

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



**ANÁLISIS DE LAS BASES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE FUNDAMENTAN LA  
CREACIÓN DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL  
CONSUMIDOR Y USUARIO EN SUSTITUCIÓN DE LA DIACO**

**ZULMA CELENE URIZAR ROSALES**

**GUATEMALA, JULIO DE 2011**

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

**ANÁLISIS DE LAS BASES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE FUNDAMENTAN LA  
CREACIÓN DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL  
CONSUMIDOR Y USUARIO EN SUSTITUCIÓN DE LA DIACO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ZULMA CELENE URIZAR ROSALES**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, julio de 2011

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Días  
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría  
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidenta: Licda. Dora Renée Cruz Navas  
Vocal: Lic. Álvaro Arturo De León Álvarez  
Secretario: Lic. Luis Efraín Guzmán Morales

**Segunda Fase:**

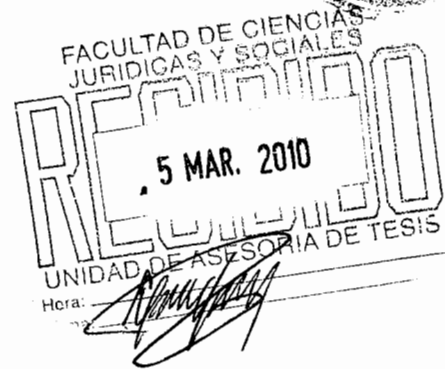
Presidenta: Licda. Marisol Morales Chew  
Vocal: Lic. César Noel Rodríguez Marroquín  
Secretario: Lic. Ronald David Ortiz Orantes

**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)



Guatemala, 5 de marzo de 2010

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



LIC. CASTRO MONROY:

Tengo el honor de dirigirme a usted, en relación a la resolución emanada de su cargo, mediante la cual se me designó ASESOR DE TESIS de la estudiante ZULMA CELENE URIZAR ROSALES, con el tema de tesis **"ANÁLISIS DE LAS BASES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE FUNDAMENTAN LA CREACIÓN DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL CONSUMIDOR Y USUARIO EN SUSTITUCIÓN DE LA DIACO"**; con el objeto de rendirle informe del trabajo realizado, el cual se llevó a cabo bajo mi inmediata dirección y sugerencias, para el efecto expongo:

1. El contenido científico y técnico del trabajo de tesis fue el análisis que realizó la estudiante a las bases jurídicas y sociales en que se fundamenta la creación de una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario, el cual denota importancia y por ende constituye un gran aporte académico no sólo para nuestra casa de estudios, sino también para nuestra sociedad.
2. En el presente trabajo de tesis, la metodología empleada fue: método científico, analítico, sintético, deductivo e inductivo y con relación a las técnicas de investigación utilizadas fueron: bibliográficas y fichas de trabajo, haciendo aportaciones valiosas y propuestas concretas para su realización.
3. La contribución científica del tema que fue seleccionado por la autora es hacer saber a la sociedad guatemalteca los fundamentos que existen para sustituir a la DIACO por una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario.
4. En el presente trabajo de tesis mi opinión acerca de la redacción, conclusiones, recomendaciones y bibliografía es que son las apropiadas a la investigación realizada.

LIC. ARSENIO LOCÓN RIVERA  
ABOGADO Y NOTARIO  
COLEGIADO 3676



5. Por lo anteriormente anotado, estimo que el trabajo de tesis de la estudiante ZULMA CELENE URIZAR ROSALES, reúne los presupuestos exigidos por el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, motivo por el cual me permito DICTAMINAR FAVORABLEMENTE; para que pueda continuar con la tramitación correspondiente.

Atentamente,

Lic. Arsenio Locón Rivera

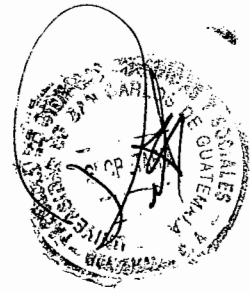
LIC. ARSENIO LOCÓN RIVERA  
ABOGADO Y NOTARIO

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, diecisiete de mayo de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) RICARDO ALVARADO SANDOVAL, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ZULMA CELENE URIZAR ROSALES. Intitulado: "ANÁLISIS DE LAS BASES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE FUNDAMENTAN LA CREACIÓN DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL CONSUMIDOR Y USUARIO EN SUSTITUCIÓN DE LA DIACO".

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. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc.Unidad de Tesis  
MTCL/sllh.

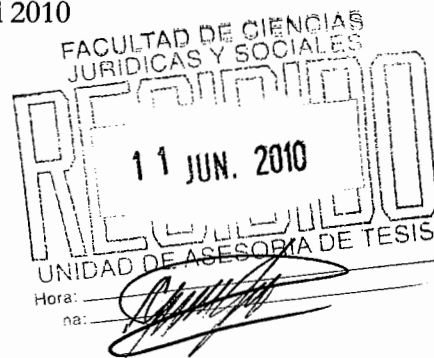
LIC. RICARDO ALVARADO SANDOVAL  
ABOGADO Y NOTARIO. COLEGIADO 2259  
4ª. AVENIDA 3-70 ZONA 1, GUATEMALA  
TELÉFONOS. 2232-1429 - 4126-6804



Guatemala, 11 de junio del 2010

LICENCIADO:

MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN  
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
PRESENTE.



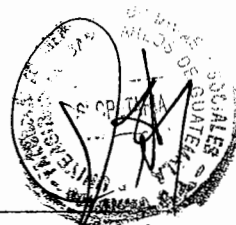
LICENCIADO:

De la manera más atenta me permito comunicarle que he cumplido con la función de Revisor de Tesis de la estudiante ZULMA CELENE URIZAR ROSALES, intitulado **“ANÁLISIS DE LAS BASES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE FUNDAMENTAN LA CREACIÓN DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL CONSUMIDOR Y USUARIO EN SUSTITUCIÓN DE LA DIACO”**. El Cual a mi criterio cumple con todos los requisitos y formalidades que establece el normativo de esta facultad, y emito dictamen siguiente:

- a) Considero que el tema investigado por la estudiante Zulma Celene Urizar Rosales es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, el cual presenta una temática de especial importancia para los consumidores y usuarios para darles a conocer los fundamentos para crear una procuraduría que proteja y defienda sus derechos como consumidores.
- b) Los métodos de investigación empleados por la estudiante en el trabajo de tesis fueron el inductivo-deductivo, analítico, científico y sintético, empleando las técnicas de investigación bibliográficas y fichas de trabajo.
- c) La redacción del presente trabajo de tesis es congruente con los temas desarrollados.
- d) El tema investigado tiene como contribución científica el análisis tanto jurídico como social que fundamenta la creación de una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario.
- e) La bibliografía empleada por la estudiante fue la adecuada al tema elaborado y sus conclusiones resultan congruentes con su contenido y las recomendaciones son consecuencia del análisis jurídico y social de la investigación.

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis cumple con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE aprobando el trabajo de tesis, considerando conveniente la impresión del mismo para que pueda ser discutido en el correspondiente examen público.

LIC. RICARDO ALVARADO SANDOVAL  
ABOGADO Y NOTARIO. COLEGIADO 2259  
4ª. AVENIDA 3-70 ZONA 1, GUATEMALA  
TELÉFONOS. 2232-1429 - 4126-6804



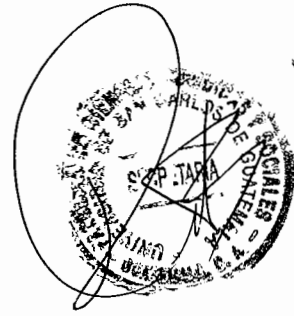
Sin más que agradecer la consideración a mi persona, al encomendarme tan honroso trabajo de Revisor aprovecho la oportunidad para reiterarle mi alta muestra de estima.

Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.

*Ricardo Alvarado Sandoval*  
Lic. Ricardo Alvarado Sandoval  
Colegiado 2259

*Ricardo Alvarado Sandoval*  
ABOGADO Y NOTARIO





DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, ocho de febrero del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ZULMA CELENE URIZAR ROSALES, Titulado ANÁLISIS DE LAS BASES JURÍDICAS Y SOCIALES QUE FUNDAMENTAN LA CREACIÓN DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL CONSUMIDOR Y USUARIO EN SUSTITUCIÓN DE LA DIACO. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.



## DEDICATORIA



- A DIOS:** Por darme salud, paciencia y fe para culminar mi carrera satisfactoriamente. A él encomiendo el desarrollo de mi vida como profesional.
- A MI MADRE:** Por toda su ayuda, esmero y colaboración con diferentes actividades para lograr este fin, que Dios la bendiga por emprender junto conmigo esta meta.
- A MI PADRE:** Quien con tanto esfuerzo me proporcionó ayuda económica para obtener estudios previos a los universitarios.
- A MI HIJA:** Quien a pesar de su corta edad, es un regalo divino que tanto anhelé en mi vida y para quien será el ejercicio de mi carrera como profesional.
- A MI ESPOSO:** Por congratularme y estar presente desde el inicio hasta el final en cada etapa de mi estudio, lo cual me exhortó a seguir adelante.
- A LOS LICENCIADOS:** Angélica María Osorio y Ricardo Alvarado Sandoval, por todo su apoyo y confianza en mi persona, quienes colaboraron para lograr el aprendizaje durante la práctica de mi carrera profesional.
- A:** La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por proporcionarme la educación y aprendizaje adquiridos, logrando hacerme cada vez más fuerte y emprendedora para luchar por alcanzar esta meta.

# ÍNDICE



|                    |   |
|--------------------|---|
| Introducción ..... | i |
|--------------------|---|

## CAPÍTULO I

|   |    |
|---|----|
| 1. Antecedentes históricos .....  | 1  |
| 1.1. Origen del consumidor y usuario .....  | 1  |
| 1.2. Cuando fue consagrado el derecho del consumidor y usuario como derecho humano social .....   | 3  |
| 1.2.1. A nivel internacional .....  | 4  |
| 1.2.2. En Guatemala .....   | 7  |
| 1.3. Antecedentes que reflejan violaciones a consumidores y usuarios .....  | 9  |
| 1.4. Medios históricos alternativos que han sido utilizados para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores o usuarios .....                  | 11 |
| 1.5. Instituciones estatales creadas para la protección y defensa de los consumidores y usuarios .....  | 13 |
| 1.6. Definiciones relacionadas con los derechos del consumidor y usuario .....  | 17 |
| 1.7. Fundamento legal para la creación de una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en sustitución de la DIACO .....                   | 20 |
| 1.8. Opiniones doctrinarias relacionadas con la creación de una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en sustitución de la DIACO ..... | 22 |

## CAPÍTULO II

|   |    |
|---|----|
| 2. Problemática actual en el seguimiento y solución de quejas, reclamos y denuncias.                      | 25 |
| 2.1. Queja, reclamo y denuncia .....  | 25 |
| 2.1.1. Identificar las diferencias que existen entre una queja, un reclamo y una denuncia .....           | 28 |
| 2.1.2. Determinar las causas que ameritan ser constitutivas de una queja, un reclamo y una denuncia ..... | 29 |



2.2. Actuación de la DIACO ..... 36

    2.2.1. Competencia conferida ..... 36

    2.2.2. Procedimiento en el departamento de servicios al consumidor para la  
    resolución de quejas ..... 38

    2.2.3. Procedimiento en el departamento jurídico ..... 40

2.3. Resultados positivos ..... 42

2.4. Resultados negativos ..... 48

2.5. Recursos que le son asignados ..... 52

2.6. Causas que originan la falta de seguimiento y solución en las quejas presentadas  
..... 53

2.7. Abstención a presentar alguna queja o reclamo ..... 53

2.8. El caso de los servicios públicos ..... 54

    2.8.1. Qué es un servicio público ..... 54

    2.8.2. Cómo se procede actualmente contra violaciones que se cometen ..... 55

**CAPÍTULO III**

3. Análisis comparativo con Estados de América Latina ..... 59

    3.1. El Salvador ..... 59

        3.1.1. Institución estatal que protege y defiende a los consumidores y usuarios ... 59

        3.1.2. Resultados que ha generado ..... 66

        3.1.3. Cómo protegen a los usuarios del servicio público ..... 68

    3.2. México ..... 69

        3.2.1. Institución estatal que protege y defiende a los consumidores y usuarios ... 69

        3.2.2. Resultados que ha generado ..... 75

        3.2.3. Cómo protegen a los usuarios del servicio público ..... 76

    3.3. Del análisis comparativo..... 76

        3.3.1. Elementos a tomar en cuenta al crear una procuraduría de protección y  
        defensa al consumidor y usuario en Guatemala ..... 77

## CAPÍTULO IV



|   |            |
|---|------------|
| 4. Bases jurídicas y sociales que fundamentan la creación de una procuraduría ..... | 81         |
| 4.1. De las bases jurídicas .....   | 81         |
| 4.1.1. Derecho humano social .....  | 81         |
| 4.1.2. Otras disposiciones legales .....  | 84         |
| 4.1.3. La autonomía .....   | 87         |
| 4.2. De las bases sociales .....  | 87         |
| 4.2.1. La globalización .....   | 87         |
| 4.2.2. Avance tecnológico del comercio .....  | 90         |
| 4.2.3. Diferencias económicas entre proveedores y consumidores o usuarios .....     | 90         |
| 4.2.4. De la existencia de monopolios en Guatemala .....                            | 91         |
| 4.2.5. De la cultura de consumo .....   | 93         |
| 4.3. De la procuraduría .....   | 96         |
| 4.3.1. Qué es una procuraduría .....  | 96         |
| 4.3.2. Diferencias entre procuraduría y dirección .....                             | 98         |
| 4.3.3. Consecuencias que traería su creación .....                                  | 100        |
| 4.3.3.1. Procedimientos en la resolución de conflictos .....                        | 104        |
| 4.3.3.2. La protección a usuarios del servicio público .....                        | 109        |
| <b>CONCLUSIONES</b> .....   | <b>113</b> |
| <b>RECOMENDACIONES</b> .....  | <b>115</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....   | <b>117</b> |

## INTRODUCCIÓN



Se eligió analizar el tema de los derechos de los consumidores y usuarios, en virtud de que muchas personas han sido objeto de malos tratos o la prestación de servicios deficientes, sin que exista una institución que verdaderamente se ocupe de las denuncias respectivas.

La problemática actual es la poca implementación de mecanismos y dependencias del Estado para la protección de los derechos de consumidores y usuarios y la desigualdad generada por el poder económico que ha intervenido en la solución de quejas, reclamos y hasta denuncias que presenta la población ante la DIACO, dejándolos como la parte más débil en las relaciones comerciales.

El Estado de Guatemala, debe procurar mejoras respecto a la protección y defensa de los consumidores y usuarios que es uno de los deberes estatales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala. La globalización y evolución tecnológica requieren que se realicen cambios para garantizar seguridad, protección y defensa tanto para consumidores extranjeros como para guatemaltecos que contratan con otros países. La falta de información en la población guatemalteca respecto a estos derechos y la desigualdad económica que generalmente existe entre proveedores y consumidores constituyen un fundamento social para crear una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario, a la cual le será conferida autonomía que evitará intervenciones por parte de proveedores que quieran evitar sanciones.

Se considera necesario crear una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario, porque actualmente la DIACO no está cumpliendo con los fines para los cuales fue creada; además porque la Ley de Protección al Consumidor y Usuario estipula que deberá crearse una Procuraduría después de cinco años de haber entrado en vigencia la ley, lo cual no se ha cumplido.

El objetivo de este trabajo es dar a conocer a la población guatemalteca los



fundamentos que existen para crear una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario que sustituya la DIACO; asimismo, los elementos que han de tomarse en cuenta para que ésta cumpla con proteger y defender al consumidor.

La investigación consta de cuatro capítulos: el capítulo uno se refiere a los antecedentes históricos tanto nacionales como internacionales sobre la protección de los derechos del consumidor y usuario; el capítulo dos establece los problemas que actualmente tiene la DIACO para dar seguimiento y solución a las quejas presentadas; en el capítulo tres se realiza un análisis comparativo con Estados de América Latina (El Salvador y México) referente a la protección de los consumidores; y el capítulo cuatro trata sobre las bases jurídicas y sociales que fundamentan la creación de una procuraduría.

Las teorías que fundamentan la presente investigación son: las diferencias económicas entre los oferentes y los consumidores que motivan normas para su neutralización.

En la presente investigación se utilizaron los métodos: científico, analítico, sintético, deductivo e inductivo y la técnica de investigación bibliográfica de la siguiente manera: se recolectó material bibliográfico a través de la elaboración de fichas de trabajo, se analizaron libros, periódicos y legislación seleccionada aplicando el subrayado para aislar lo importante del texto y realizando resúmenes de lo leído.

# CAPÍTULO I



## 1. Antecedentes históricos

A continuación se hace referencia al origen y evolución histórica de los derechos del consumidor y usuario.

### 1.1. Origen del consumidor y usuario

“Inicialmente durante la época primitiva se puede afirmar que no existían consumidores, ya que los frutos no eran adquiridos por un tercero, el hombre recolectaba sus propios alimentos, vivía de la naturaleza sin transformarla: cazando animales, pescando, etc., para satisfacer sus necesidades, el conseguir frutos era lo que le permitía hacer sentir su presencia en el mundo”.<sup>1</sup>

Conforme va encontrando dificultad en el diario vivir, es que se ve obligado a convivir en grupos más o menos organizados y estables, la cacería se realiza en forma colectiva y aún no existía la propiedad privada. Luego, las actividades empiezan a ser distribuidas dentro de las tribus, y es así como los frutos y herramientas empiezan a ser intercambiados, a lo cual se le denominó trueque, luego al surgir la moneda, se constituye la base para el inicio del comercio y la propiedad colectiva pasa a constituirse en propiedades privadas. En esta época de intercambio es que se afirma

---

<sup>1</sup>. Investigaciones Educativas de la Editorial Santillana. **Estudios sociales**. Pág. 75





que el ser humano se convierte en consumidor, aunque aún no fuera considerado como tal.

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 primera 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, se establece por primera vez en la Constitución Política, 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, etc.

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 los años 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 que sufrían 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.

## **1.2. Cuando fue consagrado el derecho del consumidor y usuario como derecho humano social**

La forma acelerada en que la sociedad ha ido evolucionando en las diversas ramas de la técnica, la ciencia, la tecnología, etc., dándole importancia principalmente a la comercialización, economía del mercado y publicidad de los productos, no así a procurar la satisfacción real del consumidor y usuario, "ha ido ocasionando a que se le califique como sociedad del consumismo".<sup>2</sup> Por lo tanto, el consumidor y usuario se encuentra desamparado frente a esa gama de producción y adquisición de bienes, debido a que existe un fuerte desequilibrio económico entre el que ostenta el poder económico y el que adquiere el producto; por ello, es que numerosos Estados han creado diversidad de normativas para regular su protección y algunos lo han

---

<sup>2</sup> Estrada De Illescas, Ana Claudine. **Análisis jurídico y doctrinario de los derechos del consumidor en Guatemala.** Pág. 10



establecido dentro del apartado de los derechos humanos sociales, como es el caso de Guatemala que lo reguló en la Constitución Política de la República de Guatemala, a partir de 1986, como derecho humano social.

### 1.2.1. A nivel internacional

Fueron necesarios muchos años de lucha para que el consumidor tomara conciencia de sus derechos y éstos fueran defendidos a través de los Estados. En todos los países existen actualmente oficinas públicas y asociaciones de consumidores que trabajan para la protección de estos derechos. Algunos autores afirman que: “su protección más remota se encuentra en el derecho romano, a través del *ius civile*, por ser un conjunto de normas jurídicas que regulaba toda relación de orden privado”.<sup>3</sup>

La primera organización de protección al usuario y consumidor fue la Liga de Consumidores de Nueva York, creada en 1891, cuyos objetivos eran estimular el consumo de aquellos bienes que eran fabricados y distribuidos, respetando los derechos de obreros y empleados. Se puede ver entonces que los primeros pasos del movimiento de consumidores están vinculados al movimiento obrero norteamericano.

En 1929, también en los Estados Unidos de América, se crea la primera organización, no perteneciente al Estado, que se ocupa de efectuar pruebas de calidad de bienes y servicios desde el punto de vista del consumidor. En 1936, se crea la Unión de

---

<sup>3</sup>. Jordán Gutiérrez, Petrona del Carmen. **Instrumentos jurídicos que requieren de acción en pro de la defensa al consumidor.** Pág. 20



Consumidores de los Estados Unidos de América, muy poderosa en ese país, contando en la actualidad con millones de miembros.

En Europa Occidental, el movimiento de consumidores surge en la década de los cincuenta. En Alemania, Suecia, Dinamarca, Holanda, Noruega e Inglaterra, las organizaciones de consumidores se convirtieron rápidamente en interlocutoras del Estado y de las empresas. El comité consultivo de los consumidores fue institucionalizado en 1973 por la comisión de la comunidad económica europea. “Es necesario tomar en cuenta que a raíz de la segunda revolución industrial, se han hecho necesarios los acuerdos y formación de organismos internacionales, con el fin de contrarrestar en alguna forma las trabas del comercio internacional”.<sup>4</sup>

A fines de los años 60, el movimiento de consumidores comienza a extenderse a los países de Asia, América Latina y África. Actualmente, la educación del consumidor está incorporada a las prácticas educativas, formales y no formales, de todos los países desarrollados.

El 15 de marzo de 1962, fue el día en que el entonces presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, John F. Kennedy, expresó por primera vez en su mensaje anual al Congreso que los consumidores tienen derecho a la salud, a la seguridad, a ser informados, a elegir y a ser atendidos en sus reclamos. Esta es la fecha en que se conmemora en todo el mundo el **día del consumidor**.

---

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 22



El 16 de abril de 1985, la Asamblea de las Naciones Unidas por Resolución número 39/248, aprobó las directrices internacionales para la protección de los consumidores, cuyos principios generales son:

- “Los gobiernos deben desarrollar, reforzar o mantener una política firme de protección al consumidor. Al hacerlo, cada gobierno debe determinar sus propias prioridades para la protección de los consumidores, de acuerdo con las circunstancias económicas y sociales y las necesidades;
- Proteger al consumidor de perjuicios en su salud y seguridad; fomentar y proteger los intereses económicos de los consumidores; proveer a los consumidores las informaciones adecuadas para capacitarlos a fin de elegir acertadamente, de acuerdo con las necesidades y deseos individuales;
- Educar al consumidor;
- Brindar al consumidor posibilidades de resarcimiento real;
- Garantizar la libertad de formar grupos de consumidores o similares y las oportunidades para que estas organizaciones puedan hacerse escuchar en los procesos decisorios relacionados con temas que les afectan;
- Los gobiernos deben proveer y mantener una infraestructura adecuada para desarrollar, implementar y orientar una política de protección al consumidor.



- Cuidados especiales deben ser tomados para garantizar que las medidas de protección al consumidor sean implementadas en beneficio de todos los sectores de la población, especialmente la población rural”.

Se considera que estos principios fueron fundamentales para establecer las obligaciones específicas que tenían los Estados para lograr la protección a los consumidores, ya que previo a la Resolución únicamente se había procurado dar a conocer que los consumidores tenían derechos, sin establecer las funciones que el Estado debía cumplir; sin embargo, falta supervisión y sanción por parte de la Asamblea de Naciones Unidas hacia los países que se comprometen ante ésta, porque algunos no cumplen en su totalidad.

### **1.2.2. En Guatemala**

La protección al consumidor adquirió importancia desde 1985, cuando Guatemala se comprometió ante las Naciones Unidas a emitir una ley y reglamento que regularan su protección, por ello durante el gobierno de Oscar Humberto Mejía Vítores fue emitida la primera Ley de Protección al Consumidor (Decreto Ley número 1-85 de fecha 14 de enero de 1985), cuyo objetivo era desarrollar, por parte del Estado, la defensa de los derechos e intereses de los consumidores, en un marco de política económica regulada por el propio Estado. Por ende, su objetivo principal era el de controlar y evitar el alza inmoderada en los precios de los productos y servicios esenciales para la población del país y establecer los delitos económicos y las sanciones correspondientes, en el caso del incumplimiento por parte de los proveedores, de los preceptos y la normativa que



dicha ley contemplaba. Entre su normativa contemplaba como delitos los actos de especulación, acaparamiento, variación de pesos, medidas y calidad de los bienes y servicios no anunciados, entre otros.

Pero no es sino hasta 1986, cuando se hace un esfuerzo formal para cumplir la obligación del Estado en este campo, con la vigencia a partir del 14 de enero de ese año de la Constitución Política de la República de Guatemala, la que en su Artículo 119 literal i) indica que: "Obligaciones del Estado. 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".

En cuanto a lo relacionado con la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), ésta fue creada como dependencia del Ministerio de Economía el 4 de septiembre de 1995. En esa fecha también 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 se 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 del Acuerdo de creación de la DIACO de fecha 10 de octubre de dicho año, explicita sus funciones y atribuciones, relacionadas con la asistencia a los consumidores 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 de los consumidores y otras. De esa manera se inicia su fortalecimiento institucional.

Dados los cambios que implicaba el mejoramiento y la modernización del marco jurídico de protección al 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 Ejecutivo elaboró y envió al Organismo Legislativo el proyecto de la 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 mediante el Decreto número 006-2003 del Congreso de la República de Guatemala (vigente a partir del 26 de marzo de 2003), proporcionando a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), entidad responsable de su aplicación, nuevos instrumentos para hacer más eficiente la tutelaridad en la defensa de los consumidores y usuarios que dicha ley le confiere.

### **1.3. Antecedentes que reflejan violaciones a consumidores y usuarios**

Generalmente, los consumidores y usuarios han sido objeto de una serie de violaciones a sus derechos, que con el pasar del tiempo han ido en aumento, siendo las más frecuentes las siguientes:

Inicialmente fue a través de alzas inmoderadas de precios, que se reflejaban más en productos esenciales que conformaban parte de la canasta básica, entonces al verse las personas con necesidad de consumirlos y como no veían ninguna forma en que esto





fuera controlado; los adquirirían, provocando progresivamente daños a la economía familiar.

La especulación ha sido otro medio que ocasiona daños y perjuicios a la economía de la población, reflejándose aún más en la adquisición de combustibles, ya que de existir alguna noticia sobre el alza de éstos, existe determinado sector que especula y realiza acaparamiento para adquirirlo a menor valor, siendo totalmente perjudicial, lo cual debería ser supervisado constantemente por el Estado quien debe vigilar que todos los proveedores de combustibles (gasolineras) mantengan los mismos precios y no una diversidad; así como con diferentes proveedores de productos o bienes de uso diario, aunque sean adquiridos en diferente lugar para que mantengan los mismos precios.

Otra forma en que se han manifestado las violaciones, es lo referente a la calidad de los bienes, importándole más al proveedor la venta de los productos y no la calidad que puede adquirir el consumidor y usuario, perjudicando en algunos casos su salud, seguridad y legítimos intereses económicos.

En los últimos años la economía mundial ha venido en decadencia, repercutiendo en la economía interna de Guatemala, siendo para muchos una buena solución la adquisición de diferentes préstamos, entre ellos las famosas tarjetas de crédito, que en la actualidad se emiten sin control alguno, ya que en lugar de ser un medio de ayuda para el usuario se convierten en una forma de cobro de intereses altísimos a personas que no tienen capacidad de pago, pero que por necesidad las adquieren.



Lo que ha propiciado que constantemente los bancos y otras instituciones de crédito, realicen estas operaciones, ha sido que no hay forma en que el usuario pueda defender sus derechos, ya que la DIACO no puede hacer nada al respecto, pues debe cumplirse un procedimiento, tal como lo establece la Ley de Bancos y no tratarse como una queja ante la DIACO, que en todo caso no cumple con la naturaleza de proteger a los consumidores y usuarios por el desequilibrio económico en que éstos se encuentran frente a los proveedores.

Otro sector que ha prestado un mal servicio y que tampoco es supervisado y sancionado es el servicio de transporte público, que ha ocasionado mucho daño a la población, pero como la mayoría de usuarios piensan que es el Estado el prestador de este servicio, no presentan las quejas para que sean sancionados, lo cual no debe ser así, ya que por ese servicio se está pagando una cuota, por lo que también hay derecho a reclamar.

#### **1.4. Medios históricos alternativos que han sido utilizados para la solución de conflictos entre proveedores y consumidores o usuarios**

Antes de que fuera creada la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, hubo una serie de oficinas administrativas dependientes del Ministerio de Economía, que se encargaban entre otras funciones, de verificar que no hubiera alza inmoderada de precios, pero no eran específicas para atender o asistir a consumidores y usuarios en quejas o reclamos que quisieran presentar.



La DIACO fue constituida en 1995 para realizar las funciones que le habían sido asignadas al Ministerio de Economía a través del Decreto Ley número 1-85, pero no en forma independiente; es decir, se crea como una oficina administrativa dependiente de dicha institución, enfocada en evitar el alza innecesaria de precios y es hasta en 2003 que se instituye con la finalidad de asistir, ayudar, atender y hacer saber sus derechos a las personas que adquieran un producto o servicio.

Es decir que, hasta esa fecha (1995) Guatemala se encontraba atrasada en relación a la comunidad internacional, ya que este movimiento empezó a tener apoyo en otros Estados a partir de 1929 (ejemplo en Estados Unidos de América y posteriormente, en Estados de Europa), por lo que conviene cuestionarse ¿Cómo se protegían y defendían en Guatemala los usuarios? pues la única alternativa que tenían era cuando el proveedor de forma voluntaria trataba de llegar a un acuerdo con el cliente, que en realidad no era ninguna forma obligatoria establecida en ley, sino que era iniciativa propia de cada proveedor que quería conservar a sus clientes y a través de ello lograban su satisfacción.

Después de que fue creada la DIACO como dependencia administrativa, empezó a recibir quejas y reclamos por inconformidad de productos o servicios y a visitar determinadas empresas que fueran señaladas por incrementar precios, etc., pero por el conjunto de funciones que esta Dirección realiza, se determina que actúa como un tercero conciliador entre las partes, que propone fórmulas ecuanimes para la solución del conflicto, con la finalidad de evitar que las personas acudan a un órgano



jurisdiccional, pues en general los medios de solución de conflictos que ésta contempla son alternativos y no judiciales.

En los últimos años lo que en su mayoría realizan los proveedores es consignar como cláusula compromisoria, que cualquier controversia entre el proveedor y quien recibe el servicio o producto, será dirimida a través de un arbitraje, lo cual aunque sea un procedimiento establecido en la ley, no deja de ser un medio alternativo que soluciona el conflicto sin acudir a algún órgano jurisdiccional.

**1.5. Instituciones estatales creadas para protección y defensa de los consumidores y usuarios**

Es conveniente hacer referencia aquí que en su mayoría las oficinas administrativas que se describen a continuación, no fueron creadas con el objetivo de velar por la asistencia, protección y defensa de los consumidores o usuarios, pero no se puede dejar de afirmar que entre sus funciones si tenían relación a la protección de los consumidores, ya que el objetivo principal era verificar que no se dieran incrementos de precios a no ser que fueran los autorizados, de esa cuenta se realiza una breve descripción de cada una de ellas:

**Oficina de Coordinación de Precios y Abastecimientos:** Esta oficina fue creada por el Acuerdo Gubernativo de fecha 5 de junio de 1945, para la debida aplicación de la Ley de Emergencias de Economía, Decreto número 90 del Congreso de la República de Guatemala, con el objeto de impedir las fluctuaciones bruscas de los precios, velando



por el mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económico del país, de acuerdo con las diversas leyes, reglamentos y disposiciones de emergencias.

**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, por lo que resultaba oneroso su sostenimiento al erario nacional; por lo tanto se suprime y se crea la Oficina de Estabilización Económica, la cual tendría todas las atribuciones de la anterior; ya que fue sustituida porque su estructura no era viable para los recursos de la nación.

**Dirección General de la Economía Nacional:** Fue creada por Acuerdo Presidencial de fecha 5 de enero de 1948, como una nueva organización complementaria y distinta a la anterior, pero con las atribuciones que le correspondían a la 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 entre su estructura el Departamento de Control de Precios y Abastecimiento, el cual quedó encargado de todo lo relativo a controles de ese tipo.

**Dirección General de Comercio Industrial y Controles:** En el Acuerdo Presidencial del 29 de julio de 1949, se manifestaba que por cuestiones de presupuesto era necesario suprimir la Dirección General de la Economía Nacional y crear la Dirección General de Comercio Industria y Controles, dándole las atribuciones que aparecieran en



su Reglamento interno, el cual se sancionó en el Acuerdo Presidencial del 25 de julio de 1950, o sea un año después de su creación.

**Departamento Administrativo de Economía y Trabajo:** En el Acuerdo Presidencial del 28 de julio de 1953, también se indicaba que debido a cuestiones presupuestarias, 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 oficina 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 hacían las revisiones pertinentes quedaba a cargo el Ministerio de Economía y Trabajo de las aplicaciones de los acuerdos vigentes sobre los precios y los artículos controlados.

**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, que entre las atribuciones que se le daban, indicaban que debía recomendar las medidas pertinentes para lograr la estabilización de precios en el mercado interno.



**Dirección de Comercio Interno 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 refiere 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 de la función indicada, con la única variante que se volvió a hablar de control de precios.

**Oficina de Control de Precios:** Por Acuerdo número 79 del Ministerio de Economía de fecha 17 de septiembre de 1979, se creó la Oficina de Control de Precios adscrita a la Dirección de Comercio Interior y Exterior, para lograr los objetivos de las medidas anti inflacionarias que se había fijado el gobierno.

**Dirección General de Comercio:** En el Acuerdo Gubernativo número 88-85 de fecha 11 de febrero de 1985, el Jefe de Estado, consideró crear 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 Regulación de Precios del citado Ministerio, ésta tenía jurisdicción en toda la república y una duración indefinida; asimismo, se canceló el Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones GUATEXPRO, con el objeto de racionalizar los recursos y evitar la duplicidad de funciones.

**Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y Usuario:** En el Acuerdo Gubernativo número 425-95, emitido por el Presidente de la República de Guatemala y



publicado el 7 de septiembre de 1995 se crea la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor y Usuario, vigente hasta el 10 de abril del 2003, como una dependencia del Ministerio de Economía, cuya competencia fue dirigir y ejecutar las actividades y atribuciones del referido Ministerio, consistentes en atender al consumidor y usuario, teniendo atribuciones para orientarlo e informarle de todo lo relacionado con la calidad, cantidad, peso y demás características de los productos y servicios, y en general era la encargada de aplicar las disposiciones contenidas en el Decreto número 1-85. En 2003, el Decreto referido es derogado por el Decreto número 006-2003 del Congreso de la República de Guatemala, el cual es el que actualmente aplica la DIACO.

Es importante exponer que este conjunto de oficinas administrativas, excepto las dos últimas, fueron creadas con nombres distintos, pero sus funciones eran en general las mismas; es decir, no tenían como objetivo conferirles nuevas atribuciones que mejoraran su actuación en pro de los consumidores y usuarios.

#### **1.6. Definiciones relacionadas con los derechos del consumidor y usuario**

A continuación se definen conceptos que por ser utilizados en el presente trabajo de investigación es importante conocer a que se refieren.

El Diccionario de la Lengua Española define consumidor como la: "Persona que compra productos de consumo".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>. Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 634





Por su parte la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, en el Artículo 3, literal c) indica que consumidor es la: “Persona individual o jurídica de carácter público o privado nacional o extranjera, que en virtud de cualquier acto jurídico oneroso o por derecho establecido, adquiera, utilice o disfrute bienes de cualquier naturaleza”.

Usuario. La Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Artículo 3, literal k), indica que: “Persona individual o jurídica que adquiere a título oneroso o por derecho establecido legalmente, servicios prestados o suministrados por proveedores de carácter público privado”. Según el diccionario de Manuel Ossorio: “El que usa con frecuencia una cosa o es cliente de un servicio”.<sup>6</sup>

Procuraduría. Es la institución en virtud del poder o facultad otorgada por el Estado, que dirige y coordina los asuntos de su competencia que le han sido conferidos, para la defensa y protección del consumidor y usuario.

Dirección. Según el Diccionario de la Lengua Española: “Conjunto de personas encargadas de dirigir un establecimiento”.<sup>7</sup> Es la institución que encamina o lleva rectamente los asuntos que le han sido atribuidos por el Estado, para atender y asistir al consumidor y usuario.

Mediación. Según el Diccionario de Manuel Ossorio, es la: “Participación secundaria en

---

<sup>6</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 770

<sup>7</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 830

un negocio ajeno, a fin de prestar algún servicio a las partes o interesados.”<sup>8</sup>



Por su parte el autor Christopher Moore indica que: “La mediación es la intervención en una disputa o negociación, de un tercero aceptable, imparcial y neutral, que carece de un poder autorizado de decisión para ayudar a las partes en disputa a alcanzar voluntariamente su propio arreglo mutuamente aceptable de los temas de discusión”.<sup>9</sup>

Conciliación. El Diccionario de la Lengua Española la define como: “Acción y efecto de conciliar; acuerdo de los litigantes para evitar un pleito o desistir del ya iniciado”.<sup>10</sup>

Según el autor Carlos Aníbal Gutiérrez Caballeros: “Método alternativo no procesal para la solución de conflictos, donde un tercero imparcial y calificado, que puede ser una autoridad competente o alguien designado por los interesados, denominado conciliador, presta su ayuda interviniendo de manera activa en la disputa, conociendo las diferencias y los puntos que son objeto del antagonismo, para luego proponerle a las partes fórmulas ecuánimes que redunden en el cobro de un acuerdo que termine el conflicto o impulsando las fórmulas sugeridas por ellos mismos para lograr dicho fin y evitar que dicha controversia llegue a ser conocida en juicio por un órgano jurisdiccional. Sin que dichas proposiciones sean de acatamiento obligatorio para las partes”.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Ossorio. **Ob. Cit.** Pág. 457

<sup>9</sup> Chicas Hernández, Raúl Antonio. **Derecho colectivo del trabajo.** Pág. 202

<sup>10</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 613

<sup>11</sup> Gutiérrez Caballeros, Carlos Aníbal. **Métodos alternativos para la solución de conflictos en el ordenamiento jurídico guatemalteco.** Pág. 14



Arbitraje. Según el autor Manuel Ossorio, es la: “Acción y facultad de resolución confiadas a un árbitro”.<sup>12</sup>

Según Jorge Hernán Gil Echeverry: “Es un procedimiento sui generis, mediante el cual por expresa voluntad de las partes, se difiere la solución de conflictos privados transigibles, a un cuerpo igualmente colegiado integrado por árbitros, los que transitoriamente quedan investidos de jurisdicción para proferir un laudo con la misma categoría jurídica y los mismos efectos de una sentencia judicial”.<sup>13</sup>

### **1.7. Fundamento legal para la creación de una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en sustitución de la DIACO**

En el presente apartado se incluyen los diferentes fundamentos contenidos en la legislación guatemalteca, considerándolos como las bases jurídicas con las que puede crearse una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en sustitución de la DIACO, siendo los siguientes:

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 119, indica 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”.

---

<sup>12</sup>. Ossorio. **Ob. Cit.** Pág. 63

<sup>13</sup>. Rivera Neutze, Antonio. **Arbitraje y conciliación.** Pág. 6



La Ley de Protección al Consumidor y Usuario, en el Artículo 107, regula lo siguiente:

“Procuraduría. En el plazo de cinco años contados a partir de la vigencia de la presente

Ley, el Congreso de la República deberá emitir la disposición legal pertinente para que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor se convierta en Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario”.

Por ser una obligación estatal establecida en la Constitución Política de la República de Guatemala, al Estado de Guatemala específicamente al Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía le corresponde verificar la protección y defensa de la población respecto a sus derechos cuando adquieren un bien o servicio, incluyendo diversos cambios que sean necesarios implementar para cumplir con este fin, pero al emitir la Ley de la DIACO establecieron una obligación directa al Congreso de la República de Guatemala, para emitir a los cinco años la legislación correspondiente para crear una Procuraduría, lo cual se considera innecesario debido a que de una vez se hubiera creado una Procuraduría y no una Dirección, porque lo anterior ocasionó mayor trabajo y atraso para su creación, dependiendo ahora de la agenda del Congreso de la República de Guatemala, a la vez el Organismo Ejecutivo se ha visto desentendido y no ha procurado una mejoría en la protección de los consumidores, ni ha creado la procuraduría después de siete años de haber entrado en vigencia la citada ley.



## **1.8. Opiniones doctrinarias relacionadas con la creación de una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en sustitución de la DIACO**

Ricardo Lorenzetti manifiesta que: “En el mundo de la economía hay diferencias económicas entre los oferentes de bienes y servicios y los consumidores, lo cual ha motivado el surgimiento de normas de protección para neutralizar esa situación”.<sup>14</sup>

Al respecto se opina que es evidente el grado de diferencias económicas existentes entre ambas partes, lo cual genera la vulnerabilidad de los consumidores y usuarios y más en un Estado como Guatemala, en donde es frecuente ver abusos en los derechos de quienes tienen menos posibilidades económicas; por ello, es necesaria la protección estatal para que los consumidores y usuarios lleguen a estar a un nivel equitativo.

Fernando Sánchez Calero escribe que: “Ha sido tanta la preocupación por la tutela y protección a los consumidores y usuarios que se ha elevado a un principio constitucional”.<sup>15</sup> Y Guatemala no ha sido la excepción al encontrarse consagrado en la Constitución Política de la República, en el apartado de los derechos humanos sociales la protección al consumidor y usuario, lo cual es debido a que todas las personas no importando raza, color, edad o situación económica, llegan en determinado momento a consumir un producto o a utilizar algún servicio, por consiguiente es necesario que exista participación activa estatal para protegerlo.

---

<sup>14</sup>. Lorenzetti, Ricardo. **Comercio electrónico**. Pág. 221

<sup>15</sup>. Sánchez Calero, Fernando. **Principios del derecho mercantil**. Pág. 31



La autora Ana de Illescas expone que: "En Guatemala existe un alto nivel de desconfianza por la institución encargada de atender las denuncias presentadas por los consumidores y usuarios, dando como resultado la falta de seguimiento y resolución, lo cual añade es consecuencia de no contar con los recursos necesarios, ni el personal técnico adecuado".<sup>16</sup> Esta desconfianza se evidencia en la población que por lo mismo se abstiene de presentar quejas, reclamos o denuncias ante la DIACO, pues no obtienen resultados ni la ayuda requerida en defensa de sus derechos.

Con la opinión anterior no se está en total acuerdo debido a que sí es notoria la desconfianza existente, pero ésta no es por falta de recursos técnicos, económicos, etc., sino porque a la DIACO no le fue conferida autonomía, siendo indispensable en este tipo de instituciones, para evitar la intervención de proveedores que mantienen el poder económico. Así lo afirma la autora Carmen Jordán que indica: "La falta de autonomía propia en la DIACO la hace inoperante".<sup>17</sup> Asimismo, no cumple las funciones para las cuales fue creada, que es la defensa del consumidor.

Se consideró importante este capítulo para conocer cuál fue el origen del consumidor y usuario, cómo empezaron a surgir sus derechos; así como para determinar las herramientas que le han hecho falta a las instituciones estatales guatemaltecas que han sido creadas para la protección de los derechos del consumidor y usuario y así analizar con que características debe contar y ser creada una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario.

---

<sup>16</sup> Estrada de Illescas. **Ob. Cit.** Pág. 87

<sup>17</sup> Jordán Gutiérrez. **Ob. Cit.** Pág. 75



## CAPÍTULO II



### **2. Problemática actual en el seguimiento y solución de quejas, reclamos y denuncias**

En este capítulo se diferencian los conceptos de queja, reclamo y denuncia; se opina acerca de algunos problemas que presenta la DIACO y que han afectado en el seguimiento y solución de quejas

#### **2.1. Queja, reclamo y denuncia**

Queja: “Acusación ante juez o tribunal competente, ejecutando en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito”.<sup>18</sup>

El Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario literal f), define queja como: “Acusación por escrito ante la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO), quien llevará a cabo un proceso administrativo contra los responsables de la violación de los derechos de los consumidores y usuarios”.

A continuación se da una definición propia de queja: Es hacer del conocimiento ante la autoridad administrativa competente, algún acto o hecho cometido por el proveedor de un bien o servicio, contrario a derecho, que constituye violación a los derechos del

---

<sup>18</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 1874





consumidor o usuario, para que se supervise y se aplique una sanción al proveedor.

El Diccionario de la Lengua Española define reclamo como: “Clamar contra algo, oponerse a ello de palabra o por escrito”.<sup>19</sup>

Según el Diccionario de Manuel Ossorio define reclamación como: “El hecho de acudir ante una autoridad para que reconozca a favor del reclamante o de terceros la existencia de un derecho”.<sup>20</sup>

Por su parte la autora Adís Álvarez define reclamo como: “Los reclamos, una herramienta para mejorar la comunicación con el cliente. Es cuando una persona exige verbalmente algún tipo de solución a una problemática que le pareció injusta. Los reclamos son los reflejos de las emociones negativas que experimentan los clientes frente a alguna circunstancia que lo amerite, de otra manera, no inventarían tiempo en expresarlas. Desde la perspectiva del cliente, estas emociones generan sentimientos negativos tales como el enojo, la ira y la frustración y que, generalmente no tardan en provocar estas mismas en cualquier persona que escuche dichos sentimientos verbalizados”.<sup>21</sup>

Como definición propia de reclamo se proporciona la siguiente: Es hacer del conocimiento de la autoridad administrativa competente algún acto o hecho cometido

<sup>19</sup>. Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 1914

<sup>20</sup>. Ossorio. **Ob. Cit.** Pág. 641

<sup>21</sup>. Álvarez Solórzano, Adís Malí. **Los reclamos, una herramienta para mejorar la comunicación con el cliente.** Pág. 15



por el proveedor de un bien o servicio y que es contrario al derecho, que constituye una violación a los derechos del consumidor o usuario, y ésta es presentada con el objeto de que se supervise y al quedar confirmada, le sea devuelto al consumidor o usuario: la cantidad de dinero gastada, le sea devuelto el producto, o se le preste el servicio nuevamente sin que le sea cobrado.

El Diccionario de la Lengua Española, define denuncia como: “Dar a la autoridad judicial o administrativa parte o noticia de una actuación ilícita o de un suceso irregular”.<sup>22</sup>

Manuel Ossorio define denuncia como: “Acto de poner en conocimiento del funcionario competente, la comisión de un hecho delictuoso, sujeto a acción pública, del que se hubiere tenido noticia por cualquier medio”.<sup>23</sup>

De conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario Artículo 2 literal e), define denuncia así: “Es la acción, de palabra o por escrito ante un funcionario, que se sustancia ante la autoridad competente por haberse cometido algún delito o falta, con la obligación de perseguirlo”.

A continuación se define la palabra denuncia: Es hacer del conocimiento del Ministerio Público, Policía Nacional Civil u órgano jurisdiccional competente un hecho o acto constitutivo de delito o falta, con el objeto de que se investigue, para que se de inicio a un proceso penal, con la cual no es necesario el auxilio profesional de un abogado y

---

<sup>22</sup>. Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 748

<sup>23</sup>. Ossorio. **Ob. Cit.** Pág. 223

tampoco vincula al proceso.



### **2.1.1. Identificar las diferencias que existen entre una queja, un reclamo y una denuncia**

De las definiciones anteriores se realiza el análisis siguiente: Por la autoridad a donde se presentan: La queja y el reclamo son presentados ante la autoridad administrativa competente, es decir ante la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor.

La denuncia. Si la violación a los derechos del consumidor constituye un delito debe ser presentada en el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil u órgano jurisdiccional competente, o bien también puede tener conocimiento la DIACO y posteriormente, remitirla al órgano competente.

Por la forma de presentarla. La queja y el reclamo pueden ser presentados de forma escrita u oral, en este último caso la DIACO deberá hacerlo constar por escrito.

Por la causa que lo motiva. La queja y el reclamo se originan por violaciones a los derechos del consumidor que no constituyen delito ni falta; por ejemplo, que sean relacionadas con la calidad de productos de consumo interno y de exportación; o bien, referentes a la salud, seguridad y legítimos intereses económicos de los consumidores o usuarios. La denuncia es porque el proveedor ha cometido alguna infracción a la ley que constituye delito o falta.



Por la pretensión. La queja es presentada con la pretensión que al proveedor se le realice alguna llamada de atención o se le imponga alguna multa por la infracción cometida.

El reclamo es presentado con la pretensión que al proveedor se le realice alguna llamada de atención o se le sancione con multa por la infracción cometida e incluyendo la devolución de lo gastado al consumidor o se le cambie el producto o bien se le preste el servicio sin que vuelva a pagar.

La denuncia es presentada para que se inicie un proceso penal y se sancione de acuerdo al delito cometido.

Dependiendo si el consumidor o usuario pretende que se le pague una cantidad de dinero por los daños y perjuicios, deberá plantearse una querrela y constituirse como querellante adhesivo y actor civil.

### **2.1.2. Determinar las causas que ameritan ser constitutivas de una queja, un reclamo y una denuncia**

Es conveniente hacer referencia a lo importante que es establecer estas diferencias ya que no siempre el consumidor o usuario tiene la razón, porque algunas veces por el costo del producto o servicio éste se molesta y lo que quiere es perjudicar al proveedor o amenazarlo y por ello acuden a la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor o solicitan el libro de quejas para plantear quejas o reclamos que son improcedentes.



Generalmente, las causas se originan cuando se viola algún derecho del consumidor:

- Derecho. Protección de la vida, salud y seguridad en la adquisición, consumo y uso de bienes y servicios. La organización Consumers International confirma: “La seguridad en el consumo es el derecho a ser protegido de la comercialización de bienes y servicios que sean peligrosos para la salud o para la vida, por eso 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”.<sup>24</sup>
  
- Violación. Cuando el producto o servicio supone un riesgo a la vida, salud o seguridad del consumidor o cuando no se proporcionan las recomendaciones necesarias para su uso.
  
- Derecho. La libertad de elegir el bien o servicio. 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. Así lo afirma Consumers International: “Poder elegir libremente los productos y servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades es la forma de hacer efectiva la libertad de los mercados. Para ello es preciso que exista variedad en la oferta, precios competitivos y garantía de calidad y seguridad suficiente en bienes y servicios”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>. Consumers International. **Educación del consumidor, democracia y ciudadanía**. Pág. 37

<sup>25</sup>. **Ibid.** Pág. 38



- **Violación.** Cuando el proveedor utiliza publicidad engañosa ejerciendo presión en la voluntad del consumidor o usuario a adquirir sus bienes o servicios o cuando se constituyen monopolios que limitan indudablemente este derecho.
  
- **Derecho.** A la libertad de contratación y el derecho de retracto. El contrato en las relaciones de consumo es un acuerdo de voluntades entre consumidor y 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 en escoger y elegir los productos o servicios que mejor satisfagan sus necesidades en uso del libre albedrío, libertad de contratación y autonomía de la voluntad.
  
- **Violación.** Cuando el proveedor obliga al consumidor o usuario a realizar contrataciones con su empresa o cuando le indica que no se puede retractar de esos contratos porque ya han sido firmados.
  
- **Derecho.** A la información veraz, suficiente, clara y oportuna sobre los bienes o servicios. 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 también lo referente al precio, características, cualidades, contenido y riesgos que eventualmente pudieren presentar.



- Violación. Que el proveedor utilice publicidad que engañe al consumidor o de una información parcial del producto o servicio, así como la falta de información acerca de los precios cobrados.
  
- Derecho. A 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. Los vicios o defectos ocultos o redhibitorios como les llama el Código Civil 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 hubiera comprado.
  
- Violación. Que el proveedor tenga conocimiento que el producto o servicio que le fue dado al consumidor era defectuoso o deficiente y aún así no lo cambia, repara o devuelve el dinero que aquél ha pagado o cuando el producto es usado o reparado y no lo hace saber al consumidor.
  
- Derecho. A 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. Los proveedores están obligados a consignar en el envase o empaque de productos, la medida exacta de su contenido, las medidas deben estar de acuerdo con las normas internacionales y expresarse respetando el sistema de medición adoptado por

Guatemala, si es diferente, debe indicarse su equivalencia.



- **Violación.** Que el producto indique su calidad como sería el caso de los productos originales o bien, cuando en su empaque éste establezca determinada cantidad y al abrirlo sea otra, el proveedor lo omite o se niega a reponerlo.
  
- **Derecho.** A la sostenibilidad de precios con el que se oferte, promocióne, publicite o marque el producto en el establecimiento comercial respectivo. Este derecho se refiere a que si un proveedor publica, ofrece, marca o promocióne un producto a un precio, éste debe sostenerse; es decir, al publicar el precio del producto ya debe incluir el impuesto al valor agregado.
  
- **Violación.** Cuando el proveedor incluya en la publicidad del producto o servicio un precio sin el impuesto al valor agregado o que simplemente sea diferente al real.
  
- **Derecho.** A devolver al proveedor 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 la entrega del producto o lo ha utilizado.
  
- **Violación.** Cuando el proveedor realiza el envío de productos a personas que no los hayan solicitado, y aún así exija su pago.





- Derecho. A recibir educación sobre el consumo y uso adecuado de bienes o servicios que le permita conocer y ejercitar sus derechos y obligaciones. El proveedor está obligado a proporcionar instrucciones en materia de consumo, para que el consumidor o usuario pueda actuar informado y así utilizar de forma adecuada los productos o servicios que adquiere y que le permitan conocer las características esenciales de los mismos, para que sea capaz de elegir con claridad y efectuar una adquisición racional y un consumo responsable
  
- Violación. Cuando los proveedores omiten proporcionar información para el uso adecuado de los bienes o servicios.
  
- Derecho. De reclamo. 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 DIACO, el cual deberá ser de acceso irrestricto al público, para dejar registro de su inconformidad con respecto a un producto adquirido o un servicio contratado.
  
- Violación. Que el proveedor oculte el libro de quejas o se niegue a proporcionarlo, o cuando no le da seguimiento a la queja o reclamo allí plasmado.

Así también, cuando se cometan las infracciones que establece la Ley de Protección al Consumidor y Usuario en los Artículos 70 y 71, siendo algunas de ellas las siguientes:



La omisión en proporcionar información básica de los productos y servicios que se ofrecen a los consumidores y usuarios.

- No exhibir los precios de los bienes o servicios que se ofrecen al público.
- La omisión de la información cuando se expendan productos deficientes, usados, reparados u otros, en cuya elaboración o fabricación se hayan utilizado partes o piezas usadas, a los consumidores o usuarios.
- Proporcionar información que induzca a error o engaño.
- No informar previamente al consumidor o usuario sobre las condiciones en las que se le otorga un crédito.
- 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.

Es decir, que cualquier circunstancia que motive la molestia de un consumidor o usuario no puede ser constituida como queja, ya que todas éstas deben girar en base a los derechos que han sido declarados mundialmente o por las infracciones que están establecidas en la ley y en algunos casos acuden a la DIACO o bien solicitan el libro de quejas para dejar constancia de quejas que no tienen razón de ser.

## **2.2. Actuación de la DIACO**



En este apartado se incluyen los diferentes procedimientos que utiliza la DIACO para cumplir con sus funciones.

### **2.2.1. Competencia conferida**

La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor es una dependencia del Ministerio de Economía, por lo que su competencia comprende el conjunto de atribuciones o facultades que le son conferidas como órgano administrativo para cumplir con su fin específico que constituye la atención y asistencia al consumidor; así como, para su fin general que es la realización del bien común, las cuales le han sido otorgadas a través de la ley específica, este conjunto de atribuciones giran alrededor de:

- Promoción y divulgación de los derechos del consumidor. La naturaleza de esta atribución es para formar al consumidor responsable, para convertirlo en el defensor de sus propios derechos;
- Publicidad engañosa;
- Operaciones de crédito;
- Obligaciones en la prestación de servicios;
- Garantías comerciales;
- Metodología de información, advertencia en el uso o adquisición de bienes y servicios;



- Atender quejas o reclamos que inicialmente es a través de medios alternos para la solución de quejas, tales como: arreglo directo, arbitraje de consumo, procedimiento administrativo sancionador o solicitar de oficio la intervención del Ministerio Público; si después de realizada la investigación se concluye que el hecho es constitutivo de delito o falta;
- Supervisión de los libros de queja;
- En lo referente a los servicios públicos, se le atribuye la competencia de verificar el buen funcionamiento y debida calibración de los instrumentos que se utilizan en la medición de energía eléctrica, combustibles, comunicaciones, agua potable u otros similares.

La ley también le confiere a la DIACO la competencia para aprobar y registrar los contratos de adhesión, ya que éstos siempre son redactados por los proveedores y los consumidores o usuarios únicamente tienen la opción de adherirse a ellos.

Dar seguimiento a las gestiones realizadas por las asociaciones de consumidores y usuarios, quienes buscan facilitar un acercamiento entre las partes, para lograr un arreglo conciliatorio favorable para ambos.

La DIACO está facultada para implementar programas de tutela al consumidor o usuario, siendo los siguientes:

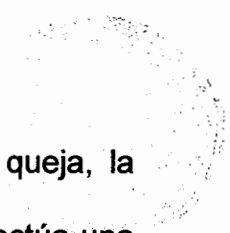
- Defensa legal del consumidor o usuario;



- Investigación de mercados y productos de consumo final, productos peligrosos o de riesgo en el consumo;
- Educación y orientación al consumidor o usuario;
- Apoyo técnico a la organización de consumidores y usuarios;
- Promoción de la resolución negociada de conflictos entre proveedores consumidores y/o usuarios;
- Cooperación con entidades públicas y privadas para lograr mejoras en las condiciones del consumidor y usuario;
- Estudio, formulación y planteamiento de sugerencias para la emisión de nuevas leyes o reformas a las mismas, para mejorar la defensa del consumidor o usuario;
- Facultad de promover la colaboración con otros organismos nacionales e internacionales u otros Estados en el ámbito de protección a los derechos del consumidor y usuario, ejemplo: convenio de cooperación que mantiene con el Ministerio de Educación para verificar cobros no autorizados por parte de los centros educativos de enseñanza privada.

### **2.2.2. Procedimiento en el departamento de servicios al consumidor para la resolución de quejas**

- A través de la vía telefónica;
- Por visita de campo;
- Audiencia de conciliación.



El departamento de servicios al consumidor es el encargado de recibir la queja, la analiza y si corresponde a servicios públicos con legislación específica se efectúa una mediación, debido a que en este caso la DIACO sólo puede actuar en forma supletoria, si la queja procede, se distribuye personal a cargo para su trámite, en este caso a los conciliadores.

Los conciliadores realizan una verificación de campo, visitando a la entidad demandada para darle a conocer sobre la queja interpuesta, si hay voluntad del proveedor es factible la resolución de la misma, se deja constancia en acta del resultado de la verificación, de acuerdo a la Ley de Protección al Consumidor y Usuario Artículo 79, que indica: "Todas las actuaciones del procedimiento administrativo se asentarán en actas".

Si el consumidor o usuario no está conforme se convoca a una audiencia de conciliación, en la cual interviene el representante legal de la entidad demandada, el proveedor y el consumidor que interpone la queja, se facciona el acta con todas sus actuaciones.

Si las partes concilian, se finaliza la queja o pueden manifestar que la queja se solucionará por arbitraje de consumo, si no hay conciliación se traslada al departamento jurídico.

### **2.2.3. Procedimiento en el departamento jurídico**




El departamento jurídico recibe el expediente proveniente del departamento de servicios al consumidor y lo registra en el libro de ingresos. El jefe del departamento jurídico revisa y asigna el expediente al profesional encargado, quien lo revisa y analiza que el expediente se encuentre completo para la segunda audiencia de ofrecimiento de medios de prueba, de conformidad con el procedimiento, se elaboran las cédulas de citaciones y se trasladan al jefe del departamento jurídico para su respectiva firma.

Se notifica a ambas partes la citación que señala día y hora para la audiencia u ofrecimiento de medios de prueba.

Se realiza la audiencia, si hay conciliación se deja constancia por medio de acta y se finaliza la queja, procediendo a emitir una resolución de archivo, si una de las partes no se presenta a la audiencia se hace constar la incomparecencia y se emite una resolución de declaratoria de rebeldía, si se ofrecen los medios de prueba pertinentes al caso, se emite una resolución de apertura a prueba por diez días, prorrogándose a razón de la distancia; aplicando supletoriamente el Código Procesal Civil y Mercantil.

El jefe del departamento jurídico recibe el expediente con lo resuelto por el responsable del caso, analiza la resolución y la traslada a la dirección para su respectiva firma.

La dirección recibe, analiza y firma la resolución correspondiente al caso y la traslada al departamento jurídico, éste recibe el expediente y actualiza la base de datos, reproduce



la resolución, notifica al interesado según sea el caso sobre la resolución final de declaratoria de rebeldía o de apertura a prueba.

Una vez recibida la notificación por las partes de apertura a prueba por el plazo de diez días, que podrán ser prorrogados en razón de la distancia, presentan los medios de prueba ofrecidos en la segunda audiencia para el diligenciamiento de los mismos; si se emitió resolución de declaratoria de rebeldía, transcurridos los cinco días después de notificadas las partes, se emite la resolución final. Si las partes presentan los medios de prueba, una vez diligenciados dentro del plazo establecido, dentro de los cinco días posteriores de vencido el plazo, se emite la resolución final de conformidad con las pruebas aportadas.

Emitida la resolución que corresponda es revisada por el jefe del departamento jurídico, y posteriormente se traslada a la dirección para su respectiva firma. Firmada la resolución final se procede a notificar y en el caso de que se considere perjudicada alguna de las partes, interpone recurso de revocatoria o reposición dentro del plazo establecido, que es de cinco días luego de estar firme la resolución.

El departamento jurídico recibe el memorial de interposición del recurso de revocatoria o reposición y lo traslada al responsable del caso, éste a su vez emite un informe circunstanciado al Ministerio de Economía y eleva el expediente para su respectivo trámite.





En el caso que la resolución no sea impugnada y una vez vencido el plazo para el cumplimiento del proveedor, el consumidor o usuario procede a solicitar que se certifique la resolución final, la cual constituye título ejecutivo para iniciar la ejecución en el procedimiento civil correspondiente, vencido el plazo fijado al proveedor en la resolución para cumplir con el consumidor o usuario, la DIACO procede a remitir el expediente certificado con informe circunstanciado a la Procuraduría General de la Nación, para iniciar el cobro de la multa impuesta en la resolución por la vía económica coactiva.

### **2.3. Resultados positivos**

La DIACO tiene como objeto promover y divulgar los derechos del consumidor, para ello esta dependencia ha cumplido en realizar diversas actividades para dar a conocer los derechos del consumidor; así como actividades dirigidas a los proveedores para orientarlos en el cumplimiento de lo establecido, éstas son realizadas a través de su departamento interno de promoción y asesoría al consumidor, en este departamento tienen las siguientes líneas de trabajo:

- Información al consumidor
- Derechos del consumidor
- Ferias del consumidor
- Diseño y distribución de material educativo
- Conferencias a organizaciones de consumidores, escuelas, etc.

Entre las actividades que realiza la Dirección se encuentran las siguientes:

- Ferias escolares
- Ferias del consumidor
- Conferencias sobre los derechos del consumidor
- Diseña y distribuye el material educativo y de información dirigido a menores y mayores de edad
- Diseña la revista del consumidor que se distribuye por internet

Es importante indicar que el consumidor puede ser el mejor defensor de sus derechos frente al proveedor cuando tiene conocimiento de ellos, por ejemplo: al no recibir un servicio o producto adecuado o en general al recibir un mal servicio, cambia de proveedor y con los comentarios a realizar con amistades, familiares, etc., tiende a que cada vez pierda más clientela.

Así también, por la existencia de monopolios en Guatemala constantemente se generan abusos por parte de los proveedores y da como resultado que ese poder de decisión del consumidor se vea afectado por no tener a su elección varios proveedores. A pesar de las actividades realizadas por la DIACO aún hay parte de la población con falta de educación que no les permite conocer ni el mínimo de sus derechos como consumidores.

Para la DIACO resulta de mayor beneficio la promoción y divulgación de los derechos

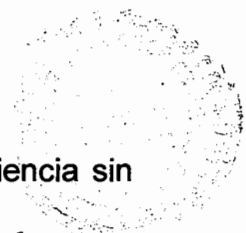


del consumidor, para evitar infracciones a éstos y como consecuencia para que sea menor el número de quejas.

La DIACO ha gestionado para cumplir con lo establecido en la ley, lo cual ha demostrado a través de la certificación en el sistema de gestión de calidad bajo la norma ISO 9001-2000 en la atención y resolución de quejas presentadas por consumidores o usuarios por controversias con proveedores, la cual obtuvo el 12 de diciembre de 2007.

Otro resultado positivo es la aplicación que realiza en la solución de conflictos en las relaciones de consumo, los cuales se llevan a cabo en audiencias, cada una con su respectiva acta administrativa. Los medios alternos de solución de quejas que aplica la DIACO, son:

- **Arreglo directo conciliatorio.** Éste se materializa a través de una audiencia, en la cual el objetivo principal de la DIACO es buscar el acuerdo entre las partes, pero puede darse el caso que no concilien por lo tanto, la DIACO deberá iniciar el procedimiento administrativo para aplicar la sanción. Pero siempre queda la opción a que puedan conciliar en cualquier momento
- **Arbitraje de consumo.** A éste pueden someterse las partes voluntariamente en cualquier momento y se regirán por lo establecido en la Ley de Arbitraje.



- **Procedimiento administrativo sancionador.** Al concluir la primera audiencia sin que las partes logren llegar a un acuerdo, la DIACO procederá a citar al infractor a una segunda audiencia para que ofrezca las pruebas en que fundamenta su defensa, habrá un plazo de 10 días para que el infractor aporte sus pruebas, si el caso lo amerita la DIACO puede contratar los servicios de un perito, quien deberá emitir un dictamen y posteriormente procederá a dictar la resolución dentro de los cinco días siguientes, estableciendo si hubo o no infracción por parte del proveedor.
  
- **El programa anual de verificación de sistemas de medición** realizado por la DIACO para corroborar el buen funcionamiento y debida calibración de los instrumentos que se utilizan en la medición de energía eléctrica, combustibles, comunicaciones, agua potable u otros similares, pero de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Artículo 36, este sistema de verificación debe ser periódico. Este programa lo realiza a través de su departamento interno de verificación y vigilancia cuando llevan a cabo monitoreos de precios de los bienes y servicios en mercados, supermercados, gasolineras, plantas de llenado de gas licuado de petróleo y sus distribuidoras; y en estas actividades verifica la debida calibración de los sistemas de medición o pesaje, para la toma de decisiones en materia de protección a los derechos del consumidor o usuario.

Asimismo, realiza inspecciones volumétricas en coordinación con delegados de la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas a través del Convenio de Cooperación denominado Plan Centinela que tiene como finalidad verificar



la cantidad y calidad del despacho de combustibles, gasolina súper, regular y diesel que expenden las gasolineras del país, así como verificar el libro de quejas, certificado de calibración de básculas y balanzas, medidas de seguridad industrial, etc.

Si al realizar dicho programa se verifica que los instrumentos de medición o pesaje no se encuentran debidamente calibrados, se inmovilizan por medio de la colocación de marchamos y a los instrumentos debidamente calibrados se les coloca una marca (calcomanía) que será adherida para que el consumidor o usuario sepa que dicho instrumento es confiable.

La DIACO ha suscrito otros convenios de cooperación interinstitucional con las siguientes instituciones:

- El Ministerio de Educación, para colaborar en la investigación de cobros no autorizados por parte de los centros educativos de enseñanza privada, éste se realiza cada inicio de año.
- El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, para que en conjunto y con el apoyo técnico de la Superintendencia de Telecomunicaciones, se de trámite a las quejas del consumidor o usuario de servicios de telecomunicaciones, especialmente de telefonía móvil y fija.

**La aprobación y registro en los contratos de adhesión.** Los proveedores que utilizan contratos de adhesión, deberán elaborar y readecuar los mismos para la formalización

de las obligaciones del consumidor y usuario, y la minuta tendrá que ser remitida a la DIACO quien formará expediente y procederá a su estudio y análisis y de ser necesario correrá audiencia al proveedor para su discusión a efecto de aprobar y llevar a cabo el correspondiente registro, para que éste sea aprobado lo distribuyen en tres departamentos internos:

- **Departamento de asesoría al proveedor:** Recibe y revisa la documentación requerida para formar expediente y en caso de estar incompleto, informa al proveedor de la documentación necesaria para complementarlo y lo orienta para el pago del arancel que corresponda.
  
- **Departamento financiero:** El departamento financiero por medio de la unidad de tesorería recibe el expediente y verifica la cantidad de formatos de contratos de adhesión que el proveedor solicita para su autorización y registro y procede al cobro respectivo, extendiéndose como constancia el recibo autorizado por la Contraloría General de Cuentas y orienta para que regrese al departamento de asesoría al proveedor, para el ingreso formal del expediente, y éste a su vez, lo traslada al departamento jurídico.
  
- **Departamento jurídico:** En el departamento jurídico se realiza un estudio técnico jurídico de las cláusulas contenidas en el cuerpo del contrato de adhesión y si del estudio se determina que no contiene cláusulas exorbitantes se procede a la aprobación y registro del mismo por medio de resolución.

Caso contrario se procederá a citar al proveedor a una audiencia en las oficinas de la DIACO, para la discusión del contrato, para efecto de discutir y readecuar el contenido del mismo y así llevar a cabo su aprobación y registro.



#### **2.4. Resultados negativos**

La DIACO tiene facultades para sancionar a los proveedores, lo cual realiza a través de la imposición de:

- Apercibimiento escrito
- Apercibimiento público
- Multa. La cual debe constar en la resolución con la que concluya el procedimiento administrativo sancionador, que debe pagar dentro de los diez días siguientes en el departamento de tesorería. Al incumplir, la DIACO inicia la vía económica coactiva
- Publicación de los resultados de la investigación a costa del infractor
- De oficio hacer del conocimiento del Ministerio Público si de la investigación realizada apareciera la comisión de un delito.

Estas sanciones no han sido suficientes para que exista mayor preocupación en los proveedores para cumplir con los derechos de los consumidores. La poca supervisión que se realiza de los libros de queja ha permitido que varios proveedores no le den seguimiento a las quejas que allí quedan plasmadas.

Otro resultado negativo es la desprotección en que se encuentran los consumidores o

usuarios respecto a la prestación y cobro de los servicios públicos, debido a que la ley de la DIACO es supletoria de quejas contra servicios públicos que tengan legislación específica.

Desde épocas anteriores se conoce que la naturaleza para solucionar un conflicto es contar con un tercero que no sea parte del mismo, siendo la excepción el caso de Guatemala, en donde se dan violaciones a los derechos del consumidor o usuario porque el proveedor es quien debe darle trámite a la queja y es la persona contra quien se plantea.

La DIACO tiene un gran número de quejas respecto a esta materia que han quedado sin seguimiento ni solución, debido a que se ve imposibilitada de actuar, por ejemplo: quejas presentadas contra entidades bancarias y financieras, no se ha obtenido ningún resultado positivo pero no por falta de actuación de la DIACO sino por disposición legal, que regula la solución y seguimiento de la queja directamente por lo establecido en cada ley especial.

Por su parte la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Artículo 2, indica que: "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. Esta ley 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”.

Por consiguiente, el Artículo citado 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:

- Teléfonos móviles;
- Líneas fijas;
- Central de mensajes e internet, ente otros.

Entonces, conviene reflexionar sobre 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 DIACO también tiene impedimento, puesto que la ley de la materia no regula nada de manera específica.



En general, la actividad realizada por la DIACO ha sido satisfactoria de acuerdo a su regulación legal, pero materialmente existe desprotección y desequilibrio entre el proveedor y el consumidor pero no por la ineficiencia de esa dirección, sino por la regulación legal que en lo relativo a los servicios públicos, entidades financieras y bancarias remite a cada ley especial, ya que con ella principalmente se está violando el derecho constitucional de igualdad a que todos tienen derecho, por no mantener en el mismo status a los consumidores y usuarios, ya que los diferencia dependiendo a que proveedor acudan.

También es importante puntualizar la poca intervención que han tenido las asociaciones de consumidores. De conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, podrán substanciar los reclamos de los consumidores de bienes y servicios que se deriven del incumplimiento de la ley; en estos casos, la función de las asociaciones de consumidores y usuarios se limitará a facilitar el acercamiento entre las partes, para lograr un arreglo conciliatorio favorable para ambos.

La finalidad de las asociaciones de consumidores es transformar a consumidores pasivos en ciudadanos activos; sin embargo, en Guatemala el movimiento de consumidores es todavía débil, por lo que es necesario que se fortalezca ya que la acción conjunta de los consumidores constituye un poderoso instrumento para obligar a los proveedores a cambiar su comportamiento mercantil.

Los consumidores organizados tienen poder y responsabilidad de influir en las

políticas públicas ya que la unión es más efectiva que el trabajo individual y así hacer del consumo una actividad humanamente enriquecedora e inteligente.

Los ciudadanos deben asumir el poder como consumidores, deben darse cuenta que tienen capacidad de mantener en el mercado o no un bien o un servicio que no satisfaga sus requerimientos.

## **2.5. Recursos que le son asignados**

La DIACO constituye una dependencia del Ministerio de Economía, los fondos no son asignados por algún porcentaje específico que establezca la ley; al contrario, ésta únicamente establece que los fondos le son asignados anualmente a través del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

- De lo anterior se establece que esa asignación es de acuerdo a lo que el Ministro de Economía decida en el anteproyecto del presupuesto, el cual posteriormente es enviado a la dirección técnica del presupuesto y ésta luego lo envía al Congreso de la República de Guatemala para su estudio, análisis y aprobación.
- Aportes proporcionados por entidades nacionales e internacionales.
- Bienes que sean transferidos por el Estado.
- Donaciones que otorguen personas individuales o jurídicas.
- Fondos obtenidos mediante suscripción de convenios de cooperación.
- Fondos provenientes del pago de sanciones que constituyen fondos privativos.



La DIACO cuenta con una auditoría interna y es fiscalizada por la Contraloría General de Cuentas.

## **2.6. Causas que originan la falta de seguimiento y solución en las quejas presentadas**

La DIACO ha tratado de cumplir con el conjunto de atribuciones que le han sido asignadas a través de la ley específica, pero las deficiencias que actualmente tiene giran alrededor de las siguientes causas:

- Pocos recursos que le son asignados. Actualmente los recursos que le son proporcionados son insuficientes para el cumplimiento de sus fines.
- Poco personal para cumplir la supervisión periódica con los diferentes proveedores.
- Lo referente a materia de servicios públicos y entidades financieras o bancarias, en donde los conflictos deben ser solucionados por el procedimiento administrativo que establece la ley específica.

## **2.7. Abstención a presentar alguna queja o reclamo**

Aún existe abstención en la población de denunciar ante la DIACO algún mal servicio o mal producto proporcionado por el proveedor, pero no es por la desconfianza que

tengan en la institución sino por la falta de conocimiento acerca de sus derechos.



Otro de los motivos es porque un gran número de quejas es contra los prestadores de servicios públicos, bancarios y financieros y al momento de que presentan su queja ante la DIACO la respuesta es que no pueden actuar en estas áreas, eso provoca la abstinencia a denunciar infracciones a los derechos del consumidor o usuario.

## **2.8. El caso de los servicios públicos**

A continuación se explica la problemática que existe en las quejas que son presentadas por usuarios del servicio público

### **2.8.1. Qué es un servicio público**

Según el Diccionario de la Lengua Española, indica que servicio público es: “La actividad llevada a cabo por la administración o, bajo un cierto control y regulación de ésta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad”.<sup>26</sup>

En el ámbito del derecho administrativo, servicio público es: “El medio que utiliza la administración pública para satisfacer las necesidades de la colectividad, teniendo como fin general el bien común y como específica la que corresponda a cada órgano

---

<sup>26</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 2055

administrativo”.<sup>27</sup>



Es decir, en general el servicio público es una actividad propia de la administración pública, la cual corresponde al Organismo Ejecutivo, pero no siempre es prestada directamente a través de sus órganos administrativos, por tal razón se afirma puede ser prestado de la siguiente forma:

- Prestación directa. La administración pública y sus entidades descentralizadas.
- Prestación indirecta. Personas individuales o jurídicas particulares, por medio de concesiones administrativas: “Es cuando la administración pública se ve imposibilitada por limitaciones presupuestarias a prestar el servicio público, encomienda a los particulares que asuman los riesgos económicos para la prestación de los mismos, previo a las autorizaciones que el Estado debe otorgar”.<sup>28</sup>

### **2.8.2. Cómo se procede actualmente contra las violaciones que se cometen**

De conformidad con lo regulado en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, la actuación de la DIACO debe ser supletoria en asuntos de servicios públicos, dejando como principal responsable a la institución en donde el servicio público fue recibido. Con el objeto de prevenir infracciones en esta área la ley le confirió a la DIACO competencia específica en cuanto a verificar el buen funcionamiento y debida calibración de los instrumentos que se utilizan en la medición de energía eléctrica,

<sup>27</sup>. Calderon Morales, Hugo. **Derecho administrativo I**. Pág. 377

<sup>28</sup>. **Ibid.** Pág. 378




combustibles, comunicaciones, agua potable u otros similares y para cumplir con estos fines ha suscrito convenios de cooperación interinstitucional con diferentes ministerios para elaborar un programa anual de verificación de sistemas de medición coordinado con los entes del servicio de que se trate, para que se protejan los derechos de los consumidores de combustibles.

Si al efectuar esta verificación los instrumentos de medición o pesaje tienen un calibrage incorrecto, la DIACO está facultada a inmovilizarlos por medio de colocación de marchamos.

Cuando la queja se origina por algún error en facturación de servicios públicos, tiene facultad para solicitar al juez de asuntos municipales la medida cautelar de abono de consumo promedio a favor del consumidor o usuario, siempre y cuando se presuma que sí existe el error y éste consiste en el supuesto de que un proveedor de servicio público facture un importe que excede en un cincuenta por ciento el promedio de consumo del usuario en los doce meses anteriores, siendo necesario que el usuario presente, en un plazo no mayor de diez días después del vencimiento de la factura, las facturas correspondientes a los cuatro meses anteriores; en caso que el proveedor demuestre que no hubo error en la facturación se le podrá cargar el saldo pendiente en el próximo cobro con aviso anticipado al consumidor y si se comprueba un error en la facturación al consumidor tendrá derecho a que se le indemnice, acreditando a su favor la cantidad reclamada indebidamente por el proveedor en la factura inmediata siguiente.

La ley establece la protección que la DIACO debe brindar para adecuar el desequilibrio



que existe entre consumidores y usuarios y proveedores a través de la aprobación y registro de los contratos de adhesión, lo cual también se aplica a los que son creados por entidades que prestan servicios públicos.

Por todo lo anterior, es evidente que se deja desprotegido a un gran número de personas, y se está violentando el derecho de igualdad constitucional, con eso se tienen los suficientes argumentos para afirmar que en Guatemala no existe plena protección a los consumidores, porque la naturaleza de todo proceso que resuelva una controversia debería ser la intervención de un tercero, pero no que una de las partes sea la que medie la solución, porque se estaría viciando el procedimiento, ya que ésta nunca querrá resolver en su perjuicio y por lo tanto, siempre buscará beneficiarse.

Se incluyó este capítulo con el objetivo de conocer el funcionamiento de la DIACO, que tiene muy pocos resultados positivos en el cumplimiento de sus atribuciones; así como, para realizar un análisis de las razones por las cuales no existe una plena protección en este campo, entre éstas se desarrolló la limitante legislativa en el tema del servicio público.





## CAPÍTULO III



### **3. Análisis comparativo con Estados de América latina**

Se decidió investigar instituciones estatales que protegen derechos de los consumidores en algunos países de América latina y que han obtenido muy buenos resultados, para poder comparar con las de Guatemala y así analizar de qué manera se puede mejorar al crear una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en Guatemala.

#### **3.1. El Salvador**

Se tomó de referencia este país por ser uno de los más cercanos a Guatemala y en donde recientemente fue creada una institución estatal autónoma que ha logrado cumplir con su objetivo principal que es la protección y defensa de los consumidores.

##### **3.1.1. Institución estatal que protege y defiende a los consumidores y usuarios**

Esta institución fue creada debido a que durante la época del Presidente Elías Antonio Saca, la comisión presidencial coordinó la elaboración de la nueva Ley de Protección al Consumidor para posteriormente crear la defensoría, institución autónoma que velaría por la protección de los derechos del consumidor, esta nueva ley derogaría el Decreto Legislativo número 666, aprobado el 14 de marzo de 1996. Para su elaboración la comisión presidencial realizó múltiples consultas a sectores



gubernamentales empresariales y de la sociedad civil, entre los más importantes se encuentran:

Taller y primer foro nacional para la defensoría al consumidor, cuyo fin fue conocer las experiencias de otros países como México, Perú, Chile, España y Estados Unidos de América; como también, compartir la propuesta de diagnóstico, el cambio institucional y legal que realizó el grupo gubernamental, éste se llevó a cabo en agosto de 2004.

La comisionada presidencial en octubre de 2004 invitó a empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades y gobierno a conformar una comisión consultiva para revisar la propuesta y elaborar el primer borrador del anteproyecto de ley, misma que se entregó en diciembre de 2004.

El anteproyecto de ley fue consultado y recibió observaciones de los grupos económicos, sociales y comunitarios; así como del gabinete económico del gobierno. La comisionada presidencial, junto a la ministra de economía, presentaron el 6 de mayo de 2005, la iniciativa de ley a la asamblea legislativa, la cual fue aprobada por unanimidad el 18 de agosto del mismo año.

El Presidente Elías Antonio Saca sanciona la ley sin observaciones en agosto de 2005. Los diferentes sectores involucrados en la elaboración de la ley, coincidieron en el diagnóstico y señalaron que la ley que rigió a la Dirección de Protección al Consumidor adolecía de vacíos que dificultaban legislar a favor de los consumidores, siendo algunos los siguientes:



No contemplaba todos los derechos de los consumidores que las directrices de Naciones Unidas les otorgaban. Las multas estaban basadas en la reiteración de la falta y no en la gravedad. No existía una tipificación de las infracciones y sanciones.

No poseía una estructura definida y una sistematización adecuada de la normativa. Existía poca autonomía de la Dirección de Protección al Consumidor para defender los derechos de los consumidores. Faltaba coordinación efectiva de las distintas instituciones que sectorialmente tenían competencia para tutelar algún derecho de los consumidores.

En cambio la nueva ley está basada en el desarrollo sistemático de derechos de los consumidores y crea el soporte institucional para una tutela efectiva de estos derechos y los procedimientos que deben aplicarse para cumplir con su objetivo; entre los cuales están: proteger los derechos del consumidor, procurando una relación de equilibrio entre los derechos de proveedores y consumidores para proporcionar certeza y seguridad jurídica en las relaciones.

Se considera oportuno incluir lo comentado por Ricardo Lorenzetti: "En el mundo de la economía hay diferencias económicas entre los oferentes de bienes y servicios y los consumidores, lo cual ha motivado el surgimiento de normas de protección para neutralizar esa situación".<sup>29</sup> Es evidente el grado de diferencias económicas existentes entre ambas partes, que generan vulnerabilidad de los consumidores y usuarios, en

---

<sup>29</sup> Lorenzetti. **Ob. Cit.** Pág. 221



virtud de lo cual el Estado a través de su poder soberano debe regular y mantener un mayor control sobre este tipo de relaciones en donde la igualdad económica no existe.

También tiene como objetivo crear la defensoría del consumidor, una entidad descentralizada y autónoma fortalecida para atender con más capacidad las necesidades de los consumidores.

La descentralización y autonomía constituyen clases de sistemas de organización de la administración pública, los cuales presentan diferencias. De acuerdo a Manuel María Díez, las características más importantes de la descentralización son: transferencia de poderes de decisión, la creación de una persona jurídica distinta del Estado, que la persona jurídica sea de derecho público y la tutela o control sobre estos órganos administrativos. A diferencia de la autonomía citada por Hugo. H. Calderón quien indica que: "Son aquellos que tienen su propia ley y se rigen por ella, se considera como una facultad de actuar en una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al Presupuesto General del Estado, además que deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino sólo privados".<sup>30</sup>

En El Salvador al crear la defensoría del consumidor no se le está dotando de autonomía plena, más bien se está tomando la autonomía como sinónimo de

---

<sup>30</sup>. Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 247



descentralización como algunas veces pasa en Guatemala, porque una de las características más importantes de estos órganos administrativos es que tengan financiamiento propio, sin depender de ninguna otra entidad y en este caso ésta depende del financiamiento del Estado, mejor dicho varios Estados utilizan la palabra autonomía para afirmar que ninguna otra entidad del Estado puede dirigirlos o tomar decisiones por éste, sin atender al conjunto de elementos que caracterizan este sistema de organización.

La defensoría del consumidor es la coordinadora de todas las instituciones gubernamentales que también tienen responsabilidad de proteger los derechos de los consumidores en los distintos sectores. Este es un objetivo muy importante, porque es conveniente que existan dependencias administrativas para que controlen y tengan un contacto más cercano con la población.

La defensoría del consumidor, es una institución descentralizada del gobierno de la república, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo administrativo y presupuestario. Se rige por lo dispuesto en la Ley de Protección al Consumidor y su Reglamento y además de leyes especiales aplicables a la materia, tiene la facultad de cerrar el establecimiento de manera temporal en caso de cometer infracciones graves o muy graves. Puede adoptar medidas cautelares como suspender la venta de determinados productos o decomisarlos.

En esta ley se crea un sistema nacional de protección al consumidor. La nueva institución tendrá la capacidad, no sólo de atender denuncias específicas de los

consumidores, sino de coordinar instituciones que en sus leyes y a nivel sectorial, tienen competencias de protección a los derechos de los consumidores. Su actuación en este caso también se extiende de manera preventiva, para evitar que la infracción contra el consumidor sea cometida.

La defensoría del consumidor velará porque las instituciones del ejecutivo cumplan con las atribuciones que les confieren sus propias leyes a favor de los consumidores, cuenta con mayor capacidad, con instrumentos técnicos y legales para encontrar productos vencidos y poder decomisarlos a fin de que no sean utilizados o comercializados y con ello verse afectada la salud de los consumidores.

Con la creación de esta defensoría se adicionan medios alternos de solución de controversias en materia de consumo, procedimientos gratuitos más ágiles y efectivos. El consumidor estará más seguro de contar con una institución que tutela sus derechos con más herramientas y con más atención profesionalizada, se fortalece el carácter preventivo de la ley a través de la educación, información y participación de los consumidores. Las personas tendrán más información y educación sobre el comportamiento del mercado, calidad de productos y de normas que éstos deben cumplir para el consumo o su uso. El consumidor y proveedor serán capaces de defender y respetar más efectivamente sus derechos al momento de hacer una transacción.

Por su parte Rodrigo Montúfar opina que: "Es importante alcanzar una cultura de consumo que permita defenderse de los proveedores, con las herramientas propias de



los consumidores y usuarios”.<sup>31</sup> Al respecto se considera que no debe dejarse a un lado la cultura de consumo que permite castigar al proveedor de la manera más sencilla; al no recibir un servicio o producto adecuado o en general al recibir un mal servicio al cliente, se cambia de proveedor y con los comentarios a realizar con amistades, familiares, etc., tiende a que cada vez pierda más clientela, por ello es muy importante educar al consumidor e informarle acerca de sus derechos.

También se tipifican las faltas y sanciones a partir de la gravedad, se adicionan medidas cautelares como la suspensión temporal de la producción o distribución de un bien o servicio cuando se haya cometido una falta muy grave. Sanciones que pueden ser aplicadas por la defensoría:

**Multas.** “Sanción administrativa o penal que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero”.<sup>32</sup>

Para la determinación de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios: tamaño de la empresa, el impacto en los derechos del consumidor, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, el grado de intencionalidad del infractor, el grado de anticipación en la acción u omisión, cobro indebido realizado y las circunstancias en que ésta se cometa, la reincidencia o incumplimiento reiterado, según el caso.

---

<sup>31</sup>. Montúfar, Rodrigo. **Usac inicia consenso para Ley de Derechos del Consumidor y Usuario.** Pág. 21

<sup>32</sup>. Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 1553





Decomiso y destrucción de mercadería. “Pena accesoria a la principal que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito o falta”.<sup>33</sup> La mercadería que puede ser decomisada o destruida es la vencida, no identificada, deteriorada o que pueda significar riesgo para el consumidor. Si se tratare de alimentos o bebidas, los alterados, adulterados, falsificados, contaminados o no aptos para consumo humano.

Cierre del establecimiento e inhabilitación del comerciante. Ésta puede ser aplicada en casos de infracciones muy graves, el plazo máximo del cierre e inhabilitación es de seis meses.

Auxilio de la fuerza pública, si fuere necesario al aplicar la sanción anterior, y en el caso que los hechos constituyan delito o falta penal.

### **3.1.2. Resultados que ha generado**

Defensoría de usuarios de servicios financieros, crédito, etc. La actual defensoría cuenta entre sus atribuciones con la facultad para defender y proteger los derechos de las personas que utilizan servicios financieros, tiene regulada obligaciones especiales para proveedores de servicios de crédito, bursátiles o servicios financieros en general, en relaciones contractuales con los consumidores. Los proveedores sólo podrán cobrar los intereses, comisiones y recargos que hubieran sido convenidos con el

---

<sup>33</sup>. Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 734



consumidor y conforme a la ley. También los proveedores respetarán la designación del notario que el consumidor exprese por escrito, para formalizar el crédito que se le otorgue. Además los proveedores asumirán su responsabilidad, cuando por hechos dolosos o culposos de su personal se lesionen los derechos de los consumidores; y tendrán prohibido aplicar pagos o utilizar garantías para otras obligaciones a cargo del consumidor cuando no responda a las pactadas previamente en el contrato. Los proveedores tienen prohibido emitir tarjetas de crédito u otros productos financieros cuando el consumidor no los haya solicitado o efectuar cargos por servicios o productos no solicitados o aceptados expresamente por el consumidor, lo cual hace permanecer el derecho de igualdad.

Entre sus habitantes existe credibilidad y confianza en ésta, por el buen porcentaje de quejas y reclamos que han sido resueltos.

Seguimiento de quejas que se encuentran establecidas como derechos irrenunciables. Es muy importante que en la actual legislación contemplaran los derechos del consumidor de esa manera, los cuales siempre deben establecerse bajo esa denominación cuando entre los sujetos exista un nivel alto de desigualdad económica, por el poder que puede tener uno de ellos para entregar una cantidad de dinero a cambio de renunciar a la queja, reclamo o denuncia presentada.

### 3.1.3. Cómo protegen a los usuarios del servicio público



Esta defensoría lleva a cabo una protección especial a los usuarios de servicios públicos, porque tiene competencia para conocer de quejas, reclamos o denuncias que sean presentadas por éstos, en que se presumen ciertos los hechos que manifieste el usuario, los cuales deberá probar en contrario el órgano o institución administrativa. Es decir, la inversión de la carga de la prueba se encuentra a favor de la parte actora.

“Por carga de la prueba debe entenderse que en los juicios en donde existe el principio contradictorio, la obligación de probar lo pretendido corresponde a la parte que lo afirma o lo pretende, con base en el principio latino denominado “actori incumbit onus probando”, que significa: al actor le incumbe la carga de la prueba. De esto se advierte que tradicionalmente la carga de probar sus propias pretensiones corresponde a quien pretende, es decir a quien demanda”.<sup>34</sup>

Guillermo Cabanellas define la inversión de la carga de la prueba como: “La alteración de la carga de la prueba por expresa determinación legal o por convención de las partes, que supone que deberá probar la parte de quien se pretende algo”.<sup>35</sup>

La defensoría aun estando establecida como un órgano autónomo no deja de pertenecer al Estado, es por ello la naturaleza de esta regulación, porque se podría dar la arbitrariedad al llevarse el procedimiento de forma general, como lo es en el caso de

<sup>34</sup> Franco López, César Landelino. **Manual de derecho procesal del trabajo**. Pág. 142

<sup>35</sup> Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico**. Pág. 105



los proveedores de servicios privados, en donde la carga de la prueba corresponde a quien manifiesta los hechos.

A través de esta regulación se determina el principio de tutelaridad que desarrolla la defensoría en el caso de los consumidores o usuarios de los servicios públicos, en donde les da un apoyo extraordinario para nivelarlos aún más frente al Estado.


### **3.2. México**

A continuación se hace referencia al origen y evolución de la institución estatal que en este Estado protege los derechos del consumidor y usuario y que por sus buenos resultados es conveniente incluirla.

#### **3.2.1. Institución estatal que protege y defiende a los consumidores y usuarios**

En este país se ha considerado primordial el interés de protección de la colectividad y ha sido el ejemplo no sólo de lo que ha sucedido en Guatemala, respecto a institucionalizar la protección de los consumidores y usuarios, sino en otros países del área latinoamericana. En México actualmente funciona la Procuraduría Federal del Consumidor -PROFECO-, que es la institución encargada de promover y proteger los derechos de la población consumidora, así como hacer cumplir la Ley Federal de Protección al Consumidor en México mediante servicios de calidad que buscan:

- Procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.

- 
- Facilitar al consumidor los elementos jurídicos, técnicos y de información que le permitan solucionar sus controversias en un plano de igualdad frente a los proveedores.
  - Privilegiar la conciliación y el arbitraje como medios alternos en la solución de controversias por encima de los procedimientos jurisdiccionales e inclusive de su propio procedimiento administrativo sancionador, logrando una desconcentración de procesos en la vía judicial.

La PROFECO es una institución de acceso a la justicia de forma gratuita que en sus inicios (1976) hace casi treinta años, era una dependencia de la Secretaría de Comercio, denominada Instituto Nacional del Consumidor –INCO- y con el transcurso de los años se transformó en lo que es hoy día, una institución independiente, con normativas, directrices y presupuesto propios.

En la actualidad, la PROFECO ha alcanzado un nivel de más del 80% de aceptación en la población mexicana (dada la labor social que realiza); así también, debido al fortalecimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor por medio de las reformas que ha tenido, la última llevada a cabo en 1994 (se modificó en un 70 %) en donde se tomaron en cuenta cuatro aspectos para elaborarlas, como son:

- Fortalecer la protección del consumidor.
- Beneficiar al proveedor, poniendo a su alcance la mayor cantidad de medios

alternos para la solución de conflictos.

- Transparentar los actos de la PROFECO.
- Hacer más claros los procedimientos administrativos, como son los que tienen que ver con las conciliaciones, verificaciones, sanciones y arbitraje.



Lo anterior, aunado a la experiencia alcanzada durante los casi treinta años de existencia hacen de la PROFECO una institución que logra mediante la promoción y divulgación de los derechos del consumidor y obligaciones de los proveedores, alcanzar el equilibrio en las relaciones de consumo, antes que ser una autoridad defensora de consumidores y sancionadora de los proveedores.

Se concluye entonces que la Procuraduría Federal del Consumidor en México, es una institución gubernamental de beneficio social y acceso a la justicia, que realiza acciones de orientación, información, difusión, investigación y educación, a fin de fomentar una cultura de consumo responsable que permite a la población consumidora acceder, en mejores condiciones al mercado de bienes y servicios.

El 5 de febrero de 1976, la Ley Federal de Protección al Consumidor establece derechos para la población consumidora y crea un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo, con esta creación nace el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, ésta como organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor.



La ley ha sido objeto de varias reformas, entre las cuales se encuentran las siguientes:

A partir del 7 de enero de 1982, el Artículo bis permite a PROFECO regular los sistemas de comercialización utilizados en el mercado nacional.

Desde el 7 de febrero de 1985, la ley regula la competencia, naturaleza jurídica y atribuciones de PROFECO; incluye definiciones, denominaciones e información de bienes y servicios, facultades de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y se refiere a la información comercial que ostentan productos o etiquetas, ventas al consumidor, promociones y ofertas, atribuciones del procurador federal del consumidor, entre otras.

El 4 de enero de 1989, algunos Artículos de la ley confieren a PROFECO la atribución y facultad de sancionar y de recibir denuncias por violación de precios. El 6 de febrero de 1991, el Reglamento de la propia ley establece las bases de organización y funcionamiento de PROFECO; en consecuencia, fortalece los mecanismos de defensa de los derechos e intereses de la población consumidora.

Con la alineación y adscripción orgánica de las unidades administrativas de PROFECO, desde el 7 de febrero de 1991 el acceso a los servicios es más fácil para la población y existe una mejor organización y distribución del trabajo. El 24 de diciembre de 1992, un cambio sustancial en materia de protección a los consumidores fusiona el INCO y PROFECO para integrar funciones; como el trámite y conciliación de quejas y denuncias, la emisión de resoluciones administrativas, el registro de contratos de adhesión, la protección técnico jurídica a los consumidores, la verificación y vigilancia

de normas oficiales mexicanas, entre otras.

En 1994, la Ley Federal de Protección al Consumidor vuelve a ser objeto de ajuste al adicionársele diversas disposiciones. Se reforma la procuraduría y se dispone que las delegaciones cuenten con facultades amplias y suficientes para hacer expeditos los programas de trabajo desconcentrados, en 1982 ya contaba con 32 oficinas en las principales ciudades del país.

La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

La procuraduría se organiza de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas. El patrimonio está integrado por: los bienes con que cuenta, los recursos asignados a través del presupuesto de egresos de la federación, los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del gobierno del Distrito Federal, los ingresos que perciba por los servicios que proporcione y los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

La PROFECO es la encargada de hacer cumplir la Ley Federal de Protección al



Consumidor, mediante servicios de calidad que buscan:



- Procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.
- Facilitar al consumidor los elementos jurídicos, técnicos y de información que le permitan solucionar sus controversias en un plano de igualdad frente a los proveedores.
- Privilegiar la conciliación y el arbitraje como medios alternos en la solución de controversias por encima de los procedimientos jurisdiccionales e inclusive de su propio procedimiento administrativo sancionador, logrando una desconcentración de procesos en la vía judicial.

Algo muy importante de la ley que crea la procuraduría es regular que las entidades de las administraciones públicas, federal, estatal, municipal y del gobierno del Distrito Federal, estén obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores.

La procuraduría tiene la facultad de aplicar las siguientes medidas de apremio:

- Apercibimiento
- Multa de \$150.00 a \$ 15,000.00. En caso de que persista la infracción podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo, hasta por \$6,000.00 y
- El auxilio de la fuerza pública

Así como la facultad para aplicar las siguientes medidas precautorias:




- Inmovilización de envases, bienes, productos y transportes
- El aseguramiento de bienes o productos
- Suspensión de la comercialización de bienes, productos o servicios
- Colocación de sellos de advertencia y
- Ordenar la suspensión de información o publicidad

La procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de consumidores, para que dichos órganos en su caso dicten: sentencia y/o mandamiento para impedir suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios.

La procuraduría está exenta de presentar garantía alguna ante las autoridades judiciales competentes.

### **3.2.2. Resultados que ha generado**

Con el transcurso del tiempo se puede visualizar el gran avance que ha logrado esta institución, ya que en sus inicios en 1971, fue creada como dependencia y luego fue alcanzando su total independencia; su estabilidad y desarrollo permiten la credibilidad en la población, debido a que su enfoque está puntualizado en el equilibrio entre proveedor y consumidor, lo cual le permite cargar menos el trabajo y actuar de forma preventiva.



Así también, ha trabajado constantemente en la divulgación y promoción de los derechos del consumidor, lo cual es ideal para crear cultura de consumo en la población porque mientras más conozcan sus derechos, mejor podrán requerir y evitar con ello conflictos de esta índole.

### **3.2.3. Cómo protegen a los usuarios del servicio público**

En referencia a los servicios públicos, la misma ley es clara en determinar que mientras tengan el carácter de proveedores o consumidores también están obligados al cumplimiento de esa ley las entidades de las administraciones públicas, federal, estatal, municipal y del gobierno del Distrito Federal.

Esta regulación permite puntualizar que sí es manifiesto el derecho de igualdad entre proveedores privados y públicos, concordando que en determinado momento a ambos se les paga cierta cantidad de dinero sea: inmediatamente o bien de forma mediata a través de los tributos.

### **3.3. Del análisis comparativo**

Del análisis realizado a las características y resultados que en El Salvador y México las instituciones encargadas de proteger a los consumidores han obtenido; se concluye que, Guatemala debe crear una procuraduría que proteja y defienda al consumidor y usuario dotándole principalmente de autonomía. Al crear la ley que regule la procuraduría se debe establecer que: será aplicable para todos los proveedores,

incluyendo servicios bancarios, financieros e instituciones estatales que presten servicios a la población; asimismo, establecer los derechos del consumidor como irrenunciables y por consiguiente dejar la carga de la prueba al proveedor.



### **3.3.1. Elementos a tomar en cuenta al crear una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en Guatemala**

Los elementos que deberían ser considerados son: crear una procuraduría que tenga autonomía plena, con personalidad jurídica, patrimonio propio y su regulación legal específica; lo cual contribuiría a excluir interferencias directas sobre servidores públicos que dilaten o entorpezcan el avance en el seguimiento de quejas, reclamos o denuncias; que su actuar sea en sentido social y no de forma lucrativa, para que los consumidores puedan acudir y presentar sus reclamos de forma totalmente gratuita, así como la información que sea divulgada para crear cultura de consumo.

Que existan varias dependencias de la procuraduría, como mínimo una por departamento, las cuales deben estar bajo su estricta coordinación y supervisión, con el objetivo que exista un contacto más cercano con la población, debido a que la distancia no permite que la información que de forma preventiva se distribuye llegue a la población y también genera mayor abstinencia en presentar quejas, reclamos o denuncias.

Debe implementar como principio fundamental mantener un equilibrio entre el proveedor y consumidor, siendo la vía más factible educando a los consumidores y



usuarios respecto a sus derechos fundamentales, para lograr la defensa de éstos de forma preventiva, porque mientras más cultura de consumo exista menos conflictos deberán ser resueltos mediante su intervención.

Otro tema importante es que dentro del ámbito de sus atribuciones se le permita aplicar medidas precautorias, lo cual contribuiría de forma inmediata a crear conciencia en el proveedor y evitar que éste vuelva a cometer una violación a los derechos de otro consumidor, sin esperar hasta que concluya un procedimiento administrativo para que se le pueda aplicar alguna sanción.

Es conveniente que el procedimiento principal que debe llevarse a cabo para la solución de cualquier tipo de queja, reclamo o denuncia se realice a través de medios alternativos a la solución de conflictos, directamente en la procuraduría de defensa al consumidor y con su personal propio, sin que sea necesario estar trasladando de un lugar a otro al consumidor. Estos procedimientos han sido utilizados a lo largo de la historia para llegar a solucionar conflictos sin agotar todas las fases de un procedimiento judicial, evitando procedimientos engorrosos y tardados, lo cual ayudaría a crear seguridad y mayor credibilidad en la población.

Es importante implementar los derechos del consumidor como derechos irrenunciables; es decir, que el consumidor no podrá renunciar por contrato o convenio con el proveedor, esto vendría a dejar sin efecto las cláusulas abusivas que son consignadas en los contratos de adhesión e implementar la carga de la prueba al proveedor, lo que



permitiría presumir como ciertos todos los hechos afirmados por el consumidor o usuario.

### **Elementos que puede implementar Guatemala para proteger a los usuarios de los servicios públicos:**

Servicio público. Es el medio que utiliza la administración pública para cumplir con sus fines, siendo uno de los fundamentales el bien común, encontrándose clasificados de la siguiente forma:

- Estatales
- Concesionados
- Privativos

En este sentido todas las instituciones del Estado deben quedar obligadas como cualquier otro proveedor, sin ninguna preferencia lo cual puede contribuir a que el servicio al cliente mejore, sin que sea necesario privatizar el servicio público para argumentar que de esta manera el servicio puede mejorar. Que no importando ser una institución estatal siempre se le proporcione la tutelaridad al consumidor.

Se incluyó este capítulo para tener ejemplos de cómo protegen los derechos del consumidor en países cercanos a Guatemala y que lo han hecho muy bien; para conocer con que elementos han sido creadas esas instituciones y tener una idea de cómo puede mejorarse al crear una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario.



## CAPÍTULO IV



### **4. Bases jurídicas y sociales que fundamentan la creación de una procuraduría**

De la información obtenida y opiniones incluidas en capítulos anteriores, en el presente se realiza un análisis de las diferentes bases jurídicas y sociales que se consideran fundamento para crear una procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario en sustitución de la DIACO.

#### **4.1. De las bases jurídicas**

Las bases jurídicas constituyen aquellos elementos establecidos en la ley que fundamentan el crear una procuraduría de defensa al consumidor, como lo son los siguientes:

##### **4.1.1. Derecho humano social**

En la Constitución Política de la República de Guatemala el Artículo 119, literal i) indica: "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".

El Artículo citado se encuentra regulado dentro de los derechos humanos sociales, los





cuales son considerados doctrinariamente como derechos humanos de segunda generación, reconocidos desde 1917, para estos derechos no se requiere únicamente el reconocimiento del Estado sino también su participación activa, ya que éste puede proveer los medios adecuados para que las personas puedan disfrutarlos.

Los titulares de estos derechos son tanto los individuos como algunas colectividades, su implementación depende de los recursos económicos de cada Estado, por ello es que no se puede exigir igual protección en todos los Estados. Como fue analizado en el capítulo anterior Estados como El Salvador y México han mantenido una buena protección a estos derechos, que va desde la creación de legislación que más se adapte a su protección; como por ejemplo al contemplarlos como derechos irrenunciables, así como establecer la carga de la prueba al proveedor, hasta la creación de una institución adecuada para su defensa y protección.

- Obligación estatal que establece la Constitución Política de la República de Guatemala: En el Artículo constitucional citado establece una obligación para el Estado, quien es el encargado de garantizar a los consumidores y usuarios la salud, lo cual debe hacer de forma preventiva creando normas jurídicas adecuadas a la realidad económica, cultural, social y comercial, controlando y supervisando a los proveedores para evitar que algún producto cause daño a la salud de los consumidores y usuarios, debiéndose considerar que el mundo del comercio está inmerso en el avance constante de la tecnología, por lo que esta normativa deberá actualizarse constantemente.

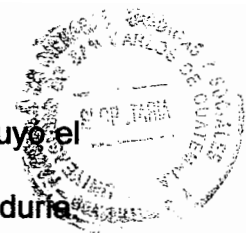
Al establecer que debe garantizar los legítimos intereses económicos de los consumidores, obliga al Estado a mantener el control para impedir las fluctuaciones de precios de los productos.



Así también, dentro de esta norma jurídica se encuentra el principio de defensa a favor de los consumidores y usuarios, lo cual requiere una participación activa del Estado como ente soberano y coercitivo para colocar en un mismo nivel al consumidor y usuario con el proveedor, que va más allá de recibir una queja e iniciar el trámite administrativo, es tener una participación activa procurando concluir el procedimiento en el menor tiempo posible, para determinar si hubo o no violación a los derechos del consumidor, para aplicar la sanción que la ley establezca, y si hubo delito denunciar y constituirse como querellante adhesivo, etc., esta defensa debería ser comparada como la que ejerce un abogado.

- Disposición establecida en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario: Artículo 107. "Procuraduría. En el plazo de cinco años contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Congreso de la República deberá emitir la disposición legal pertinente para que la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor se convierta en Procuraduría de la Defensa del Consumidor y Usuario."

Es importante mencionar que inicialmente el proyecto de esta ley, establecía en el Artículo 39 la creación de una Procuraduría de Protección al Consumidor como un órgano de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Economía, lo cual posteriormente fue enmendado en una de las sesiones legislativas por el nombre de



Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, en dicha enmienda se incluyó el Artículo citado para que ésta en el período de cinco años cambiara a Procuraduría. Por ser la dependencia específica que se crearía para la protección de los derechos del consumidor, es probable que planificaron primero ver como funcionaría y de qué manera sería conveniente ir evolucionando, ya que en el proyecto de ley no la contemplaron de forma autónoma sino que siempre adscrita al Ministerio de Economía; por ello, es preciso que se consideren los elementos esenciales que deben ser implementados para mejorar la protección de los derechos del consumidor, siendo esencial evaluar los resultados positivos y negativos que ha tenido y qué herramientas legales hacen falta para su mejoría.

#### **4.1.2. Otras disposiciones legales**

**Código de Salud.** Si un producto o servicio posee riesgos a la salud o seguridad de las personas, es obligación del proveedor hacer del conocimiento del consumidor sobre la existencia del mismo, por ejemplo: el envase de todo insecticida debe tener etiquetado que el producto es tóxico y si en caso es ingerido accidentalmente, debe contener el nombre del antídoto y precauciones a tomar antes de su atención médica.

Es derecho constitucional del guatemalteco en calidad de consumidor que el Estado le proteja su salud y seguridad en las relaciones de consumo, por lo que los productos y servicios que ofrecen los proveedores, no deben entrañar riesgos para la salud del consumidor; por ejemplo: los medicamentos para uso humano puestos a disposición de



la población consumidora, no deben contener ingredientes prohibidos por el Código de Salud.

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Puede considerarse otro fundamento de derecho que establece la obligación al Ministerio de Economía de hacer cumplir el régimen jurídico de protección al consumidor, lo cual establece en el Artículo 32: "Ministerio de Economía. Le corresponde hacer cumplir el régimen jurídico relativo al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, del comercio interno y externo, de la protección al consumidor, del fomento a la competencia, de la represión legal de la competencia desleal, de la limitación al funcionamiento de empresas monopólicas; inversión nacional y extranjera, de promoción a la competitividad, del desarrollo industrial y comercial, para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Formular y ejecutar dentro del marco jurídico vigente, las políticas de protección al consumidor, de fomento a la competencia y de represión legal de la competencia desleal.
- Formular y ejecutar dentro del marco jurídico vigente, la política de inversión nacional y extranjera, de promoción de la competitividad, del desarrollo industrial y comercial, y proponer las directrices para su ejecución.
- Conducir, por delegación del Presidente de la República, las negociaciones de los convenios y tratados de comercio internacionales bilateral y multilateralmente, y una

vez aprobados y ratificados, encargarse de su ejecución.

- Proponer al Organismo Ejecutivo, en coordinación con los otros ministerios y organismos del Estado, las especificaciones y normas técnicas y de calidad de la producción nacional.
  
- Formular y ejecutar, de conformidad con la ley, la política arancelaria del país, y coordinar, analizar y dar seguimiento a los procesos de integración económica centroamericana y de negociación de tratados de libre comercio.
  
- Velar por la seguridad y eficiente administración de los registros públicos sometidos a su jurisdicción.
  
- Promover la creación y mejoramiento continuo de los procedimientos e instituciones registrables, instituidas para la seguridad del tráfico de los bienes inmuebles y demás bienes registrables”.

**Ley de Espectáculos Públicos.** La cual establece como entidad gubernamental encargada a la Dirección de Espectáculos Públicos del Ministerio de Cultura y Deportes, de proteger los derechos del consumidor, estableciendo la calidad del espectáculo público, incrementar lo cultural y depurar en lo posible los recreativos. Lo cual se considera como base jurídica para crear una procuraduría de defensa del consumidor, por ser una normativa que debería ser atribución específica de la entidad que resguarde

los derechos del consumidor y no como actualmente se encuentra regulado



#### **4.1.3. La autonomía**

Es un sistema de organización de la administración pública, que tiene como característica que la institución autónoma debe estar facultada mediante una ley para tener esa calidad de autónoma, lo cual no puede darse con la actual ley, porque no determina a la DIACO como autónoma.

#### **4.2. De las bases sociales**

Las bases sociales se constituyen por todos aquellos elementos que evolucionan o cambian por el ser humano en los diferentes entornos o áreas sociales en las que convive, trayendo como consecuencia cambios en la legislación para que ésta cumpla con su objetivo para el cual fue creada, se consideró fundamentar la creación de una Procuraduría de Defensa al Consumidor y Usuario en las siguientes bases sociales:

##### **4.2.1. La globalización**

La Revolución Industrial, contribuyó a la mejora de la productividad y el desarrollo de los mercados e influyó en las relaciones de consumo y comercio en la segunda mitad del siglo XVIII; como resultado vino a consolidar al naciente capitalismo. El progreso económico de los proveedores debido a la mejora continua de los procesos de producción, 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 provocaban daño a los consumidores. El ritmo de la tecnología, que por ejemplo afecta a los alimentos que se consumen, a los medicamentos que se toman y a muchos de los aparatos que se utilizan en las 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 necesaria la elaboración de otras nuevas, que permitan estar al nivel de la globalización mundial.

La ley actual de protección al consumidor surgió por los cambios que implicaba el mejoramiento y la modernización del marco jurídico de protección al 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 Diccionario de la Lengua Española indica que la globalización es la: “Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”.<sup>36</sup> La anterior, constituye una base social para crear una procuraduría, ya que ésta permite que existan consumidores y usuarios de diferentes países y más aún, que en su mayoría el consumidor no conoce directamente al proveedor, lo cual puede dar mayor apertura a una gama de violaciones a derechos fundamentales que éstos tienen, lo cual de acuerdo a lo que afirma la autora Carmen Jordán: “Es preocupante como la globalización ha perjudicado al consumidor porque las

---

<sup>36</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 1139

relaciones comerciales pasan de ser mercados locales protegidos a ser mercados globales libres de esa protección”.<sup>37</sup>

Si bien es cierto, la globalización pretende que hayan menos formalidades en los intercambios comerciales, lo antiformalista no significa prestar un mal servicio o transgredir los derechos de los consumidores y usuarios. Por lo tanto, los Estados no importando su condición económica deben garantizar esta protección, creando instituciones adecuadas o fortaleciendo las existentes con tecnología adecuada, ya que su inexistencia puede generar que las personas prefieran adquirir bienes o servicios provenientes de Estados internacionales.

Por su parte Ricardo Lorenzetti opina: “La economía global que propone una protección propia de los derechos que le asisten a los consumidores y usuarios debe traducirse en organismos internacionales o bien en regulaciones y dispositivos nacionales que actúen de forma conjunta con estos organismos”.<sup>38</sup> Al respecto, lo conveniente sería mantener una institución a nivel nacional que actúe en forma conjunta con organismos internacionales, que resguarden la protección y defensa a los derechos del consumidor y usuario.

La globalización ha permitido que el comercio entre los Estados sea más factible, generando buenos resultados económicos. En el caso de Guatemala, la mayoría de consumidores extranjeros, tienen un mejor nivel económico y conocimiento de sus

---

<sup>37</sup>. Jordán Gutiérrez. **Ob. Cit.** Pág. 11

<sup>38</sup>. Lorenzetti. **Ob. Cit.** Pág. 226





derechos, en comparación con sus habitantes. Por lo tanto, al no garantizarles seguridad al contratar, ni la protección y defensa como consumidores o usuarios, podría ser que ya no quieran contratar con Guatemala y opten por acudir a otro proveedor, generando pérdidas económicas, es por ello que la globalización constituye un fundamento social para crear una procuraduría en sustitución de la actual DIACO.

#### **4.2.2. Avance tecnológico del comercio**

La evolución tecnológica ha sido implementada a nivel mundial, lo cual facilita la adquisición de bienes y servicios desde cualquier parte del mundo, sin mayor formalidad y con más rapidez. Esto ha generado modificaciones en algunos países para velar por los intereses de sus ciudadanos que son consumidores y el Estado de Guatemala no puede ser la excepción, tiene que realizar cambios e implementar medidas necesarias para defender y garantizar este derecho a sus ciudadanos cuando son consumidores de otros Estados, siendo uno de estos cambios la creación de una procuraduría.

#### **4.2.3. Diferencias económicas entre proveedores y consumidores o usuarios**

Ricardo Lorenzetti manifiesta que: “En el mundo de la economía hay diferencias económicas entre los oferentes de bienes y servicios y los consumidores, lo cual ha motivado el surgimiento de normas de protección para neutralizar esa situación”.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> **Ibid.** Pág. 221



Al respecto, es evidente el grado de diferencias económicas existentes entre ambas partes, lo cual genera la vulnerabilidad de los consumidores y usuarios y más en un Estado como Guatemala, que al mantener un buen nivel económico siempre ha dado como resultado violaciones a los que no cuentan con esta posibilidad. Los consumidores y usuarios llegarán a estar en un nivel equitativo con la respectiva protección estatal.

La diferencia económica que existe puede ser equilibrada únicamente a través del Estado, así como se logra en otras ramas del derecho, como por ejemplo en el derecho laboral; por lo tanto, esta diferencia económica es fundamento para mejorar la protección de los derechos de consumidores y usuarios por medio de la creación de una procuraduría que proteja de forma eficiente, responsable y equitativa los derechos de los consumidores; así como también, sería de mayor beneficio contar con una legislación que permita presumir como ciertos los argumentos que el consumidor manifiesta y atribuir al proveedor la carga de la prueba, dando como resultado equilibrar el nivel del consumidor dentro del procedimiento administrativo y judicial.

#### **4.2.4. De la existencia de monopolios en Guatemala**

En Guatemala, no existe cultura en la población de presentar quejas o reclamos que en algunos casos es por temor, por necesidad de acudir con el mismo proveedor o por falta de confianza en la institución encargada de proteger sus derechos.



Es conveniente resaltar que si se cumpliera con el precepto constitucional que prohíbe la existencia de monopolios, que sí los hay, hubiera mayor competencia entre proveedores, dando como resultado que si las personas reciben un mal servicio puedan fácilmente cambiar de proveedor, constituyendo una consecuencia de mayor gravedad para éste, por la mala fama que lo perjudicaría y por disminución de clientela. No es de dudar, que esta competencia traería muy buenos resultados, pero no constituye la mejor vía para la protección y defensa del consumidor y usuario, al no existir un ente que supervise y sancione cuando el mal servicio o producto que se adquiere causa graves daños o afecta la seguridad o la salud.

Pero, al contrario Peter Maggs afirma que: “El mecanismo más eficiente para la defensa del consumidor es que exista un mercado competitivo”.<sup>40</sup>

Por su parte, Ricardo Lorenzetti manifiesta que: “Esta teoría se relaciona con otra que asegura que a mayor competencia, menor necesidad de proteger directamente al consumidor mediante la intervención legislativa, llegándose a sostener que es innecesaria y más aún costosa”.<sup>41</sup>

Es evidente que mientras menos proveedores hayan más es la abstinencia de los consumidores y usuarios en presentar una queja o un reclamo, debido a la necesidad que posteriormente se le presente en volver a comprar un producto o a adquirir un servicio con el mismo proveedor y más aún cuando son los mismos propietarios.

---

<sup>40</sup>. Maggs, Peter. **New developments in internet consumer law in the U.S.A.** Pág. 500

<sup>41</sup>. Lorenzetti. **Ob. Cit.** Pág. 222



Esta abstinencia aparentemente beneficia al proveedor, pero lo que ocasiona es perjudicar más el mercado mercantil acostumbrando a prestar un servicio pésimo, con falta de eficiencia hacia el cliente, dando como resultado negatividad al momento de atraer clientes extranjeros, y menos expansión de empresas nacionales.

La autora Ana de Illescas opina que: “En Guatemala existe un alto nivel de desconfianza, por la institución encargada de atender las denuncias presentadas por los consumidores y usuarios, dando como resultado la falta de seguimiento y resolución y esto refleja un motivo por el cual el consumidor y usuario se abstiene de acudir y manifestar el mal servicio que recibió, ya que lo consideran pérdida de tiempo sin llegar a ninguna solución positiva”.<sup>42</sup>

#### **4.2.5. De la cultura de consumo**

El Diccionario de Manuel Ossorio define cultura como: “Resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos, y de afinarse por medio del ejercicio las facultades intelectuales del hombre”.<sup>43</sup>

Según el Diccionario de la Lengua Española cultura es el: “Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico. Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una

---

<sup>42</sup>. Estrada de Illescas. **Ob. Cit.** Pág. 87

<sup>43</sup>. Ossorio. **Ob. Cit.** Pág. 188



época, grupo social, etc. Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo”.<sup>44</sup>

Por lo tanto, se considera que el tener cultura de consumo significa desarrollar el propio juicio crítico acerca de los derechos frente a los proveedores, cuando se es atendido por éstos; el que se origina a través del conjunto de conocimientos que se tienen, relacionados con los derechos y obligaciones que existen como consumidores, la cual debe fomentar el Estado, realizando actividades, conferencias, dando a conocer tanto los derechos del consumidor como los procedimientos que permitan solucionar los conflictos que surjan cuando éstos sean violados, porque existe un gran porcentaje de población con falta de educación que no les permite conocer ni el mínimo de sus derechos.

Por su parte el autor Rodrigo Montúfar indica que: “Mientras el ciudadano alcanza una cultura de consumo que le permita defenderse y el mercado mejora, es preciso crear una institución que proporcione asistencia mínima en la vida diaria, siendo esa institución una procuraduría de defensa al consumidor y usuario”.<sup>45</sup>

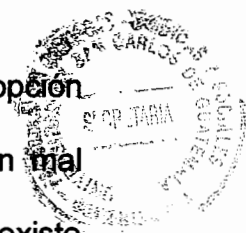
No hay que dejar a un lado la cultura de consumo que permite castigar al proveedor de la manera más sencilla, adquiriendo bienes o servicios de otro. Pero lamentablemente en Guatemala, es mínima la cantidad de consumidores que tienen esa cultura de consumo y aún así de llegarla a alcanzar en su mayoría, deberían impulsarse diversos

---

<sup>44</sup>. Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 714

<sup>45</sup>. Montúfar. **Ob. Cit.** Pág. 21

procedimientos para mejorar el control y así evitar monopolios que bien limitan la opción que puede llegar a tener el consumidor de cambiar de proveedor al recibir un mal servicio. En varias ocasiones los proveedores hacen creer al consumidor que existe otra opción, y lo que en realidad sucede es que los mismos propietarios crean su propia competencia para fortalecer el monopolio y abarcar diversas áreas de la población.



Por lo anteriormente expuesto, puede tomarse la cultura de consumo que aún no la tiene el consumidor/usuario guatemalteco, como una de las bases que deben considerarse al crear una procuraduría, porque como órgano administrativo dependiente, la DIACO no ha hecho mucho énfasis en esta cultura, pues si fuera parte de los conocimientos y forma de actuar, no fuera necesaria una procuraduría.

Pero también es muy importante el control que el Estado debe tener sobre las empresas que establecen su monopolio y que limitan la libertad del consumidor, porque no traería ningún resultado positivo si la creación de una buena procuraduría impulsara dicha libertad, si no hubiera otra opción a donde acudir, necesariamente se tendría que acudir al mismo proveedor y es de lo que frecuentemente ellos abusan, por la necesidad que se tiene.

El Diccionario de la Lengua Española, define monopolio como: "Régimen económico derivado de preceptos legales o de circunstancias de hecho, mediante el cual una o varias ramas de la producción se sustraen de la libre competencia, para quedar en



manos de una empresa o de un grupo en manos de una empresa o de un grupo de empresas que se hacen dueñas del mercado”.<sup>46</sup>

### 4.3. De la procuraduría

A continuación se incluye un análisis referente a qué es una procuraduría, qué efectos traería su creación y qué diferencias tendría con la DIACO, que es la institución que sustituiría.

#### 4.3.1. Qué es una procuraduría

Según Manuel Ossorio, define procuraduría como: “Funciones del procurador. Local u oficina donde las ejerce establemente”.<sup>47</sup> El Diccionario de la Lengua Española la define como la: “Oficina donde despacha el procurador”.<sup>48</sup>

Se considera necesario incluir lo que el Diccionario de la Lengua Española define como procurador: “Que procura. Persona que en virtud de poder o facultad de otra ejecuta en su nombre algo”.<sup>49</sup>

Según el proyecto de Ley de la Procuraduría de Protección y Defensa al Consumidor, en Guatemala: “Procuraduría: Órgano con independencia funcional, comisionado del

<sup>46</sup>. Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 470

<sup>47</sup>. Ossorio. **Ob. Cit.** Pág. 615

<sup>48</sup>. Real Academia Española. **Ob. Cit.** Pág. 1839

<sup>49</sup>. **Ibid.**



Congreso de la República para la defensa del consumidor o el usuario, cuyo titular se denominará procurador del consumidor, y cuyo nombre se podrá abreviar PRODECO”.

Según la Ley de la PROFECO en México, la procuraduría federal del consumidor es: “Un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos de ésta y su estatuto”.

Según la Ley de Protección al Consumidor en El Salvador define a la defensoría del consumidor como: “Una institución descentralizada del Gobierno de la República, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo administrativo y presupuestario. Se regirá por lo dispuesto en la presente ley y su reglamento, además de leyes especiales aplicables a la materia”.

Realizando un análisis de lo anterior, se proporciona como definición propia de procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario la siguiente: Órgano administrativo autónomo, no subordinado, con capacidad de designar a su propio personal; con presupuesto propio y con facultad para crear su patrimonio, con libre poder de decisión sin que sea necesario contar con autorizaciones previas, crear su propia ley orgánica y con capacidad para crear reglamentos relacionados con la materia, cuyo objeto principal será promover y proteger los derechos de los



consumidores y usuarios por denuncias de éstos o por procedimientos que sean investigados e iniciados de oficio.



#### **4.3.2. Diferencias entre procuraduría y dirección**

El Diccionario de la Lengua Española define dirección como: “Acción y efecto de dirigir. Conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad, un establecimiento, una explotación, etc. Cada una de las oficinas superiores que dirigen los diferentes ramos en que se divide la administración pública”.<sup>50</sup>

Según la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor es: “Una dependencia del Ministerio de Economía, que gozará de independencia funcional y técnica con competencia en todo el territorio nacional, siendo el órgano responsable de la aplicación de la presente ley y reglamentos, sin perjuicio de las funciones que competen a los tribunales de justicia”.

La DIACO es un órgano administrativo centralizado al Organismo Ejecutivo, es un órgano subordinado, existe un superior jerárquico que designa su personal; tiene limitado su presupuesto y patrimonio por el superior jerárquico, cualquier disposición o actividad que designe debe contar con la autorización previa; es decir, su poder de decisión se encuentra limitado.

---

<sup>50</sup> Ibid. Pág. 830



De acuerdo a lo analizado en el tema anterior, las diferencias puntuales serían las siguientes:

- La autonomía es una característica muy importante y distintiva entre procuraduría y dirección. Es un sistema de organización de la administración pública, en donde el órgano administrativo no se encuentra subordinado ni jerarquizado a ningún otro; elemento indispensable para la creación de una procuraduría, porque una dirección por ser una dependencia y no tener libre disposición, sus procedimientos y resultados son muy lentos, engorrosos y no logran mayores resultados.
- Otra diferencia es la facultad para contratar a su personal de acuerdo a los requisitos que establece la ley, lo cual para algunos podría ser una pequeña diferencia, pero desde otro punto de vista también es muy importante porque no permitiría personal que por compromisos realizara actos a favor de proveedores que constantemente violentaren derechos de los consumidores y usuarios.
- La no dependencia de presupuesto o patrimonio de otra institución, permite la actuación fuera de injerencias, sugerencias, instrucciones de otros, y esta característica propicia el cumplimiento de las actuaciones legales y las haría menos tardadas. Según lo expresado por la actual directora de la DIACO: “nuestra competencia es limitada y no contamos con el presupuesto necesario”.
- Por eso es que el presupuesto es el eje por medio del cual gira un órgano administrativo y en algunas dependencias administrativas es limitado, lo cual no se



da con tanta frecuencia en órganos administrativos autónomos.

- La procuraduría tendrá entre sus atribuciones, promover o procurar la protección y defensa de los consumidores, que puede considerarse la actuación de oficio para evitar violaciones a sus derechos, mientras que, actualmente la DIACO va actuando a medida que los consumidores acuden por alguna queja o reclamo.
- La DIACO tiene su sede en la ciudad de Guatemala y por ser un órgano administrativo centralizado tiene poca actuación en el interior del país; es decir, en poblaciones retiradas de la ciudad de Guatemala, mientras que la procuraduría por ser un órgano independiente podrá tener mejor control de los proveedores que se encuentren en los departamentos y/o municipios lejanos de la ciudad.

#### **4.3.3. Consecuencias que traería su creación**

Estos son los efectos generales que podría tener la creación de una procuraduría de protección y defensa de los derechos de los consumidores en lugar de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor. Estos efectos son los que harán posible el fortalecimiento de la protección y defensa de los derechos de los consumidores, ayudaría a mejorar y aumentar el mercado para el comercio en Guatemala, entre ellos están:

- Aplicación de sanciones administrativas más severas que las actuales, la DIACO



actualmente se encuentra limitada en la aplicación de sanciones, teniendo facultad para aplicar las siguientes:

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

De acuerdo al proyecto de ley presentado al Congreso de la República de Guatemala, la procuraduría tendrá facultades para imponer las siguientes sanciones:

- **Multas**. Las multas serán calculadas en unidades de multas ajustables, las cuales serán equivalentes al doble del salario mensual mínimo vigente para las actividades no agrícolas.



- **Apercibimiento escrito.** Consiste en realizar una llamada de atención en forma privada al proveedor, con el propósito de que éste enmiende las razones por las cuales se le impone la sanción. El mismo lo formulará el funcionario o empleado de la procuraduría debidamente autorizado.
- El apercibimiento escrito deberá imponerse al proveedor que haya cometido infracción calificada en esta ley como leve, sin perjuicio de la multa correspondiente.
- **Apercibimiento público.** Consiste en realizar una llamada de atención al proveedor a través de cualquier medio de comunicación masiva, cuyo coste deberá ser satisfecho por el infractor.
- El apercibimiento público deberá imponerse necesariamente al proveedor que haya cometido infracción calificada por esta ley como gravísima, sin perjuicio de la multa correspondiente.

También, podrán imponerse al proveedor que haya cometido infracción calificada como grave, las siguientes sanciones:

- **Decomiso y destrucción de mercadería.** Si como consecuencia de una denuncia hecha por particulares o por el procedimiento de verificación o vigilancia impulsado por la procuraduría, se determine que un proveedor pone a disposición del público mercadería vencida, no identificada, deteriorada o que de cualquier manera pueda significar riesgo para el consumidor, la procuraduría deberá ordenar el decomiso y



destrucción de la mercadería, sin perjuicio de las demás sanciones a imponer.

- Cierre de establecimientos. En caso de las infracciones gravísimas sin perjuicio de las demás sanciones a imponer y atendiendo a los criterios de: a) Riesgos para la salud; b) importancia de la entidad en el mercado; c) cuantía del beneficio obtenido; d) grado de culpabilidad, podrá ordenarse el cierre temporal del establecimiento de que se trate, por un plazo máximo de tres meses.
- Reparación, restitución, reposición o devolución. Sin perjuicio de la indemnización por daños ocasionados y de otras sanciones que se desprendan de la infracción cometida; cuando proceda, el consumidor o usuario, previa devolución al proveedor, podrá optar entre la reparación gratuita del bien, su reposición o devolución de la cantidad pagada.

El ejercicio de estos derechos deberá hacerse efectivo ante el proveedor dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se haya recibido el producto, siempre que no se hubiere deteriorado por hecho imputable al consumidor o usuario.

Si el producto se hubiere vendido con determinada garantía, prevalecerá el plazo por el cual ésta se extendió si fuera mayor. Para los productos perecederos el plazo no podrá ser mayor de siete días.

De la descripción anterior, se puede notar que de llegarse a crear la procuraduría, ésta tendría facultades que integran sanciones más severas como: cierre de establecimiento



y decomiso y destrucción de mercadería; estas sanciones a futuro beneficiarían en forma preventiva, por el temor que tendrían los proveedores a que cierren su empresa y el conocimiento que de ello tendría su clientela, aparte de las pérdidas económicas, etc.; en estos casos, sí se cumpliría que la procuraduría actuará de forma preventiva para la protección de los derechos del consumidor.

#### **4.3.3.1. Procedimientos en la resolución de conflictos**

La procuraduría actuará de oficio o por denuncia de consumidores o usuarios agraviados, o de parte interesada, para asegurarse de que las infracciones a la Ley de Protección al Consumidor o Usuario sean debidamente sancionadas.

Para la resolución de conflictos y controversias que surjan entre proveedores y consumidores o usuarios, que puedan constituir infracción a la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, deberán establecerse los siguientes procedimientos:

- **Arreglo directo conciliatorio entre las partes:** En la primera audiencia de conciliación, si las partes optan por el arreglo directo conciliatorio, esta audiencia se convertirá en audiencia de conciliación. El conciliador nombrado por la procuraduría buscará avenir a las partes, proporcionándoles fórmulas ecuanímes de conciliación. Si se llegara a un acuerdo, el conciliador facionará un acta que documente el acuerdo y conciliación a que hayan llegado las partes. En cualquier momento las partes podrán conciliar quedando concluido el proceso. El procurador deberá nombrar un conciliador que funcione en cada uno de los consejos comunitarios de



la defensa del consumidor y usuario, el que a su vez tendrá bajo su responsabilidad el trámite de la audiencia conciliatoria.

- **Procedimiento administrativo:** Cuando no haya sido resuelta la queja por arreglo directo: A través del procedimiento administrativo, la procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario quedará facultada para sancionar a los infractores de la ley. La procuraduría podrá iniciar el procedimiento administrativo, de oficio o por medio de queja presentada por un consumidor o usuario, o asociación de consumidores o cualquier otro interesado. Este procedimiento se fundamentará en los principios de celeridad, oralidad, equidad, informalidad y publicidad.
- **Actas:** Todas las actuaciones del procedimiento administrativo se asentarán en actas y deberán diligenciarse en forma oral.
- **Conciliadores:** La procuraduría de la defensa del consumidor y del usuario contará con un cuerpo de conciliadores capacitado y especializado, quienes tendrán a su cargo las audiencias de conciliación.
- **Representación:** Tanto los consumidores o usuarios, como los proveedores, podrán acudir ante la procuraduría en nombre propio o por medio de sus representantes legales.
- **Procedimiento de queja:** El consumidor o usuario que se considere agraviado deberá llenar el formulario proporcionado por la procuraduría, en el cual expresará





la queja, consignará sus datos personales y lugar para recibir notificaciones, así como los datos del proveedor de bienes, productos 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, producto o prestación de servicio.

- **Notificación:** La procuraduría deberá notificar en forma personal a los interesados, citándolos para el efecto por correo que certifique la recepción de la citación o por medio del procedimiento de notificación contenido en el Código Procesal Civil y Mercantil, Artículo 66. Para continuar con el procedimiento administrativo deberá constar fehacientemente que las partes fueron debidamente notificadas con referencia expresa del lugar, forma, día y hora. La notificación deberá entregarse como mínimo tres días antes de la audiencia de conciliación.
  
- **Citación:** Para efectos de la celebración de la audiencia, se citará por correo que certifique la recepción de la citación o por medio del procedimiento de citación contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 32 y en el Código Procesal Civil y Mercantil, Artículo 131. La procuraduría de protección y defensa al consumidor y usuario, citará a una primera audiencia, al presunto infractor y al consumidor o usuario que presentó el reclamo, señalando día y hora para la misma, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se presentó la queja, para que las partes comparezcan con los elementos idóneos que fundamenten su posición; asimismo, para informarles sobre los procedimientos a su



disposición para resolver el conflicto, de conformidad con lo establecido por la Ley de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario.

- **Audiencia:** Durante la audiencia, el conciliador nombrado por la procuraduría, buscará dirimir la controversia o conflicto, buscando la conciliación entre las partes. Si las partes voluntariamente lo desean, podrán someterse al arreglo directo. Si el infractor no compareciere a la audiencia, o compareciendo a la misma manifiesta que no desea conciliar, la audiencia terminará. Si en algún momento, se llegara a un acuerdo, el conciliador de la procuraduría faccionaria acta que documente los acuerdos a que hayan arribado las partes.
  
- **Procedimiento sancionador:** Si en la audiencia no se lograra la conciliación, la procuraduría deberá iniciar el procedimiento administrativo para sancionar la infracción a la Ley de la Procuraduría. Para tal efecto, volverá a citar al infractor a un segunda audiencia administrativa para que éste sea oído y ofrezca las pruebas en que basa su defensa.
  
- **Rebeldía:** Si el infractor no evacúa la audiencia, la procuraduría procederá a dictar la resolución correspondiente declarando su rebeldía.
  
- **Prueba:** De acuerdo al Código Procesal Civil y Mercantil, dentro del procedimiento habrá un período de prueba que tendrá un plazo de 10 días, para que el supuesto



infractor aporte sus pruebas de descargo, pudiendo hacer uso de todos los medios legales de prueba.

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

**Agilización en los procedimientos administrativos.** Al conferirle autonomía se lograría que los procedimientos administrativos no sean tan engorrosos y lentos, lo que daría mayor confianza a la población, la cual actualmente se ha perdido porque es poco el porcentaje de la gente que acude a presentar una queja o reclamo.

**Mayor control y supervisión de proveedores.** El no depender del presupuesto de otra institución y el disponer de su propio patrimonio, le permitirá supervisar cada cierto tiempo a los proveedores no sólo por alzas de precios sino también para verificar el cumplimiento de lo establecido en el libro de quejas; lo que la DIACO ha realizado sólo en algunos negocios, como por ejemplo: gasolineras y no así en los demás comercios. Este aspecto es muy importante porque es actuar de forma preventiva, quizá los primeros años se sancionaría a varios comercios pero después se vería la mejoría en la protección de los consumidores, cuando la DIACO verdaderamente actúe en defensa de los consumidores y no en su protección.



Mayor defensa y protección de consumidores y usuarios que se encuentran en municipios y departamentos alrededor del país. Esta distribución de sedes se lograría por el sistema de organización administrativa que es la autonomía, atribución que no tiene la DIACO y por eso su actuación en el interior del país es muy poca.

El mercado mejoraría porque los consumidores o usuarios se sentirán mejor protegidos en contra de violaciones a sus derechos y los proveedores prestarían un mejor servicio, lo cual aumenta la competencia y por lo tanto el comercio en Guatemala.

#### **4.3.3.2. La protección a usuarios del servicio público**

Según el autor Hugo Calderón el servicio público es: “El medio o instrumento de que la administración pública se vale para lograr sus fines y propósitos, es decir el bienestar general o el bien común”.<sup>51</sup>

Por su parte el autor Godínez Bolaños define servicio público así: “El conjunto de actividades que desarrolla el Estado en forma directa o indirecta, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales, atendiendo a la población, por imperativo constitucional a cambio de pago de impuestos, tasas y demás atribuciones que pagan los administrados”.<sup>52</sup>

De esta última definición es importante hacer referencia a que el Estado realizará esas

---

<sup>51</sup>. Calderón. **Ob. Cit.** Pág. 377

<sup>52</sup>. Godínez Bolaños, Rafael. **La relación funcional.** Pág. 5



actividades para satisfacer necesidades sociales, que no son caritativas de la administración pública; al contrario, la administración pública tiene la obligación de cumplirlas porque a cambio se le pagan impuestos, tasas, etc., por parte de los administrados.

La última característica indicada en la cita, que es: a cambio de pago de impuestos, tasas y demás atribuciones que pagan los administrados; otorga el derecho de exigir un buen servicio, de quejarse si el servicio es denegado o se proporciona de una forma deficiente o si se violan algunos derechos esenciales de los consumidores.

Con esta facultad que tendría la procuraduría, se renovarían el derecho de igualdad que se ha perdido con la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, porque ésta actualmente no resuelve las quejas o reclamos de violaciones a los derechos de consumidores en los servicios públicos.

La falta de competencia que en esa área tiene la DIACO coloca al consumidor y usuario en una desventaja, en una balanza no equilibrada, es una desprotección porque es una persona luchando contra un monstruo de Estado, en donde los procedimientos son establecidos y determinados por este último y si éste no tiene una institución que lo proteja y defienda, da como resultado violación a un derecho constitucional de igualdad.

También, traería consecuencias positivas porque la prestación de los servicios públicos mejoraría, aunque al principio se aplicarían varias sanciones, con el paso de los días y



la buena supervisión de la Procuraduría de Protección y Defensa al Consumidor, la prestación de los servicios públicos será más eficiente.

La mayoría de servicios públicos en Guatemala son prestados de forma muy deficiente, con poco interés, tardíos, etc., y una de las razones es porque el administrado que en este caso también se convierte en consumidor o usuario, se encuentra desprotegido, queriendo luchar contra un gran órgano administrativo, sin ninguna institución que lo proteja y defienda, por eso es urgente y necesario la creación de la Procuraduría de la Protección y Defensa al Consumidor.



## CONCLUSIONES



1. Existe desconfianza por parte de la población guatemalteca hacia la DIACO, que fue creada para defender los derechos de los consumidores o usuarios, lo cual es evidente en la poca cantidad de denuncias que ante ésta se presentan.
2. En la Ley de Protección al Consumidor y Usuario se viola el derecho de igualdad por no incluir para su protección y defensa a los usuarios de servicios públicos, bancarios ni financieros, ocasionando con ello mayor violación a sus derechos.
3. La falta de autonomía económica y administrativa de la DIACO, genera trámites burocráticos y lentos, falta de personal y recursos; que trae como resultados la falta de protección a poblaciones lejanas, no se agilizan los procedimientos, no hay solución a las quejas o reclamos y se deja sin sanción al proveedor.
4. No existe supervisión ni seguimiento a los libros de quejas, por lo cual la buena función que éstos cumplen está por desaparecer, creando despreocupación al proveedor y poca confianza al consumidor.
5. El Ministerio de Economía no está cumpliendo con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, debido a que la DIACO lleva más de ocho años en funcionamiento y según lo regulado en la ley a los cinco años de haberse creado debe ser sustituida por una procuraduría.

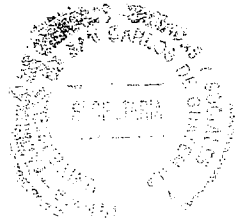




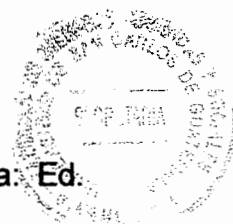
## RECOMENDACIONES



1. El Ministro de Economía de acuerdo al Artículo 107 de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario debe crear una Procuraduría para que no se sigan violando los derechos de los consumidores y que al ser creada le confieran autonomía administrativa y económica, con procedimientos poco formalistas y rápidos.
2. Que la DIACO le de seguimiento y solución a las quejas o denuncias que son presentadas, que a través de anuncios publicitarios continuos se informe a la población el procedimiento a seguir para presentar sus quejas.
3. La Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor debe cambiar la forma de revisar los libros de quejas, o sea hacerlo más seguido, pues el propósito del libro es bueno pero no cumple su función por falta de supervisión.
4. El Congreso de la República de Guatemala debe reformar la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, en el sentido que incluya a los usuarios del servicio público, bancario y financiero, pues según la Constitución Política de la República de Guatemala, todos somos iguales en dignidad y derechos.
5. Que al hacerse la reforma de ley antes referida, se establezca la protección al consumidor y usuario como derecho tutelar, así constituirse como un procedimiento más sencillo para el trámite de una denuncia ante la DIACO.



## BIBLIOGRAFÍA



AGUILAR GUERRA, Vladimir Osman. **El negocio jurídico**. 1ª. ed. Guatemala: Ed. Serviprensa, 2002. Pág. 69

ÁLVAREZ SOLÓRZANO, Adis Malí. **Los reclamos, una herramienta para mejorar la comunicación con el cliente**. Guatemala: (s.e.), 2006. Pág. 15

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2005. Pág. 105

CALDERÓN MORALES, Hugo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix, 2005. Págs. 247 y 377

CHICAS HERNÁNDEZ, Raúl Antonio. **Derecho colectivo del trabajo**. Guatemala: (s.e.), 1998. Pág. 202

Consumers International. **Educación del consumidor, democracia y ciudadanía**. (s.l.i.): (s.e.), 1999. Pág. 37

ESTRADA DE ILLESCAS, Ana Claudine. **Análisis jurídico y doctrinario de los derechos del consumidor en Guatemala**. Guatemala: (s.e.), 2006. Págs. 10 y 87

FRANCO LÓPEZ, César Landelino. **Manual de derecho procesal del trabajo**. 2t. 3ª. ed. Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix, (s.f.). Pág. 142

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Temas de derecho administrativo, la relación funcional**. Guatemala: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Usac, (s.f.). Pág. 5

GUTIÉRREZ CABALLEROS, Carlos Aníbal. **Métodos alternativos para la solución de conflictos en el ordenamiento jurídico guatemalteco**. Guatemala: (s.e.), 2001. Págs. 2, 14 y 21



Investigaciones Educativas De La Editorial Santillana. **Estudios sociales.** Costa Rica: Ed. Santillana, 1995. Pág. 75

JORDÁN GUTIÉRREZ, Petrona Del Carmen. **Acción en pro de la defensa al consumidor.** Guatemala: (s.e.), 2005. Págs. 11, 20, 22 y 75

LORENZETTI, Ricardo. **Comercio electrónico.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo-Perrot, 2001. Págs. 221, 222 y 226

MAGGS, Peter. **New developments in internet consumer law in the U.S.A, ponencia al congreso internacional.** Sao Paulo, Brasil: (s.e.), 2000. Pág. 500

MAZA TRUJILLO, Miriam. **Régimen jurídico del derecho del consumidor y del usuario en Guatemala.** Guatemala: (s.e.), 2004. Págs. 186 y 187

MONTÚFAR, Rodrigo. **Usac inicia consenso para Ley de Derechos del Consumidor y Usuario.** Diario de Centro América (Guatemala). Año 129, No. 37,199 (martes 13 de mayo de 2008). Pág. 5

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1981. Págs. 63, 188, 223, 457, 615 y 641

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española.** 22<sup>a</sup>. ed. Madrid, España: Ed. Espasa, 2001. Págs. 470, 613, 714, 734, 748, 830, 1139, 1533, 1874, 1914, 2055

RIVERA NEUTZE, Antonio Guillermo. **Arbitraje y conciliación.** Guatemala: Ed. Cámara de Comercio de Guatemala, 2001. Pág. 6

RODRÍGUEZ, Miguel Ángel. **Los derechos del consumidor.** Guatemala: Ed. Boletín tópicos de actualidad. Centro para estudios económicos y sociales, 1994. Pág. 38

SÁNCHEZ CALERO, Fernando. **Principios del derecho mercantil.** 4<sup>a</sup>. ed. Madrid, España: Ed. MC Graw Hill, 1999. Pág. 31

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/113.doc> (Guatemala, 21 de marzo de 2011).



<http://www.cdc.org.sv/.../ley-de-proteccion-al-consumidor-el-salvador.pdf>  
(Guatemala, 21 de marzo de 2011).

### **Legislación:**

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

**Código Civil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley número 106, 1964.

**Código Procesal Civil y Mercantil.** Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley número 107, 1964.

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

**Ley de Protección al Consumidor y Usuario.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 6-2003, 2003.