

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

**LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES VERSUS LEY DE PROTECCIÓN AL  
CONSUMIDOR Y USUARIO, Y LA DESPROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR O  
USUARIO EN EL TEMA DE TELEFONÍA**

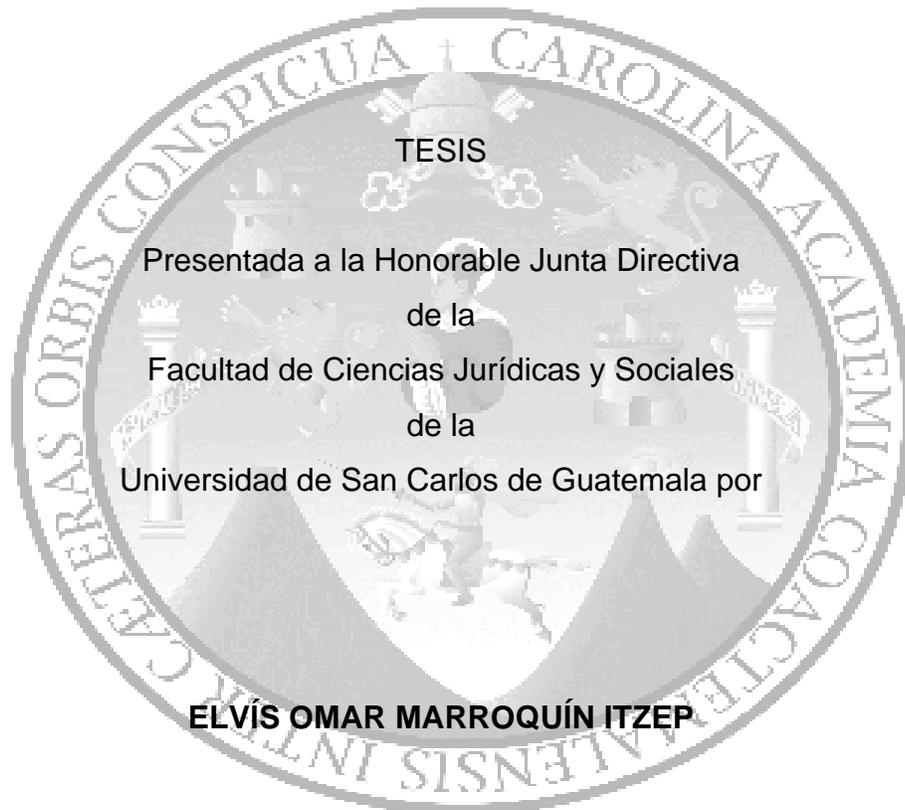


**ELVÍS OMAR MARROQUÍN ITZEP**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2009.**

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

**LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES VERSUS LEY DE PROTECCIÓN AL  
CONSUMIDOR Y USUARIO, Y LA DESPROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR O  
USUARIO EN EL TEMA DE TELEFONÍA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala por

**ELVÍS OMAR MARROQUÍN ITZEP**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**Guatemala, abril de 2009.**

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

DECANO:	Lic.	Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic.	César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic.	Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br.	Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br.	Gabriela María Santizo Maldonado
SECRETARIO:	Lic.	Avidán Ortiz Orellana

**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).

*Licenciado*  
**Julio Roberto García Montenegro**  
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, 18 de septiembre de 2008.

Lic. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS.  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.  
PRESENTE.

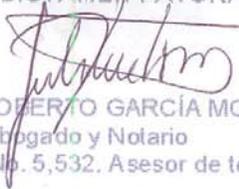
Atenta y respetuosamente me dirijo a usted, en cumplimiento de la resolución emanada de esa Jefatura, en la cual se me nombró Asesor de Tesis de el Bachiller ELVIS OMAR MARROQUIN ITZEP, quien elaboró el trabajo de tesis denominado: "LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES VERSUS LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO, Y LA DESPROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR O USUARIO EN EL TEMA DE TELEFONÍA", y al realizársele los cambios necesarios del Bosquejo preliminar de temas del presente trabajo de investigación quedo de la siguiente manera: "LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES VERSUS LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO, Y LA DESPROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR O USUARIO EN EL TEMA DE TELEFONÍA"

En relación al mismo me permito OPINAR: Que el Bachiller ELVIS OMAR MARROQUIN ITZEP, realizó el trabajo en forma acertada y diligente, conforme los lineamientos de las técnicas de investigación adecuadas y necesarias, en virtud que el proponente del presente trabajo utilizo como método científico para seleccionar la información sobre el tema, la fase de sistematización de la información, la recopilación bibliográfica y demás datos, en cuanto a las subsecuentes fases metodológicas se dieron en forma alterna, el método deductivo que parte de la clasificación de la persona y distintas teorías sobre la naturaleza de la persona jurídica colectiva, así mismo para la elaboración de la presente tesis se realizaron análisis de hechos particulares dentro de la investigación respectiva, los que se interrelacionaron para llegar a las conclusiones y se hicieron los razonamientos lógicos jurídicos doctrinarios aplicando el método dialéctico para llegar a las conclusiones que son necesarias para realizar el análisis de la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, para así determinar la desprotección del consumidor o usuario en el tema concreto de telefonía, el cual llevo a el Bachiller a el razonamiento lógico y justo para concatenar los diversos hechos investigados y así poder llegar a la verdad, y de acuerdo con los razonamientos de la investigación se llevo a la conclusión que es necesario que nuestro país a través de las instituciones como son la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y Usuario y la Superintendencia de Telecomunicaciones deberían promover y divulgar los derechos de los consumidores y usuarios y además elaborar un reglamento para la solución de controversias surgidas entre los usuarios y las distintas entidades prestadoras del servicio de telefonía ya que es un avance al desarrollo social, cultural y evolución a nuestro ordenamiento jurídico, y todo esto llevo a confirmar la hipótesis planteada como los supuestos formulados, todo ello consultando la bibliografía adecuada.

En definitiva el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el artículo treinta y dos (32) del normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Atentamente,

c.c. Archivo  
JRG.M.

  
Lic. JULIO ROBERTO GARCÍA MONTENEGRO  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 5,532. Asesor de tesis



UNIVERSIDAD DE SAN  
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12  
GUATEMALA, C. A.

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiséis de septiembre de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) CARLOS WALDEMAR AGUILAR, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ELVIS OMAR MARROQUIN ITZEP, Intitulado: "LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES VERSUS LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO, Y LA DESPROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR O USUARIO EN EL TEMA DE TELEFONÍA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

  
LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

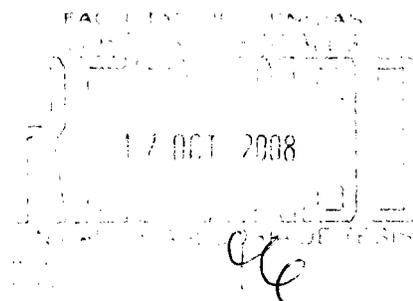
cc.Unidad de Tesis  
CMCM/ragm





Guatemala, 10 de octubre del año 2008

LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
SU DESPACHO.



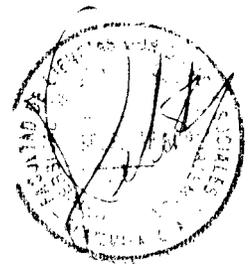
Estimado Licenciado Castro:

De conformidad con la resolución de fecha veintiséis de septiembre del año dos mil ocho, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, me permito a informarle a usted que he revisado el trabajo de tesis del Bachiller ELVIS OMAR MARROQUÍN ITZEP, intitulado "LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES VERSUS LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y USUARIO, Y LA DESPROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR O USUARIO EN EL TEMA DE TELEFONÍA".

El estudiante ELVIS OMAR MARROQUÍN ITZEP, en su trabajo de tesis, enfoca con bastante propiedad, un análisis crítico a los Decretos 94-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley General de Telecomunicaciones y 006-2003 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Protección al Consumidor y Usuario, específicamente a la contratación celebrada entre proveedores de telefonía y usuarios de dichos servicios, sugiriendo en su trabajo una propuesta de Reglamento para la solución de controversias surgidas entre usuarios y prestadores de servicios de telefonía, que según el autor evitara con ello violaciones a los derechos de los usuarios en dichos servicios.

El tema es abordado en una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y leyes aplicables a nuestro derecho positivo, lo que hace de este trabajo un documento de consulta y utilidad a quien esa clase de información necesite.

Al trabajo de tesis se hicieron algunas recomendaciones, las cuales fueron atendidas por el estudiante ELVIS OMAR MARROQUÍN ITZEP. Así mismo, el autor aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen, otros pueden ser no compartidos y sujetos a polémica, pero en cualquier caso, se encuentran fundamentados, pues son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio jurídico sobre la materia.



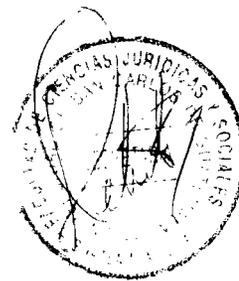
Es por lo antes mencionado, que considero que el trabajo de investigación llena los requisitos necesarios exigidos en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de la Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por lo que en calidad de Revisor de dicho trabajo, emito OPINIÓN FAVORABLE a efecto de que el mismo sea aprobado y se ordene la impresión del trabajo antes referido, y que el mismo sirva de base para el examen Público correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de consideración y respeto,

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Waldemar Aguilar Monzón'.

Lic. Carlos Waldemar Aguilar Monzón  
Colegiado No. 1723  
Revisor de Tesis



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Guatemala, veinticuatro de febrero del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresion del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ELVIS OMAR MARROQUÍN ITZEP. Titulado LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES VERSUS LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y USUARIO, Y LA DESPROTECCION DEL CONSUMIDOR O USUARIO EN EL TEMA DE TELEFONIA Articulos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboracion de Tesis de Licenciatura en Ciencias Juridicas y Sociales y del Examen General Publico.-

CMCM/slh,



## **ACTO QUE DEDICO**

- A DIOS: Porque ha prometido estar conmigo todos los días de mi vida hasta el fin del mundo.
- A MIS PADRES: Gregorio Marroquin Pérez y Marta Josefina Itzep Aguilar, por todo el amor y apoyo incondicional que me han brindado, por ayudarme a culminar este logro, ser ejemplo de vida, alegría y perseverancia. Que mi triunfo sea una pequeña recompensa a sus grandes sacrificios.
- A MI ESPOSA: Norma Leticia Col Paau, por su apoyo y confianza, para alcanzar mis metas.
- A MIS HIJOS: José Luis Marroquin y Karen Dayana Marroquin, por ser la fuerza que me motiva; que mi triunfo sea ejemplo para ellos.
- A MIS HERMANAS: Judith y Martita, por compartir conmigo este momento especial, que mi logro sea un ejemplo a seguir.
- A MIS ABUELOS: (Q.E.P.D.) recordándoles con cariño.
- A MI SUEGRA Y CUÑADAS: Por compartir conmigo este momento especial.
- A MIS TÍOS Y TÍAS: Con respeto, cariño y admiración, por haberme dado siempre ejemplo de alegría, unidad y ayuda, cuando yo más lo necesité.
- A MIS PRIMOS: Que este ejemplo les sirva para luchar por sus metas. Gracias por todo el cariño que me tienen.
- A MIS COMPAÑEROS  
Y AMIGOS DE TRABAJO: Un agradecimiento especial por su amistad en especial a Elí, Cony, Maco, Iván, Herberth, Carolina, Lorena, Brenda, Cesar, Edgar, Wendi, Juan Carlos,
- A MI CENTRO DE TRABAJO: La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.

A LOS PROFESIONALES: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana, Licda. Carolina Granados, Lic. Julio García, Lic. Carlos Waldemar Aguilar, Lic. Fredy de León (QEPD), Lic. Byron Soto, Lic. Daniel Tejeda, Licda. Mayra Soto, Licda. Silvia de Padilla, Lic. Rolando Zambrano (QEPD), Lic. Norberto Alvarado, Licda. Maritza Medina, Lic. John Rodríguez, Lic. Julio Villanueva, y Licda. Maria José; infinitas gracias por su apoyo.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS: Pedro, Mynor, Edwin, Luis, Mario, Edson, Edy, Byron Peque, Karen, Byron Tahuite, Johana, Blanca de León, y Joel Herrera con cariño fraternal.

A: La Universidad San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por forjarme como profesional.

A USTED: Especialmente.

## ÍNDICE

Pág.

<b>Introducción</b> .....	(i)
---------------------------	-----

### CAPÍTULO I

1.	Protección de los derechos de los consumidores y usuarios.....	1
1.1.	Antecedentes históricos.....	1
1.2.	Europa y Latinoamérica.....	8
1.3.	Guatemala.....	15
1.3.1.	La Oficina de Coordinación de Precios y Abastecimientos.....	16
1.3.2.	La oficina de Estabilización Económica.....	16
1.3.3.	La Dirección General de la Economía Nacional.....	16
1.3.4.	La Dirección General de Comercio, Industria y Controles.....	17
1.3.5.	El Departamento Administrativo de Economía y Trabajo.....	17
1.3.6.	La Dirección de Política Comercial y Financiera.....	18
1.3.7.	La Dirección de Comercio Interior y Exterior.....	18
1.3.8.	La Oficina de Control de Precios.....	18
1.3.9.	La Dirección General de Comercio.....	19
1.4.	La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor –DIACO- Decreto Ley 1-85.....	19
1.4.1.	La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor –DIACO- Decreto 006-2003.....	22

### CAPÍTULO II

2.	Derechos de los consumidores.....	25
----	-----------------------------------	----

	<b>Pág.</b>
2.1. Derecho a ser informado.....	26
2.2. Derecho a la protección de la salud.....	28
2.3. Derecho a la seguridad.....	29
2.4. Derecho a la elección.....	29
2.5. Derecho de retracto.....	32
2.6. Derecho de acceso al consumo.....	35
2.7. Derecho a la protección de los intereses económicos.....	35
2.8. Derecho de acceso a la justicia.....	36
2.9. Derecho a la educación para un consumo responsable.....	37
2.10. Derecho a usar el libro de quejas.....	37

### **CAPÍTULO III**

3. Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO).....	39
3.1. Antecedentes.....	39
3.2. Definición.....	42
3.3. Competencia.....	42
3.4. Visión.....	43
3.5. Misión.....	43
3.6. Intervención en la resolución de conflictos.....	44
3.7. Ley de Protección al Consumidor y Usuario.....	47

### **CAPÍTULO IV**

4. Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT).....	55
4.1. Antecedentes.....	55

	<b>Pág.</b>
4.1.1. Creación.....	57
4.2. Definición.....	59
4.3. Competencia.....	60
4.3.1. Telefonía.....	61
4.4. Visión.....	62
4.5. Misión.....	62
4.6. Asuntos internacionales.....	62
4.7. Logros.....	64
4.8. Intervención en la resolución de conflictos.....	66
4.9. Ley General de Telecomunicaciones.....	71

## **CAPÍTULO V**

5. La realidad en materia de desprotección en telefonía.....	75
5.1. La función de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, en solucionar conflictos.....	75
5.1.1. Estadísticas y descentralización.....	88
5.2. La función de la Superintendencia de Telecomunicaciones en solucionar conflictos.....	89
5.3. Convenio celebrado entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.....	91
5.4. Análisis legal.....	96
5.4.1. Análisis real y de hecho.....	97
5.4.2. Definición de contrato de adhesión.....	98
5.4.3. Las características de los contratos de adhesión.....	99

5.5. Los servicios de telefonía.....	<b>Pág.</b> 103
<b>CONCLUSIONES.....</b>	107
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	109
<b>ANEXO.....</b>	111
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	123

## INTRODUCCIÓN

En la Ley de Protección al Consumidor y Usuario no existe regulación específica a favor de los usuarios de telefonía, lo que imposibilita a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, a actuar dentro de la esfera de su competencia, dejando al consumidor y usuario desprotegido.

La intervención de la DIACO, obedece a un convenio celebrado con la Superintendencia de Telecomunicaciones, que en la práctica constituye derecho vigente más no positivo, razón por la cual en la actualidad el usuario del servicio de telefonía está en una total desprotección de sus derechos.

El objetivo de este trabajo es analizar y estudiar porque se encuentran desprotegidos los consumidores y/o usuarios del servicio de telefonía, así como proponer una solución mediante el proyecto de creación de un reglamento que resuelva las controversias surgidas con ocasión de los contratos telefónicos, así también de analizar la falta de regulación en el contenido de los contratos de adhesión utilizados por las distintas prestadoras de este servicio.

El trabajo ha sido dividido en cinco capítulos. El capítulo uno trata sobre los antecedentes históricos de protección a los derechos de los consumidores y usuarios, tanto en Europa como en Latinoamérica, y en Guatemala; el capítulo dos contiene los derechos de los consumidores; el capítulo tres desarrolla lo referente a la DIACO, sus antecedentes, competencia, y sobre la Ley de Protección al Consumidor y Usuario; el capítulo cuatro se refiere a la Superintendencia de Telecomunicaciones, sus antecedentes, logros, intervención en la resolución de conflictos, y la Ley General de Telecomunicaciones; el capítulo cinco desarrolla sobre la realidad en materia de desprotección en el tema de telefonía, la función de la DIACO, la función de la Superintendencia de Telecomunicaciones, y el convenio celebrado entre la

Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.

Se llevó a cabo un análisis doctrinario y jurídico del servicio de telefonía en general, así como de los contratos de adhesión, análisis que se realizó gracias a la aplicación de la técnica bibliográfica y documental.

Cabe resaltar que por ser la telefonía un medio de comunicación en auge y desarrollo, se hace necesario la protección al usuario de la misma, por lo que espero, que mi proposición sirva de base para que los legisladores tomen en cuenta para la creación de un Reglamento de Solución de Controversias Surgidas entre Usuarios y Prestadores de Servicios de Telefonía.

# CAPÍTULO I

## 1. Protección a los derechos de los consumidores y usuarios

### 1.1. Antecedentes históricos

Se puede decir que, en tiempos remotos la protección a los derechos de los consumidores no se encontraba regulada en las leyes, tal como sucede en la actualidad. El apareamiento del dinero fue un aspecto que se consideró para que se iniciara con una forma de protección especial.

En el pasado, el dinero no era considerado tal como se concibe hoy en día. Es más, existió por mucho tiempo lo que se denominó el trueque, que no era más que el intercambio de objetos que tenía como propósito en principio, satisfacer necesidades elementales para poder sobrevivir; dado que los bienes no son suficientes para todos y no todos tienen lo que necesitan, aunque algunos posean cosas que otros no tienen y a la inversa, que esos otros se apropien de los bienes que los primeros desean, por eso se afirma que lo más elemental de la economía nace con el trueque.

Así, la productividad del hombre se fue desarrollando: “un jalón importante en la trayectoria del perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo fue la invención del arco y la flecha, con la que se hizo un gran progreso en la caza. Este progreso hizo que naciese la ganadería primitiva. Los cazadores comenzaron a domesticar animales comenzando con el perro, al que le siguieron la cabra, la vaca, el cerdo y el caballo. Otro gran paso dado en el progreso de las fuerzas productivas de la sociedad fue la aparición de la agricultura primitiva. El hombre comenzó a advertir la germinación de

las semillas caídas en la tierra y su inteligencia acabó por descubrir el nexo existente entre estos hechos y comenzó a cultivar plantas. La domesticación de los animales permitía utilizar el ganado como fuerza de tiro y con la fundición de los metales, aparecieron las herramientas de metal, haciéndose con su empleo, más productivo el trabajo agrícola. Con la agricultura, las tribus primitivas comenzaron a pasar a la vida sedentaria.”<sup>1</sup>

“El trabajo no creaba excedente alguno después de cubrir las necesidades de vida más elementales; es decir, no arrojaba ningún plusproducto. La especialización de los hombres en la caza y de las mujeres en la recolección de alimentos vegetales y en los cuidados de la casa, contribuyó a elevar en cierta medida la productividad del trabajo.”<sup>2</sup>

De lo anteriormente anotado se establece que, durante el transcurso de miles de años, la sociedad fue evolucionando hasta que surgió la llamada agricultura y la ganadería primitivas y con éstas el hombre empezó su forma de vida sedentaria y el trabajo comunitario para satisfacer sus necesidades; sin embargo, este tipo de trabajo no generaba excedente alguno o el llamado plusproducto, después de satisfacer sus carencias más elementales, ya que el trabajo permitía asegurar los medios vitalmente necesarios de existencia de los hombres de una comunidad.

En las relaciones de consumo, coexisten dos polos opuestos, el comerciante, mercader o proveedor y el cliente, consumidor o usuario y en ese orden de ideas el surgimiento de estos polos en las relaciones de consumo, se establece así: “Con el desarrollo de la producción de mercancías aparecieron los mercaderes, quienes movidos por su afán de ganancias, compraban las mercancías a los productores para llevarlas al mercado,

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala. **Introducción a la economía.** Pág.1

<sup>2</sup> **Ibid.** Pág. 5

situado a veces a bastante distancia del lugar de producción y venderlas a los consumidores.”<sup>3</sup>

Sin duda, uno de los acontecimientos relevantes de la historia de la humanidad, es el apareamiento de esos polos opuestos en las relaciones de consumo, en donde una persona llamada consumidor, paga un precio a otra llamada mercader, comerciante o proveedor, para adquirir productos o servicios como destinatario final de los mismos; es decir, sin intención de volver a introducirlos en el mercado ya que su objeto es satisfacer sus necesidades.

El consumidor y comerciante en las relaciones de consumo permitieron el apareamiento de mercados locales, donde se intercambiaban mercancías a cambio de otras, hasta que: “Gradualmente todas las formas del dinero fueron desplazadas por la moneda metálica. Las monedas de hierro se empleaban en Grecia ya desde el siglo VIII antes de la era actual. Las primeras monedas de oro y plata se comenzaron a usar a partir del siglo VII de la era antigua (antes de Jesucristo). En los siglos V y VI antes de nuestra era, Roma sólo conocía las monedas de cobre.”<sup>4</sup>

El elemento material que interviene en las relaciones de consumo, es el dinero metálico, utilizado como mercancía universal para valorar todas las demás mercancías y que actúa como intermediario en estas relaciones para adquirir productos. Además, determina el perfeccionamiento del apareamiento del proveedor y el consumidor o usuario y como consecuencia de ello, surgen los mercados locales; en donde la actividad primordial es la desempeñada por los comerciantes, quienes compran mercancías directamente de los productores, para trasladarlas a mercados situados en lugares más distantes y ahí revenderlas a los consumidores o compradores finales.

---

<sup>3</sup> **Ibid.** Pág. 12

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 16

A estos mercaderes conforme se van especializando en su actividad mercantil lucrativa, se les nombra a través de la historia como mercante, comerciante, fabricante, importador, exportador, empresario, vendedor, entre otros.

A estos polos opuestos en la economía de mercado y relaciones de consumo, son a quienes en los próximos capítulos se llamará, dentro del ámbito de protección a los derechos del consumidor como proveedor y consumidor.

“La revolución industrial y comercial en la segunda mitad del siglo XVIII, vino a consolidar al naciente capitalismo y contribuyó a la mejora de la productividad y el desarrollo de los mercados e influyó en las relaciones de consumo, ya que como consecuencia de la masividad en la producción y en el consumo, se empezaron a evidenciar situaciones en las que el consumidor era la víctima de abusos a raíz de su posición de inferioridad en un mercado que se tornaba complejo y altamente diversificado.”<sup>5</sup>

En el mismo orden de ideas, la circulación masiva de bienes y servicios trajeron aparejadas modificaciones a las modalidades de formulación de la oferta, sucediendo un progreso económico de los proveedores, con ayuda de las máquinas a partir de la revolución industrial; aunado a la falta de una normativa adecuada que regulara la calidad de los productos o servicios puestos en el mercado, a través del tiempo hizo que aparecieran los que significaban perjuicio para los consumidores, tal como lo manifestó el expresidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy: El ritmo de la tecnología -que por ejemplo afecta a los alimentos que consumimos, a los medicamentos que tomamos y a muchos de los aparatos que utilizamos en nuestras casas-, ha aumentado tanto las dificultades del consumidor como sus opciones y ha hecho que muchas de las antiguas leyes y normativas se queden obsoletas y sea

---

<sup>5</sup> Mendizábal Felipe J. **Introducción a la Economía**. Pág. 10

necesaria la elaboración de otras nuevas. El típico supermercado de antes de la Segunda Guerra Mundial tenía alrededor de 1500 artículos alimenticios, distintos -una cifra impresionante en cualquier caso, sin embargo, en la actualidad tienen más de 6000-. El noventa por ciento de las recetas que se prescriben hoy son de fármacos que hace 20 años no se conocían. Muchos de los nuevos productos que se utilizan a diario en el hogar son muy complicados; exigen que las amas de casa, sean electricistas, mecánicos, químicos, toxicólogos, dietistas y matemáticos y sin embargo, es raro el caso en el que se le da la información necesaria para poder llevar a cabo esas tareas de manera competente.”<sup>6</sup>

Por los hechos antes descritos es que surge el movimiento de asociaciones de protección a los derechos del consumidor en los Estados Unidos de América, con la creación de la organización denominada “Unión de Consumidores, en 1928, posteriormente en 1942 se crea el Consejo Danés del Consumidor en Dinamarca. A partir de 1960 esta tendencia empieza a propagarse por el continente europeo, conformándose así, en Francia, el Instituto Nacional del Consumo.”<sup>7</sup>

Así, partiendo de tales acontecimientos, “En los países en desarrollo, en donde la economía de mercado no está aún consolidada, las políticas de regulación y de protección al consumidor son aún débiles, lo que hace que los consumidores estén en una situación de mayor vulnerabilidad (la comercialización global de los productos genera barreras lingüísticas, el acceso a la compensación por la vía del sistema legal es caro y puede ser engorroso, etc.), por lo que es necesario formular una serie de

---

<sup>6</sup> Kennedy. John F **Discurso en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica el 15 de marzo de 1962** Pág. 1

<sup>7</sup> <http://www.goesjuridica.com.html>. 18-08-08

estrategias legales y educativas para dar mayor protección a los consumidores y hacer que los mercados sean más transparentes y equitativos.”<sup>8</sup>

En este marco y principalmente por estas razones, es que nace la protección a los derechos del consumidor, históricamente fue el expresidente estadounidense John Fitzgerald Kennedy, quien brindó un gran respaldo a estas organizaciones de consumidores que se venían gestando, cuando en su discurso sobre la defensa de los derechos del consumidor, dirigido al Congreso de su país, expresó aquellas significativas palabras: “Por definición, consumidores somos todos. El de los consumidores es el grupo más grande del sistema económico, se ve afectado por casi todas las decisiones económicas, tanto públicas como privadas y a su vez también influye en la toma de las mismas. Los consumidores representan dos tercios del gasto económico; sin embargo, es el único agente económico que no está organizado de manera eficaz y cuyas opiniones a menudo no se toman en cuenta.”<sup>9</sup>

Lo anterior lleva a determinar que, la idea de identificar al consumidor como un grupo social definido al que debía brindarse una protección especial ocurrió en la década del 60 y tuvo como corolario el discurso de John Fitzgerald Kennedy, mismo que es innegable se ha mantenido vigente hasta estos tiempos y que constituye el primer reconocimiento de los derechos del consumidor y desde ese entonces quedó instituida la fecha del 15 de marzo, como el Día Internacional del Consumidor, en conmemoración a la lectura de tan importante mensaje, y el expresidente estadounidense considerado como el primer Procurador de los Derechos del Consumidor.

---

<sup>8</sup> Ministerio de Educación, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. **Derecho a los derechos del consumidor**. Pág. 20

<sup>9</sup> Kennedy John F. **Ob. cit.** Pág. 2

En esta evolución de la protección a los derechos del consumidor, merece destacarse lo que para el efecto determina la Subsecretaría de Defensa del Consumidor: “En 1972 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa formuló la Carta Europea de Protección al Consumidor luego plasmada en acciones concretas en el Programa Preliminar para una política de protección e información de los consumidores. En 1977 el Consejo Económico y Social de la ONU encomendó la realización de un relevamiento y estudio de las leyes vigentes en la materia en los distintos países ya que su diversidad y dispersión ocasionaban una gran heterogeneidad en la protección y tratamiento de los consumidores en los países desarrollados. Finalmente, la Asamblea General de la ONU sancionó el 9 de abril del año de 1985 las Directrices para la Protección del Consumidor.”<sup>10</sup>

Posteriormente, a finales de la década de los 80 surgió la tendencia a incluir el tema del consumo sustentable en el ámbito de los derechos del consumidor: “en el año de 1988 el Consejo Económico y Social formula una propuesta para ampliar las directrices en la dirección de contemplar el desarrollo sustentable,”<sup>11</sup> esta disposición se centra en la necesidad de racionalizar los hábitos de consumo. En esta nueva etapa se introducen deberes a cargo de los consumidores, ya que el objetivo no es sólo protegerlo de los abusos sino preservar el ambiente a efectos de asegurar las posibilidades de acceso al consumo para las futuras generaciones de consumidores.

En la actualidad, dentro del tema de la protección a los derechos del consumidor en el mundo, se observa un cambio en la actividad estatal que ha pasado de estar centrada en la tarea de sancionar al proveedor, ya sea en forma administrativa o judicial las conductas que vulneran los derechos de los consumidores, al establecimiento de políticas públicas tendientes a prevenir tales violaciones e incumplimientos, haciendo

---

<sup>10</sup> Subsecretaría de Defensa del Consumidor, Ministerio de Economía y Comercio Interior y el Instituto de la Administración Pública. **Introducción al derecho de consumo - La protección de los consumidores en el ordenamiento jurídico Argentino.** Pág. 6

<sup>11</sup> **Ibid.** Pág. 7

especial hincapié en la educación del consumidor, “esta disciplina jurídica que surgió con un carácter eminentemente represivo, paulatinamente, fue acentuando su función esencialmente preventiva.”<sup>12</sup>

## **1.2. Europa y Latinoamérica**

Las primeras actividades sobre la protección al consumidor se encuentran en el continente europeo, se ha considerado que la Carta Europea ha sido uno de los primeros documentos que reconocen los derechos de los consumidores; posteriormente se aprueba el programa preliminar de la Comunidad Europea para una política de protección e información a los consumidores, ya que se buscaba la obtención de mejores condiciones para las personas que adquirirían bienes y servicios.

En la década de 1830 se constituyen cooperativas que manifestaban las necesidades de los consumidores. En Alemania, así como en Inglaterra, se crean asociaciones para la protección del consumidor.

En Inglaterra, nace en 1872 el Ministerio de Consumo. En Portugal en 1876, establece por primera vez en su Constitución, que al Estado le compete proteger al consumidor; asimismo, hacer efectiva la aplicación de la norma en la materia.

Luego en América, empezando con México, después de la segunda guerra mundial, se inició plenamente la observancia de una política económica de crecimiento hacia empresas transnacionales, aparatos eléctricos, farmacéuticas, entre otros.

---

<sup>12</sup> **Ibid.**

Las normas de protección al consumidor tienen su origen en los inicios del siglo XX, sus primeras manifestaciones se enmarcan en la esfera laboral, a través de los reclamos de mejores condiciones de trabajo y superiores salarios por los obreros.

Radica precisamente entre 1930 y 1940 que el movimiento de los consumidores comienza a preocuparse y a realizar sus reclamos en la cuestión de la información, la calidad, y la seguridad de los productos y servicios.

En 1942, durante la segunda guerra mundial se hizo sentir la necesidad de proteger los derechos de los consumidores, debido al engaño a los ciudadanos que adquirirían productos y servicios por parte de los productores y distribuidores mediante la propaganda y la publicidad. Derivado de ello y debido al desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción nace el derecho de los consumidores.

Dentro de las relaciones de consumo la protección al consumidor se desarrolló en Estados Unidos y se expandió por todo el continente europeo, es así que en 1960, se crea en Europa la entidad no gubernamental de defensa del consumidor en todo el mundo: denominada Internacional Organization of Consumer Unions (IOCU).

Los países de América Latina durante las décadas de los años sesenta y setenta manifiestan interés por la protección de las relaciones de consumo, por ejemplo en 1976, se crea en Brasil, Sao Paulo el Grupo Ejecutivo de Protección al Consumidor (PROCON).

La internacionalización y la creación de leyes para la protección de los derechos de los consumidores, en casi todos los países, se generó a partir de 1985, exactamente el 9

de abril con la Resolución treinta y nueve diagonal doscientos cuarenta y ocho (39/248) de 1985 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A partir del 16 de abril de 1985, se establecen las directrices para la protección al consumidor, las mismas conforman un conjunto de bases sobre las cuales los Estados miembros deben desarrollar su política y leyes de protección al consumidor; aunque existían países como España que desde 1984 poseían una legislación de defensa de los consumidores y usuarios. Otros países como Brasil crearon en 1990 el Código de Defensa del Consumidor.

En países de Latinoamérica como, la República de Chile, el tema de protección al consumidor data desde la Colonia, época en que el Cabildo fijaba precios máximos a productos esenciales de consumo o uso.

Durante el siglo XX, fue creado el Comisariato General de Subsistencias y Precios que estableció una serie de sanciones penales generalmente administrativas, consistentes en multas aplicables a particulares que infringieran las disposiciones que regulaban la industria y el comercio, las que constituyeron una manifestación positiva de lo que en doctrina se ha denominado Disciplina del Mercado de Chile.

En Brasil, existe la previsión constitucional de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios en la Constitución Federal, estableciendo en el artículo 5: "Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándole a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad de derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad en los términos siguientes: XXXII- El estado promoverá, en forma de ley, la defensa del consumidor."

La legislación de derechos del consumidor en Brasil es una ley ordinaria, Ley 8078/90 (Código de Defensa del Consumidor –CDC) y el Decreto 2.181/97, entro en vigor el 1 de marzo de 1991, el cual tomando como base las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas y las directrices de la Comunidad Económica Europea, sistematiza las normas nacionales sobre relaciones de consumo.

El Código comprende los siguientes títulos: I. De los derechos del consumidor; II. De los delitos; III: La defensa del consumidor en juicio; IV. Del sistema nacional de defensa del consumidor; V. De los convenios colectivos de consumo, y VI. Disposiciones finales.

Este Código constituye una demostración de la evolución del derecho brasilero en el marco de una nueva sociedad que se modifica con una velocidad intensa y que dispensa la protección al consumidor con la consecuente responsabilización de aquéllos que causan un daño.

Mas allá de que el Código de Defensa del Consumidor no fuera elaborado dentro del plazo de 120 días, previsto por el Artículo 48 de las disposiciones transitorias de la Constitución Federal de 1988, el 11 de septiembre de 1990, fue promulgada la Ley número 8,078, que entró en vigencia el 11 de marzo de 1991, cumpliendo la determinación constitucional, y a partir de entonces, el consumidor brasilero pasó a tener una ley específica para la protección de sus derechos, lo que sin duda constituyó un avance significativo en el derecho positivo brasilero.

Los derechos protegidos por la Ley 8,078 de 1990, son de orden público lo que los torna irrenunciables e indispensables, será considerada abusiva y por lo tanto, nula de pleno derecho, cualquier cláusula que imposibilitare, exonerare o atenuare la

responsabilidad del proveedor por vicios de cualquier naturaleza, los productos y servicios o implicare una renuncia o disposición de tales derechos.

De esta forma con el nuevo Código, fue modificado el tratamiento que el derecho brasilero, daba al consumidor, que pasó a tener a su disposición un sistema de protección coherente, eficiente y moderno. El Código de Defensa del Consumidor provocó una gran transformación en el mercado de consumo brasilero, el que por sí solo ya es un motivo de esperanza en un país que atraviesa una seria crisis socio-política y económica.

La competencia legislativa en materia de derechos del consumidor, compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal. Ocurren conflictos entre los derechos del consumidor con otras normas de derecho público y privado; sin embargo, en la mayoría de los casos prevalece el derecho del consumidor en razón de su fundamento constitucional basado en los derechos de la persona humana.

En el Código de la Defensa del Consumidor de Brasil, están previstas las infracciones penales en las relaciones de consumo. El órgano central de gobierno de defensa del consumidor es el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor, de la Secretaría de Derecho Económico, y lo puede sustituir el Organismo de Coordinación de la Política del Sistema Nacional de Defensa del Consumidor, y sus atribuciones son:

- a) Planear, elaborar, proponer, coordinar y ejecutar la política nacional de protección al consumidor;
- b) Recibir analizar, evaluar y encaminar consultas, denuncias o sugerencias presentadas por entidades representativas o personas jurídicas de derecho público o privado;

- c) Prestar a los consumidores orientación permanente sobre sus derechos y garantías, informar concienciar y motivar al consumidor a través de los diferentes medios de comunicación;
- d) Solicitar a la policía judicial la instauración de investigación policial para la apreciación de delitos contra los consumidores en los términos de la legislación vigente;
- e) Representar al Ministerio Público competente para fines de adopción de medidas procesales en el ámbito de sus atribuciones;
- f) Llevar al conocimiento de los órganos competentes, las infracciones de orden administrativa que violen los intereses, colectivos o individuales de los derechos de los consumidores;
- g) Solicitar el concurso de órganos y entidades de la Unión, estados de distrito federal y municipios, así como auxiliar las fiscalización de precios, abastecimiento, cantidad y seguridad de los bienes y servicios;
- h) Incentivar inclusive con recursos financieros y otros programas especiales, la formación de entidades de defensa del consumidor por la población y para los órganos públicos provinciales y municipales y;
- i) Desarrollar otras actividades compatibles con sus finalidades.

En Brasil, existen las Asociaciones No Gubernamentales que cuidan de la defensa del consumidor, destacan la Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor (Proteste), el Forum Nacional de las Entidades Civiles de Defensa del Consumidor, Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (IDEC) y el Instituto Brasileño de Política y Derecho del Consumidor.

También, existen los llamados juzgados especiales civiles, destinados a las causas de menor complejidad y que no superen el valor de 40 salarios mínimos. Entre las causas que tramitan en esta justicia especializada están los referentes al derecho del consumidor, superando el límite de los 40 salarios mínimos. En la esfera judicial, existen las llamadas audiencias de conciliación, que también se hacen presentes en el ámbito administrativo.

Estos medios de resolución alternativos funcionan en la mayoría de los casos, pues los consumidores en general no tienen la intención de iniciar un juicio, tan solo que sea atendida su demanda y ver respetado su derecho. Tales acuerdos también son ventajosos para las empresas, que así evitan el desgaste de una disputa judicial y preservan la imagen de la misma.

La figura del consumidor ha adquirido importancia a través del tiempo, haciendo mención de los principales antecedentes históricos y de la evolución actual de los derechos del consumidor.

En 1962, el presidente de los Estados Unidos de América John F. Kennedy, en su discurso dirigido al congreso manifestó. “Ser consumidor, por definición, nos incluye a todos, somos el grupo económico más grande en el mercado, que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas publicas y privadas... pero es el único grupo importante cuyos puntos de vista no son escuchados” dicho discurso merece ciertas apreciaciones de importancia, ya que aquí el mencionado presidente había dado una definición clara y precisa de lo que significan los consumidores dentro del mercado, puesto que los mismos constituyen el grupo económico más grande, su comportamiento afecta a todo el funcionamiento del mercado, a su vez, es interesante acordar que con frecuencia sus puntos de vista no son escuchados; es decir, que sus reclamos no son atendidos, como en la práctica sucede y ello suele manifestarse a

través de los diversos fallos que se han producido en los últimos tiempos, reconociéndose la importancia de los derechos del consumidor.

El consumidor es la parte más débil, debido a que en muchas situaciones el mismo es objeto de abusos en la celebración de contratos de consumo, emerge con ello los llamados contratos de adhesión celebrados por las distintas empresas de telefonía, cuya explicación se inserta más adelante, es por ello que frente a los abusos sufridos por los consumidores, surge la necesidad de que los mismos tengan un protagonismo de importancia dentro del mercado y ello se adquiere a partir del 15 de marzo de 1962.

Ovalle Favela, considera que a partir de la segunda mitad del siglo XX, se inició el reconocimiento de los derechos del consumidor, ya que en 1973 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa había difundido la resolución en la cual se aprobó el texto definitivo de la carta europea de protección de los consumidores.

### **1.3. Guatemala**

Como consecuencia de establecerse un Gobierno Constitucional en Guatemala, y con una visión de reestructurar las instituciones que lo conforman, se promulga el Decreto número 93 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, de fecha 27 de abril de 1945 (derogado), en el cual se dispuso crear el Ministerio de Economía y Trabajo que específicamente en el Artículo 16 le asignaba las atribuciones que debía desarrollar dicho Ministerio, por lo que en ejercicio de esas atribuciones, se crearon las distintas instituciones que tenían como objeto la protección a los derechos del consumidor, mismas que gracias a un estudio elaborado por la licenciada Mónica Abigail Gramajo Queme, Subdirectora de la Dirección de la DIACO, se pueden describir a continuación:

### **1.3.1. La Oficina de Coordinación de Precios y Abastecimientos**

Es una institución que fue creada por Acuerdo Gubernativo de fecha 5 de junio de 1945, para la debida aplicación del Decreto número 90, Ley de Emergencia Económica, con el objeto de impedir las fluctuaciones bruscas de los precios, para velar por el mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económico del país, de acuerdo con las diversas leyes, reglamentos y disposiciones de emergencias.

### **1.3.2. La Oficina de Estabilización Económica**

En el Acuerdo Presidencial del 18 de febrero de 1946, se indica que la Oficina de Coordinación de Precios y Abastecimientos no llenaba los fines para los cuales había sido creada, su estructura no era viable y resultaba oneroso su sostenimiento con los fondos nacionales, por lo que se suprimió y se creó la Oficina de Estabilización Económica, la cual tendría todas las atribuciones de la anterior institución.

### **1.3.3. La Dirección General de la Economía Nacional**

Por Acuerdo Presidencial de fecha 5 de enero de 1948, se creó la Dirección General de la Economía Nacional, con una nueva organización complementaria distinta a la Oficina de Estabilización Económica, reemplazándola y otorgándole las atribuciones que correspondían a la oficina suprimida.

Debido a la confrontación que en ese tiempo tenía el Ministerio de Economía y Trabajo, se pensó que esta Dirección controlaría y regularía todo lo concerniente a la economía

nacional, de esa cuenta se formó dentro de su estructura administrativa el Departamento de Control de Precios y Abastecimiento, el cual quedó a cargo de todo lo relativo a controles de ese tipo.

#### **1.3.4. La Dirección General de Comercio, Industria y Controles**

Según Acuerdo Presidencial del 29 de julio de 1949, manifestaba que por convenir al presupuesto, era necesario eliminar la Dirección General de la Economía Nacional y crear la Dirección General de Comercio Industria y Controles, dándole las atribuciones que indicara su Reglamento interno, el cual se sancionó en el Acuerdo Presidencial del 25 de julio de 1950, un año después de su creación.

#### **1.3.5. El Departamento Administrativo de Economía y Trabajo**

En el Acuerdo Presidencial del 28 de julio de 1953, se consideraba que era necesario suprimir la Dirección General de Comercio Industria y Controles y en su lugar se creaba el Departamento Administrativo de Economía y Trabajo, señalándose que las atribuciones serían las mismas que tenía la institución que se cancelaba.

Un año después, debido a las situaciones políticas imperantes en el país y al cambio en las posiciones estructurales, en el Decreto número 19 de la Junta de Gobierno de la República de Guatemala, de fecha 15 de julio de 1954, se dispuso cancelar el Departamento Administrativo de Economía y Trabajo, indicándose que en tanto se hacen las revisiones pertinentes quedan a cargo del Ministerio de Economía y Trabajo las aplicaciones de los acuerdos vigentes sobre los precios y los artículos controlados.

### **1.3.6. La Dirección de Política Comercial y Financiera**

El 31 de mayo de 1966, se dispuso en el Reglamento interno del Ministerio de Economía, la creación de la Dirección de Política Comercial y Financiera, entre las atribuciones que se le daban, se decía que debía recomendar las medidas pertinentes para lograr la estabilización de precios en el mercado interno.

### **1.3.7. La Dirección de Comercio Interior y Exterior**

En el Acuerdo Gubernativo del 3 de enero de 1968, se dispuso fusionar la Dirección de Política Comercial y Financiera y la Dirección de Comercio Exterior, creándose la Dirección de Comercio Interior y Exterior, disponiéndose que, en lo que se refiera a precios, deberían proponer medidas adecuadas para la estabilización y control de precios en el mercado interno. Como se puede observar esta atribución es similar a la que aparecía antes, con la única variante que se volvió a regular lo relativo al control de precios.

### **1.3.8. La Oficina de Control de Precios**

En la República de Guatemala, durante los gobiernos militares se mantuvo una política pública proteccionista hacia el consumidor, pues se emitían por medio de Decretos Ley, una serie de disposiciones, con el objeto de normar los precios finales de la canasta básica y ésta consistía en un listado que incluía veinte productos, que según estudios nutricionales eran los indispensables para una alimentación que reunía los requerimientos mínimos de calorías, vitaminas y minerales para los guatemaltecos.

Para el cumplimiento de esta política pública de protección a los derechos del consumidor final, el Ministerio de Economía con fecha 17 de septiembre de 1974, crea una institución adscrita a la Dirección de Comercio Interior y Exterior, la cual recibió el nombre de Oficina de Control de Precios, para lograr los objetivos antiinflacionarios buscados por el gobierno y para dar legalidad a las funciones de esta nueva institución gubernamental, se emitió el Acuerdo Ministerial número 79 de fecha 17 de septiembre de 1979.

### **1.3.9. La Dirección General de Comercio**

Por medio del Acuerdo Gubernativo número 88-85, de fecha 11 de febrero de 1985, se crea la Dirección General de Comercio, como dependencia del Ministerio de Economía, en sustitución de la Dirección de Comercio Interior y Exterior y la Oficina de Control de Precios, así también se canceló el Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones -GUATEXPRO-, con el objeto de racionalizar los recursos y evitar la duplicidad de funciones.

### **1.4. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor –DIACO- Decreto Ley 1-85**

El tema de protección a los derechos del consumidor, adquirió mayor trascendencia en Guatemala desde 1985, cuando se emitió la Ley de Protección al Consumidor contenida en el Decreto Ley número 1-85 del Jefe de Estado General Oscar Humberto Mejía Victores, cuya finalidad era la de desarrollar, por parte del Estado, la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, en un marco de política económica regulada por el Estado y por ende, su objetivo según el Artículo 1 era controlar y evitar el alza inmoderada en los precios de los productos y servicios esenciales para la

población del país; así como establecer los delitos económicos y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento por parte de los proveedores, de los preceptos y la normativa que dicha ley contemplaba.

Esta situación se dio en un ambiente internacional propicio, ya que la Organización de las Naciones Unidas, en Asamblea General aprobó la Resolución 39/248 del 9 de abril de 1985, en donde definían el quehacer de los gobiernos en cuanto a la protección de los derechos del consumidor y Guatemala, como país miembro, adquirió el compromiso de aplicar y cumplir las directrices emanadas en este sentido por dicha Organización; de esa cuenta se promulgó el Decreto Ley y su Reglamento.

La Ley de Protección al Consumidor de 1985, regulaba en el Artículo 2 que: “el ámbito de aplicación era para toda persona individual o jurídica que en sus actividades comerciales cometiera actos de especulación, acaparamiento, alza inmoderada de precios, variación de peso, medida y calidad de los productos y servicios esenciales; los cuales eran tipificados como delitos económicos y sancionados con intervención, multa, cierre definitivo, cancelación de la patente de comercio e inclusive con prisión, esto, de acuerdo con los Artículos 4 y 13 de la misma ley.”

Debido a las sanciones mencionadas, que se podían imponer a los proveedores infractores de los derechos del consumidor, es que en el presente los guatemaltecos creen que la actual Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor continúa con las mismas facultades sancionadoras.

No es sino hasta 1986, cuando se continuó con los esfuerzos para hacer efectiva la obligación del Estado en el campo de protección a los derechos del consumidor, con la vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala, la que en la literal i)

del Artículo 119, regula que: “es obligación fundamental del Estado la defensa de 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.”

En relación con la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor que se describe en este apartado, ésta fue creada como dependencia del Ministerio de Economía el 4 de septiembre de 1995, conforme el Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo número 425-95, fecha en que se suprimió la Oficina de Control de Precios del Ministerio de Economía, encargada del control de los precios de los productos de consumo básico y estableció su competencia en cuanto a orientar, asistir e informar al consumidor lo relativo a calidad, cantidad, peso y demás características de los productos y servicios que constituyen la oferta del mercado.

El Reglamento de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, contenido en Acuerdo Ministerial 250-95 de fecha 10 de octubre de dicho año, contenía sus funciones y atribuciones, relacionadas con la asistencia al consumidor en sus reclamaciones contra los proveedores, facilitar información sobre las condiciones y buen uso de los productos, contribuir a minimizar la utilización de prácticas perjudiciales a los intereses económicos del consumidor y otras, por lo que de esa manera se inicia su fortalecimiento institucional.

En vista de los cambios que implicaba el mejoramiento y la modernización del marco jurídico de protección a los derechos del consumidor o usuario, dentro de las corrientes mundiales enfocadas hacia la globalización y al manejo de una economía moderna en un ambiente de libre mercado, de competencia y protección a los derechos del consumidor, el Organismo Ejecutivo elaboró y envió al Organismo Legislativo el proyecto de la actual Ley de Protección al Consumidor y Usuario, considerando los

enfoques modernos sobre la materia; dicho proyecto finalmente fue aprobado el 18 de febrero de 2003, por medio del Decreto número 006-2003, creando una nueva Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, entidad responsable de su aplicación, y proporcionándole una normativa renovada y líneas de trabajo de vanguardia para hacer más eficiente la protección y la defensa de los derechos del consumidor y usuario.

#### **1.4.1. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor –DIACO- Decreto 006-2003**

Con el establecimiento de una economía de libre mercado en el país, el 18 de marzo de 2003 se publica la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, vigente a partir del 26 de marzo del mismo año, que en el Artículo 53 establece la creación de la actual Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, dependencia del Ministerio de Economía, con independencia funcional y técnica y como tal, con competencia para su aplicación en todo el ámbito nacional.

Dentro del actual marco legal, una de las principales funciones que fortalece a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, es la de educar y orientar al consumidor o usuario, en cuanto a saber elegir y escoger los bienes y servicios que desee adquirir o contratar en las mejores condiciones, así como hacer valer los derechos que le asisten como tal, así también cómo y dónde puede ejercer o reclamar dichos derechos, ya que su visión es la de ser una institución gubernamental que busca la equidad en las relaciones de consumo, antes que ser un ente sancionador de los proveedores, en armonía con la evolución del tema de protección a los derechos del consumidor.

Por otra parte, la misma Ley de Protección al Consumidor y Usuario, en el Artículo 107, regula que: “la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor se deberá transformar en Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario en un plazo de cinco años, a partir de la vigencia de la misma (2008),” por lo que de existir apoyo político cabe la posibilidad que se cumpla con tal precepto, dada la trascendencia del tema de protección a los derechos del consumidor y usuario en el país.

En tal sentido importa señalar que, Guatemala forma parte de los países que han hecho esfuerzos tesoneros por incluir dentro del ordenamiento jurídico interno, las normas que cumplan con la obligación de los estados de proteger los derechos de sus habitantes en calidad de consumidores; así como también, de contar con una institución encargada de hacer cumplir dicha normativa, misma que se ha venido fortaleciendo a través de los años, haciendo efectivo su mandato de protección a los derechos del consumidor contenidos en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, tal como se establece con la “memoria de labores de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, en relación a quejas resueltas y quejas ingresadas de 2005 al 2008 que se detallan a continuación: 2005 quejas ingresadas 3565, quejas resueltas 1901, monto recuperado Q. 1,345,186.52; 2006 quejas ingresadas, 3465 quejas resueltas, 1908 monto recuperado Q. 961,076.62; 2007 quejas ingresadas 1806, quejas resueltas 1003, monto recuperado Q. 725,652.69; y 2008 hasta el mes de junio quejas ingresadas 2164, quejas resueltas 1248, monto recuperado Q. 956,357.22”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, Ministerio de Economía. **Memoria de labores 2008.** Pág. 16



## CAPÍTULO II

### 2. Derechos de los consumidores

Se debe dar un concepto del derecho de consumidor para poder entender los derechos que éste conlleva. Se entiende por el derecho del consumidor al conjunto orgánico de normas, capaces de constituir una rama del derecho que tiene por objeto la tutela de quienes contratan para la adquisición de bienes y servicios destinados, en principio, a las necesidades personales.

A esta definición se le debe dar mucha importancia, ya que lo que se propicia es que se consagre el derecho de consumo.

Este derecho de consumo está estructurado para que las relaciones entre los contratantes, los derechos y deberes, así como las obligaciones que se derivan entre proveedores o prestadores y consumidores sean respetadas, para lograr un equilibrio sano en el mercado.

Los derechos del consumidor son los pilares donde se sostiene la estructura de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario. Con el paso del tiempo y las modernas relaciones de consumo, los derechos del consumidor deben interpretarse y adecuarse en forma amplia y desarrollada, con el objetivo de buscar estabilidad en los mecanismos del mercado.

La actividad del consumidor es dinámica, son actos en continuo crecimiento, renovación e innovación, y debe concebirse con imaginativas ideas hacia el futuro. De lo anterior se enumeran los derechos primordiales del consumidor y usuario.

Los bienes y servicios en el mercado, a través del tiempo tienden a obedecer las tendencias del consumidor, como afirma el autor Ludwin Von Mises: “Ellos controlan la producción, ellos están al timón y guían el barco. Un observador superficial creería que ellos son supremos; pero no lo son. Ellos tienen que obedecer incondicionalmente las órdenes del capitán. El capitán es el consumidor.”<sup>14</sup> y es por eso que sin perjuicio de lo que establecen otras leyes, la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, le reconoce derechos básicos al consumidor, los cuales constituyen las bases sobre las que descansa la estabilidad de las relaciones de consumo y el equilibrio del mercado, que se explicarán por separado a continuación:

## **2.1. Derecho a ser informado**

Se considera uno de los derechos de los consumidores de importancia, ya que provee datos relacionados con los productos o bienes que va a adquirir el consumidor dentro del mercado; destaca la importancia de dicho derecho, ya que la información que adquiere el consumidor es asimétrica; es decir imperfecta, puesto que los productos u oferentes no suministran una información eficaz tendiente a reducir costos económicos y sociales; el que se le asegure al consumidor o usuario la obtención de datos, características y demás conocimientos reales, antes de adquirir un bien o contratar un servicio, es un aspecto substancial, la existencia de esta información permite actuar, adoptar o posibilitar con prudencia y responsabilidad, una correcta decisión.

---

<sup>14</sup> Von Mises, Ludwin. **El Mercado** Pág. 13

Dentro de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, éste es uno de los principales derechos de los consumidores, ya que tiene como finalidad proporcionar a los consumidores y usuarios, en forma cierta y objetiva, la información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características de los productos o servicios.

Siendo obligación del proveedor cumplir con este derecho, éste debe considerarse como un principio para mejorar las condiciones de vida de las personas. Los proveedores deben proporcionar la debida información sobre las condiciones de los productos o servicios disponibles en el mercado, indicando además, si son nuevos, usados o reconstruidos; así como también, sobre su precio, características, cualidades, contenido, riesgos, fecha de expiración del producto, que en muchos casos no está impreso, y si lo está se encuentra en lugar oculto.

Esta información debe ser cierta, oportuna y adecuada; no sólo en cuanto a las meras condiciones, sino también, a sus peligros. Es obligación del proveedor informar sobre los siguientes aspectos importantes: el precio final y las medidas de un producto, como su peso y volumen.

El precio de los bienes debe estar marcado en los envases, empaques o en cualquier otro medio que facilite su lectura, lo que se pretende regular es la necesidad de conocer el precio final del mismo antes de adquirirlo, sin que se precise para ello iniciar la relación de consumo; esto permite que el consumidor compare precios y elija al proveedor que le ofrezca los más adecuado a su economía.

El cumplimiento de la exhibición del precio y la indicación de las medidas de un producto son determinantes para que el consumidor esté seguro que al adquirir por

ejemplo, un metro de cable o un litro de aceite, el precio corresponda a la unidad que está comprando.

## **2.2. Derecho a la protección de la salud**

Lo que busca este derecho es que se eviten las situaciones de riesgo en los consumidores; por lo tanto, los bienes y servicios destinados a los consumidores y usuarios deberán presentarse de forma que no existan peligros para su salud y seguridad; si estos peligros se presentan, deberán ser retirados del mercado por procedimientos rápidos y simples.

Los poderes públicos velarán por la seguridad, calidad y salubridad de los bienes y servicios ofertados en el mercado. El derecho a la vida, es un derecho fundamental, por su estrecha relación con el derecho a la salud, por eso se afirma que ambos derechos son inseparables y en ese orden de ideas los proveedores en general, al introducir bienes o productos al mercado, deben tener cuidado de que los mismos no representen un daño para la vida y la salud humana, por lo que tienen la obligación de incorporar en el empaque respectivo, los ingredientes que se utilizaron en su composición, a fin de garantizar que el consumo o uso de estos productos no ponga en peligro la integridad de las personas.

Cualquier producto no debe suponer un riesgo a la vida, salud o seguridad del consumidor si es usado en condiciones normales o previsibles, especialmente en los medicamentos en general, se debe facilitar a los consumidores instrucciones en español sobre su uso adecuado e información, sobre riesgos y advertencias inherentes al consumo a que se destinan.

En lo que se refiere a la prestación de servicios riesgosos, el proveedor deberá adoptar las medidas necesarias para que se realicen en adecuadas condiciones de seguridad, informando previamente al consumidor o usuario y a quienes puedan verse afectados por tales riesgos, para que se tomen las medidas preventivas que correspondan.

En el mismo orden de ideas todo proveedor, que posterior a la introducción de un bien en el mercado de consumo, tenga conocimiento de la existencia de peligros o riesgos para la salud en el uso del mismo, especialmente en el caso de medicamentos, deberá comunicarlo inmediatamente al órgano estatal que corresponda y a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, e informar al consumidor y usuario mediante anuncios publicitarios por los medios de comunicación social adecuados al caso, sobre la existencia de tales riesgos y peligros; de ser necesario deberá proceder a retirar dichos productos del mercado, reembolsando sin mayores formalismos su importe a quienes los hubieren adquirido.

En caso de constatarse que un bien de consumo adolece de un defecto que constituye un peligro o riesgo aun utilizándolo adecuadamente, el proveedor del mismo deberá retirarlo del mercado o sustituirlo por otro a su costo. En todo caso, el proveedor deberá devolver al consumidor lo pagado por el producto, contra la presentación de éste en su respectivo envase cuando proceda y el documento que acredite la adquisición del mismo.

### **2.3. Derecho a la seguridad**

Este derecho tiene el fin de proteger y garantizar todo producto o servicio que sea ofrecido en el mercado, ya sea para uso o consumo y que esté exento de riesgo para la seguridad, la salud o la vida del consumidor y además, que no signifique un daño al

medio ambiente. La ley de Protección al Consumidor y Usuario obliga a los proveedores, fabricantes, importadores, comerciantes y demás prestatarios de bienes o servicios, al cumplimiento de la obligación de conceder seguridad a sus productos.

Todos los bienes o servicios que puedan suponer un riesgo para la salud o la integridad física de los consumidores o usuarios, deben comercializarse observando los mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar la seguridad de los mismos.

Este derecho se refleja en normas de carácter administrativo, que establecen controles sobre la fabricación y la prestación de productos en el mercado, con el fin de disminuir riesgos instrumentándola de manera preventiva.

#### **2.4. Derecho a la elección**

Consiste en la libertad individual que tiene el consumidor o usuario de acceder a una amplia variedad de productos o servicios para elegir aquél que más convenga a sus deseos y necesidades y a precios competitivos.

Para ello es necesario asegurar la existencia de una libre competencia que permita una oferta de precios competitivos. La libre elección tiene relación con el hecho de que el consumidor debe voluntariamente elegir el producto que quiere adquirir o el servicio que desea le sea prestado, la voluntad del consumidor no debe estar sujeta a condición ni a presión alguna.

El consumidor tiene el poder de elegir los bienes y contratar los servicios que satisfagan mejor sus necesidades y por eso es necesario que se tome el tiempo para comparar precios, calidades, garantías, beneficios y sobre todo el buen trato que le da el proveedor, ya que en la medida que el consumidor tome conciencia de esta libertad, podrá modificar a su favor la existencia de los bienes y servicios que cumplen con sus expectativas y así decidir por su derecho a elegir la permanencia o extinción de bienes y servicios en el mercado.

Escoger o elegir libremente se reduce a un acto voluntario y que nace en el consumidor para satisfacer sus necesidades o simplemente para darse un gusto, la importancia está en que esa voluntad no sea limitada por presiones, para ejemplificar mejor se menciona que: Una persona es invitada por teléfono a una reunión en la cual el proveedor le ofrece un determinado servicio o producto; sin embargo, en la misma le ofrecen bebidas y degustaciones sin límite y costo, por lo que el consumidor compra o contrata debido al ambiente agradable, aunado a la situación de ser víctima de la persuasión de los vendedores capacitados para resaltar las virtudes del producto o servicio, omiten sus deficiencias y ofrecen un sinnúmero de beneficios y derechos que finalmente no se estipulan en el contrato o no señalan obligaciones que si están contempladas en el contrato que se firma, pero no se lee.

El consumidor tiene el derecho a elegir, sólo que debe ser capaz de elegir bien, lo que implica que si escoge un producto o servicio que se ofrece en el comercio informal no estará protegido por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, en cambio si se prefiere el comercio formal podrá gozar de derechos y garantías. Otro punto importante en el derecho a la elección, es el que tiene relación con la posibilidad de escoger entre una variedad de productos y servicios ofrecidos con mayor y menor calidad, con mayor y menor precio; es decir, lo que más se ajuste a las necesidades, intereses o gusto del consumidor.

## **2.5. Derecho de retracto**

Es el derecho que tiene el consumidor de dejar sin efecto la aceptación del contrato en un plazo establecido, contado a partir de la fecha en que se entregue la cosa o se celebre el contrato, sin responsabilidad alguna.

Este derecho no puede ser dispensado ni renunciado. Es obligación del proveedor informar por escrito al consumidor sobre esta facultad de revocación en todo documento que se le presente al consumidor. Una norma de esta índole tiene por efecto darle al consumidor el derecho de poder revocar el contrato celebrado entre las partes.

Entonces, el contrato en las relaciones de consumo es aquel acuerdo de voluntades entre un consumidor y un proveedor sobre la entrega de un producto o la realización de un servicio a cambio de un precio, por lo que en el derecho a la libertad de contratación se hace evidente la libertad del consumidor de escoger y elegir los productos o servicios que mejor satisfagan sus necesidades en uso del libre albedrío, libertad de contratación y la autonomía de la voluntad.

Un acuerdo celebrado entre un consumidor y un proveedor, de acuerdo con lo antes anotado tiene carácter vinculante. Ese carácter de obligatoriedad se fundamenta en la autonomía de la voluntad, misma que faculta a cada individuo a comprometerse en sus relaciones libremente; como consecuencia, una vez ejercida tal libertad no podrá librarse de la obligación y de cumplir con la palabra escrita.

Sin embargo, la autonomía de la voluntad sufre cierta limitación por aplicación de la normativa de protección contractual como derecho del consumidor, este derecho es la facultad que tiene el consumidor de retractarse de los contratos de adhesión, siempre dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de haberlo firmado o desde la fecha en que se hubiere celebrado fuera del establecimiento comercial, si ejercita oportunamente este derecho, le serán restituidos los valores pagados, siempre que no hubiere hecho uso del producto o servicio.

Estos contratos de adhesión de acuerdo a la definición contenida en el Artículo 47 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, “son aquellos cuyas condiciones son establecidas previamente por el proveedor, sin que el consumidor pueda discutir o modificar su contenido en el momento de firmar el contrato y la circunstancia de estar previamente redactados sin la posibilidad de ser modificados.” Aquí se hace imperativa la existencia del derecho de retracto, ya que por no existir campo para una negociación previa, pone en una marcada desventaja al consumidor.

En la modalidad de contratación por adhesión se produce un espacio de negociación menos reflexivo, potencialmente perjudicial al consumidor, el que de alguna manera coarta o limita su derecho a la libre elección y autonomía de la voluntad.

Es por eso que el legislador ha previsto mecanismos para enfrentar estas situaciones y contempla para este tipo de relaciones de consumo un resguardo jurídico al otorgarle al consumidor una opción, atendida la naturaleza de la contratación, para revisar el consentimiento otorgado. Tal es el mencionado derecho de retracto.

El retractarse es el derecho de desistir del contrato dentro de un plazo legal, que se considera como un tiempo de reflexión o período de enfriamiento en las relaciones de

consumo que se dan en este contexto especial y no es más que la facultad que tiene el consumidor de poner término en forma unilateral al contrato ya celebrado, como afirman los autores Gema Botana García y Miguel Ruiz Muñoz: "Ello implica que una vez firmado el contrato, consumidor y empresario, deben cumplir inmediatamente con sus respectivas obligaciones y que el contrato es desde ese momento perfecto siempre que no haya una declaración de revocación durante el plazo de reflexión."<sup>15</sup>

Para justificar la facultad del consumidor de retractarse de los contratos de adhesión, según el Artículo 51 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, es necesario resaltar lo normado en la legislación vigente, empezando con lo regulado en la literal i) del Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece la obligación fundamental del Estado de defender a 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; por lo tanto, esa protección por medio del reconocimiento del derecho de retracto en los contratos de adhesión, tiene un amparo legal constitucional, siendo legítima y en ningún momento se atenta contra los principios de la libre contratación y la autonomía de la voluntad.

¿En realidad el derecho de retracto en los contratos de adhesión, no atenta contra los principios de la libre contratación y la autonomía de la voluntad? Se puede responder que los principios mencionados subsisten equilibradamente en la contratación bilateral o sea aquella forma de contratar en donde las partes que intervienen tienen la plena libertad de obligarse y exigir derechos de manera recíproca; es decir, ambas crean un contrato de mutuo acuerdo; sin embargo, estos principios no están equilibradamente presentes en la forma de contratar por medio del contrato de adhesión, ya que estos contratos de acuerdo a su definición, son aquéllos que han sido escritos

---

<sup>15</sup> García, Gema Botana / Miguel Ruiz Muñoz. **Curso sobre protección jurídica de los consumidores.** Pág. 220

anticipadamente por el proveedor, sin que el consumidor pueda discutir o modificar su contenido en el momento de firmar el contrato y la circunstancia de estar previamente redactados sin posibilidad de ser modificados y no existir campo para una negociación previa, es que hace explicable la existencia del derecho de retracto. De esa forma se equilibra el poder que en la generación del contrato, la parte más débil no poseía.

## **2.6. Derecho de acceso al consumo**

Es el derecho de no ser separado abusivamente por parte de los proveedores de bienes y servicios en relación de consumo. Se les debe dar a todos los consumidores un trato igualitario en el mercado, de manera que ellos no puedan ser menoscabados en sus atributos esenciales como seres humanos. Es decir, que no sean excluidos o sean objeto de tratos inadecuados en razón de edad, credo o religión, sexo, condición económica o social, entre otros.

## **2.7. Derecho a la protección de los intereses económicos**

Este derecho abarca desde la exigencia de calidad y eficiencia de los productos y servicios, hasta la existencia de organismos administrativos y judiciales que apliquen la verdadera justicia.

Los compradores de bienes o servicios deberán ser protegidos contra los abusos de poder del vendedor, en particular respecto de: contratos tipo, establecidos unilateralmente, la exclusión abusiva en los contratos de derechos irrenunciables, las condiciones abusivas de crédito, la solicitud de pago de mercancías no solicitadas, los

métodos de venta que limiten la libertad de elección y las cláusulas contractuales que resulten lesivas o abusivas para el consumidor.

## **2.8. Derecho de acceso a la justicia**

El consumidor tiene derecho a la justa reparación de los daños y perjuicios sufridos debido a la compra o utilización de productos defectuosos o de servicios insuficientes, mediante procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos.

Las asociaciones de consumidores quedarán legitimadas para la representación y defensa de los intereses de los consumidores perjudicados, proporcionando asesoramiento y asistencia.

Es decir, que el consumidor insatisfecho tiene derecho que se le realice de nuevo el servicio o repare el producto sin costo adicional o también, que se le devuelvan las cantidades pagadas o bien que se le cambie el producto o servicio; la insatisfacción del consumidor puede depender de las evidentes fallas en el producto o servicio contratado. Mientras el proveedor tenga en su poder el producto del consumidor, es responsable de su conservación, en caso de su destrucción total o parcial da lugar a que el proveedor le reconozca una retribución equivalente al valor de dicho producto, calculado en base al precio de facturación.

Los vicios o defectos ocultos o redhibitorios, como les llama el Código Civil en el Artículo 1559, son aquellas circunstancias no manifestadas antes de adquirir un producto o contratar un servicio, que vuelven impropio o inútil el mismo para el uso a

que normalmente se destina y que de haber sido conocidos por el consumidor no lo hubiese comprado.

## **2.9. Derecho a la educación para un consumo responsable**

El consumidor tiene el legítimo derecho a recibir instrucciones en materia de consumo por parte del proveedor, para que pueda actuar informado y le permita utilizar de forma adecuada los productos o servicios que adquiere y que le permita conocer las características esenciales de los mismos, para que sea capaz de elegir con claridad y efectuar una elección racional y un consumo responsable, siendo además consciente de sus derechos y responsabilidades, por lo que es deber del consumidor, buscar los medios posibles para obtener la información necesaria.

## **2.10. Derecho a usar el libro de quejas**

En Guatemala, es el medio legalmente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, para dejar registro de las inconformidades de los consumidores y usuarios en relación a un bien o servicio adquirido

A efecto de garantizar este derecho, todo proveedor deberá poner a disposición de los consumidores en un lugar visible, un libro de quejas debidamente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, el cual deberá ser de acceso irrestricto al público, para dejar registro de su disconformidad con respecto a un producto adquirido o un servicio contratado. Cuando el proveedor tenga agencias o sucursales deberá contar con un libro de quejas en cada una de ellas.

Este libro, será el punto de partida para la solución de conflictos que surjan entre los consumidores y proveedores o usuarios y prestadores de servicios; ya que como se anotó, debe estar a la vista y en un lugar de acceso irrestricto al público en el local comercial donde se realizó la relación de consumo.

Pero se da el caso que en la mayoría de almacenes o comercios no hay libro de quejas y si hay no está a la vista o en el peor de los casos dicho libro se encuentra bajo llave y el consumidor debe solicitarlo al dependiente del almacén, violando de esta manera la legislación nacional.

No hay duda que la incorporación expresa de los derechos de los consumidores en un texto de ley es un avance importante, sobre todo, porque es una forma de reconocer la necesidad de establecer garantías en las relaciones de consumo, pero el sólo reconocimiento de los derechos no es suficiente, ya que conocer los derechos del consumidor es el primer paso, defenderlos es el siguiente, para hacerlos operativos.

## **CAPÍTULO III**

### **3. Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO)**

#### **3.1. Antecedentes**

Previo a que se determine el objeto de la creación de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, resulta conveniente determinar primeramente, que se trata de una dependencia, que su fin principal es la protección de los derechos del consumidor y usuario.

Ahora bien, en el tema de protección a los derechos del consumidor y el apareamiento de instituciones de carácter público que protegieran los derechos de los consumidores y usuarios, cabe señalar que a partir de 1985, se creó un ambiente propicio a nivel internacional y nacional, que se originó a partir de la resolución promulgada por la Organización de las Naciones Unidas, en Asamblea General (aprobó la Resolución 39/248 del 9 de abril de 1985), en donde definen el quehacer de los gobiernos en cuanto a la protección de los derechos del consumidor y la República de Guatemala, como país miembro, adquirió el compromiso de aplicar y cumplir las directrices emanadas.

En 1986, con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece en el Artículo 119 que: “Son obligaciones fundamentales del Estado:... i) La defensa de 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.”

Por lo anterior y derivado exclusivamente del Decreto 006-2003 del Congreso de la República de Guatemala, cuando se crea la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, es que efectivamente cobra vida y vigencia como se encuentra en la actualidad la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, denominada como DIACO, siendo una dependencia del Ministerio de Economía.

Con fecha 4 de septiembre de 1995, conforme el Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 425-95, se suprimió la Oficina de Control de Precios del Ministerio de Economía, encargada del control de los precios de los productos de consumo básico y estableció su competencia en cuanto a orientar, asistir e informar al consumidor lo relativo a calidad, cantidad, peso y demás características de los productos y servicios que constituyen la oferta del mercado.

El Reglamento de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, contenido en Acuerdo Ministerial 250-95 de fecha 10 de octubre de 1995, norma sus funciones y atribuciones, relacionadas con la asistencia al consumidor en sus reclamaciones contra los proveedores, facilitar información sobre las condiciones y buen uso de los productos, contribuir a minimizar la utilización de prácticas perjudiciales a los intereses económicos del consumidor y otras, por lo que de esa manera se inicia su fortalecimiento institucional.

En vista de los cambios que implicaba el mejoramiento y la modernización del marco jurídico de protección a los derechos del consumidor y usuario, dentro de las corrientes mundiales enfocadas hacia la globalización y al manejo de una economía moderna en un ambiente de libre mercado y de competencia, el Organismo Ejecutivo elaboró y envió al Organismo Legislativo el proyecto de la actual Ley de Protección al Consumidor y Usuario, considerando los enfoques modernos sobre la materia; dicho proyecto finalmente fue aprobado el 18 de febrero de 2003, por medio del Decreto 006-

2003, creando una nueva Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, entidad responsable de su aplicación y proporcionándole una normativa propia con el fin de hacer más eficiente la protección y la defensa de los derechos del consumidor y usuario.

Con el establecimiento de una economía de libre mercado en el país, el 18 de marzo de 2003 se publica la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, vigente a partir del 26 de marzo del mismo año y en el Artículo 53 establece la creación de la actual Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor –DIACO-, dependencia del Ministerio de Economía, con independencia funcional y técnica y como tal, con competencia para su aplicación en todo el ámbito nacional.

Dentro del actual marco legal una de las principales funciones que fortalece la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, es la de educar y orientar al consumidor o usuario, en cuanto a saber elegir y escoger los bienes y servicios que desee adquirir o contratar en las mejores condiciones, así como hacer valer los derechos que le asisten como tal, así también cómo y dónde puede ejercer y/o reclamar dichos derechos, ya que su visión es la de ser una institución gubernamental que busca la equidad en las relaciones de consumo, antes que ser un ente sancionador de los proveedores.

Conforme la misma normativa que creó la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, se establece también, que su existencia es transitoria, toda vez, que tendrá vigencia o duración únicamente cinco años, puesto que se deberá transformar en la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario, fecha que tendrá verificativo en 2008, cabe señalar que se tiene conocimiento del proyecto de creación de dicha Procuraduría y que actualmente se encuentra en discusión por los diputados del Congreso de la República.

### **3.2. Definición**

Conforme lo regulado en el Artículo 53 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, se define la misma como una dependencia del Ministerio de Economía, con independencia funcional y técnica, con competencia en todo el territorio nacional, siendo el órgano responsable de velar por la debida aplicación de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, así como el Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo número 777-2003 del Ministerio de Economía.

### **3.3. Competencia**

La actual Dirección de Protección al Consumidor y Usuario, funciona como una dependencia del Ministerio de Economía, según lo establece el Artículo 53 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, con independencia funcional y técnica y con competencia en el ámbito nacional, el Reglamento de dicha ley, contenido en el Acuerdo Gubernativo número 777-2003 del Ministerio de Economía, entró en vigencia el 22 de diciembre de 2003 y desarrolla los procedimientos administrativos para la aplicación de la ley.

En su Artículo 53, otorga sesenta (60) días hábiles a partir de su vigencia para que los proveedores de bienes y servicios se ajusten a las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario; este plazo venció el 18 de marzo de 2004. A su vez, en lo que respecta a los instrumentos de pesaje, el mismo Reglamento en su Artículo 11, establece el plazo de 90 días para cumplir con las regulaciones correspondientes, dicho plazo también se ha vencido.

### **3.4. Visión**

Ser el ente a nivel nacional, con recursos adecuados y personal calificado que vele por los intereses y derechos del consumidor y usuario, procurando transacciones comerciales justas y razonables en una economía de libre mercado.

### **3.5. Misión**

Fortalecer y facilitar relaciones justas y equitativas entre consumidores, usuarios y proveedores, brindando servicios eficientes para que tomen sus mejores decisiones, previniendo y sancionando toda práctica o abuso de los proveedores.

Dentro del actual marco legal, una de las principales funciones tutelares que debe implementar la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, es la de educar y orientar al consumidor o usuario en cuanto a saber elegir y escoger los bienes y servicios que desee adquirir o contratar en las mejores condiciones, así como hacer valer los derechos que le asisten como tal y cómo y dónde puede ejercer y/o reclamar dichos derechos.

Las metas a nivel institucional de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor son la administración y aplicación de la Ley y su Reglamento, asimismo; promover, divulgar y defender los derechos de los consumidores y usuarios.

Los objetivos que se persiguen son:

- a) Atender las quejas sobre inconformidades en la adquisición de productos y servicios;
- b) Mediación entre consumidores y proveedores;
- c) Resolución de quejas mediante los procedimientos que la ley determina;
- d) Informar, educar y asesorar al consumidor;
- e) Monitoreo de precios de productos de consumo popular;
- f) Verificación y vigilancia en el cumplimiento de la normativa, reglamentación y disposiciones legales y técnicas (nacionales e internacionales) vigentes para el país (tanto para bienes como servicios); y
- g) Aplicar las infracciones y sanciones que correspondan en el marco de la ley.

### **3.6. Intervención en la resolución de conflictos**

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, también tiene por objeto defender los derechos del consumidor, por medio de procedimientos para la solución de conflictos en las relaciones de consumo, los cuales se llevarán a cabo en audiencias, mismas que deberán constar en actas administrativas, según norma el artículo 79 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

El conflicto de intereses individuales derivados de una relación de consumo que da origen a una acción individual del consumidor, puede resolverse ante la Dirección de

Atención y Asistencia al Consumidor por la vía administrativa y para la debida defensa de los derechos del consumidor el artículo 78 de la Ley antes citada, pone a disposición de los consumidores y proveedores los siguientes medios alternos de solución de quejas:

**a) Arreglo directo conciliatorio**

Éste comienza con la notificación de la reclamación y citación de la primera audiencia al proveedor denunciado, esta audiencia estará orientada por un conciliador, que no necesariamente debe ser abogado, pero sí debe estar capacitado en materia de protección a los derechos del consumidor, quien tratará de conducir el desarrollo de la audiencia hacia un acuerdo que tiene como objeto equilibrar la relación de consumo, motivo del reclamo.

La primera audiencia, es un acto previo que tiene como finalidad evitar el procedimiento administrativo sancionador; es decir, es un mecanismo que puede utilizarse para encontrar alternativas de solución a cualquier problemática surgida entre consumidores y proveedores, es durante esta etapa en la que el consumidor puede ver satisfecha, al menos parcialmente, su pretensión, ya que en caso de no arribar a un arreglo directo conciliatorio deja de ser parte en las actuaciones.

En efecto, fracasado el acercamiento entre proveedor y consumidor, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor deberá continuar con una segunda audiencia para iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, previa citación.

## **b) Procedimiento administrativo sancionador**

Éste, tiene como objetivo fundamental el determinar la existencia de infracciones a los derechos de los consumidores y en su caso, deberá sancionar al proveedor conforme la ley, para el efecto se deberá abrir a prueba el expediente formado, para que el proveedor denunciado haga uso de su derecho de defensa, aportando todos los medios de prueba de descargo que considere oportunos.

No obstante lo anotado, regula el Artículo 82 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, que en cualquier momento las partes podrán conciliar, por lo que en esta fase del trámite administrativo de la reclamación, se puede concluir por conciliación.

## **c) Arbitraje de consumo**

En el caso que el proveedor y el consumidor, de mutuo acuerdo, decidan someter la controversia al arbitraje de consumo, se formalizará el trámite y demás cuestiones aplicables, de acuerdo a lo regulado en la Ley de Arbitraje.

La decisión sobre el arreglo de la inconformidad por medio del arbitraje de consumo, se confía a la reflexión de terceros ajenos al problema, pueden ser conocedores del derecho o personas que actúan con fundamento a su conciencia.

Estos procedimientos administrativos contemplados en los Artículos 77 al 98 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, se consideran que son, por regla general conciliadores, para lograr un equilibrio en las relaciones de consumo en donde el más

vulnerable es el consumidor y excepcionalmente finalizarán con una sanción, en el entendido de que se han puesto al alcance del proveedor denunciado, todas las facilidades para el respeto de los derechos del consumidor o usuario que se han violentado.

### **3.7. Ley de Protección al Consumidor y Usuario**

Mediante el Decreto número 006-2003 del Congreso de la República de Guatemala, se crea la Ley de Protección al Consumidor y Usuario y su Reglamento. Esta ley resulta ser la más importante en materia de protección a los consumidores y usuarios a nivel nacional. Fue creada, tomando en cuenta que la República de Guatemala adquirió el compromiso de aplicar y cumplir las directrices para la protección del consumidor, 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 quehacer de los gobiernos para la concreción de una efectiva protección y salvaguarda de los derechos e intereses legítimos del consumidor, aunado a que la dispersión de legislación vigente que regula el sistema económico deviene en muchos casos inoperante, contrario a los intereses del consumidor y no responde a las características de la oferta y la demanda en una economía de libre mercado, moderno, abierto y dinámico, por lo que es necesario disponer de un marco legal actualizado que desarrolle y promueva en forma efectiva, los derechos y obligaciones del proveedor y consumidor, de manera equitativa en las relaciones de consumo.

En ese orden de ideas, se emitió el Decreto 006-2003 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Protección al Consumidor y Usuario, que está vigente a partir de marzo de 2003 y el Acuerdo Gubernativo 777-2003 del Ministerio de Economía, que contiene el Reglamento de la misma ley.

Esta Ley norma en el Artículo 1 que la misma tiene por objeto promover, divulgar y defender los derechos del consumidor, establecer las infracciones, sanciones y los procedimientos aplicables en dicha materia.

Sin embargo, la simple enumeración de preceptos no es suficiente para resolver conflictos, como tampoco lo son los sujetos afectados por la realización de actos o relaciones de consumo, la realidad demuestra que las personas directamente involucradas en una problemática difícilmente se ponen de acuerdo en la búsqueda de soluciones, por ello, para la aplicación de la legislación ha sido necesaria la intervención del Estado por medio de sus instituciones y en ese sentido, se ha determinado en el Artículo 53 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, crear la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor como una dependencia especial del Ministerio de Economía, con autoridad para velar por el debido cumplimiento de los derechos del consumidor y de las obligaciones y prohibiciones del proveedor.

En virtud de lo anterior es, comprensible que las principales acciones implementadas por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, sean las dirigidas a prevenir transgresiones a los derechos del consumidor, dando a conocer a la mayor cantidad de consumidores los derechos que les reconoce la ley, para que sean ellos quienes los ejerzan y defiendan y, no limitar sus acciones a la investigación y sanción de infracciones a los derechos del consumidor, sino a continuar y fortalecer las acciones de prevención y solución de controversias.

Según regula el Artículo 2 de la Ley aquí relacionada, están sujetos a sus disposiciones 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.

De lo anterior se infiere que los actos jurídicos que protege la Ley son las relaciones de consumo, donde la principal obligación del proveedor se traduce en la entrega del producto o la efectiva realización del servicio contratado y la del consumidor en pagar el precio en la forma y modo convenido, para la satisfacción de sus necesidades.

La compraventa de productos o la contratación de servicios no siempre son actos de consumo, a menudo se adquieren bienes y se utilizan servicios de personas que no están actuando en calidad de proveedor; es decir, el negocio no es parte de sus actividades comerciales, cuando esto sucede el comprador no tiene la calidad de consumidor, ni el vendedor que interviene tiene la calidad de proveedor, es una relación jurídica entre particulares que no es protegida por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario; por ejemplo, si se compra una casa de habitación a otra persona que no se dedica a vender casas, se realiza una compraventa civil objeto de la legislación civil; un distribuidor que compra productos al fabricante, realiza una compraventa mercantil objeto de la legislación mercantil, pero cuando se adquieren productos o servicios para el consumo personal o familiar, de otra persona que su actividad comercial es la venta de esos productos o la prestación de servicios, entonces la relación jurídica es protegida por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, porque constituye un acto de consumo; por ejemplo, cuando se compra una estufa en un establecimiento comercial que se dedica a la venta de electrodomésticos.

El Artículo 2 del Decreto número 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene el Código de Comercio regula: “Comerciantes. Son comerciantes quienes ejercen en nombre propio y con fines de lucro, cualesquiera actividades que se refieren a lo siguiente: 1º. La industria dirigida a la producción o transformación de bienes y a la prestación de servicios; 2º. La intermediación en la circulación de bienes y a la prestación de servicios; 3º. La Banca, seguros y fianzas; y 4º. Las auxiliares de las anteriores.” Constituyéndose entonces la economía informal como comerciantes de

hecho y no de derecho, por lo que no es objeto de regulación por parte de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.

Actualmente la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, asesora a los consumidores a consumir en los comercios legalmente constituidos (formales), para garantizar así la protección de sus derechos, de conformidad con la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

La Ley citada es aplicable en forma supletoria en las relaciones de consumo que cuentan con leyes especiales, así como en los servicios públicos con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los órganos que la misma contemple, en virtud de lo regulado en el segundo párrafo del Artículo 2 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

La Ley también regula en el Artículo 2 párrafo tercero, “que no será aplicable a los servicios personales prestados en virtud de una relación laboral, ni a los servicios profesionales o técnicos para cuyo ejercicio se requiera tener título facultativo.”

Lo antes anotado se explica en virtud de que la relación laboral se da entre patrono y trabajador, con el intercambio de la fuerza de trabajo a cambio de un salario y cualquier controversia que surja de esta relación, se ventila con aplicación del Código de Trabajo y en el caso de los servicios profesionales o técnicos, la relación genera un contrato de servicios profesionales a cambio de honorarios y sujeta a responsabilidad profesional, por lo que todos los profesionales que ofrezcan o presten servicios, están obligados a cumplir estrictamente con la ética de su profesión y con lo ofrecido, observando lo dispuesto en el Código de Ética Profesional y lo regulado por los colegios profesionales respectivos.

La Ley en el Artículo 4 reconoce derechos básicos al consumidor, los cuales a continuación se detallan:

- 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 libre 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 pudieren presentar;
- 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;
- 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, publicite o marque el producto en el establecimiento comercial respectivo;
- h) La devolución al proveedor de aquellos bienes que éste 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 envío 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 permita conocer y ejercitar sus derechos y obligaciones; y
- j) Utilizar el libro de quejas o el medio legalmente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, para dejar registro de disconformidad con respecto a un bien adquirido o un servicio contratado.”

La Ley de Protección al Consumidor y Usuario también regula el equilibrio de estos derechos, ya que en su Artículo 5 norma obligaciones del consumidor, siendo los siguientes:

1. “Pagar por los bienes o servicios en el tiempo, modo y condiciones establecidas en el convenio o contrato;
2. 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; y
3. Prevenir la contaminación ambiental mediante el consumo racional de bienes y servicios.”

La Ley para mantener un equilibrio no sólo le reconoce derechos al consumidor sino que al proveedor también y en ese sentido norma en el Artículo 14 que son derechos del proveedor:

- 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; y
- c) El libre acceso a los órganos administrativos y judiciales para la solución de conflictos que surgieren entre proveedores y consumidores o usuarios.”

El cuerpo normativo analizado faculta a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor a sancionar a los proveedores que incurran en infracción y caso especial de infracción a los derechos del consumidor, por medio del procedimiento administrativo establecido.

La vigencia de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, reviste gran importancia dada la desventaja a que se enfrenta el consumidor en las relaciones de consumo con lo proveedores de bienes y servicios; sin embargo, al transcurrir los años tales disposiciones legales se pueden convertir en inoperantes, limitadas o incompletas, debido a que el comercio es cambiante y se transforma a cada momento; por ejemplo, se menciona que existen abusos en la prestación de servicios hospitalarios, compraventa y arrendamiento de vehículos, contratos de vacaciones en la modalidad de tiempos compartidos, venta de mascotas e inclusive en las relaciones de consumo por medio del internet, que en la actualidad no están normadas específicamente, por lo que resulta complicado aplicar la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

El Artículo 107 por su parte norma que el Congreso de la República deberá emitir el Decreto que convierta a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, en la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y Usuario, en un plazo de cinco años a partir de la vigencia de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, lo cual entonces debe suceder en 2008; sin embargo, debido a la trascendencia del tema de protección

a los derechos del consumidor y usuario, es posible que suceda en un plazo menor, si existe la voluntad política en el Organismo Legislativo.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)**

#### **4.1. Antecedentes**

En 1881, las telecomunicaciones en Guatemala se iniciaron con el servicio telefónico entre la ciudad de Guatemala y la ciudad de la Antigua Guatemala. En 1884, se extienden a Quetzaltenango.

En 1890, se constituyó la compañía privada Teléfonos de Guatemala, la que posteriormente fue intervenida por el Estado de Guatemala y con ello, se estableció la Dirección General de Teléfonos y el proyecto telefónico.

En 1926, la empresa extranjera Tropical Radio & Telephone Co. inicia sus operaciones en comunicaciones internacionales, esta empresa tenía en arrendamiento la estación radioeléctrica internacional en la ciudad de Guatemala. En 1927, se instalaron los primeros teléfonos automáticos.

El 3 de octubre de 1938, por medio del Decreto Gubernativo 21-51, se crea la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones que funcionaría bajo el nombre de Radiocomunicaciones Nacionales y, se encargaría del establecimiento de las tarifas telefónicas.

En 1971, se fusionan las empresas Dirección General de Teléfonos, Proyectos Telefónicos y la Tropical Radio & Telephone Co. y mediante Decreto número 14-71 del Congreso de la República de Guatemala, se creó la empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL).

En 1986, se otorga en concesión por un periodo de 15 años, una banda de telefonía celular en 800 MHz a la empresa denominada Comunicaciones Celulares, Sociedad Anónima, (antes COMCEL ahora TIGO). En 1996, se promulgó la Ley General de Telecomunicaciones.

En 1997, GUATEL traslada sus principales activos a Telecomunicaciones de Guatemala, Sociedad Anónima. En 1998, se privatiza la misma. En 1999, ingresan al mercado de la telefonía celular las siguientes empresas: Servicios de Comunicaciones Personales Inalámbricas, Sociedad Anónima (antes TELGUA ahora CLARO), y Telefónica Móviles, Sociedad Anónima (MOVISTAR).

En el 2000, inicia también operaciones en el país la empresa Bellsouth Guatemala Cía. S.C.A. La cual fue posteriormente vendida a Telefónica. En el 2004 como consecuencia del crecimiento de la telefonía celular, se efectúa un cambio en el número nacional de abonado en Guatemala.

En el 2005, se realizan acciones de protección a los consumidores, en beneficio de los mismos, en los servicios de telecomunicaciones.

Guatemala, cuenta con 18 operadores de telefonía local, 3 competidores de telefonía móvil, y 16 empresas que brindan servicios como operadores de puerto internacional, además de muchas empresas que proveen servicios de internet en todo el país.

El superintendente es la máxima autoridad de la Superintendencia de Telecomunicaciones, y ejerce funciones de conformidad con lo estipulado en la Ley General de Telecomunicaciones. Además de las atribuciones derivadas de las funciones propias de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

La Superintendencia de Telecomunicaciones se encuentra dividida en cuatro gerencias principales, cada una de las cuales está a cargo de un gerente de área. Las cuatro gerencias principales son: Gerencia administrativa, Gerencia jurídica, Gerencia de regulación de telefonía, y Gerencia de regulación de funciones.

#### **4.1.1. Creación**

La Ley General de Telecomunicaciones establece un nuevo marco regulatorio, crea la Superintendencia de Telecomunicaciones como ente eminentemente técnico, y crea un fondo destinado a subsidiar mediante mecanismos de mercado, servicios de telefonías en áreas de bajos ingresos a nivel rural y urbano. La Superintendencia de Telecomunicaciones fue creada por el Decreto 94-96 del Congreso de la República de Guatemala que contiene la Ley General de Telecomunicaciones.

La Superintendencia de Telecomunicaciones está adscrita al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y cuenta con independencia para el ejercicio de sus atribuciones y funciones.

La Superintendencia de Telecomunicaciones es miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Comisión de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA) y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), el Foro de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (REGULATEL), Iniciativa de Telecomunicaciones del Plan Puebla Panamá.

De conformidad con los lineamientos de gobierno 2004-2008, la dinámica de las actividades del sector de telecomunicaciones tiene por objeto mejorar la calidad del servicio, expandir la cobertura al área rural, defender los intereses del consumidor y fortalecer el ente regulador y su función de vigilancia. En ese sentido, se han propuesto dos líneas, de las cuales, una es fortalecer el rol de la Superintendencia de Telecomunicaciones, para que exista un ente con capacidad coercitiva y reguladora para generar un mercado más competitivo, redundando en beneficios directos al consumidor.

De ahí, que es oportuno velar por que tenga las herramientas necesarias para ejecutar y asegurar un buen funcionamiento del mercado de telecomunicaciones dentro de reglas que promuevan la competencia. El Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005 orienta el quehacer de la Superintendencia de Telecomunicaciones, especialmente en los componentes estratégicos Guate Crece y Guate Compite.

En el primero, la Superintendencia de Telecomunicaciones elabora y administra el Plan de Numeración considerando las necesidades que surgen como consecuencia del crecimiento del mercado de las telecomunicaciones. En el segundo, la Superintendencia de Telecomunicaciones, tiene como tarea velar por el respeto de una ley que tiene como objeto ser el marco del desarrollo de actividades de telecomunicaciones, lo cual es una condición básica para que se de un ambiente

propicio para la inversión, el uso eficiente de los recursos y la promoción de las exportaciones.

Igualmente, el ente regulador debe tener la capacidad de enfrentar los compromisos que se encuentran en el capítulo trece del Tratado de Libre Comercio celebrado entre Centroamérica y los Estados Unidos de América. Estos compromisos consisten en garantizar condiciones favorables para que se de la libre competencia en el mercado de las telecomunicaciones y trae obligaciones específicas que propugnan por la independencia del ente y mejorar su capacidad coercitiva.

Por tales motivos y para poder cumplir los compromisos de los Acuerdos de Paz y del Tratado de Libre Comercio y en el marco de los Lineamientos de Gobierno 2004-2008 y del Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005, la Superintendencia ha iniciado el análisis del marco regulatorio vigente y está preparando una propuesta de iniciativa de ley que propicie condiciones favorables para el ejercicio de sus funciones en su contexto para apuntalar la inserción de la economía nacional en el ámbito global.

#### **4.2. Definición**

Los países de Centroamérica ven en la integración regional un instrumento importante para lograr el desarrollo y bienestar de la región al facilitársele la inserción en el mercado global de bienes y servicios.

En la región existe cada día más, una mayor dinamización de las relaciones comerciales mediante la promoción de bienes y la cooperación regional. Lo anterior está produciendo en la región una demanda acelerada de los servicios de

telecomunicación como medio principal para alcanzar objetivos de desarrollo y bienestar.

La transformación de las telecomunicaciones y la convergencia dentro del marco del desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ha llevado al establecimiento de nuevas normas, que antes habían sido recomendadas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para dar paso a las negociaciones multilaterales. Debido a que las telecomunicaciones se comportan como la columna vertebral del comercio, tanto de bienes como de servicios, su eficiencia y calidad son fundamentales en el adecuado desarrollo del comercio internacional, dentro de lo cual está inmerso el papel que le corresponde a la Superintendencia de Telecomunicaciones.

#### **4.3. Competencia**

La Superintendencia de Telecomunicaciones es un organismo eminentemente técnico del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, que como funciones principales tiene las siguientes:

- a) Administrar y supervisar la explotación del espectro radioeléctrico;
- b) Administrar el Registro de Telecomunicaciones;
- c) Dirimir las controversias entre operadores surgidas por el acceso a recursos esenciales;
- d) Elaborar y administrar el Plan Nacional de Numeración;

- e) Aplicar cuando sea procedente, las sanciones contempladas en la Ley General de Telecomunicaciones; y
- f) Participar como el órgano técnico representativo del país, en coordinación con los órganos competentes, en las reuniones de los organismos internacionales de telecomunicaciones y en las negociaciones de tratados, acuerdos y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones.

#### **4.3.1. En telefonía**

Dictaminar en casos de acceso a recursos esenciales.

- a) Promover normativas para promover el desarrollo de las telecomunicaciones en el país;
- b) Administración de los planes nacionales de señalización y numeración;
- c) Seguimiento a la implementación de las modificaciones por la implementación del Tratado del Libre Comercio entre Estados Unidos y Centro América (CAFTA);
- d) Participación en las negociaciones del Tratado de Asociación con la Unión Europea;
- e) Representación en diversas organizaciones, tales como: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), Comisión de Telecomunicaciones de Centro América (COMTELCA), Foro de Entes Reguladores de Telefonía (REGULATEL), entre otras; y

f) Seguimiento al tema de Ciberseguridad en el país.

#### **4.4. Visión**

Un mercado de servicios de telecomunicaciones con amplia diversidad y cobertura nacional, ofertados dentro de un marco de abierta competencia.

#### **4.5. Misión**

La misión de la Superintendencia de Telecomunicaciones está comprometida a velar por el cumplimiento de la ley, fomentar el libre mercado de telecomunicaciones y optimizar sus recursos fundamentales.

#### **4.6 Asuntos internacionales**

En la Ley de Telecomunicaciones la Superintendencia de Telecomunicaciones además de promulgar la representatividad del Estado en temas de telecomunicaciones, fue creada como una institución eminentemente técnica, razón por la cual es necesaria la función y el apoyo en asuntos internacionales relacionados con la actualización en tecnología aplicada a las telecomunicaciones, y esto es posible a través de relaciones directas con instituciones homólogas de otros países del mundo y organismos internacionales que se ocupan del mismo tema; de esa cuenta es que durante el 2004 la coordinación internacional ha tenido una participación activa en actividades como las mencionadas a continuación:

- a) Se desarrolló una labor de coordinación institucional con instituciones como Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas (COPRE), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT), Programa Nacional de Competencia (PRONACOM), Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Economía (MINECO), Salud Pública y otros; primero, para identificar los proyectos actuales sobre temas relacionados con la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, con el objeto de unificar los esfuerzos dispersos en uno solo; y segundo, para lograr el cumplimiento de la meta de la Declaración de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en cuanto a fomentar una asociación mundial para el desarrollo, que busque la aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar a países menos favorecidos, apuntalando la construcción de telecentros digitales en todo el país;
  
- b) Se desarrolló la estructura funcional necesaria para el diseño de la Estrategia Nacional de Telecomunicaciones y su Plan Maestro que incluirá todas aquellas acciones tendientes al fortalecimiento del sector, la generación de mejores condiciones para los usuarios de los servicios y el apuntalamiento de la regulación, incluyendo entre otros temas la gobernanza del internet; y
  
- c) Se dio seguimiento a los proyectos del Plan Puebla Panamá; es decir, conectividad rural, que busca implementar inversiones subsidiarias en el área rural con el objeto de llevar comunicación e infraestructura a las poblaciones y la facilitación del acceso a las telecomunicaciones para las poblaciones sin comunicación, la Autopista Mesoamericana de la Información, cuyo objetivo es la implementación de una infraestructura centroamericana de fibra óptica para comunicaciones, haciendo uso físico de la infraestructura eléctrica del Sistema de Interconexión Eléctrica de América Central (SIEPAC,) para el abaratamiento de los costos de

comunicación entre los países de Centroamérica y hacia el resto del mundo, Telecentros cuyo objetivo cumple con la iniciativa del Plan Puebla Panamá de Conectividad, el desarrollo de las condiciones básicas de inversión privada para la creación de un Network Access Point cuyo objetivo es la generación de interconectividad de voz, datos, video, entre otros, para el tráfico de internet, ente otros.

#### **4.7. Logros**

El logro más significativo que tiene trascendencia nacional e internacional, fue el proceso y ejecución del cambio al Plan Nacional de Numeración, el cual dio inicio con la publicación de la propuesta de cambio por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones que culminó en enero de 2004, posteriormente se recibieron algunas observaciones a la misma por parte de interesados.

La Gerencia de Regulación de Telefonía realizó un análisis de los comentarios recibidos y llevó a cabo reuniones con los operadores del sector con relación al tema, concluyendo que la mejor opción para ampliar la capacidad del universo de numeración móvil era aumentar a 8 dígitos los números de los suscriptores fijos y móviles determinando que la fecha del cambio sería el 18 de septiembre de 2004.

Con el objeto de llevar a cabo la implementación exitosa del cambio a 8 dígitos, se procedió a la conformación de una comisión de trabajo integrada por una comisión técnica y una comisión de comunicación, ambas con activa participación de los operadores de red local y puerto internacional.

La Superintendencia de Telecomunicaciones y su proyección internacional, generó un conjunto de estrategias que están permitiendo la realización de los siguientes proyectos:

- a) Atención y apoyo al Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con el objeto de coadyuvar al alcance de las metas de promoción de la investigación y el desarrollo en el campo de informática y comunicaciones;
- b) Apoyo al Ministerio de Educación, en sus proyectos de actualización y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el mejoramiento del sistema nacional de educación;
- c) Reconversión de los esfuerzos en el tema de telecomunicaciones bajo la iniciativa del Plan Puebla Panamá, para la ejecución de los proyectos ya indicados;
- d) Representatividad del Estado ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información.

En los países más avanzados se puede hablar de un servicio universal de las telecomunicaciones, ya que en casi la totalidad de los hogares existe al menos una línea telefónica. Sin embargo, en países como Guatemala donde la infraestructura de telecomunicaciones es todavía incipiente, es más adecuado el término acceso universal.

En este caso, las políticas en telecomunicaciones deberán estar enfocadas a que la población tenga la oportunidad de utilizar los servicios de telecomunicaciones, si no directamente en sus hogares, sí a una distancia razonable de los mismos, ya sea en la modalidad de casetas telefónicas públicas o de telecentros. Por otro lado, las políticas

en el tema de telecomunicaciones también deben responder a las exigencias actuales de mercado, como lo es la dificultad de separar los servicios de voz, texto, imágenes y datos en un entorno digital; lo cual pone de manifiesto los retos que esta homologación tecnológica plantea para la regulación.

#### **4.8. Intervención en la resolución de conflictos**

Los conflictos surgidos entre particulares, ya sea entre operadores o entre operadores y usuarios, en materia de telecomunicaciones, deberán ser resueltos por las partes a través de los procedimientos judiciales previsto en las leyes respectivas. Sin embargo, en este tipo de conflictos las partes podrán utilizar métodos alternativos para la resolución de los mismos, tales como la conciliación o el arbitraje. Si existiere acuerdo entre las partes para resolver el conflicto mediante cualquiera de estos métodos alternativos, dicho acuerdo será plenamente válido y obligará a las partes a utilizar dichos procedimientos y atenerse a lo resuelto en ellos.

En tales casos, serán aplicables la legislación nacional sobre la materia y en su caso, los acuerdos, tratados y convenios internacionales ratificados por el Gobierno de Guatemala.

El 15 de marzo de 2005, el Viceministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ingeniero Roberto Abraham Díaz Marroquín y el Viceministro de Inversión y Competencia del Ministerio de Economía, licenciado Luis Oscar Estrada Burgos, celebraron un Convenio de Cooperación Interinstitucional de acuerdo a los siguientes objetivos:

- a) Brindar un servicio eficiente y coordinado de atención a los consumidores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones, que vean afectados sus intereses por abusos en el cobro de servicios de telecomunicaciones y así proteger sus derechos;
- b) Unificar esfuerzos en las acciones orientadas a resolver las denuncias de abusos económicos, que pudieran cometer las entidades proveedoras de servicios de telecomunicaciones, en detrimento de los intereses de los consumidores y usuarios de dichos servicios; y
- c) Coordinar los esfuerzos con el fin de asegurar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la Ley y Reglamento de Protección al Consumidor y Usuario.

Compromisos adquiridos:

A) El Ministerio de Economía, por medio de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, actuará con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en el ámbito de su competencia para ejercer un efectivo control de la contratación, tasación, facturación, cobro y prestación de servicios de telecomunicaciones, a los consumidores y usuarios como destinatarios finales; en ese orden de ideas acordaron lo siguiente:

- a) Abrir expediente, atender e investigar las denuncias que se presenten sobre cualquier conflicto surgido entre consumidores y/o usuarios finales y operadores de telecomunicaciones; aplicándoles los procedimientos administrativos establecidos en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario;

- b) Solicitar la colaboración del personal técnico especializado de la Superintendencia de Telecomunicaciones, por medio de la dependencia correspondiente, debiéndose establecer el mecanismo adecuado para lograr verificaciones efectivas de los sistemas de medición de los operadores de telecomunicaciones, en la substanciación de las quejas, que involucren a ambas instituciones;
- c) Informar al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones, de los casos que se consideren de su competencia, para que ésta realice las acciones pertinentes que el caso amerite;
- d) Informar al despacho del Superintendente de Telecomunicaciones, de los caos extraordinarios que ameriten su atención, para que se le de el trámite y resolución conforme a la ley, si del estudio de las actuaciones se establece que la misma es la competente;
- e) Aplicar los procedimientos administrativos establecidos en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, a las quejas presentadas por los consumidores y/o usuarios finales en contra de los operadores de telecomunicaciones, para lograr acuerdos satisfactorios o en su caso la aplicación de la sanción que la ley establece;
- f) Mantener comunicación constante entre Ministros, Viceministros y entre la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y la Superintendencia de Telecomunicaciones, sobre asuntos que conciernan a las instituciones;
- g) Coordinar la elaboración del Programa Anual de Verificaciones de los Instrumentos de Medición, relacionados con las comunicaciones, así como su cumplimiento; y

- h) Proporcionar la información que la Superintendencia de Telecomunicaciones solicite para que le permita desempeñar en mejor forma, las funciones que la ley le establece.
- B) El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones, actuará conjuntamente con el Ministerio de Economía, por medio de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente convenio, comprometiéndose a realizar lo siguiente:
- a) Proporcionar la información legal, técnica y administrativa pertinente, que permita a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor del Ministerio de Economía, realizar su labor investigativa y de informar objetivamente a los consumidores y/o usuarios de servicios de telecomunicaciones;
  - b) Dar inmediato seguimiento a los informes, solicitudes y/o peticiones que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor del Ministerio de Economía envíe, aplicando lo que la ley norme según el caso, informando en el menor tiempo posible de lo actuado;
  - c) Mantener en situación de disponibilidad a una persona como mínimo, que posea conocimientos técnicos en materia de telecomunicaciones, para que participe en las verificaciones que realice la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y que surjan con motivo de quejas presentadas en contra de operadores de telecomunicaciones en cumplimiento del Programa Anual de Verificación definido en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario; para ambos casos deberá establecerse conjuntamente el mecanismo adecuado al respecto;

- d) Facilitar y proporcionar a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, la información técnica necesaria mediante informes que se le soliciten para obtener los criterios técnicos necesarios para dar trámite a las quejas que requieran de esa información especializada;
- e) Velar por que los operadores de telecomunicaciones cumplan con el Programa Anual de Verificación de los Instrumentos de Medición, de acuerdo a lo que establece la Ley y Reglamento de Protección al Consumidor y Usuario;
- f) Apoyar a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en el estudio, análisis y en las actividades necesarias para la aprobación y registro de los respectivos contrato de adhesión de los servicios que prestan los operadores de telecomunicaciones;
- g) Mantener comunicación constante entre Ministros, Viceministros, la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, sobre asuntos que conciernan a ambas instituciones;
- h) Colaborar con la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, en realizar capacitaciones, pláticas y/o cursos sobre conocimientos técnicos en materia de telecomunicaciones y sistemas de medición, utilizados por los operadores de telecomunicaciones, al personal de los departamentos involucrados; y
- i) Otras actividades que de mutuo acuerdo se establezcan.

La vigencia del presente Convenio empezó a partir de su suscripción, por un plazo indefinido y solamente por mutuo acuerdo podrá rescindirse en cualquier tiempo, y la

intención de rescindirlo deberá hacerse saber a la otra parte por escrito, con un plazo mínimo de dos meses de anticipación.

#### **4.9. Ley General de Telecomunicaciones**

La Ley General de Telecomunicaciones establece un nuevo marco regulatorio, crea la Superintendencia de Telecomunicaciones como ente eminentemente técnico, y crea un fondo destinado a subsidiar mediante mecanismos de mercado, servicios de telefonía en áreas de bajos ingresos a nivel rural y urbano.

Para la promulgación de esta ley se consideró que era necesario contar con una adecuada normativa que regulara los sistemas y servicios de telecomunicaciones y asegurar permanentemente la prestación de estos servicios a la población, de acuerdo con las necesidades del desarrollo económico del país.

El objeto de la Ley General de Telecomunicaciones, contenida en el Decreto 94-96 del Congreso de la República de Guatemala, según el Artículo 1 es: “establecer un marco legal para desarrollar actividades de telecomunicaciones y normar el aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico, con la finalidad de apoyar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, fomentar la competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones; proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones, y apoyar el uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico.”

El Artículo 2 de la Ley citada regula que: la misma es aplicable tanto a los usuarios como a los proveedores que operan y comercializan servicios de telecomunicaciones en el territorio nacional y por medio del Artículo 5 del mismo cuerpo legal se crea la Superintendencia de Telecomunicaciones -SIT-, órgano técnico del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda -CIV-, encargada de velar por el cumplimiento de la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.

En materia de protección a los derechos del usuario de los servicios de telecomunicaciones la Ley General de Telecomunicaciones norma en el Artículo 78 que cualquier conflicto que surja entre particulares y proveedores, deberá ser resuelto por los interesados por medio de los procedimientos judiciales previstos, sin embargo se podrán utilizar métodos alternos de solución de controversias, como la conciliación y el arbitraje, por lo que el acuerdo entre las partes al resolver el conflicto mediante cualquiera de estos métodos alternativos será plenamente válido y obligará a las partes a atenerse a lo resuelto en ellos.

En ese sentido, el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda -CIV- por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones -SIT- y el Ministerio de Economía -MINECO- a través de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor -DIACO- en fecha 15 de marzo de 2005, suscribieron un Convenio de Cooperación Interinstitucional para poner a disposición de los consumidores o usuarios y los proveedores de servicios de telecomunicaciones, el arreglo directo conciliatorio para la solución de controversias, a llevarse a cabo aplicando la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

Las sanciones impuestas por esta ley son las siguientes:

“Artículo 79. Disposiciones generales. Las infracciones a las normas de la presente ley y a las disposiciones internas de la Superintendencia, serán sancionadas por ésta de conformidad con lo estipulado en el presente capítulo. Las sanciones se impondrán mediante resolución debidamente fundamentada y razonada por la Superintendencia.”

“Artículo 80. Unidades de multas. Las multas se fijarán en unidades de multa (UMA) determinadas por la Superintendencia en la resolución respectiva. El valor de cada UMA será equivalente a un dólar de los Estados Unidos de América. Para la determinación de la equivalencia del quetzal, moneda de curso legal en la República de Guatemala, frente al dólar, se aplicará la tasa de cambio promedio ponderado al tipo de dicha moneda, que rija en el mercado bancario guatemalteco el día en que se emita la resolución que imponga la sanción respectiva.”

“Artículo 81. Infracciones y multas. Se establecen las infracciones y multas siguientes:

1. Multa de 1,000 a 10,000 UMAS por:
  - a) Usar las bandas de frecuencias para radioaficionados en contra de lo estipulado en esta ley.
  - b) Causar interferencias comprobadas.
  - c) Desconectar ilegalmente a otro operador.
  - d) No realizar el registro en cualquiera de los casos establecidos por la ley.
2. Multa de 10,001 a 100,000 UMAS por:
  - a) No permitir el acceso a los recursos esenciales de acuerdo a esta ley.
  - b) Utilizar las bandas de frecuencias reguladas o reservadas sin la obtención previa del derecho de usufructo o del derecho de uso, respectivamente.
  - c) Cometer cualquiera de las infracciones establecidas en el numeral 1 reincidente o habitualmente.
  - d) Interconectarse a una red de telecomunicaciones, sin la autorización o el consentimiento del operador de la red.
  - e) Alterar los datos necesarios para cobrar debidamente el acceso a recursos esenciales.
3. La reincidencia en cualquiera de las infracciones establecidas en el numeral 2, será sancionada con la multa máxima establecida. La aplicación de cualquier sanción económica establecida en esta ley se hará sin perjuicio de deducir las responsabilidades penales y civiles que pudieran corresponder.”

“Artículo 82. Derecho de defensa. Previamente a aplicar cualquier sanción prevista en esta ley, se deberá notificar al presunto infractor sobre los cargos que se formulen en su contra. Dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de la notificación, podrá el afectado hacer valer las defensas que estime pertinentes, acompañando cualquier prueba en su descargo.”

“Artículo 83. Plazo para resolver. La Superintendencia deberá resolver dentro de un plazo de diez (10) días, contados a partir de la fecha en que el presunto infractor presente su contestación a lo notificado de conformidad con el artículo anterior o inmediatamente de transcurrido este plazo, si el afectado no evacuara la audiencia concedida. Si la Superintendencia no resuelve en el plazo aquí establecido no podrá aplicar sanción alguna.”

“Artículo 84. Pago. Las multas deberán pagarse dentro de un plazo de cinco (5) días contados a partir del día siguiente de la fecha en que se le notifique la resolución sancionatoria al infractor. Por cada día que el infractor deje transcurrir el plazo fijado sin pagar, deberá pagar un interés moratorio equivalente a la tasa de interés promedio ponderado para operaciones activas que rija en el mercado bancario guatemalteco. El infractor también pagará intereses moratorios de conformidad con el párrafo anterior si, habiendo impugnado la resolución y habiendo planteado la correspondiente acción ante los tribunales, éstos fallan en su contra”.

## **CAPÍTULO V**

### **5. La realidad en materia de desprotección en telefonía**

#### **5.1. La función de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en solucionar conflictos**

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor de conformidad con el Artículo 77 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, actúa de oficio o por denuncia de consumidores o usuarios agraviados, o de parte interesada, para asegurarse que las infracciones a esta ley sean debidamente sancionadas.

En el trámite administrativo que sigue la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor para sancionar a los infractores de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, se basa en los principios de oficiosidad, celeridad, oralidad, equidad, informalidad, imparcialidad, y publicidad; regulados en el Artículo 84 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

En atención a estos principios los Artículos 79 y 97 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario regula que: “Todas las actuaciones del procedimiento administrativo seguido por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor deberán ser asentadas en actas”. “Así como todos los expedientes que inicia la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor son públicos y pueden ser consultados por las partes interesadas en el procedimiento, sus abogados y representantes.”

De conformidad con lo regulado en el Artículo 78 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, para la resolución de los conflictos y controversias que surjan entre proveedores y consumidores o usuarios que puedan constituir infracción a la presente ley, se establecen los siguientes procedimientos:

- a) Arreglo directo conciliatorio entre las partes. En la primera audiencia señalada en el Artículo 82 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, si las partes optan por el arreglo directo conciliatorio, la audiencia se convertirá en audiencia de conciliación, faccionando el conciliador para el efecto el acta que documente dicho acuerdo y la conciliación a que ambas partes hayan llegado. Contando la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor con un cuerpo de conciliadores capacitado y especializado, quienes tendrán a su cargo dicha audiencia de conciliación. Teniendo en cuenta que en cualquier momento del procedimiento administrativo las partes podrán conciliar quedando para el efecto concluido el proceso;
- b) Arbitraje de consumo. En la primera audiencia o en cualquier momento las partes pueden someterse voluntariamente al arbitraje de consumo, que se deberá formalizar de acuerdo con la Ley de Arbitraje, para su trámite y demás cuestiones aplicables; y
- c) Procedimiento administrativo. A través del procedimiento administrativo, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor queda facultada para sancionar a los infractores de los derechos del consumidor y usuario.

El libro de quejas es el punto de partida para la solución de conflictos que surjan entre los consumidores y proveedores o usuarios y prestadores de servicios. El consumidor o usuario dejará constancia de su inconformidad en el libro de quejas y el proveedor

tiene obligación de atender la queja consignada en el libro correspondiente y deberá resolver el conflicto con el consumidor o usuario en forma directa y conciliatoria.

El consumidor que no obtenga solución a su queja dentro del término de ocho (8) días hábiles, así como al que se le impidió el acceso a registrar su reclamo, deberá presentar la denuncia directamente a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor o a través de otros medios que ésta ponga a disposición del consumidor, debiendo presentar el documento que acredite la adquisición del bien o del servicio prestado (Artículo 17 del Acuerdo Gubernativo número 777-2003 del Ministerio de Economía, Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.)

Tanto el consumidor como el proveedor, podrá acudir ante la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en nombre propio o por medio de su representante legal. El consumidor que se considere agraviado deberá llenar el formulario proporcionado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en la cual expresará la queja, consignará sus datos personales y lugar para recibir notificaciones, así como los datos del proveedor o prestador de servicios contra quien se plantea la queja y la dirección donde éste puede ser notificado o bien la sucursal o agencia del proveedor donde adquirió o contrató el bien o servicio.

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, por medio de su directora, nombra a un conciliador quien previo a citar a las partes a la primera audiencia administrativa de conciliación, realiza una verificación de campo con el fin de hacer saber al proveedor el contenido de la queja planteada en su contra, averirlo a una posible conciliación favorable para ambas partes, así como oír la versión del proveedor, revisando el libro de quejas del comercio y determinar si el consumidor cumplió con el procedimiento respectivo regulado en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

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

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor citará al presunto infractor y al consumidor que presentó el reclamo, señalando día y hora para la primera audiencia administrativa, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se presentó la queja, para que las partes comparezcan con elementos idóneos que fundamenten su posición; asimismo, para informarles sobre los procedimientos a su disposición (arreglo directo conciliatorio, arbitraje de consumo y el procedimiento administrativo) para resolver el conflicto.

Durante la primera audiencia, el conciliador buscará avenir a las partes, para la solución de la inconformidad o conflicto, buscando así la conciliación entre las mismas. Si las partes voluntariamente lo desean, podrán someterse al arreglo directo o al arbitraje de consumo.

Si el proveedor denunciado no comparece a la audiencia o compareciendo a la misma manifiesta que no desea conciliación o someterse al arbitraje de consumo, la audiencia terminará. Si llegara a un acuerdo, el conciliador faccionará el acta que documente los acuerdos a que hayan llegado las partes.

Si en la primera audiencia no se logra la conciliación o al sometimiento al arbitraje de consumo, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor deberá iniciar el

procedimiento administrativo para sancionar la infracción a la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, para tal efecto, volverá a citar al presunto infractor a una segunda audiencia administrativa para que sea oído y ofrezca las pruebas en que basa su defensa.

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.

En los casos que sean necesarios, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor podrá contratar los servicios de un perito. En el caso de expertajes contradictorios, la misma designará a un tercero para que emita dictamen.

Si la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor considera necesario, deberá designar un perito, debiendo elaborar una lista de peritos expertos en la materia objeto de la queja, entre los cuales puede escoger. El proveedor denunciado podrá proponer un experto a su costa.

El perito deberá presentar su dictamen dentro del plazo que le fije la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, el que no deberá ser mayor de cinco días, a menos que la naturaleza del asunto requiera un plazo mayor. El dictamen deberá contener la opinión del perito sobre la materia que se le solicite, estableciendo, según su criterio y pruebas o análisis realizados, a que persona le asiste la razón.

Si el proveedor denunciado no asiste a la segunda audiencia estando debidamente notificado, se procederá a dictar la resolución correspondiente declarándolo en rebeldía

y como consecuencia la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, tendrá como cierto lo manifestado por el consumidor o usuario dentro del expediente administrativo formado.

Concluido el procedimiento, se dictará resolución dentro de los cinco días siguientes, debiendo la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, en base a los medios de prueba recabados y el expediente administrativo formado, determinar si el proveedor denunciado o prestador de servicios incurrió o no en la infracción a los derechos del consumidor o usuario, para emitir la sanción que corresponda.

La aplicación de sanciones establecidas en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, corresponde a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, por cada infracción que se cometa, se aplicará una sanción; sin embargo, cuando un mismo hecho constituya más de una infracción, se aplicará la sanción de mayor valor, salvo los casos que constituyan delitos, cuyo conocimiento y sanción corresponde a los órganos jurisdiccionales, por lo que si de la investigación que se realice apareciera la presunción de la comisión de un delito, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor se abstendrá de imponer sanción alguna y pondrá, de oficio, el hecho en conocimiento del Ministerio Público.

La Ley de Protección al Consumidor y Usuario define la infracción como toda acción u omisión por parte de proveedores, que implique violación a las normas jurídicas sustantivas en esta materia, constituye infracción sancionable por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en la medida y con los alcances que en ella se establecen.

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor deberá sancionar con multa, la cual será calculada en Unidades de Multas Ajustables (UMAS), el valor de cada UMA será equivalente al salario mensual mínimo vigente para las actividades no agrícolas, 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;
- b) No cumplir con sus obligaciones;
- c) La omisión de proporcionar la información básica de los productos y servicios que se ofrecen al consumidor y usuario;
- 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, al consumidor o usuario;
- f) Omitir la información complementaria que le sea requerida por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor 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 la ley;

- i) No informar previamente al consumidor o usuario sobre las condiciones sobre 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 del consumidor o usuario 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 Ley o el medio legalmente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor;
- n) Impedir el acceso del consumidor o usuario que desea 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;
- o) 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;
- p) 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; y
- q) No registrar en la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor los contratos de adhesión.

Adicionalmente, constituyen casos especiales de infracciones contra los derechos del consumidor o usuario, los siguientes hechos:

- a) Precio superior: Quien cobre un precio superior al exhibido, informado 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 o servicio que constituye una unidad, cuando la finalidad es el 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 de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, 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 los productos que vende el proveedor, de conformidad con lo establecido en la 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 la ley, se les impondrá una multa equivalente a veinticinco UMAS; y
- 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.

Para determinar la sanción de multa a imponer, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor tomará 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.

Existe reincidencia cuando en un período de dos años una persona individual o jurídica, incurre en la infracción de la misma naturaleza y por la cual ya había sido sancionado, en cuyo caso la sanción a imponer se aumentará en un veinticinco por ciento.

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 solución de conflictos que se regulan, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor podrá imponer progresivamente las sanciones siguientes:

- a) Apercibimiento escrito, que formulará el funcionario o empleado debidamente autorizado por la Dirección, según lo establecido en la ley;
- b) Apercibimiento público, el cual se podrá publicar en los medios masivos de comunicación;
- c) Multas, siempre que no excedan del 100% del valor del bien o servicio; y
- d) Publicación de los resultados de la investigación a costa del infractor en el diario de mayor circulación del país.

Siempre que el consumidor o usuario incurra en violaciones a lo negociado o pactado con los proveedores o prestadores de servicios y tal circunstancia pueda ser comprobada por éstos, podrán ser sancionados de acuerdo con lo establecido por el propio contrato o negociación de que se trate, pero en todo caso se garantiza el derecho del consumidor o usuario a ejercitar su derecho de defensa, a través del procedimiento administrativo o legal que corresponda.

Las resoluciones de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor que pongan fin al procedimiento administrativo podrán ser impugnadas a través de los recursos de revocatoria y de reposición, los que se regirán en su forma y plazos por lo establecido en Ley de lo Contencioso Administrativo.

Si agotada la vía administrativa, el proveedor al que se le hubiere sancionado, no impugna la resolución, la misma quedará firme y se procederá de la siguiente forma:

Si la sanción consiste en la imposición de multa, ésta deberá pagarse dentro de los diez días siguientes en la Tesorería de la Dirección con cargo específico a sus fondos privativos. En caso de incumplimiento, el cobro se llevará a cabo en la vía económico-coactiva, por medio de la Procuraduría General de la Nación, constituyendo título ejecutivo los documentos siguientes:

- a) Certificación de la resolución que contenga la multa impuesta;
- b) Certificación del documento en que conste el reconocimiento de la deuda por concepto de multa, efectuada por el infractor o su representante legal ante funcionario o empleado competente;
- c) Acta notarial o testimonio de instrumento público autorizado por notario, en que conste el reconocimiento de la deuda por concepto de multa, efectuado por el infractor o su representante legal, y
- d) Cualquier otro documento que por disposición legal tenga fuerza ejecutiva.

En los casos en que la sanción consista en la publicación de los resultados de la investigación a costa del infractor, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor supervisará el cumplimiento de esta sanción.

Los fondos recaudados por concepto de multas que se impongan y provengan por la aplicación de la ley, ingresarán a los fondos privativos de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, para promover la educación al consumidor.

La responsabilidad por infracciones y las sanciones establecidas en la Ley y su Reglamento, se extinguen en los casos siguientes:

- a) Cumplimiento de la sanción;
- b) Prescripción de la responsabilidad;
- c) Prescripción de la sanción; y
- d) Por conciliación.

La responsabilidad por infracciones y las sanciones establecidas en la Ley prescriben por el transcurso del plazo de tres años, los que principian a contarse a partir de la fecha en que se cometió la infracción y si se hubiere impuesto alguna sanción, desde la fecha en que se notificó al infractor la resolución que la impuso.

Estos procedimientos administrativos se consideran que son por regla general conciliadores, para lograr un equilibrio en las relaciones de consumo en donde el más vulnerable es el consumidor y excepcionalmente sancionador, en el entendido de que se han puesto al alcance del proveedor denunciado, todas las facilidades para el respeto de los derechos del consumidor y usuario que se han violentado.

### **5.1.1. Estadísticas y descentralización**

En los últimos cuatro años se lograron avances en la supervisión y control por parte de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, instalando para el efecto delegaciones en el interior del país.

Los consumidores tienen mejor información hoy de sus derechos. La labor desarrollada por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en los cuatro años, ha beneficiado a los consumidores ya que sólo en este año se logró la devolución por la vía jurídica de la suma de Q. 956,357.22 por concepto de mercadería defectuosa o publicidad engañosa de los operadores de bienes y servicios. Sin embargo, no se pudo recabar información fidedigna que arroje el tiempo que duraron los procedimientos para que se operaran estas devoluciones en concepto de mercadería defectuosa o publicidad engañosa y quienes eran los personajes infractores. Se ha manejado con mucha cautela por parte de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, quizás en aras de mantener una armonía ante la sociedad, los conflictos que surgen entre proveedores conocidos de bienes o servicios y las demandas o denuncias que plantean los consumidores o usuarios.

Se ha dicho también que los guatemaltecos cada día han adquirido más confianza en la institución y conocen mejor los derechos que les asisten, prueba de ello es que en los últimos cuatro años han aumentado considerablemente las denuncias.

Se obtuvo conocimiento de que en 2007, se recibieron 1,806 denuncias, la mayoría relacionada con las actividades de comercios, colegios, escuelas, servicio telefónico, energía eléctrica, agua potable, servicios de internet, inmobiliarias, combustibles, transporte y otros.

Se estableció también, que en los últimos cuatro años los consumidores que recibieron mercaderías y bienes y servicios defectuosos lograron devolución por casi ocho millones de quetzales.

Esto ha sido posible, también, por el hecho de que se han instalado sedes regionales en Petén, Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, Retalhuleu, Suchitepéquez, Villa Nueva y Quetzaltenango.

A pesar de que esta institución no ha dejado de trabajar en beneficio de los consumidores o usuarios, también, se tiene conocimiento de que su accionar en el mundo de consumo no es coercitivo; por lo tanto, se siguen cometiendo abusos contra los consumidores o usuarios, derivado de la desigualdad material o económica imperante entre éstos y los consumidores o usuarios.

Es innegable la circunstancia de que es necesario que se apoye la creación de la Procuraduría de Defensa del Consumidor y el Usuario ya que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor tendría que desaparecer conforme su ley, contenida en el Decreto 006-2003 del Congreso de la República.

## **5.2. La función de la Superintendencia de Telecomunicaciones en solucionar conflictos**

La Superintendencia de Telecomunicaciones, del Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, como organismo eminentemente técnico, con independencia funcional para el ejercicio de las atribuciones y funciones que le asigna la Ley General de Telecomunicaciones, tiene las funciones siguientes:

- a) Crear, emitir, reformar y derogar sus disposiciones internas, las que deberán ser refrendadas por el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas;
- b) Administrar y supervisar la explotación del espectro radioeléctrico;
- c) Administrar el Registro de Telecomunicaciones;
- d) Dirimir las controversias entre los operadores surgidas por el acceso a recursos esenciales;
- e) Elaborar y administrar el Plan Nacional de Numeración;
- f) Aplicar, cuando sea procedente, las sanciones contempladas en la Ley General de Telecomunicaciones;
- g) Participar como el órgano técnico representativo del país, en coordinación con los órganos competentes, en las reuniones de los organismos internacionales de telecomunicaciones y en las negociaciones de tratados, acuerdos y convenios internacionales en materia de telecomunicaciones; y
- h) Velar por el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables.

La solución de conflictos surgidos entre particulares, ya sea entre operadores o entre operadores y usuarios, en materia de telecomunicaciones, deberán ser resueltos por las partes a través de los procedimientos judiciales previstos en las leyes respectivas. Sin embargo, en este tipo de conflictos las partes podrán utilizar métodos alternativos para la resolución de los mismos, tales como la conciliación o el arbitraje. Si existiere acuerdo entre las partes para resolver el conflicto mediante cualquiera de estos

métodos alternativos, dicho acuerdo será plenamente válido y obligará a las partes a utilizar dichos procedimientos y atenerse a lo resuelto en ellos.

En tales casos, serán aplicables la legislación nacional sobre la materia y en su caso, los acuerdos, tratados y convenios internacionales ratificados por el Gobierno de Guatemala.

### **5.3. Convenio celebrado entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor**

El 15 de marzo de 2005, el Viceministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ingeniero Roberto Abraham Díaz Marroquín y el Viceministro de Inversión y Competencia del Ministerio de Economía, licenciado Luis Oscar Estrada Burgos, celebraron Convenio de Cooperación Interinstitucional de acuerdo con los siguientes objetivos:

- a) Brindar un servicio eficiente y coordinado de atención a los consumidores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones, que vean afectados sus intereses por abusos en el cobro de servicios de telecomunicaciones y así proteger sus derechos;
- b) Unificar esfuerzos en las acciones orientadas a resolver las denuncias de abusos económicos, que pudieran cometer las entidades proveedoras de servicios de telecomunicaciones, en detrimento de los intereses de los consumidores y usuarios, de dichos servicios; y

- c) Coordinar los esfuerzos con el fin de asegurar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la Ley y Reglamento de Protección al Consumidor y Usuario.

Compromisos adquiridos:

El Ministerio de Economía, por medio de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, actuará con el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones, en el ámbito de su competencia para ejercer un efectivo control de la contratación, tasación, facturación, cobro y prestación de servicios de telecomunicaciones, a los consumidores y usuarios como destinatarios finales; en ese orden de ideas acordaron lo siguiente:

- a) Abrir expediente, atender e investigar las denuncias que se presenten sobre cualquier conflicto surgido entre consumidores y/o usuarios finales y operadores de telecomunicaciones; aplicándoles los procedimientos administrativos establecidos en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario;
- b) Solicitar la colaboración del personal técnico especializado de la Superintendencia de Telecomunicaciones, por medio de la dependencia correspondiente, debiéndose establecer el mecanismo adecuado, para lograr verificaciones efectivas de los sistemas de medición de los operadores de telecomunicaciones, en la substanciación de las quejas, que involucren a ambas instituciones;
- c) Informar al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones, de los

casos que se consideren de su competencia, para que ésta realice las acciones pertinentes que el caso amerite;

- d) Informar al despacho del Superintendente de Telecomunicaciones, de los caos extraordinarios que ameriten su atención, para que se le de el trámite y resolución conforme a la ley, si del estudio de las actuaciones se establece que la misma es la competente;
- e) Aplicar los procedimientos administrativos establecidos en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, a las quejas presentadas por los consumidores y/o usuarios finales en contra de los operadores de telecomunicaciones, para lograr acuerdos satisfactorios o en su caso la aplicación de la sanción que la ley establece;
- f) Mantener comunicación constante entre Ministros, Viceministros y entre la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y la Superintendencia de Telecomunicaciones, sobre asuntos que conciernan a las instituciones;
- g) Coordinar la elaboración del Programa Anual de Verificaciones de los Instrumentos de Medición, relacionados con las comunicaciones, así como su cumplimiento; y
- h) Proporcionar la información que la Superintendencia de Telecomunicaciones solicite para que le permita desempeñar en mejor forma, las funciones que la ley le establece.

El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones, actuará conjuntamente con el Ministerio de Economía, por medio de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, para

lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en el presente convenio, comprometiéndose a realizar lo siguiente:

- a) Proporcionar la información legal, técnica y administrativa pertinente, que permita a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor del Ministerio de Economía, realizar su labor investigativa y de informar objetivamente a los consumidores y/o usuarios de servicios de telecomunicaciones;
- b) Dar inmediato seguimiento a los informes, solicitudes y/o peticiones que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor del Ministerio de Economía envíe, aplicando lo que la ley norme según el caso, informando en el menor tiempo posible de lo actuado;
- c) Mantener en situación de disponibilidad a una persona como mínimo, que posea conocimientos técnicos en materia de telecomunicaciones, para que participe en las verificaciones que realice la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y que surjan con motivo de quejas presentadas en contra de operadores de telecomunicaciones en cumplimiento del Programa Anual de Verificación definido en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario; para ambos casos deberá establecerse conjuntamente el mecanismo adecuado al respecto;
- d) Facilitar y proporcionar a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, la información técnica necesaria mediante informes que se le soliciten para obtener los criterios técnicos necesarios para dar trámite a las quejas que requieran de esa información especializada;
- e) Velar por que los operadores de telecomunicaciones cumplan con el Programa Anual de Verificación de los Instrumentos de Medición, de acuerdo

a lo que establece la Ley y Reglamento de Protección al Consumidor y Usuario;

- f) Apoyar a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en el estudio, análisis y en las actividades necesarias para la aprobación y registro de los respectivos contrato de adhesión de los servicios que prestan los operadores de telecomunicaciones;
- g) Mantener comunicación constante entre Ministros, Viceministros, la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, sobre asuntos que conciernan a ambas instituciones;
- h) Colaborar con la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, en realizar capacitaciones, pláticas y/o cursos sobre conocimientos técnicos en materia de telecomunicaciones y sistemas de medición utilizados por los operadores de telecomunicaciones, al personal de los departamentos involucrados; y
- i) Otras actividades que de mutuo acuerdo se establezcan.

La vigencia del presente convenio empezó a partir de su suscripción, por un plazo indefinido y solamente por mutuo acuerdo podrá rescindirse en cualquier tiempo, y la intención de rescindirlo deberá hacerse saber a la otra parte por escrito, con un plazo mínimo de dos meses de anticipación.

#### 5.4. Análisis legal

El Artículo 2 de la Ley de Protección al Consumidor y usuario regula: “Ámbito de aplicación. Están sujetos a las disposiciones de esta ley 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. Lo normado en leyes especiales, así como los servicios públicos con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los órganos que la misma contemple, se regirán por esas normas, aplicándose esta Ley en forma supletoria...” Por consiguiente dicha ley no hace referencia de manera específica cuál podría ser la intervención que debe tener la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor respecto a los servicios de telefonía, cuando los derechos de los consumidores o usuarios son violentados; es decir, que esta ley es supletoria y muy general, lo cual impide que pueda actuar en defensa de los derechos de los usuarios de este tipo de servicio, dentro de los cuales se encuentran:

- a) Teléfonos móviles;
- b) Líneas fijas;
- c) Central de mensajes, e internet, ente otros.

Entonces, conviene hacer reflexión de la circunstancia en que se encuentran las distintas empresas prestadoras de servicios de telefonía, puesto que se rigen por una ley específica, por lo menos, ese ha sido el argumento de dichas entidades, que impiden la intervención directa que pudiera tener la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor respecto a las denuncias que se pudieran plantear. En todo caso, la

Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor también tiene impedimento, puesto que no regula la Ley de la materia nada de manera específica.

#### **5.4.1. Análisis real y de hecho**

Para abordar el presente tema, se tomará en consideración únicamente lo que sucede con los contratos de adhesión celebrados por las distintas empresas prestadoras del servicio de telefonía. La síntesis que se presenta a continuación tiene como tema los contratos de adhesión, teniendo éstos como antecedente que se desarrollaron en la época de la llamada revolución industrial, la del nacimiento y expansión de técnicas de contratación uniforme, este tipo de contratación que se desarrolla a través de condiciones preestablecidas, es considerada contratación en masa.

Entre las nuevas herramientas o instrumentos jurídicos que han nacido a la vida jurídica, se encuentran los contratos atípicos, por medio de los cuales han surgido nuevas formas de contratación como el contrato de adhesión.

El tráfico en masa se ve estimulado por la multiplicación del número de consumidores en los grandes centros urbanos y por los medios masivos de comunicación que extienden la necesidad del consumo hacia los lugares más apartados. El tráfico económico se convierte en un tráfico en masa, acelerado y estimulado por las constantes demandas del consumidor.

La circulación de este tipo de bienes y servicios producidos en serie, no encaja en las estructuras tradicionales de negociación. Por lo pronto, la etapa de formación donde las partes tenían oportunidad de discutir las condiciones del acuerdo, queda superada.

La contratación en masa requiere otro ritmo que sólo permitir la elaboración de contratos en serie, severamente rígidos e inmodificables en su formulación. Se limita la intervención de las partes, pues el examen del contenido del contrato, queda reemplazado por una mecánica, consistente en formularios preimpresos redactados por la empresa, con disposiciones manifiestamente favorables a sus intereses y con detrimento para la parte débil del negocio. La uniformidad en el goce y cambio de las cosas y servicios conduce a la fungibilidad de los contratos.

#### **5.4.2. Definición de contrato de adhesión**

Constituye una típica y cada vez más frecuente modalidad de la contratación, que se caracteriza por el hecho de que es una de las partes la que fija las cláusulas o condiciones, iguales para todos, del contrato, cuya celebración se propone, sin que quienes quieran participar tengan otra alternativa que aceptarlo o rechazarlo en su totalidad; es decir, adherirse o no a los términos del contrato preestablecido, sin posibilidad de discutir su contenido. Los contratos de seguros, de transporte, de suministro de agua, electricidad y otros servicios públicos son ejemplo de esta índole.

Estos contratos son confeccionados por los proveedores en forma estandarizada, reproducidos en serie y de contenido general para cualquier consumidor o usuario, por lo que quien se adhiere con su firma debe aceptar todas las cláusulas, ya que, en general no puede negociar individualmente su modificación.

Es común que estos contratos se renueven automáticamente cada año cuando se trata de servicios prestados por plazo indeterminado. Muchas veces estos contratos se instrumentan mediante la firma de solicitudes, minutas de venta, recibos o formularios propiamente dichos, y el consumidor no discute su contenido ni negocia sus cláusulas.

En este proceso hacia el contrato, es manifiesto que el rol de la voluntad del consumidor queda reducido a nada. No participa en lo que será el esquema o el contenido del contrato, La etapa de formación del negocio queda reducida a un esquema preimpreso que el contratista detentador de la fuerza económica ha preparado con debido cuidado y viene utilizando con anterioridad y piensa utilizarlo en el futuro.

Esta forma de contratar impone al consumidor o usuario a tomar o dejar el contrato sin que pueda discutir sus motivos. En muchas ocasiones tendrá que aceptar aun contra su voluntad, porque la empresa es monopolista o porque la competencia tiene exactamente las mismas formas contractuales.

En este tipo de contratos no podemos apreciar la libertad contractual que, según Larenz, supone para el individuo la posibilidad de reglamentar por sí mismo sus cuestiones personales, y en tanto con ello queda afectada otra persona, pueda reglamentar sus relaciones con ella con carácter judicialmente obligatorio mediante un concierto libremente establecido.

Esta clase de contratación se impone en la vida moderna y a pesar de lo mucho que se viene describiendo en este siglo sobre su desarrollo y perfil legislativo, la realidad es que es un tema en evolución que es preciso delimitar para dar soluciones jurídicas a los desequilibrios que plantea.

### **5.4.3. Las características de los contratos de adhesión**

- a) Son atípicos: No están regulados en ningún cuerpo legal;

- b) Son contratos en serie o masificación: son preimpresos en grandes cantidades;
- c) Son informales: No requieren de una forma especial para su validez;
- d) Son de tracto sucesivo: Su duración es por un período largo de tiempo; y
- e) Son prerredactados: Son elaborados en serie, severamente rígidos e inmodificables.

La Ley de Protección al Consumidor y Usuario, vigente a partir del 11 de marzo de 2003, define en el Artículo 47 al contrato de adhesión de la siguiente manera: “Contratos de adhesión. Se entenderá por contrato de adhesión, aquél cuyas condiciones son establecidas unilateralmente por una de las partes, sin que la otra pueda discutir o modificar su contenido en el momento de contratar. No producirán efecto alguno en los contratos de adhesión, las cláusulas o estipulaciones que:

- a) Otorgue a una de las partes la facultad de dejar sin efecto o modificar a su solo arbitrio el contenido, salvo cuando esta facultad se concede al consumidor o usuario en las modalidades de venta por correo, a domicilio, por muestrario o por catálogo, usando medios audiovisuales u otras análogas y sin perjuicio de las excepciones que las leyes establecen;
- b) Establezcan incrementos de precio del bien o servicio por accesorios, financiamiento o recargos no previstos, salvo que dichos incrementos correspondan a prestaciones adicionales susceptibles de ser aceptadas o rechazadas en cada caso y estén consignadas por separado en forma específica;

- c) Hagan responsable al consumidor o usuario por los efectos de las deficiencias, omisiones o errores del bien o servicio cuando no le sean imputables;
- d) Contengan limitaciones de responsabilidad ante el consumidor o usuario, que puedan privar a éste de su derecho o resarcimiento por deficiencias que afecten la utilidad o finalidad esenciales del bien o servicio;
- e) Incluyan espacios en blanco que no hayan sido llenados o inutilizados antes que se suscriba el contrato; y
- f) Impliquen renuncia o limitación de los derechos que esta ley reconoce a los consumidores y/o usuarios.”

El problema observado en el desarrollo de este tema, es el hecho de las consecuencias de la liberación de los intereses y del poco control o nulo control que ejerce el Estado en los contratos, basándose en el hecho de la libertad de contratación y de no involucrarse en la esfera de lo privado tan marcadamente. Por otro lado, la intervención de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en esta problemática casi puede decirse es nula.

En la actualidad los proveedores de servicios de telefonía inician en la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor el trámite administrativo para la aprobación y registro de sus contratos de adhesión que utilizan en sus relaciones comerciales con sus consumidores o usuarios, esta Dirección por su parte, previo a emitir opinión, traslada las actuaciones a la Superintendencia de Telecomunicaciones para que la misma de su dictamen correspondiente, en el sentido de si el contenido de dichos contratos cumplen con la normativa que regula la Ley General de Telecomunicaciones.

Se tiene conocimiento que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor a la fecha no ha aprobado ni registrado, contratos de adhesión utilizados por proveedores de servicios telefónicos, en virtud de que la Superintendencia de Telecomunicaciones no se ha pronunciado sobre los expedientes puestos a su consideración.

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor se encuentra en la actualidad con la limitante de entrar a conocer dichos contratos de adhesión, por lo establecido en el Artículo 2 de la Ley de Protección al Consumidor y usuario que regula: “Ámbito de aplicación. Están sujetos a las disposiciones de esta ley 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. Lo normado en leyes especiales, así como los servicios públicos con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los órganos que la misma contemple, se regirán por esas normas, aplicándose esta Ley en forma supletoria...”

Además el Artículo 22 de la Ley General de Telecomunicaciones que regula: “Libertad de competencia. Las condiciones contractuales, así como los precios, para la prestación de toda clase de servicios comerciales de telecomunicaciones, serán libremente estipulados entre las partes y no estarán sujetos a regulación ni aprobación por autoridad estatal, excepto por lo que se relaciona con el acceso a recursos esenciales lo cual queda sujeto a lo prescrito en esta ley.”

Quedando así en la actualidad el consumidor o usuario en total desprotección de sus derechos en el tema de telefonía, en virtud de que la Superintendencia de Telecomunicaciones, así como la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, no regulan el contenido de los contratos de adhesión utilizados por los proveedores de estos servicios, a pesar de existir el convenio de cooperación entre ambas instituciones que se desarrolló anteriormente y que entre su contenido establece: “Que el Ministerio

de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda por medio de la Superintendencia de Telecomunicaciones apoyará a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor en el estudio, análisis y en las actividades necesarias para la aprobación y registro de los respectivos contratos de adhesión de los servicios que prestan los operadores de telecomunicaciones.”

Quedando así el presente convenio como derecho vigente pero no positivo, siempre en detrimento a los derechos del consumidor y usuario del servicio de telefonía, así como en total albedrío en cuanto al contenido de los contratos de adhesión utilizados por los distintos operadores de servicios de telefonía.

## **5.5. Los servicios de telefonía**

En el caso de Guatemala, los prestadores de servicios de telefonía, son las tres grandes empresas: Comunicaciones Celulares, Sociedad Anónima, Telecomunicaciones de Guatemala, Sociedad Anónima, y Telefónica Móviles Guatemala, Sociedad Anónima. Una de las problemáticas que se observan, es el hecho de que no existe un apartado específico en las leyes de la materia sobre la defensa y los derechos de los consumidores de servicios de telefonía, prueba de ello, es el hecho de como se encuentra regulada la Ley de Protección al Consumidor y Usuario y la Ley General de Telecomunicaciones.

Adicionalmente, se puede decir que la política más directa para la protección de los consumidores fue la creación de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario y como consecuencia la creación de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor. Sin embargo, como se ha dicho y demostrado, eso no ha sido suficiente.

Por lo anterior y haciendo un resumen de las conductas perjudiciales en cuanto a los derechos de los consumidores o usuarios en esta materia, se puede señalar lo siguiente: Que existen leyes dispersas y una falta de regulación adecuada, en el desempeño del mercado de telefonía, que ha estado marcado por un proceso de jugosas ganancias que dio lugar a la adquisición de estas empresas por otras más grandes, lo cual resultó en la consolidación y concentración del sistema de telefonía y por consiguiente el abuso total a los derechos de los usuarios de este servicio;

Por lo tanto, se hace necesario que se regule un procedimiento para la solución de controversias entre los usuarios y los prestadores de servicios de telefonía, tomando en cuenta que ha sido un tema muy trillado en cuanto a que los usuarios sufren de abusos, principalmente por los cobros excesivos en las facturaciones de dichos servicios.

Es innegable que estos abusos existen en la realidad guatemalteca, puesto que es un tema de todos ya conocido, el problema es que no ha habido una solución al respecto. Los dueños de las distintas empresas de telefonía, pareciera que tienen algún tipo de convenio con las autoridades que emiten leyes, puesto que de forma solapada lo han permitido.

Se ha tenido conocimiento que el Congreso de la República de Guatemala ha abordado el tema de teléfonos móviles, mediante una iniciativa de ley presentada como Ley Reguladora de Registro de Celulares, sin concretizarse nada al respecto.

El tema esencial, podría circunscribirse a como se debe manejar la libertad de contratación. Cuando el gobierno decide intervenir en un mercado, restringiendo su libertad, está diciendo que existe cierto tipo de vulnerabilidad en los usuarios de

telefonía y que pueden ser aprovechadas por comportamientos oportunistas de los prestadores de este servicio.

Es lógico suponer que las personas que podrían ser consideradas vulnerables son las que tienen menos recursos y en ese sentido, el Congreso tendría que dirigir su protección a ellos y no como se ha hecho, pues protege a los que tienen más recursos.

Uno de los fundamentos para que se regule el abuso de los proveedores del servicio de telefonía, es que en las facturaciones, dichas empresas incluyen cobros excesivos así como de llamadas no realizadas por los usuarios.

Tomando como base los perjuicios ocasionados a los usuarios del servicio telefónico, en virtud que a diario los distintos prestadores de este servicio celebran contratos de adhesión con sus clientes, a pesar de que estos no están aprobados y autorizados por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, violando así la normativa vigente del país y por consiguiente los derechos de los consumidores y usuarios en Guatemala.

Pero lo más triste y lamentable es que estos abusos están siendo permitidos, tanto por la Superintendencia de Telecomunicaciones como por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, por lo que se hace necesario que se establezca en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario un Reglamento para la solución de las controversias entre los usuarios y los prestadores de los servicios telefónicos.

En conclusión, se puede señalar que existe una serie de factores que se ven involucrados al considerar los abusos ya señalados en el tema de telefonía. De cualquier forma, el Estado de Guatemala, tiene la obligación de intervenir e interesarse

en proteger los derechos de los consumidores o usuarios a través de regulaciones acordes a la realidad, para que se logre solucionar la problemática en que se encuentran los usuarios de este servicio.

## CONCLUSIONES

1. No existe una entidad encargada de dirigir y regular las políticas de protección a favor de los consumidores, para equiparar las desigualdades existentes en el tema de telefonía.
2. Existe una desprotección hacia los consumidores en el tema de telefonía, especialmente en el contenido de los contratos de adhesión, utilizado por los distintos prestadores de este servicio.
3. El Convenio celebrado entre la Superintendencia de Telecomunicaciones y la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, constituye un derecho vigente más no positivo, en virtud de que en la actualidad el usuario del servicio de telefonía está en total desprotección.
4. No existe un procedimiento establecido en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario para la revisión de contratos de adhesión de servicios de telefonía.
5. En la normativa vigente, no hay regulación para atender las controversias que puedan surgir entre proveedores de servicios de telefonía y consumidores o usuarios.



## RECOMENDACIONES

1. A través de los distintos medios de comunicación a nivel nacional, debe promoverse y divulgarse los derechos de los consumidores y usuarios, para que los mismos estén enterados de sus derechos.
2. Es necesario que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, cree una entidad encargada de dirigir y regular las políticas de protección a favor de los consumidores, para equiparar las desigualdades existentes en el tema de telefonía.
3. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, debe revisar el contenido de los contratos de adhesión utilizados por los distintos prestadores de servicio de telefonía, para proteger los derechos de los usuarios de dicho servicio.
4. Se debe de regular por el Ministerio de Economía, un procedimiento para la aprobación y registro de los contratos de adhesión que utilizan los prestadores del servicio de telefonía.
5. Es necesario que también se reglamente la solución de conflictos surgidos entre los usuarios y los distintos prestadores de servicio de telefonía, por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.



## **ANEXO**

El anteproyecto de una PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE LOS USUARIOS Y PRESTADORES DE SERVICIOS DE TELEFONÍA.

**Anteproyecto de Ley de Reglamento para la Solución de Controversias Surgidas entre Usuarios y Prestadores de Servicios de Telefonía**

MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA

ACUEDO GUBERNATIVO NÚMERO XXX-2009

**CONSIDERANDO**

Que mediante el Decreto número 006-2003 del Congreso de la República de Guatemala, se promulgó la Ley de Protección al Consumidor y Usuario con el objeto de promover, divulgar y defender los derechos de los consumidores y usuarios, establecer las infracciones, sanciones y los procedimientos aplicables en dicha materia;

**CONSIDERANDO:**

Que para proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones, deben desarrollarse las normas en forma reglamentaria para la adecuada prestación del Servicio Telefónico nacional para el estricto cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, sin alterar su espíritu;

**CONSIDERANDO**

Que los derechos de los consumidores y usuarios, son garantías mínimas de interés social y que es necesario su tutelaridad;

**CONSIDERANDO:**

Que es necesario brindar un servicio eficiente y coordinado de atención a los consumidores y usuarios de los servicios de telefonía, que ven afectados sus intereses por los abusos en el cobro de dichos servicios, así como proteger sus intereses;

**CONSIDERANDO:**

Que es necesario unificar esfuerzos en las acciones orientadas a resolver las denuncias de abusos económicos, que pudieran cometer las entidades proveedoras de servicios de telecomunicaciones, en detrimento de los intereses de los consumidores y usuarios de dichos servicios;

**CONSIDERANDO:**

Que es necesario coordinar esfuerzos con el fin de asegurar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario;

**CONSIDERANDO:**

Que es imperativo para la implementación de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, emitir las normas de carácter reglamentarias que desarrollen los procedimientos de carácter administrativo y legal que le permitan a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, cumplir con las atribuciones que le asigna el Artículo 54 de dicha Ley.

**POR TANTO:**

En ejercicio de las funciones que le confiere el Artículo 183 inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

**ACUERDA**

Emitir el siguiente:

**REGLAMENTO PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE  
USUARIOS Y PRESTADORES DE SERVICIOS DE TELEFONÍA**

**CAPÍTULO I**

**DEFINICIONES**

Artículo 1. Para la correcta aplicación del presente reglamento se entiende por:

- a) Calidad de servicio: Efecto global de las características del servicio, las cuales obedecen a los estándares establecidos o reconocidos por la Superintendencia de Telecomunicaciones y que determinan el grado de satisfacción del usuario.
- b) Cláusulas abusivas: Son aquellas disposiciones contractuales que impliquen limitación o renuncia a los derechos del usuario establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, o bien provean beneficios desproporcionados a favor de la prestadora de servicios, resultando gravosas al usuario.
- c) Derechos del usuario de telefonía:
  - 1. Derecho a tener acceso a los servicios de telecomunicaciones bajo los principios de continuidad, igualdad, generalidad, neutralidad y transparencia;
  - 2. Derecho a ser informado sobre el procedimiento y tiempo estimado, requeridos para atender solicitudes relacionados con el servicio;
  - 3. Derecho a que la facturación del servicio se ajuste a las tarifas vigentes y a lo consumido;
  - 4. Derecho a ser informado sobre todas las consecuencias que se deriven de no pagar el servicio en el tiempo establecido;
  - 5. Derecho a recibir en todo momento información clara y detallada acerca de los servicios ofrecidos y tarifas vigentes, así como de los diferentes planes y opciones de servicios disponibles;
  - 6. Derecho a recibir la facturación con el tiempo apropiado para analizar la misma, previo a la fecha límite de pago;
  - 7. Derecho a solicitar y recibir explicaciones por parte de la prestadora, cuando ocurran interrupciones o alteraciones en la provisión del servicio;
  - 8. Derecho a la confidencialidad de la información individual que surja en su relación con su prestador, salvo orden escrita de autoridad competente;
  - 9. Derecho a que la prestadora lo proteja de intentos de fraudes por terceros;
  - 10. Derecho a no pagar la porción de la factura sujeta a reclamo, hasta la solución definitiva del proceso;
  - 11. Derecho a la reparación de averías que afecten la provisión del servicio, libre de cargos, dentro de un plazo prudente;

12. Derecho a la no suspensión del servicio, por parte de la prestadora, mientras dure el proceso de reclamación, salvo que dicha suspensión su fundamente en causas ajenas al reclamo del usuario;
13. Derecho a elegir la prestadora y el producto que a juicio del usuario le resulte más conveniente; y
14. Derecho a contratar servicios con distintas prestadoras de manera simultanea.
- d) Factura (s). Todo documento mediante el cual la prestadora da a conocer al usuario el detalle y el importe de los productos, servicios vendidos o contratados, con el objeto de obtener el pago de los mismos.
- e) Prestadora (s): Persona jurídica facultada por la Ley, para la explotación de servicios de telecomunicaciones, que controle, administre, opere, maneje, provea o revenda en todo o en parte, directa o indirectamente, cualquier línea, sistema, servicio o producto de telecomunicaciones en el país.

## CAPÍTULO II

### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 2. Del alcance. El presente reglamento constituye el marco reglamentario que se aplicará, en todo el territorio nacional, para todo lo relacionado con: a) El establecimiento de las normas y procedimientos que deberán aplicarse a la reclamación que formule el usuario en contra de las prestadora de uno o más servicios de telecomunicaciones y que se suscite con ocasión de la prestación de dichos servicios; y b) Regular la intervención del órgano regulador en aquellos casos en los que se compruebe que el derecho del usuario está siendo vulnerado de conformidad con la ley.

Artículo 3. Asuntos susceptibles de reclamación: a) Sin que la presente enumeración tenga carácter limitativo, constituyen asuntos susceptibles de reclamación y en consecuencia, materia del presente reglamento, aquellos relativos al cumplimiento efectivo respecto a la provisión del servicio, a una facturación acorde a lo consumido y

en ocasión al contrato de servicio, instalación, activación, o cancelación, traslado, suspensión o corte, retiro, averías y problemas de calidad en los servicios, falta de entrega o entrega tardía de la factura, si aplica, en el domicilio del usuario o en su dirección electrónica si el usuario así lo autorizare y en general, cualquier reclamo o queja basado en el servicio brindado, excepto reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios; b) A los fines del presente artículo se considera “problema de calidad en el servicio” aquella irregularidad en la prestación de éste que derive del inadecuado funcionamiento de la red, tales como comunicación imperceptible, intermitencia, ruido, interferencia en la línea, señales borrosas y la imposibilidad o dificultad de recepción de la señal y su contenido, o bien de escuchar o hacerse escuchar, pérdida de audio, entre otros. Igualmente se considera problema de calidad de los servicios la inadecuada atención al usuario, la dilación en la corrección de averías y en la recepción de quejas, y en general, cualesquiera dificultades que impidan que la prestación del servicio se realice conforme con las condiciones acordadas entre el usuario y la prestadora y los requisitos de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.

### CAPÍTULO III

#### RECLAMO DEL USUARIO ANTE LA PRESTADORA DEL SERVICIO DE TELEFONÍA

Artículo 4. De la obligatoriedad del uso del Libro de Quejas. El usuario deberá dejar constancia de su inconformidad en el Libro de Quejas, y el proveedor tiene la obligación de atender la misma, resolviéndola en forma directa y conciliatoria durante los ocho (8) días hábiles siguientes. Caso contrario deberá acudir a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor a formalizar dicha inconformidad, debiendo presentar el documento que acredite la adquisición del servicio prestado. El incumplimiento del presente artículo dará lugar a que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor ejerza las facultades sancionadoras que le confiere la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

Artículo 5. De la representación por abogado. No será necesaria la representación o intervención de abogado en el proceso de reclamación ante la prestadora de los servicios de telefonía.

Artículo 6. Del gasto del procedimiento. De conformidad con la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, la reclamación que se interponga en virtud del presente reglamento se efectuará de manera gratuita y no estará sujeta al pago de derechos de ningún tipo a la prestadora.

Artículo 7. Del plazo de presentación. Cuando se trate de una reclamación sobre facturación, se presume que el usuario titular o su representante autorizado tiene como punto de partida para interponer su queja, la fecha establecida en la factura como último día hábil para el pago del servicio facturado, siempre que haya recibido a tiempo la factura.

Artículo 8. Del acceso a los documentos relativos a la reclamación. El usuario titular o su representante autorizado tendrán derecho, en cualquier momento a solicitar información sobre el estado de su reclamación.

Artículo 9. De la decisión sobre la reclamación. La prestadora deberá notificar por escrito al reclamante su decisión sobre la reclamación recibida en un plazo que no excederá de treinta (30) días calendario en el caso de facturación y veinte (20) días en todos los demás casos susceptibles de reclamo, contados a partir de la presentación de la misma.

Artículo 10. De las condiciones para la interposición. a) La prestadora no podrá negarse a recibir reclamaciones, ni condicionar la atención de las mismas al pago del monto o suma objeto del reclamo; b) En los casos en que la reclamación se origine por la disconformidad del usuario titular con la facturación, la prestadora no podrá, mientras se tramita la reclamación exigir el pago de lo reclamado, proceder al corte o desconexión del servicio o poner término al contrato por el no pago del monto objeto del reclamo,

salvo que dicha suspensión se fundamente en causas ajenas y distintas a las situaciones, deudas o inconformidades sujetas al reclamo del usuario; c) en los casos de reclamaciones sobre facturación en que existan valores pendientes de pago fuera del monto reclamado, el usuario procederá al pago de los mismos a título de abono a cuenta, dentro del plazo establecido para estos fines en la factura, d) La interposición de un reclamo frente a la prestadora no exime al reclamante de su obligación de pagar por concepto de consumos de servicios realizados con posterioridad al reclamo; y e) La prestadora, so pena de ser sancionada por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, no podrá suministrar información crediticia del usuario titular a terceros en relación con los montos reclamados, hasta tanto no sea resuelta la reclamación de que se trate.

#### Artículo 11. De la difusión del procedimiento.

- 1) Es obligación de la prestadora difundir e informar al usuario sobre el derecho que le asiste de reclamar la prestación del servicio contratado en las condiciones establecidas por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario y este reglamento, así como los requisitos, plazos y forma de presentación de las reclamaciones y del proceso de atención de las mismas;
- 2) La prestadora deberá colocar permanentemente en lugares visibles para los usuarios, carteles, folletos y afiches de orientación en sus oficinas comerciales de servicio al cliente y en las oficinas de los distribuidores autorizados de sus servicios. También deberá incluir cada cuatro (4) meses, material informativo al respecto en la factura que reciba el usuario titular, explicando brevemente los derechos que les asiste a los mismos, así como detallando el procedimiento de reclamación y sus plazos;
- 3) La prestadora deberá remitir a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, dentro de los quince (15) días calendarios subsiguientes a su puesta en circulación, ejemplares de los carteles, folletos y afiches de orientación que confeccione en cumplimiento del artículo anterior; y

4) Es obligatorio para la prestadora proveer a todo usuario titular al momento de la contratación del servicio de telefonía, la información especificada en los numerales anteriores.

## CAPÍTULO IV

### DEL REGISTRO DE LA RECLAMACIÓN

Artículo 12. Del registro. La prestadora deberá llevar un registro de la reclamación presentada por su usuario titular o representante autorizados, y conservar éstos durante un (1) año contados a partir de la fecha de su recepción. Sin perjuicio de lo anterior, en los casos en que las decisiones de la prestadora sean recurridas por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, el registro correspondiente a dicho caso deberá ser mantenido hasta tanto intervenga una decisión definitiva sobre los mismos.

Artículo 13. La prestadora deberá presentar a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, tanto por escrito como en formato electrónico, un reporte trimestral, dentro de los quince (15) días siguientes al término del trimestre respectivo, el cual deberá contener lo siguiente: a) En valor absoluto: i) Totalidad de reclamaciones recibidas en el trimestre; ii) El número de reclamaciones recibidas por mes; y b) En valores porcentuales: i) Detalle de las reclamaciones por tipo de servicio y/o producto realizadas por los usuarios, clasificadas por zona geográfica; y ii) Porcentaje de casos solucionados.

## CAPÍTULO V

### DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA AL CONSUMIDOR

Artículo 14. Funciones de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor tendrá entre otras, las siguientes funciones: a) Fomentar el respeto a los derechos de los usuarios de telefonía; b) Dirigir y supervisar a los distintos prestadores de servicios de telecomunicaciones; c) Preparar informes estadísticos sobre las reclamaciones prestadoras por los usuarios contra las

prestadoras; d) Velar por el cumplimiento de las normas contenidas en el presente reglamento; e) Ejercer las funciones de tercero conciliador, asistiendo a las partes, de manera independiente e imparcial, en la búsqueda de un arreglo conciliatorio, proponiendo soluciones fundamentadas en los principios de objetividad, equidad, y justicia, teniendo en cuenta, entre otros factores, los derechos y las obligaciones de las partes, las circunstancias de la controversia y cualesquiera prácticas establecidas entre las partes; y f) Conducir el procedimiento conciliatorio en la forma que estime adecuada, tomando en cuenta las circunstancias del caso y los deseos que expresen las partes en procura de lograr un rápido arreglo de la controversia.

Artículo 15. Intervención de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor. Dará lugar a la intervención de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor todas las decisiones individuales o colectivas, producto de prácticas económicas perjudiciales a los usuarios, publicidad engañosa, cláusulas abusivas y publicidad dolosa ejecutada por los prestadores. El procedimiento a seguir para interponer el caso a que se refiere el parrafo anterior será establecido por la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.

Artículo 16. Casos de Queja. El usuario presentará una queja ante la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, cuando entienda que una prestadora ha incurrido en alguna violación a cualquier disposición establecida en el presente reglamento, o la ley de Protección al Consumidor y Usuario.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 17. De la obligatoriedad de notificación de formalidades para interponer reclamos. Es obligatorio para la prestadora, dentro de los tres (3) meses que sigan a la fecha de entrada en vigencia de este reglamento, proveer por escrito a todos sus usuarios titulares, los requerimientos y formalidades del proceso para interponer reclamos ante éstas conforme lo establecido en el articulado de este reglamento.

Artículo 18. Publicación. Este reglamento será publicado en el Diario de Centro América, así como en la página de Internet de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.

Artículo 19. Vigencia. El presente reglamento empezará a regir el día siguiente a la publicación en el Diario de Centro América. Las Reclamaciones presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de este reglamento serán procesadas conforme los procesos de reclamación vigentes hasta ese momento.

COMUNÍQUESE.



## BIBLIOGRAFÍA

ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. **Contratos mercantiles**. 7a., ed; Cali, Colombia: Ed. Biblioteca Jurídica Dike, 1995.

BOTANA GARCÍA, Gema / RUIZ MUÑOZ, Miguel. **Curso sobre protección jurídica de los consumidores**, Mc Graw Hill. Madrid, España, 1999.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 14ª Edición, Tomo IV, Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina.1973.

CENTRO DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA. **II Seminario de derecho y política de consumo**. Guatemala, abril de 2005.

CENTRO DE PERFECCIONAMIENTO, EXPERIMENTACIÓN E INVESTIGACIONES PEDAGÓGICAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Derecho a los Derechos del Consumidor**. Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) Santiago de Chile, 2002.

CONSUMERS INTERNATIONAL. **Educación del consumidor. Democracia y ciudadanía**. Consejo de Educación de Adultos de América Latina –CEAAL-, Impresión Gráfica Andes. Santiago de Chile, 1996.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES. **Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor, Resolución 39/248**. Organización de las Naciones Unidas, versión ampliada en 1999, Nueva York, 2003.

DIAZ BRAVO, Arturo. **Contratos mercantiles**, D.F. México: Ed. Oxford University Press Harla., 1998.

DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA AL CONSUMIDOR. Ministerio de Economía. **Memoria de labores 2008.**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS. Universidad de San Carlos de Guatemala. **Introducción a la economía** (1984). Colección de Textos Económicos, Vol. IV.

GRAMAJO QUEME, Licda. Mónica A. **Historia de protección al consumidor en Guatemala.** Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor. Guatemala, 2008.

KENNEDY, Jonh Fitzgerald. **Discurso en el Congreso de los Estados Unidos de América el 15 de marzo de 1962 (traducción no oficial).**

LEIVA GARCÍA, Linegard Dennis. **Derechos y protección al consumidor en la legislación guatemalteca,** Guatemala: Ed. Universitaria, Universidad San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales., septiembre 1996.

MENDIZÁBAL y M, Felipe J. **Introducción a la economía.** Editorial Piedra Santa. Guatemala, abril 1973.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Derechos a los derechos del consumidor.** Centro de perfeccionamiento, experimentación e investigaciones Pedagógicas. (2002).

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR. **Introducción al Derecho de Consumo -La Protección de los consumidores en el ordenamiento Jurídico Argentino-** Ministerio de Economía y Producción de la Nación y el Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina, 2007.

<http://www.diacogob.gt>. 12-08-08.

<http://www.goesjuridica.com.html>. 22-08-08.

<http://www.sernac.cl>. 17-08-08.

<http://www.indotel.org.do>. 14-09-08.

<http://www.sit.gob.gt>. 26-09-08.

### **Legislación:**

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

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

**Código de Comercio de Guatemala.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 2-70, 1970.

**Ley General de Telecomunicaciones.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 94-96, 1996.

**Ley de Protección al Consumidor y Usuario.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 006-2003, 2003.

**Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario.** Ministerio de Economía, Acuerdo Gubernativo Número 777-2003, 2003