



Boletín de **Estudios Legales**

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

Boletín No. 44

Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, C.A.

Agosto 2004

Doce años de leyes de protección al consumidor

En el mes de agosto de 2004 se cumplieron doce años desde que los salvadoreños contamos con un cuerpo legal destinado a contener la mayor parte de las normas dirigidas a la protección del consumidor y una dependencia de una unidad primaria del Órgano Ejecutivo destinada a darle cumplimiento. A través de toda nuestra historia hemos tenido normas dispersas de protección al consumidor y la Constitución de 1950 por primera vez hizo referencia a ella como una obligación del estado, lo que se ha mantenido en las constituciones posteriores.

No fue sino hasta los Acuerdos de Paz, que previeron la emisión de una ley y la creación de una instancia gubernamental destinada a cumplir con tal función, que se comenzaron a dar pasos para cumplir con la obligación constitucional respectiva y bajo un esquema de una administración pública moderna. La primera “Ley de protección al consumidor”, emitida por Decreto Legislativo N° 267, de fecha 19 de junio de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 159,

Tomo 316, del 31 de agosto del mismo año, resultó de la combinación de dos proyectos elaborados con criterios muy diferentes por FUSADES y el Centro de Defensa del Consumidor, por lo que mantenía un carácter mixto, incongruencias y en puntos menores, inconstitucionalidades. Se creó también la Dirección General de Protección al Consumidor, como dependencia del Ministerio de Economía, para su aplicación.

Por razones que desconocemos, la primera ley fue derogada y sustituida por la actual “Ley de protección al consumidor”, emitida por Decreto Legislativo N° 666, del 14 de marzo de 1996, publicada en el Diario Oficial N° 58, Tomo 330, del 22 del mismo mes y año. La segunda ley añadió muy poco y no constituyó un avance con relación a la primera. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, se le pueden señalar más defectos que a la primera ley y presenta muchos de los mismos errores de aquella.

2

Al hacer un comentario sobre el régimen de protección al consumidor en el país, con miras a su posible reforma, debe comenzarse señalando que la ley es beneficiosa. A pesar de los aspectos negativos que se le han señalado y a pesar de los que a continuación se indicarán, toda consideración sobre la misma debe iniciarse reconociendo el carácter benéfico de la ley. Nadie duda de la necesidad de un régimen de protección al consumidor frente a los abusos a que puede ser sometido por parte de productores y distribuidores de bienes y prestadores de servicios; además, la mayor parte de las disposiciones que contiene son justas y acertadas. Como toda obra humana, tiene defectos y puede ser objeto de mejoras, pero es un marco legal con el que se puede cumplir la función que se pretende con la misma.

¿Qué es lo que debe cambiarse y mejorarse en la ley vigente? Para empezar, como se indicó, debe hacerse una revisión técnico-legislativa del cuerpo legal, para evitar errores de redacción, a veces notables, como una serie de definiciones que sólo desdichan de los redactores de la ley, eliminar disposiciones innecesarias o darles un desarrollo que es indispensable para que tengan alguna efectividad. La ley debe motivar el respeto de sus comentaristas, no su burla. ¿Qué podemos decir

Al hacer un comentario sobre el régimen de protección al consumidor en el país, con miras a su posible reforma, debe comenzarse señalando que la ley es beneficiosa.

...además, la mayor parte de las disposiciones que contiene son justas y acertadas. Como toda obra humana, tiene defectos y puede ser objeto de mejoras, pero es un marco legal con el que se puede cumplir la función que se pretende con la misma.

de una disposición como la contenida en el Art. 28? Que reza: “Los sujetos a que se refiere el Art. 2 de esta Ley, en la medida de sus posibilidades, brindarán facilidades a

consumidores discapacitados”. Esto no debe estar en la ley porque no es una norma jurídica; es una recomendación sin efectos jurídicos y su inclusión en la ley sólo pretende hacer creer a algunos que el legislador se preocupa por los discapacitados; lo que debe hacerse es establecer en el cuerpo

legal las normas de conducta que deberán observarse con relación a los minusválidos, los derechos de éstos y las facilidades de que deberán gozar. También podemos ironizar sobre el Art.

19 que obliga a los profesionales y prestadores

de servicios a cumplir estrictamente con la ética de su profesión; tomando en cuenta que en El Salvador ninguna profesión liberal tiene un código de ética profesional de cumplimiento obligatorio y exigible jurídicamente; mientras se continúe ignorando la tarea que tiene el gobierno en toda sociedad de regular el ejercicio de las profesiones, dentro de un marco

de libertades, por supuesto, pero garantizando los derechos de terceros con respecto a la calidad del servicio y su oportuna prestación, ésta es una norma vacía.

En puntos más importantes, debe hacerse a la ley observaciones sobre las disposiciones respecto al etiquetado y envase de productos y con respecto a la efectividad de los derechos de los consumidores establecidos en la misma.

Con respecto al primer punto, el etiquetado y envase, debe hacerse notar que la ley apenas considera las implicaciones técnicas de la regulación de esta actividad. Al redactarse la misma con muy buena fe, se incluyeron normas sobre la materia, copiadas de leyes extranjeras, pero sin comprender el carácter y trasfondo técnico de las mismas; resulta que es toda una actividad especializada y multidisciplinaria. Deben ser trasladadas a este cuerpo legal, algunas de las disposiciones sobre la determinación genérica del etiquetado que aparecen en el reglamento de la ley, pues son materia de regulación por la Asamblea Legislativa, y establecerse las conexiones de otras oficinas técnicas, como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Consejo Superior de Salud Pública y CONACYT; que deben existir para el correcto ejercicio de esta función. Es irónico, que el problema de la pertinencia del etiquetado vaya a resolverse basándose en leyes extranjeras, pero sí deben tomarse muy en cuenta los tratados de libre comercio, especialmente el acordado con los Estados Unidos. De hecho las empresas salvadoreñas que ya exportan a ese mercado, tienen que adecuarse a las severas normas de envase y etiquetado que existen en ese país. Esto puede llevarnos, con el tiempo, a una situación perjudicial para los consumidores salvadoreños,

una en que se produzcan en el país productos envasados con estrictos controles y detallado etiquetado para el mercado exterior, y productos de baja calidad con un etiquetado y envasado inadecuado para el mercado local.

El segundo punto es aún más importante y difícil de resolver. Los Arts. 22 a 24 de la ley han incluido una serie de derechos de los consumidores, que incluyen las opciones de reclamo cuando se les entregan productos o servicios en calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida, cuando existen incumplimientos en la entrega por distintas razones o el derecho a recibir nuevamente el servicio si no fuere satisfactorio. Estos artículos fueron incluidos por insistencia del Centro de Defensa del Consumidor y en principio, son adecuados. Lo ideal, según dicho instituto, sería que el particular pudiera acudir a una oficina administrativa a presentar su queja y obtener la satisfacción de sus pretensiones de manera rápida y eficaz, al ordenar el funcionario administrativo al productor, distribuidor o prestador de servicios, el cumplimiento de la ley, y efectivamente, sería deseable. El problema radica en que, de conformidad a nuestra Constitución, el juzgamiento de conflictos entre particulares en materias civiles y mercantiles corresponde exclusivamente al Órgano Judicial; la Dirección General de Protección al Consumidor puede actuar en el caso, imponiendo una multa al comerciante inescrupuloso, puesto que ha roto la ley, pero no puede obligarlo a cumplir una prestación para con el particular; esto sólo puede hacerlo un juez. En la primera ley se incluyeron disposiciones

4 que facultaban a funcionarios administrativos a compeler a los particulares a cumplir con sus obligaciones frente a los consumidores, pero eran manifiestamente inconstitucionales, es ésta la razón por la cual posiblemente nunca fueron aplicadas, y correctamente fueron suprimidas en la ley vigente; pero esto deja desprotegido al consumidor y las disposiciones que le favorecen quedan sin cumplir. Claro está que el particular siempre ha tenido la posibilidad de recurrir a la vía judicial para obtener la satisfacción de sus pretensiones como consumidor; el mismo Art. 7 de la ley vigente señala el derecho del consumidor de acudir a la vía judicial en reclamación de daños y perjuicios, lo que no es más que una redundancia, pues bastaban para ello las disposiciones del Código Civil vigente desde 1860. Lo malo es que no existe una instancia judicial efectiva a la cual el consumidor pueda acudir; la dilación de los tribunales, la escrituralidad de los procesos, la frecuente exigencia de asistencia letrada y el costo de recurrir a la vía judicial detienen a cualquiera. Nada pone en evidencia esto, tanto como el fracaso rotundo que constituyen los tribunales de menor cuantía, de reciente creación; la mora judicial en los mismos ha resultado tan

...la Dirección General de Protección al Consumidor puede actuar en el caso, imponiendo una multa al comerciante inescrupuloso, puesto que ha roto la ley, pero no puede obligarlo a cumplir una prestación para con el particular; esto sólo puede hacerlo un juez.

Lo malo es que no existe una instancia judicial efectiva a la cual el consumidor pueda acudir; la dilación de los tribunales, la escrituralidad de los procesos, la frecuente exigencia de asistencia letrada y el costo de recurrir a la vía judicial detienen a cualquiera.

grande que muchos descartan la posibilidad de que pueda corregirse por las mismas instituciones.

La efectiva protección al consumidor debe iniciarse con una reforma del sistema de administración de justicia y en la posibilidad de que los pequeños reclamos puedan tener una solución rápida y con un mínimo costo. Implica asimismo la emisión de las leyes correspondientes, la creación de la infraestructura judicial necesaria y un cambio en la mentalidad de los funcionarios judiciales y litigantes, que son grandes retos para el futuro. No creemos que exista nadie que espere, en estos momentos, que el Órgano Judicial se reforme a sí mismo, pero es algo que sí puede ocurrir por presiones externas. Si éstas no se dan, no esperemos un sistema efectivo de protección al consumidor.

Frente a estas reformas necesarias, hay que señalar que no son de extremada urgencia. No urge una nueva ley. La presente contiene muchas disposiciones sustantivas adecuadas y mecanismos administrativos para hacerlos efectivos. Necesita una oportunidad de ser puesta en vigor. La actuación de las autoridades del nuevo gobierno, sin embargo, parece comenzar

presuponiendo “a priori” que la ley debe ser cambiada necesariamente y aquí se acude nuevamente al derecho comparado, pero lo que deba remediarse en la nueva ley se desconoce, porque no ha existido la oportunidad de ver los defectos de la primera en la práctica. Por supuesto, la ley vigente deberá ser reformada en un futuro, pero no debemos precipitarnos a emitir una nueva normativa que sustituya a la vigente por motivos publicitarios, por hacer creer al público que el gobierno actual se preocupa por los consumidores. Probablemente resultaría en una normativa más defectuosa que la actual.

La efectividad de una ley depende totalmente de la voluntad de cumplirla que tengan los aplicadores de la misma. Una cuestión en que debe hacerse énfasis, es que las leyes de protección al consumidor en nuestro país casi no contienen disposiciones novedosas. Por ejemplo, ¿desde cuando existen en nuestro país normas que prohíben la defraudación en el peso o la calidad de los productos vendidos? Desde 1525, en ese año se realiza la conquista española y comienzan a ser obligatorias las disposiciones del Fuero Juzgo al respecto. Todavía se encuentran vigentes por lo menos dos leyes que encargan a los alcaldes municipales vigilar la exactitud de pesas y medidas. Está claro que si los consumidores de nuestro país no se han

La efectiva protección al consumidor debe iniciarse con una reforma del sistema de administración de justicia y en la posibilidad de que los pequeños reclamos puedan tener una solución rápida y con un mínimo costo.

sentido protegidos en la defensa de sus derechos como tales no es precisamente por falta de leyes.

Si hoy en día no contamos con un sistema de protección al consumidor que satisfaga los intereses públicos no es debido a los defectos intrínsecos de la ley, como los que hemos señalado, sino a la falta de una voluntad efectiva para cumplirla. La indiferencia de algunos titulares de la cartera de Economía ante la protección al consumidor ha sido manifiesta. Personas capacitadas y activas han pasado por la titularidad de la Dirección General de Protección al

Consumidor y no constituye un secreto el motivo de sus renuncias y la frustración que han experimentado en el desempeño del cargo. El personal encargado de la labor de campo de la Dirección General no se integró con una serie de inspectores profesionales debidamente entrenados para el ejercicio de su actividad, sino con empleados de vigilancia y de los servicios que había que reubicar ante los cambios administrativos

acaecidos en el Ministerio. El problema del sistema de protección al consumidor en nuestro país, repetimos, no es tanto un problema de leyes, sino de voluntad de hacerlas cumplir efectivamente.

En cuanto al cumplimiento de la ley, no podemos dejar de señalar el problema que constituye la

6 resistencia de los comerciantes a acatarla y que, en buena parte, es responsable del fracaso de la ley y de la insatisfacción actual de los consumidores. Recordemos los primeros intentos de aplicar la ley, en 1992, y la reacción de los primeros afectados por sus disposiciones. Se levantó un clamor desaforado contra la normativa con que se trataba de impedir que muchos comerciantes defraudaran a los compradores, se creó una campaña periodística en contra de la ley y el Ministerio, se fabricó un “slogan” de batalla: “acoso empresarial”. Las gremiales de la empresa privada propiciaron una campaña para moderar la aplicación y los efectos de la ley; ésta, decían no debe existir para reprimir al comerciante, sino para educarlo en el cumplimiento de sus deberes. No podía haberse escogido peor argumento, pues ninguna ley del mundo tiene ni puede tener efectos didácticos. Si debido a la mala educación recibida en el hogar paterno un comerciante ignora que robar es incorrecto, ninguna ley se lo va a enseñar; ésta sólo puede servir para obligarlo a modificar su conducta incorrecta por temor a la sanción. El efecto de esta campaña fue matar la efectividad de la ley y demostrar a los comerciantes que los consumidores continuaban desprotegidos y que podían ser abusados impunemente. Si la ley hubiera continuado aplicándose con todo rigor, se habría creado un hábito y una conciencia entre los comerciantes tendiente a su respeto y la

Si hoy en día no contamos con un sistema de protección al consumidor que satisfaga los intereses públicos no es debido a los defectos intrínsecos de la ley, como los que hemos señalado, sino a la falta de una voluntad efectiva para cumplirla.

insatisfacción de los consumidores frente al gobierno sería mucho menor. La ley vigente, con sus sanciones consistentes en amonestaciones por la primera ofensa y sus procedimientos que son informativos para el comerciante, no ayuda gran cosa para cambiar la situación. Las obligaciones de los comerciantes están en la ley y ésta se presupone conocida por todos; al homicida o al asaltante no se los llama ante un juez para amonestarlos después de la primera infracción, se los juzga y condena; tampoco debe mostrarse esa indebida tolerancia con el comerciante que defrauda al consumidor. Toda reforma a la ley e intento de hacerla efectiva debe contemplar la imposición inmediata de la sanción al ocurrir la infracción. Los comerciantes deben entender que las normas de protección al consumidor son también en su beneficio, como consumidores que son, por una parte, y por otra, porque los demás consumidores cuentan con un instrumento de presión que pueden utilizar contra ellos en caso de que el sistema oficial fracase: el voto en las elecciones nacionales.

Otro punto importante a considerar es el aparato encargado de hacer cumplir la ley y en ese sentido, estamos convencidos que el esquema adoptado por la actual normativa, una Dirección General dependiente del Ministerio de Economía, es el correcto. En primer lugar, debemos de señalar que es una función natural de dicha cartera de

estado; es parte de la actividad económica del estado que amerita la regulación y vigilancia del gobierno central. Con el proceso de desregulación de la economía que ha habido en nuestro país en los últimos años se ha podido notar la tendencia de algunos titulares de la cartera a centrar su atención en el comercio exterior; las oficinas encargadas de la vigilancia de la economía interna, como la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles, el Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y la Auditoría y, desde luego, la Dirección General de Protección al Consumidor, han pasado a segundo término.

No existe aún ni siquiera un sistema de defensa de la libre competencia. Teniendo en cuenta la importancia de estas oficinas y que la satisfacción de las necesidades por las que velan son sentidas inmediatamente por el público más que los efectos del incremento del comercio exterior, es lamentable esta situación.

Otro punto importante a considerar es el aparato encargado de hacer cumplir la ley y en ese sentido, estamos convencidos que el esquema adoptado por la actual normativa, una Dirección General dependiente del Ministerio de Economía, es el correcto.

Ha sido muy divulgada la propuesta de crear una Superintendencia de Protección al Consumidor como una institución oficial autónoma. Muchas cosas influyen en esta tendencia a crear nuevas instituciones autónomas: la moda gubernamental de crear superintendencias, el desconocimiento de principios de la ciencia de la Administración Pública y hasta la vanidad personal de algunos interesados. No nos cabe la duda de que se trata de una propuesta equivocada.

Convertir a la Dirección General de Protección al Consumidor en una Superintendencia no va a mejorar necesariamente el sistema de protección. Debido además, a que sus actividades no generarían ingresos para su sostenimiento autónomo (por lo que siempre sería una institución pseudo-autónoma), se corren dos riesgos. Primero, que la institución pretenda lograr la autonomía financiera por medio de la imposición de multas arbitrarias a los comerciantes; y segundo, que se llegue a convertir en un elefante blanco, recibiendo anualmente cuantiosas subvenciones del Fondo

General de la Nación, como tantas instituciones oficiales autónomas que se han creado. Al crearse una institución oficial autónoma debe tomarse en cuenta que se está creando una nueva entidad con personalidad y patrimonio propio; por tanto, un nuevo centro de intereses que tienden a perpetuarse aún cuando agote sus funciones o no cumpla con éstas. Si la institución autónoma resulta una

formula inadecuada, revertir la situación será considerablemente difícil. El lugar de la oficina encargada de la protección al consumidor es como una dependencia desconcentrada de la oficina primaria del estado encargada de la vigilancia de las normas que rigen la economía nacional e inmersa en la política que ésta desarrolla. Las acciones de la Dirección General en el breve período del nuevo gobierno lo demuestran.

8 El día 19 de abril del corriente año, el Centro de Estudios Jurídicos publicó un artículo en La Prensa Gráfica titulado “Firmando pagarés en blanco”, denunciando los abusos en que han incurrido desde la emisión de la primera “Ley de Protección al Consumidor”, y en violación a la normativa existente, las empresas emisoras de tarjetas de crédito, sobre todo. Creímos que como tantas advertencias razonables y urgentes hechas a los gobiernos de este país, quedaría sin ser escuchada. Las acciones con que ha iniciado sus labores la Dirección de Protección al Consumidor han demostrado que no fue así, y merece ser felicitada por ello. Esto demuestra, sin embargo, que la oficina encargada de protección al consumidor no necesitó un cambio de estructura, mucho menos convertirse en una institución autónoma, para realizar las acciones más importantes que ha hecho en toda su existencia.

Debe señalarse un último punto de importancia en el sistema de protección al consumidor. El

sistema nunca será completo sin la existencia de un movimiento dentro de la llamada “sociedad civil” que exija su cumplimiento. El Centro de Defensa del Consumidor ha sido el primer intento

y es de justicia recordar la labor meritoria que realizó: denuncias, investigaciones y la primera revista sobre el tema en el país. Lamentablemente, sus organizadores no resistieron involucrar a la organización en cuestiones políticas ajenas al interés de los consumidores, alienando al sector del público que mayor apoyo podía haberles dado, el que tiene mayor capacidad de consumo. Esperamos que esto sea una lección aprendida. En todos los países desarrollados se ha creado un sistema de vigilancia popular de los intereses de los consumidores, que no ha sido impuesto desde arriba,

es decir, no ha sido organizado por el estado, sino que ha surgido de los mismos compradores de productos y usuarios de servicios en forma espontánea. Se desarrollará, en nuestro país en breve plazo porque es natural que lo haga y el sistema quedará completo.

Convertir a la Dirección General de Protección al Consumidor en una Superintendencia no va a mejorar necesariamente el sistema de protección.

El sistema nunca será completo sin la existencia de un movimiento dentro de la llamada “sociedad civil” que exija su cumplimiento.

