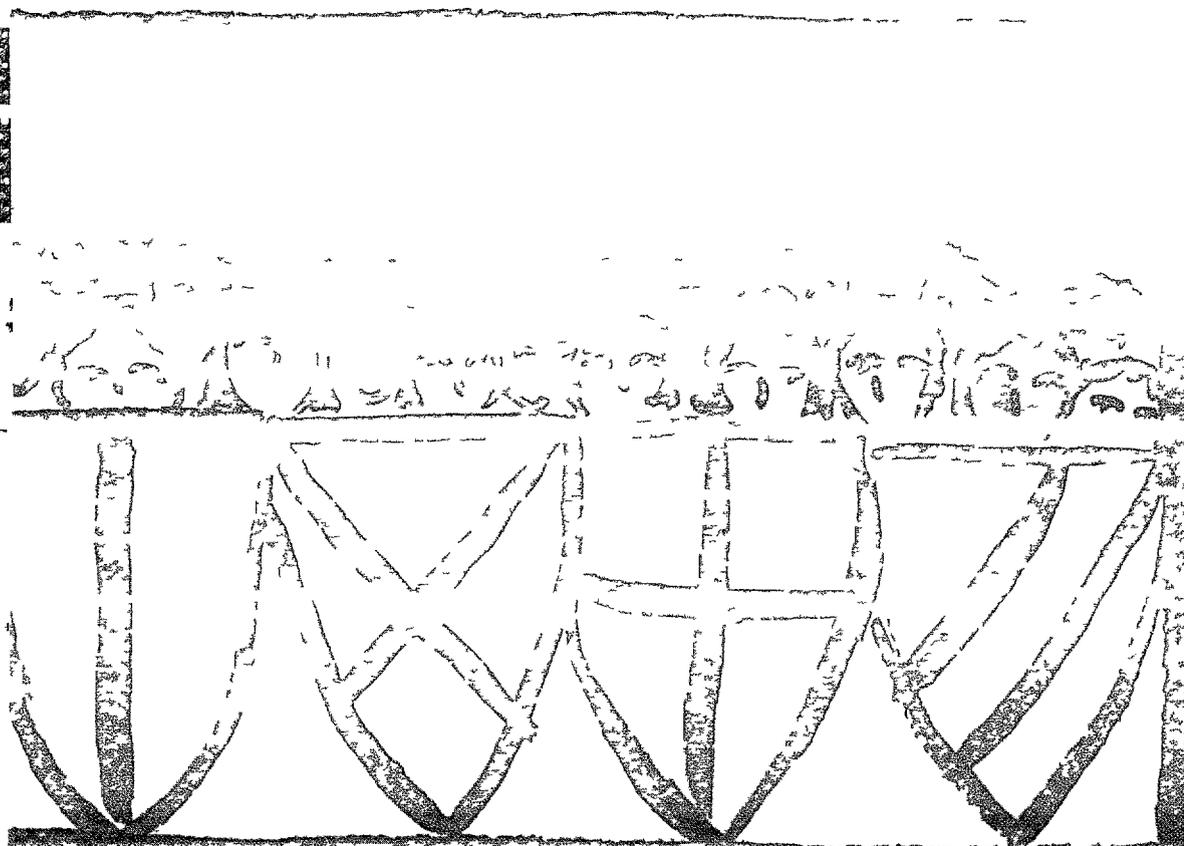


Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor

Diferencias y Complementariedades

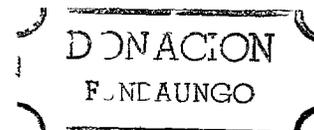
Julia Evelin Martínez





***MECANISMOS PUBLICOS Y
PRIVADOS DE PROTECCION AL
CONSUMIDOR: DIFERENCIAS
Y COMPLEMENTARIEDADES***

JULIA EVELIN MARTINEZ



A

© Fundacion Dr Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)

Todos los Derechos Reservados

ISBN 9977-12-317-9

Esta publicacion ha sido posible gracias al apoyo proporcionado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, ni de la Fundacion Dr Guillermo Manuel Ungo

FUNDAUNGO

Avenida La Revolucion y Pasaje 6, Casa N° 147,

Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador

Tel (503) 243-0406 y 243-7816

Fax (503) 243-8206

Correo electronico fungo@es.com.sv

Ilustracion de Portada Veronica Vides

Primera edicion, agosto de 1998

Impreso en los talleres de Imprenta Criterio

1,000 ejemplares

San Salvador, El Salvador

INDICE

PRESENTACION	I	
CAPITULO I		
PAPEL Y SIGNIFICADO DE LOS MECANISMOS PRIVADOS DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	1	
1	La necesidad de la Proteccion al Consumidor en las Economias de Mercado	3
1 1	La Proteccion al Consumidor desde el enfoque De la Soberania del Consumidor	4
1 2	La Proteccion del Consumidor desde el Enfoque De la Soberania del Productor	8
1 3	La Proteccion al Consumidor desde la Perspectiva De la Economia Social de Mercado	14
2	El Marco Historico de los Mecanismos Privados de Proteccion al Consumidor Antecedentes, Surgimiento y Desarrollo del Movimiento Consumerista	19
3	Los Mecanismos Privados de Proteccion al Consumidor Concepto y Modelos Basicos	30
I	Modelo Liberal	32
II	Modelo Critico	33
III	Modelo de Responsabilidad	33
IV	Modelo Radical	34
CAPITULO II		
ESTUDIO COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PROTECCION AL CONSUMIDOR ESTADOS UNIDOS, BRASIL Y CHILE	37	
1	El Modelo Norteamericano de Proteccion al Consumidor	40
1 1	Los Principios Basicos del Sistema de Proteccion al Consumidor	40

1 2	Los Mecanismos Privados de Protección al Consumidor Utilizados en los Estados Unidos	47
2	El Modelo Brasileño de Protección al Consumidor	63
2 1	Los Principios Básicos del Sistema de Protección al Consumidor de Brasil	63
2 2	Los Mecanismos Privados de Protección al Consumidor Utilizados en Brasil	70
3	El Modelo de Protección al Consumidor en Chile	78
3 1	Principios Básicos del Sistema Chileno de Protección al Consumidor	78
3 2	Mecanismos Privados de Protección al Consumidor Utilizados en el Sistema Chileno de Protección al Consumidor	84
4	Conclusiones Generales	86
 CAPITULO III		
EL SISTEMA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN EL SALVADOR CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS		93
1	El Modelo de Protección al Consumidor en El Salvador	95
1 1	Los Principios Básicos del Sistema de Protección al Consumidor	95
1 2	La Institucionalidad Pública y Privada del Sistema de Protección al Consumidor	103
2	Avances y Limitaciones del Sistema Salvadoreño de Protección al Consumidor	114
2 1	Avances del Modelo Salvadoreño	114
2 2	Limitaciones del Modelo Salvadoreño	115

CAPITULO IV
LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA ESTRATEGIA DE
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCION AL
CONSUMIDOR EN EL SALVADOR **133**

- 1 Ventajas y Limitaciones de los Mecanismos Privados de
Proteccion al Consumidor **135**
- 2 La Necesidad de Complementariedad entre Mecanismos
Privados y Publicos de Proteccion al Consumidor **138**
- 3 Lineamientos para una Propuesta de Fortalecimiento al
Sistema de Proteccion al Consumidor en El Salvador **141**

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

PRESENTACION

En este libro se recogen los principales resultados de un proceso de investigacion desarrollado por la Fundacion Dr Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), conforme al proyecto "Los Mecanismos Privados de Proteccion al Consumidor". La ejecucion de este proyecto fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional para el Desarrollo Economico (CINDE) en una primera fase, y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en una segunda fase. La Lic Julia Evelin Martinez fue contratada como la Investigadora del proyecto.

El estudio tiene como antecedentes inmediatos la inclusion del tema de la proteccion al consumidor en el tema economico y social de los Acuerdos de Paz firmados entre el FMLN y el Gobierno salvadoreño en 1992, que abrio paso a la aprobacion de la Ley de Proteccion al Consumidor y a la consiguiente creacion de la Direccion General de Proteccion al Consumidor como dependencia del Ministerio de Economia.

No obstante la institucionalidad y la normativa con la que cuenta El Salvador en materia de Proteccion al Consumidor desde 1992 es considerada como una de las mas desarrolladas a nivel de la region centroamericana, en la practica el sistema de proteccion al consumidor presenta serias limitaciones que le impiden funcionar como un instrumento para el desarrollo economico.

En este contexto, el presente estudio se propuso abordar la problematica y perspectivas de fortalecimiento del sistema de Proteccion al Consumidor en El Salvador desde el punto de vista de la participacion ciudadana y de los principios que definen a la Economia Social de Mercado, principalmente el principio de la Subsidiariedad.

Este enfoque del problema propone a manera de hipotesis de trabajo la existencia de alta correlacion entre participacion ciudadana y eficacia del sistema de proteccion al consumidor, a partir de la cual se plantea la

necesidad de fortalecer la participacion activa y responsable de los consumidores dentro de este sistema, como uno de los medios mas adecuados para lograr los objetivos economicos y sociales que deberia plantearse una Política de Proteccion al Consumidor en un proceso de modernizacion y de transformacion economica

La investigacion asi planteada se ordeno en base a los siguientes objetivos

- i) La caracterizacion de los principales rasgos y problemas del sistema de proteccion al consumidor de El Salvador con miras a la identificacion de los factores que restringen el funcionamiento de dicho sistema a partir de mayores niveles de eficiencia, eficacia y de participacion ciudadana
- ii) La elaboracion de un estudio comparativo de tres experiencias internacionales consideradas exitosas en el ambito de la Proteccion al Consumidor, y que funcionaran en base a sistemas con diferentes niveles de participacion ciudadana
- iii) Elaboracion de una propuesta de lineamientos generales para desarrollar una estrategia de fortalecimiento del sistema de proteccion al consumidor, que sean coherente con los objetivos de crecimiento economico, equidad y participacion

Las actividades principales de este proyecto durante el año 1997 estuvieron constituidas por tres viajes de estudio a los Estados Unidos, Brasil y Chile, en los cuales se analizaron los rasgos fundamentales del sistema de proteccion al consumidor de cada pais y se recabo informacion de instituciones privadas y publicas vinculadas al funcionamiento de cada uno de los sistemas

La visita a Estados Unidos se llevo a cabo entre el 13 y el 23 de julio, y en ella participaron Ligia de Luna, Gerente de Proyectos de la Oficina de Crecimiento Economico de USAID-El Salvador, Ricardo Cordova, Director Ejecutivo de FUNDAUNGO, y Julia Evelin Martinez, Investigadora del proyecto. Por su parte, la visita a Brasil y Chile se realizo entre el 18 y 28 de agosto, la cual estuvo a cargo unicamente de la Lic. Martinez

Con base en la informacion recabada se procedio a elaborar un estudio comparativo de las características mas sobresalientes del modelo vigente en cada pais, a partir de las cuales se identificaron los principales factores de éxito de estas experiencias, que eventualmente podrian servir de orientaciones para el diseño de una estrategia de fortalecimiento del sistema salvadoreño de proteccion al consumidor

Los viajes de estudio realizados en el marco de este proyecto, permitieron a FUNDAUNGO el establecimiento de nuevas e importantes relaciones interinstitucionales en el campo de la Proteccion al Consumidor. Mencion importante merecen las nuevas relaciones establecidas con la organizacion Consumers Union, que constituye la organizacion de consumidores mas grande y mas influyente de los Estados Unidos, y la Oficina Regional del Consumers International, la cual agrupa a 250 organizaciones a nivel mundial, pertenecientes a 100 paises

En este marco de cooperacion se posibilito la participacion del señor Jose Vargas Niello, Director Regional de Consumers International en el Foro "Experiencias Internacionales de Proteccion al Consumidor" organizado por FUNDAUNGO y USAID en San Salvador, el 25 de noviembre de 1997. Y el 9 marzo de 1998 tuvimos el honor de recibir en nuestro pais a la Dra Rhoda Karpatkin, Presidenta Ejecutiva de Consumers Union, para que participara en una conferencia organizada por FUNDAUNGO y USAID "La Experiencia de Consumers Union en la Promocion y Defensa de los Consumidores en los Estados Unidos"

Debe destacarse tambien que para la elaboracion de este estudio se diseño una metodologia de investigacion innovadora dentro del Programa Academico de FUNDAUNGO, en el sentido de promover en las distintas etapas de la investigacion la busqueda de consensos en torno al contenido de los resultados parciales del estudio y de crear un clima de confianza y entendimiento entre los principales actores publicos y privados involucrados en una estrategia de fortalecimiento del sistema de proteccion al consumidor. De esta manera, se logro configurar a traves de la realizacion de una serie de talleres, foros y conferencias una masa critica de academicos, representantes de ONGs, politicos, funcionarios

publicos y dirigentes empresariales con una opinion favorable en torno a la necesidad de emprender algunas acciones basicas de fortalecimiento en este ambito

Dentro del proyecto tambien constituyo un punto de interes el promover acercamientos bilaterales ante las instancias importantes para el proceso de toma de decisiones sobre reformas en el ambito de la proteccion al Consumidor , como un medio para darle viabilidad politica a la propuesta de reformas derivadas del estudio En tal sentido, se llevaron a cabo las siguientes actividades de acercamiento

- a) Una audiencia especial con el pleno de la Comision de Economia y Agricultura de la Asamblea Legislativa en la que se presento un resumen ejecutivo de los antecedentes, objetivos y componentes del proyecto, al mismo tiempo que se expusieron los resultados obtenidos de los viajes de estudio a Estados Unidos, Brasil y Chile De esta reunion se obtuvo como principal resultado el compromiso expresado por los representantes de las diferentes fracciones politicas que integran dicha Comision, en el sentido de tomar en consideracion la opinion de FUNDAUNGO y los resultados del estudio "Mecanismos Privados de Proteccion al Consumidor" dentro del proceso de reformas al marco juridico de la Proteccion al Consumidor que se preve realizar dentro de la agenda legislativa
- b) Una reunion con el staff tecnico de la Direccion de Proteccion al Consumidor del Ministerio de Economia, encabezado por el Director General, Ing Salvador Rosales y por la Sub-Directora de esa dependencia, Licenciada Sonia Campos, en la que ademas de exponer los detalles del proyecto se logro gestionar la cooperacion institucional de la DGPC hacia este proyecto
- c) Reuniones individuales con el Gerente de la Asociacion Salvadoreña de Industriales (ASI), con el Gerente General de la Camara de Comercio e Industria (CCIES) y con el Comite de Estudios de la Camara de Comercio, en las cuales al mismo tiempo de exponer el contenido del proyecto de investigacion se busco recabar insumos

valiosos sobre la vision del sector empresarial en torno al tema de la Proteccion al Consumidor y sobre su disponibilidad de asumir un rol mas protagónico en el fomento de mecanismos privados, particularmente en el ambito de la educacion al consumidor, divulgacion de los derechos del consumidor y mecanismos alternativos de resolucion de disputas entre consumidores y proveedores

- d) Una reunion de presentacion del proyecto al staff tecnico del Centro para la Defensa del Consumidor, dirigido por el Licenciado Armando Flores, Director Ejecutivo, y la Licenciada Melida Guevara, Subdirectora

Una vez se tuvo listo el componente de la propuesta de lineamientos para el fortalecimiento del sistema de proteccion al consumidor en nuestro pais, se organizaron tres eventos para su presentacion. El primer evento se realizo en Santa Ana el dia viernes 15 de mayo de 1998, el segundo se realizo en San Miguel el dia martes 26 de mayo de 1998, y el tercero se realizo en San Salvador el dia martes 8 de junio de 1998

En relacion con la estructura del libro, es preciso destacar que la presentacion de los resultados de este estudio se han organizado en base a cuatro capitulos. El primer capitulo desarrolla un marco conceptual e historico que pretende situar el tema de los mecanismos privados de proteccion al consumidor dentro de los principales enfoques de la teoria economica que se han ocupado de este tema y desde la perspectiva del surgimiento y desarrollo del movimiento consumerista. En el segundo capitulo se describen los principales hallazgos del estudio de los modelos de proteccion al consumidor de Estados Unidos, Brasil y Chile así como las principales lecciones que de este estudio se derivan para el caso salvadoreño. El capitulo tercero plantea una descripcion de las principales características, avances y limitaciones del sistema salvadoreño. Finalmente, el cuarto capitulo presenta una propuesta de lineamientos generales que deberian orientar una estrategia de fortalecimiento del sistema de proteccion al consumidor en El Salvador

Por ultimo, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a Ligia de Luna y Mary Ott, de la Oficina de Crecimiento Economico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por el apoyo brindado a lo largo de las distintas etapas de ejecucion del proyecto A Santos Hernandez, Gerardo Rodriguez y Loida Raquel Pineda, de FUNDAUNGO, por el apoyo administrativo, operativo y en la edicion del informe final, respectivamente Al Ing Castro Funes y al Lic Mario Magaña, de la Camara de Comercio e Industria de El Salvador, así como al Lic Jorge Arriaza, Gerente General de la ASI, por la acogida y apoyo brindado durante la ejecucion del proyecto Al Lic Armando Flores, director del Centro para la Defensa del Consumidor y al Ing Salvador Rosales, Director de Proteccion al Consumidor del Ministerio de Economia, por la acogida a esta iniciativa y por su participacion como comentaristas en los tres foros de divulgacion de la propuesta de lineamientos Y al Dr Carlos Briones, por sus comentarios a una version preliminar del estudio Todos ellos, desde luego no son responsables por el contenido de las ideas expresadas en este documento

San Salvador, agosto de 1998

Ricardo Córdova
Director Ejecutivo
FUNDAUNGO

CAPITULO I

PAPEL Y SIGNIFICADO DE LOS MECANISMOS PRIVADOS DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

CAPITULO 1

PAPEL Y SIGNIFICADO DE LOS MECANISMOS PRIVADOS DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Este capítulo desarrolla el marco teórico conceptual que sirve de referencia para abordar el tema de la Protección al Consumidor en El Salvador, y para la determinación de la importancia y el rol que cumplen los mecanismos privados en este ámbito. El capítulo se divide en tres secciones. En la primera sección se efectúa una breve revisión de los principales enfoques económicos que se ocupan del tema de la Protección al Consumidor y de su rol dentro de la economía de mercado, y los cuales en buena medida sirven de fundamento para las distintas posiciones que sobre este tema asumen los agentes públicos y privados que intervienen en las relaciones de consumo. A continuación, se plantea una reseña histórica del surgimiento y desarrollo de los mecanismos privados de protección al consumidor, desde la perspectiva del movimiento consumerista en la cual se plantean los hitos más importantes dentro de este movimiento. En la sección final del capítulo, se expone una tipología de los principales modelos de organizaciones privadas de consumidores.

1 La necesidad de la Protección al Consumidor en las economías de mercado

La necesidad o no de contar con una política que contenga medidas específicas para proteger los derechos de los consumidores ha constituido un punto central del debate en torno a la política pública y que encuentra su manifestación en diversas manifestaciones dentro de la corriente del pensamiento económico del siglo XX.

Sin pretender de ninguna manera hacer una revisión exhaustiva de la evolución del tema Protección al Consumidor dentro de las diversas escuelas del análisis económico, en este apartado se incluyen con fines

estrictamente ilustrativos, las principales consideraciones sobre esta tematica que se encuentran presentes en las teorias economicas que mas influencia siguen ejerciendo en el debate actual de la Teoria Economica y en la formulacion de propuestas de politica economica

1 1 La Proteccion al Consumidor desde el enfoque de la Soberania del Consumidor

La postura de la *soberania del consumidor* retoma los supuestos basicos de la teoria marginalista del bienestar , que concibe al consumidor individual como el principio y fin de la actividad economica, y que considera que tanto el bienestar individual como el bienestar general en una economia se logra si se respeta la libertad de los consumidores de elegir de acuerdo a sus preferencias, los bienes y servicios que maximicen su nivel individual de utilidad

El concepto basico de esta teoria es el de la utilidad marginal, que consiste en el incremento de utilidad que debe esperarse como resultado de un pequeño incremento en el volumen comprado de un bien Este concepto relaciona de manera directa la utilidad de un bien con la escasez relativa del mismo y define el precio de un bien a partir de la utilidad proporcionada por la ultima unidad comprada de ese bien ¹

Esta corriente de pensamiento surgio y se desarrollo en el periodo comprendido entre 1870 y 1936 Posteriormente, fue renovada en los años 70 por los teóricos del neoliberalismo, principalmente de la Escuela de Chicago

Las hipotesis en que se basa el analisis marginalista pueden ser resumidas de la siguiente manera²

¹ Finkelstein Joseph y Alfred L Thimm Economistas y Sociedad Editorial Logos Consorcio Mexico pags 175 228

² Vease Napoleoni Claudio El pensamiento economico del siglo XX coleccion Libros de Economia OIKOS Barcelona 1968 pags 11 29 Robinson Joan y Jonh Eatwell Introduccion a la Economia

- a) Todo consumidor maximizara su utilidad distribuyendo su ingreso entre n mercancías potenciales de tal manera que pueda obtener la misma utilidad marginal de cada unidad monetaria gastada
- b) Todo productor maximizara su utilidad incluyendo su capital entre los factores de producción de idéntica manera
- c) Los diferentes mercados que componen el sistema económico funcionan bajo condiciones de *competencia perfecta*. Esto supone que los sujetos económicos (consumidores y empresas) son lo bastante pequeños respecto al conjunto del mercado de tal manera que con sus acciones individuales (oferta o demanda) no pueden influir sobre los precios del mercado. Lo anterior significa que mientras los precios se forman como resultado del conjunto de las acciones y reacciones de todos los sujetos, cada sujeto, en sí considerado, debe aceptar los precios de mercado como *dados*, es decir como no modificables por su acción. La posibilidad de que las acciones individuales de los sujetos económicos no influyan sobre los precios depende a su vez de otras condiciones, tales como la ausencia de marcas, la homogeneidad de los productos, la libre movilidad de factores, el conocimiento perfecto del mercado de parte de los agentes económicos, etc
- d) Finalmente, el equilibrio en el mercado se obtiene cuando los sujetos económicos actúan buscando el logro de su máximo nivel de utilidad individual y este nivel individual coincide con el nivel general de la oferta y la demanda que existe en el mercado, y que es a su vez el resultado de todas las acciones individuales de los sujetos económicos en busca de su utilidad particular

Dentro de esta teoría, en la medida que es el consumidor individual el que a través de sus decisiones el que determina dentro de la economía la asignación más eficiente de los recursos disponibles y el funcionamiento

Moderna Fondo de Cultura Económica México 1976 págs 53-74 y Finkelstein Joseph y Alfred L Thimm Economistas y Sociedad Editorial LOGOS México 1976 págs 175 206

del sistema de precios que corresponde al nivel optimo de la oferta y la demanda, debe ser considerado el "soberano" dentro de una autentica economia de mercado, lo cual en la opinion de los teoricos de este enfoque haria innecesaria la intervencion del Estado en la proteccion de sus derechos, en tanto que

"La perfeccion no es cosa de este mundo Siempre habra productos deficientes, charlatanes y timadores Pero, en conjunto, la competencia del mercado, si se le deja funcionar, protege al consumidor mucho mejor que la alternativa ofrecida por los mecanismos gubernamentales que de forma creciente se han sobrepuesto al mercado

Puede haber casos imprevistos que provoquen efectos negativos, pero el Estado no tiene mejores medios para predecir el futuro que las empresas privadas La unica manera de impedir todos estos efectos consistiria en parar el progreso, lo cual eliminaria asimismo la posibilidad de efectos favorables imprevistos ³

De ello se deriva como principal conclusion el rechazo a cualquier forma de intervencion publica o privada que pueda tener como consecuencia obstaculizar la libre eleccion de los consumidores en el mercado, ya que se presupone que esto podria generar distorsiones sobre no solo para el bienestar individual de las personas sino sobre la asignacion de los recursos Los mismos autores citados anteriormente, exponen este punto de la siguiente manera

" El peligro mas importante para el consumidor es el monopolio, ya sea privado o bien estatal Su proteccion mas eficaz es la competencia libre a nivel nacional y la libertad de comercio a nivel mundial Se protege al consumidor de la explotacion a que pueda someterle un vendedor, mediante la existencia de otros vendedores a quien pueda comprar y que

³ Friedman Milton y Rose Friedman 'Libertad de elegir' Ediciones Orbis S A España 1980 pags 308 309

esta impaciente por venderle La fuentes alternativas de oferta protegen al consumidor mas eficazmente que todos los Ralfh Nader del mundo”⁴

Se rechaza de esta manera, cualquier pretension del Estado o de grupos privados de asumir la proteccion de los derechos de los consumidores, ya que lo unico que requieren los consumidores es que se les respete su derecho a elegir libre e individualmente en el mercado Para los defensores de este enfoque, las diferentes intervenciones de grupos de interes o movimientos por en favor de los derechos civiles en el mercado, terminan por dañar el bienestar de los consumidores debido a que imponen barreras al desarrollo de nuevos productos y frenan el crecimiento de la productividad , en palabras de Milton y de Rose Friedman

“ todos los movimientos de las dos decadas pasadas (los movimientos consumistas, ecologicos, de retorno a la tierra, hippies, de alimentacion organica, de proteccion a los desiertos, de crecimiento geografico cero, de lo “pequeño es lo bonito”, antinuclear) han tenido un comun denominador Todos ellos han sido movimientos anti-crecimiento Se han opuesto a los nuevos desarrollos, a la innovacion industrial, al uso creciente de recursos naturales ”⁵

En El Salvador este enfoque ha sido retomado por la Fundacion Salvadoreña para el Desarrollo Economico y Social (FUSADES), considerada como el principal centro generador de pensamiento y analisis de los grupos empresariales salvadoreños vinculados al proceso de reformas economicas iniciadas en junio de 1989 Esta entidad frente al debate surgido en torno a la aprobacion de la Primera Ley de Proteccion al Consumidor , se pronuncio institucionalmente de la siguiente manera

“Lo mejor que debe hacerse para proteger a los consumidores, es respetar su soberania Esto significa que para satisfacer sus necesidades los consumidores deberan tener la facultad de elegir entre distintas

⁴ Friedman Milton y Rose Friedam Op Cit pag 313

⁵ Friedman Milton y Rose Friedman Op Cit pag 268

alternativas, ojala lo mas variadas posibles en cuanto a precios y calidades En este sentido, la mejor manera de hacer soberanos a los consumidores es a traves de un mercado abierto y competitivo, es decir, que permita a la economia de un pais integrarse al avance tecnologico que tienen los productos y procesos a nivel mundial y que se asegure un ambiente de libre y leal competencia entre quienes ofrecen sus productos al mercado

Bajo estas condiciones, los salvadoreños podran encontrar mejores oportunidades de elegir entre una amplia gama de productos que compiten entre si en base a mejores calidades y menores precios, y asi podran aumentar sus ingresos reales ⁶

1 2 La Protección del Consumidor desde el enfoque de la Soberanía del Productor

Los antecedentes de este enfoque pueden situarse en la critica a la vision neoclasica del equilibrio surgida en los Estados Unidos a principios de la decada de los años veinte y a su concepcion optimista sobre el bienestar futuro de la sociedad basado em el crecimiento economico, la cual fue iniciada con los escritos de Thorstein Bunde Veblen ⁷

El mas claro exponente de esta corriente de pensamiento es John Keneth Galbraith, quien plantea la necesidad de desmitificar el supuesto neoclasico de la soberania del consumidor, debido a que dentro de las denominadas "sociedades opulentas" este supuesto carece por completo de validez De acuerdo a Galbraith, en este tipo de sociedades la demanda de los consumidores en el mercado conforme se generan mayores ingreso, no refleja una demanda autonoma ni se fundamenta en su libre eleccion sino que por el contrario es una demanda impuesta desde afuera orientada a gratificar deseos psicicos o artificiales que con frecuencia son creados por la publicidad, el arte y el afan de venta de las

⁶ FUSADES Informe Trimestral de Coyuntura Primer Trimestre de 1992 pags 140-141

⁷ Rollé Eric Historia de las doctrinas economicas FCE Mexico 1978 pags 429-445

empresas En las sociedades opulentas, el consumo estaria totalmente subordinado a la produccion, en el sentido que esta determinado, no por la iniciativa de los consumidores como consecuencia de peticiones, muchas veces violentas del mundo de la produccion⁸

De esta forma, de acuerdo a Gailbraith estaríamos en presencia de un mundo en el que los productores, y no los consumidores, son los soberanos

“Los deseos del individuo, aunque superficialmente puede parecer que se originaron con el, surgen finalmente a instancias del mecanismo que los satisface En la manifestacion practica de esta adaptacion, la empresa fabricante controla sus propios precios en el mercado, aun va mas alla de este control para persuadir al consumidor hacia un comportamiento apropiado de respuesta Asimismo, tambien selecciona y diseña los productos con una vision en lo que asi puede fijarse el precio y, por supuesto, pueda ser objeto de tal persuasion ”⁹

Desde la perspectiva de Gailbraith este cambio en el consumo en las sociedades desarrolladas (o sociedades opulentas) tiene graves repercusiones para el funcionamiento de las estas economias, ya que la asignacion de los recursos no se realiza sobre la base de la expresion de las necesidades de consumo de las personas sino sobre la base de las necesidades de acumulacion y de expansion de las empresas En palabras de este autor

“A medida que una sociedad se va volviendo cada vez mas opulenta, las necesidades van siendo creadas cada vez mas por el proceso que las satisface Su actuacion puede ser pasiva Los incrementos en el consumo, la contrapartida de los incrementos en la produccion, actuan por sugestion o por emulacion para crear necesidades Pero los productores pueden actuar tambien de una forma activa, creando

⁸ Napoleoni Claudio El Pensamiento Economico en el Siglo XX OIKOS-TAU Ediciones Barcelona 1970 pags 166-167

⁹ Gailbraith John Kenneth citado por Steven Rhoads en Vision Economica del Mundo Gobierno Mercado y Politica Publica Editorial TRILLAS Mexico 1990 pag 200

necesidades a través de la publicidad y de la técnica de ventas Las necesidades vienen así a depender del producto”¹⁰

Frente a esta situación de dependencia de los consumidores, la alternativa para devolver la racionalidad y la eficiencia al proceso de asignación de recursos en la economía de mercado, la constituyen el funcionamiento de mecanismos sociales orientados a fortalecer la capacidad de negociación de los consumidores en el mercado frente a los productores, los cuales estarían llamados a ejercer una función de **contrapeso** al poder de las empresas, principalmente por medio del acceso a una mayor y mejor información sobre las características y precios de los diferentes productos disponibles en el mercado así como de los riesgos que entraña su consumo. De acuerdo a Galbraith

*“El condicionamiento de los usuarios desencadena la resistencia de estos. Los consumidores se organizan en asociaciones para reclamar una mejor información, para obtener leyes protectoras destinadas a garantizar la seguridad, la durabilidad y la calidad de los productos que adquieren y para que se exponga en la etiqueta la lista de todos los ingredientes que componen los alimentos que se ofrecen. Estos movimientos que nosotros llamamos **consumerismo**, es un perfecto ejemplo de poder compensatorio”¹¹*

Otra preocupación importante del enfoque de la Soberanía del Productor la constituye el tema de la calidad del consumo y de la calidad de vida principalmente desde la perspectiva de los efectos que sobre estas variables tiene el desarrollo de deseconomías externas creadas por la expansión económica, principalmente desde la perspectiva del surgimiento de los fenómenos del **consumismo** y de **degradación ambiental** que lleva aparejados esta expansión. Galbraith sintetiza estas tendencias de la siguiente manera

¹⁰ Galbraith John Kenet La Sociedad Opulenta Segunda edición Ediciones Ariel Barcelona 1969
Pag 174

¹¹ Galbraith Jonh Keneth y Nicole Salinger Introducción a la Economía guía para todos (o casi)
Editorial Critica Barcelona 1979 pag 229

“ La familia que coge su elegante automovil con aire acondicionado color malva y cereza para hacer una excursion atraviesa ciudades mal pavimentadas, que la basura hace desagradable, con edificios deteriorados, carteles y postes de telegrafos y del tendido electrico que deberian pasar por bajo de tierra desde hace mucho tiempo Cruzan un paisaje que el arte comercial ha hecho casi invisible Comen alimentos exquisitamente empaquetados (llenos de dudosos aditivos) que sacan de una nevera portatil junto a un rio contaminado y continuan para pasar la noche en un camping que es una amenaza para la salud y la moral publica Antes de quedarse dormidos en su colchon neumatico, en la tienda de campaña de nylon, entre el hedor de desperdicios podridos, deben reflexionar sin duda vagamente sobre la curiosa contradiccion que encierra su prosperidad ”¹²

Por consiguiente, para Galbraith y para otros autores situados dentro del enfoque de la Soberania del Productor, como por ejemplo E J Mishan ¹³, la alternativa para proteger los derechos del consumidor en la economia de mercado no se reduce a la limitacion del poder de los productores y al aumento de la capacidad de negociacion de los consumidores, sino que esta debe trascender hacia la busqueda de nuevos patrones de consumo que reflejen bajo nuevos criterios los progresos en la calidad de vida de las sociedades En palabras de Galbraith

“No se trata de consumir mas, sino de consumir mejor Es necesario que un marco de vida mas seguro y mas satisfactorio refleje los progresos de la calidad de vida Pero nada es simple La mayor parte de los agentes economicos se sienten productores antes que consumidores”¹⁴

Otros economistas de la corriente critica a la Teoria Neoclasica, como Joan Robinson, sostienen enfaticamente que la soberania del consumidor

¹² Galbraith John Keneth La Sociedad Opulenta Segunda Edicion Ediciones Ariel Barcelona 1969 pag 253

¹³ Vease Mishan E Los limites del crecimiento economico FCE Mexico 1972 Este autor al respecto del tema de la calidad de vida de la sociedad afirma que las principales fuentes del bienestar social no se encuentran en el crecimiento economico per se sino en una forma de desarrollo mucho mas selectiva (pag 8)

¹⁴ Galbraith Jonh Kenet y Nicole Salinger Op Cit pag 231

no podra conseguirse nunca mientras la iniciativa en el mercado la tenga el productor, ya que por regla general en el caso de los bienes de consumo

“el comprador es necesariamente un amateur , mientras que el vendedor es un profesional (y por tanto) para que la industria sirviera realmente a las necesidades del publico, como se da por supuesto en los libros de texto, seria necesario un monopsonio de consumidores, equipado con sus propios expertos ”¹⁵

De esta corriente de pensamiento economico que postula la Soberania del Productor se derivan recomendaciones de politica economica encaminadas a controlar el poder de las empresas sobre la demanda de los consumidores y a evitar que las decisiones tomadas por las empresas respecto a la produccion y al consumo puedan dañar la asignacion eficiente de los recursos que demandan los intereses de la sociedad en su conjunto Medidas recomendadas en esta linea son las regulaciones de precios, restricciones a la publicidad, impuestos selectivos al consumo de bienes socialmente dañinos, participacion del Estado en la provision de bienes y servicios, entre otras

En las economias desarrolladas los planteamientos del enfoque de la Soberania del Productor guardaron una alta correlacion con el fortalecimiento de las organizaciones de consumidores y el desarrollo de mecanismos privados y publicos para reforzar el poder de contrapeso de los consumidores en el mercado En los paises de America Latina, este planteamiento presento grandes coincidencias con el diseño de politicas de intervencion del Estado en el mercado a traves de la produccion de bienes y servicios así como de politicas de proteccion del ingreso de los consumidores por medio de la fijacion de precios maximos, regulacion de los margenes de utilidad de las empresas y otras formas de regulacion de los mercados, orientadas a mantener el poder adquisitivo de los consumidores como una condicion de la estrategia para el desarrollo de

¹⁵ Robinson Joam Economia de la Competencia Imperfecta Ediciones Martinez Roca Madrid 1969 pag 19

mercado interno y del proceso de industrialización por sustitución de importaciones impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En El Salvador, con algunas modificaciones, el espíritu de esta visión de Protección del Consumidor también coincidió con las medidas de estabilización y control de precios aplicadas desde 1960 y que prevalecieron durante las décadas del 70 y del 80, perdiendo progresivamente su importancia a partir de 1990 como principio orientador de la política económica, pero que no obstante persiste en las propuestas de ciertos grupos e instituciones académicas para el diseño de alternativas a las políticas neoliberales. Entre estas se encuentra la propuesta de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) en torno a un nuevo proyecto económico en El Salvador, que plantea entre sus principales puntos que

“Los precios de la canasta básica deben estar sujetos a una política de control directo e indirecto, en lo que concierne a la producción industrial, consideramos que los precios de la energía (eléctrica y petróleo/ gasoil) deben ser sujetos a control directo, las medicinas, excepto las esenciales que deberán tener precios intervenidos, deben estar sujetas a controles indirectos, por la vía de las compras que realiza el Seguro Social. Lo mismo que los materiales de construcción, que deberán ser suministrados a coste de producción a las comunidades y grupos de población sin vivienda. El resto de los precios industriales no estarán sujetos a reglamentación, más allá de la que establece la Ley de Protección al Consumidor”¹⁶

¹⁶ FUNDE ‘Crecimiento Estéril o Desarrollo bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador’ Algiers Impresores S A San Salvador 1996 pag 147

1.3 La Protección al Consumidor desde la perspectiva de la Economía Social de Mercado

Frente a las posturas extremas planteadas anteriormente, es posible encontrar una tercera propuesta para la Protección al Consumidor que supera la visión reduccionista del enfoque de la *soberanía del consumidor* y que reduce los riesgos que supone la intervención estatal en los mercados que se derivan del enfoque de la *soberanía del productor*

La Teoría de la Economía Social de Mercado al igual que las teorías liberales plantea que los mecanismos principales que existen para que el funcionamiento de la economía de mercado redunde en beneficios para el consumidor son , la libre competencia y la determinación libre de los precios, y por tanto, cualquier intento de limitar la competencia y la libre determinación de los precios , sea del Estado o de las empresas, se convierte en una afrenta contra los consumidores ¹⁷

Sin embargo, los teóricos de la Economía Social de Mercado reconocen que la economía de mercado tiene una 'falla de construcción' ¹⁸ que la empuja como tendencia a la formación de grupos dominantes en el mercado, como consecuencia de los procesos de concentración y de centralización del capital , los cuales en la mayoría de casos tienen efectos negativos sobre las empresas, los trabajadores y los consumidores, y las que si no son controladas pueden tener un efecto autodestructivo en el sistema

La alternativa de solución a esta falla estructural de la economía de mercado, ~~que entraña la amenaza permanente de perjuicio~~ contra los consumidores, puede y debe ser controlada a través de medidas administrativas o judiciales que aplicadas de manera profiláctica o correctiva , eviten la formación de acuerdos y la adopción de prácticas

¹⁷ Erhard Ludwig "Los carteles enemigos de los consumidores" en *La Política de Competencia en la Economía Social de Mercado* Cuadernos del CIEDLA Argentina 1988

¹⁸ Véase Bohm Franz "La cabeza de Jano de la concentración" en *La Política de Competencia en la Economía Social de Mercado* Cuadernos del CIEDA Argentina 1988

anti-competitivas que limiten la libre competencia y la libre determinación de los precios en los diferentes mercados

Las medidas administrativas o judiciales propuestas por la Economía Social de Mercado están orientadas a la creación de un orden económico que promueva la competencia y la libre determinación de los precios, no así la intervención del Estado en la fijación de precios o en el control de los mercados para hacer contrapeso al poder de las empresas

En palabras de Ludwig Erhard, principal promotor de la Economía Social de Mercado en Alemania

*“No es el Estado el que debe decidir quien ha de vencer en el mercado, ni tampoco una organización de empresas como son los carteles, sino exclusivamente el consumidor. La calidad y el precio determinan la clase y orientación de la producción, y solo conforme a estos criterios se verifica la selección en el terreno de la economía privada”*¹⁹

El cumplimiento de esta función determinante de los consumidores en el mercado, dado un orden económico que promueva la competencia y la fijación libre de los precios, solo puede ser posible si los consumidores cuentan con los ingresos y la información que les permitan hacer su mejor elección en el mercado de los bienes y servicios disponibles. De lo contrario, los consumidores no tendrán la capacidad de reconocer diferencias en las prestaciones de bienes y servicios y por tanto, su demanda efectiva no podrá considerarse un orientador adecuado para la asignación de recursos en la economía²⁰

La primera condición es responsabilidad tanto de la política económica como de la política social, mientras que la segunda, es una responsabilidad compartida entre Estado y las organizaciones e instituciones que conforman la sociedad civil

¹⁹ Erhard Ludwig Op Cit pag 99

²⁰ Véase Berg Hartmut Competencia funciones proceso y condiciones en La Política de la Competencia en la Economía Social de Mercado Cuadernos del CIEDLA Argentina 1988

Es por ello que la Protección al Consumidor en la Economía Social de Mercado tiene un alcance amplio es protección de los ingresos de los consumidores y protección de la capacidad de tomar decisiones en base a conocimiento de las características y diferencias entre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado

La protección de ingreso se logra fundamentalmente a través del control de la inflación para evitar el deterioro en el poder adquisitivo de los ingresos de los consumidores, que constituye el objetivo central de la política económica en la Economía Social de Mercado, y secundariamente, por medio del establecimiento de un sistema social que de manera solidaria complemente los ingresos de aquellos grupos que temporal o permanentemente se ven imposibilitados de generar por sus propios medios demanda efectiva en el mercado²¹

La otra forma de Protección al Consumidor plateada por la Economía Social de Mercado es la generación de condiciones para que los consumidores tengan acceso a la información que requieren para hacer una elección racional en el mercado. Estas condiciones pueden ser generadas por oficinas gubernamentales que investiguen las características y propiedades de los bienes y servicios que ofrecen las empresas en el mercado y que luego divulguen los resultados entre los consumidores o bien a través de instituciones u organizaciones de la sociedad civil que asuman estas u otras funciones orientadas a la información y orientación de los consumidores en el mercado

Las premisas de la Economía Social de Mercado²² sugieren así la imposibilidad de considerar el tema de la Protección al Consumidor como un área especializada y/o exclusiva de un Ministerio o dependencia gubernamental sea esta del área económica o del área social. Descartan al mismo tiempo la pretensión de asignarle un carácter exclusivamente

²¹ Véase CIEDLA La Economía Social de Mercado un proyecto económico y político alternativo Cuadernos del CIEDLA Argentina 1993

²² Para un desarrollo de las premisas y características del modelo de la Economía Social de Mercado consultese Jung Winfred Características del Sistema de la Economía Social de Mercado Fundación Konrad Adenauer Montevideo Uruguay 1985

publico o exclusivamente privado a las acciones de proteccion al consumidor En su lugar, se abre el espacio para una concepcion basada en una vision sistematica, en la cual interrelacionan agentes publicos y privados en base a un marco juridico institucional que combina diferentes ambitos y niveles de politica publica, y que involucra la proteccion de los ingresos y la garantia de informacion a los consumidores, como ejes transversales de las decisiones y acciones emprendidas desde el sector publico y desde la sociedad civil

Se deriva de esta concepcion la necesidad de que el diseño del sistema de proteccion al consumidor asuma idealmente un caracter mixto, en el sentido que combine el uso de mecanismos publicos y mecanismos privados dentro de ambitos claramente definidos

En este sistema los mecanismo publicos estan conformados por aquellas acciones que son inherentes a la naturaleza del Estado y que no pueden ni deben ser asumidas por los privados Entre este tipo de acciones se encuentran i) el establecimiento del marco juridico que defina las reglas basicas del juego en las relaciones entre empresas y consumidores, ii) regulaciones sobre el medio ambiente, iii) establecimiento de normas de seguridad y calidad de los bienes y servicios, iv) instituir normas para la regulacion del sistema de pesos y medidas, v) suministro a los consumidores de informacion basica sobre el mercado que es generada por organismos publicos y que por su naturaleza no puede ser proporcionada por entidades privadas, vi) implantar y normalizar los contenidos de la educacion al consumidor dentro de los curriculos del sistema educativo formal y no formal, vii) construir y mantener la infraestructura economica, social y juridica que permita a los consumidores y a las empresas relacionarse en base a las reglas del juego determinadas , viii) administracion de justicia en casos de violacion de las reglas del juego por parte de empresas o de consumidores, ix) asegurar la estabilidad monetaria y financiera que se necesita para mantener el poder adquisitivo de los consumidores, y x) ejecutar una politica social enfocada a la generacion de ingresos para los consumidores de mas bajos ingresos

La participación privada y el uso de mecanismos privados de protección al consumidor queda circunscrita en este enfoque al principio de subsidiariedad,²³ que determina que los ciudadanos tienen que responsabilizarse de la defensa de sus derechos a nivel individual y por medio de organizaciones que representen sus intereses, que actúan como intermediarias frente al Estado, las empresas y otros grupos de intereses²⁴

En esta perspectiva, el uso de mecanismos privados de protección al consumidor está destinado a todos aquellos ámbitos en que dicha protección puede ser llevada a cabo bajo la responsabilidad directa de los individuos, familias y/u organizaciones de consumidores, y en los que no se justifica el uso de mecanismos públicos por parte de Estado

El sistema de protección al consumidor que se perfila a partir de los lineamientos anteriores plantea para su éxito el cumplimiento de cuatro condiciones críticas a) la definición clara de los ámbitos de intervención del Estado, b) la existencia de un marco jurídico e institucional que garantice la existencia y respeto de las reglas del juego a los consumidores y empresas, c) la participación consciente y responsable de los consumidores en la defensa de sus intereses, tanto a nivel individual como de sus asociaciones, y d) la voluntad del Estado de

²³ El principio de la subsidiariedad en la Economía Social de Mercado plantea que la solución de los problemas debería quedar a cargo de la unidad más pequeña (individuo familia organización local municipio organización nacional) y que la unidad próxima más grande debería dedicarse a resolver ese problema solo cuando la más pequeña no está en condiciones de hacerlo Este razonamiento se fundamenta en que son las unidades más pequeñas las que se ven directamente confrontadas con los problemas y que son las que conocen mejor la forma de encontrar solución a esos problemas En este contexto la tarea del Estado sería posibilitar a esas unidades más pequeñas poder resolver sus problemas lo que se conoce como ayuda para la autoayuda Ver Starbatty Joachim Tareas Específicas del Estado en una Economía Social de Mercado en el libro Características del Sistema de la Economía Social de Mercado Winfried Jung Fundación Konrad Adenauer Montevideo 1985

²⁴ El rol de las organizaciones intermedias dentro del funcionamiento de la Economía Social de Mercado es desarrollada con amplitud en el artículo Las organizaciones intermedias elementos estructurales de la Democracia de Winfried Dettlin en el libro Asociaciones Profesionales en la Democracia Pluralista Funciones y Responsabilidades Ediciones del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) Argentina 1988

fortalecer la capacidad de los consumidores de defender sus intereses y de resolver por ellos mismos sus problemas

2 El marco historico de los mecanismos de privados de proteccion al consumidor antecedentes, surgimiento y desarrollo del movimiento consumerista

El interes por el tema de la Proteccion al consumidor tiene sus raices historicas en los Estados Unidos, y tiene como antecedentes inmediatos el contenido de los movimientos a favor de los derechos laborales, el movimiento a favor de la educacion en Economia Domestica y los objetivos del movimiento cooperativista ²⁵

En 1899 bajo el liderazgo de Josephine Shaw Lowell y Ellen Richards , surge la National Consumers League (NCL) como un movimiento que propugna por eliminar las duras condiciones de trabajo en las empresas y por mejorar las normas o standares bajo los cuales eran producidas las mercancías. De manera particular, la NCL lucho por la abolicion del trabajo infantil, utilizando como principal instrumento de presion el boicot contra el consumo de productos fabricados en condiciones laborales inaceptables

Estrechamente ligado al movimiento laboral, se desarrollo en los Estados Unidos el denominado periodismo investigativo (muckraker) direccionado a mostrar al publico las condiciones prevalecientes en las condiciones de trabajo y de produccion de la epoca. Resultado de este tipo de periodismo es el famoso libro ***The Jungle*** escrito por Upton Sinclair, que ademas de denunciar las duras condiciones de trabajo en los mataderos de reses, revelo tambien revelo las deplorables condiciones higienicas que rodeaban la manipulacion de la carne en estos establecimientos. La labor iniciada por Sinclair y otros *muckrakers* como Frederick Howe y Henry

²⁵ Para un estudio mas detallado sobre los antecedentes y desarrollo del movimiento de consumidores en los Estados Unidos. Vease: Warner Colston E. The Consumer Movement. Family Economics Trust Press. Manhattan. Kansas. 1993

Demarest, desembocó en la creación de una fuerte movilización social para controlar las condiciones de producción y comercialización de los alimentos y las medicinas, la cual tuvo como resultado la aprobación de la Ley de Alimentos y Medicamentos de 1906

En el campo de la educación, se puede destacar la labor precursora desarrollada por la **American Home Economics Association**. Esta organización fue creada oficialmente en 1909 y tuvo entre sus principales líderes y promotores a Ellen Richard, Melvil Dewey y Benjamin R. Andrews

La finalidad de este movimiento era el fomento y generalización de la enseñanza de la Economía Doméstica, tanto en escuelas como en colegios y universidades. El contenido curricular de esta asignatura hacía énfasis en dotar a los estudiantes, -principalmente mujeres- de técnicas específicas que les permitieran un mejor manejo del presupuesto familiar y un consumo de mejor calidad. No obstante, la American Home Economics Association tuvo desde sus inicios como tema principal la educación y la capacitación, a mediados de la década de 1920 planteó por primera vez la posibilidad de utilizar los tests comparativos de productos como una herramienta útil para lograr los objetivos planteados por la Economía Doméstica, iniciativa que no logró evolucionar debido a la extrema cautela de esta organización para evitar involucrarse en temas polémicos con el Gobierno y con los intereses empresariales

En relación al papel desempeñado por el movimiento cooperativista en la creación de la conciencia sobre la Protección al Consumidor en los Estados Unidos, vale la pena destacar que los orígenes de este movimiento se remontan a Europa, desde donde fue trasplantado antes de la Guerra Civil, por los inmigrantes finlandeses, escandinavos, belgas, holandeses, ingleses y escoceses. Habiendo tenido en su configuración una influencia determinante la estrecha relación establecida con los sindicatos de trabajadores

Las cooperativas en Europa funcionaban como lugares de abastecimiento de productos básicos para los trabajadores de la industria, desde donde

buscaban “autoprotgerse” del fraude y de los precios altos. En su adaptacion a los Estados Unidos, estas tuvieron diferentes resultados. Algunas lograron desarrollarse exitosamente, especialmente aquellas que funcionaban en comunidades cuyos miembros mantenian estrechos vinculos basados en la nacionalidad. Otras en cambio sufrieron un estancamiento o bien desaparecieron como consecuencia de la inestabilidad en la economia y en el sistema de precios, que caracterizo las primeras decadas del siglo XX.

Posteriormente, a mediados de la decada de los años 30, el movimiento cooperativo en los Estados Unidos se redefinio como una Union de Cooperativas de Consumo (Cooperative Distributors) que promovia entre sus miembros la venta y el consumo de productos que habian sido probados y recomendados por los organismos especializados en la elaboracion de pruebas.

Un poco antes, en 1916 se fundo la **Cooperative League of the USA (CLUSA)**, denominada posteriormente **National Cooperative Bussiness**, que tuvo como principal lider al Dr. James Peter Warbasse, autor del libro **Cooperative Democracy** (1923) y que propugnaba por la abolicion de la propiedad privada y el advenimiento de un nuevo sistema basado en la cooperacion voluntaria, en la cual los abusos contra los consumidores desaparecerian como consecuencia de los intercambios directos de bienes entre las personas, orientados a la satisfaccion de sus necesidades y no a la busqueda de ganancias privadas.

Tambien debe destacarse la influencia ejercida en estos años por algunos economistas utopicos que criticaban las consecuencias negativas que sobre el consumo de los norteamericanos ejercian las empresas de la epoca y que propugnaban por cambios en la sociedad que posibilitaran la adopcion de patrones de consumo mas racionales. Entre estos autores pueden citarse a Edward Bellamy y Thorstein Veblen.

Edward Bellamy escribio en 1888 un libro titulado **Looking Backward** que definia una vision utopica del mundo futuro en la cual la sociedad norteamericana se comportaba de manera racional, planificada y

eficiente en los diversos campos del quehacer humano. Con respecto a las actividades de consumo, Bellamy planteaba una situación ideal de pleno empleo y en constante crecimiento económico, en la cual los consumidores tenían completa información sobre las características, propiedades y precios de los diferentes productos disponibles en el mercado y por tanto poseían la capacidad de tomar decisiones autónomas e inteligentes en el mercado, sin ningún tipo de interferencia externa, sin la presión de la publicidad y sobre todo, sin restricciones de ingreso.

Por su parte Thorstein Veblen fue un renombrado economista, autor de las obras *Theory of the Leisure Class* (1899) y *The Engineers and the Price System* (1921) que planteaban para esa época, ideas innovadoras en el campo del comportamiento de las empresas y de los consumidores las cuales no solamente chocaron con las teorías económicas dominantes sino que sirvieron de fuente de inspiración para las demandas del movimiento de consumidores en los Estados Unidos.

De acuerdo a Veblen, en las economías modernas los consumidores no adquieren los bienes y servicios a partir de decisiones lógicas sino más bien lo hacen a partir del deseo por mostrar a los demás su capacidad adquisitiva, lo que los vuelve inclinados a mantener un comportamiento desfilfarrador y ostentoso en el mercado. Esta conducta de los consumidores se complementaría, de acuerdo a la teoría de Veblen, con la conducta no menos irracional de los empresarios, quienes al tener como principales motivaciones la diferenciación de los productos, la restricción del comercio y el engaño a los consumidores, se transformarían de hecho en los principales obstáculos al desarrollo de la productividad.

Sin embargo, probablemente el antecedente más importante para la configuración de los rasgos del movimiento de consumidores en los Estados Unidos, lo constituye el auge alcanzado después de la Primera Guerra Mundial por los procedimientos para la prueba de productos (product testing), impulsado en la década de los años 20 por el entonces

Secretario de Comercio y posteriormente Presidente de los Estados Unidos, Herbert Hoover

En efecto, como dirigente de la **Federal American Engineering Societies**, en 1921 propuso a esta organizacion realizar un estudio acerca de los desperdicios en la industria, cuyos resultados conllevaron a la busqueda de la estandarizacion en la produccion industrial. El estudio tenia como premisas la constatacion de las grandes perdidas economicas y materiales que durante la Primera Guerra Mundial ocasiono la falta de uniformidad de las piezas intercambiables de los equipos militares, y la necesidad de disminuir el despilfarro de las fabricas en la nueva era industrial que vivia el pais en la post-guerra. Para el grupo encabezado por Hoover, la estandarizacion de los productos deberia ser la clave para la eficiencia y el avance de la ingenieria economica, en el marco de un proceso industrial cada vez mas dominado por la utilizacion de la linea de ensamble.

El enfasis por la estandarizacion se centro inicialmente en los productos adquiridos por el Gobierno, cuyas normas de produccion eran establecidas por la **National Bureau of Standards** del Departamento de Comercio. Posteriormente, este interes se generalizo al resto de los productos comercializados en el mercado, proceso que se desarrollo impulsado indirectamente por las tendencias de las empresas hacia la masificacion de la produccion y de la comercializacion, y directamente, por el surgimiento del movimiento de consumidores.

El nacimiento del movimiento de consumidores en los Estados Unidos esta ligado a la aparicion en 1927 del libro **Your Money s Worth** escrito por Stuart Chase y Frederick J. Schlink, en la que se exponian historias impresionantes y extensamente documentadas acerca de los fraudes contra el consumidor en el campo de la produccion y la comercializacion de alimentos y medicinas. En el capitulo final del libro los autores invitaban a los lectores a enviar un dolar por correo a cambio de un listado de alimentos y medicinas que habian sido clasificados como superiores o inferiores de acuerdo a las experiencias reportada por

consumidores individuales y complementado por los resultados de los reportes técnicos elaborados por la American Standards Association

La oferta del libro de proporcionar información al público a cambio del pago de una cuota mínima por ese servicio tuvo resultados sorprendentes. En 1928 el listado actualizado de productos fue solicitado por 565 personas que cancelaron \$2.00 por el servicio, pago que automáticamente los convertía en miembros del **Consumers Club Commodity List**

Esta organización en el año de 1929 fue reconocida por el Estado de Nueva York como la primera organización privada sin fines de lucro dedicada al análisis de productos, en este año cambió su nombre al de **Consumers' Research** y comenzó a publicar de manera periódica el **Consumers' Research Bulletin**. Para 1932, el número de afiliados era de 42,000 suscriptores y mantenía un staff permanente de 25 personas voluntarias dedicadas a recolectar y procesar información sobre las características y propiedades de los productos disponibles en el mercado. La estandarización de los productos y su sometimiento a pruebas comparativas de calidad se transformó en el eje central del interés y las demandas del movimiento de consumidores en los Estados Unidos.

El contenido del Consumers' Research Bulletin generó una ola de demandas judiciales en contra de Chase y de Schlink, lo que obligó a la organización a editar dos tipos diferentes de versiones del boletín. La primera versión contenía material no confidencial que circulaba sin ninguna restricción entre el público, la segunda, catalogada como confidencial, tenía una circulación restringida entre los suscriptores a quienes se les advertía que debían guardar absoluta reserva de su contenido y se les prohibía darlo a conocer a personas ajenas a su grupo familiar más cercano. Contrario a todas las expectativas, la hostilidad de las empresas contra el Consumers' Research y la publicidad negativa que se generó en su contra, no hizo más que fortalecerlo y aumentar el número de suscriptores y de simpatizantes, entre los que se contaban un numeroso grupo de académicos de las Universidades de Nueva York, Columbia y Kansas.

Colston Warne sostiene que el éxito del Consumers Research radica principalmente en su capacidad de ofrecer al público una alternativa de seguridad y de racionalidad en el contexto de una economía crecientemente especulativa y dominada por la publicidad agresiva de las empresas, que se desenvolvían sin estar sujetas a ningún tipo de control o de regulación²⁶

Durante la época de la Gran Depresión se desarrollaron intentos por crear nuevas organizaciones de consumidores, con el objetivo fundamental de proteger la capacidad adquisitiva de los consumidores frente a los efectos de la recesión económica y del desempleo sobre el consumo de los norteamericanos, sin embargo, en su gran mayoría estas iniciativas fueron de corta duración y no lograron alcanzar el nivel de desarrollo de Consumers Research

En 1933, del seno de una división interna de Consumers Research surge **Consumers Union**, la cual se convertiría posteriormente en la organización de consumidores más influyente de los Estados Unidos y que serviría de modelo a las organizaciones de consumidores de Europa que se formarían después de la Segunda Guerra Mundial

Los orígenes de **Consumer Union** están ligados estrechamente al movimiento sindical de los Estados Unidos, esto debido a que fue formada por miembros disidentes de Consumers Research que apoyaron un movimiento reivindicativo al interior de esta organización orientado a mejorar las condiciones salariales y contractuales de los empleados. Este movimiento, que incluyó la realización de una huelga, fue reprimido por los dirigentes de Consumers Research y dio origen a una larga y complicada disputa legal, apoyada por las principales organizaciones sindicales de los Estados Unidos, específicamente por la **American Federation of Labor**. La mayoría de los empleados despedidos de Consumers Research en coordinación con algunos miembros del Directorio, acordaron la creación de Consumers Union con el objetivo de llevar a cabo una actividad similar a la realizada por esta organización, pero teniendo como rasgos diferenciadores

²⁶ Warne Colston E Op Cit pag 33

el apoyo de los sindicatos y el respeto de los derechos laborales. La primera publicacion de esta nueva organizacion aparecio en mayo de 1936 bajo el titulo de **Consumers Union Report**, con un numero dedicado al analisis de los cereales para el desayuno, jabones de baño, leche, cepillos de dientes, entre otros productos.

El crecimiento de Consumers Union fue acelerado, en los dos primeros años de publicacion de su revista habia logrado superar las suscripciones de Consumer Research Bulletin y habia logrado acaparar al mismo tiempo mas publicidad negativa en su contra y una mayor cantidad de demandas judiciales. Las reacciones al trabajo de Consumers Union incluyeron la acusacion formal en 1939 de **The House Un-American Activities Committee** de ser un apendice del Partido Comunista de los Estados Unidos diseñada con el objetivo de "socavar el estilo de vida de los Estados Unidos", acusacion que la mantuvo en la lista negra de este comite durante 13 años. En el año 1964 Consumers Union obtuvo una certificacion de no tener relacion con actividades subversivas y su nombre fue removido finalmente de esta lista.

Durante la Segunda Guerra Mundial los esfuerzos gubernamentales en el area de la Proteccion al Consumidor se orientaron hacia la proteccion del poder adquisitivo y el control de la inflacion, por medio de la administracion de precios. Para tales efectos se creó la **Office of Price Administration** que conto entre sus directores a Chester Bowles y a J. K. Gailbraith.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, se reportó un incremento en el número de instituciones privadas laborando en el campo de la protección al consumidor, que comienzan a ejercer una fuerte influencia para la aprobación de leyes más efectivas en las áreas relacionadas con la seguridad y la calidad de los productos. Entre estos movimientos pueden citarse la **National Association of Consumers** (1947), el **American Council on Consumers Interest** (1953), y la **Consumers Federation of America** (1968).

En el desarrollo del tema de la protección al consumidor en los Estados Unidos, la década de 1960 y la lucha del movimiento en favor de los

derechos civiles, significo un momento especial por el fortalecimiento en el marco legal e institucional de la Proteccion al Consumidor promovido durante la Administracion del Presidente John F Kennedy En esta decada se crearon los programas de servicios legales gratuitos para los grupos de menores ingresos durante la Administracion Johnson, los cuales abrieron la posibilidad a los consumidores de mas bajos ingresos de tener acceso a una pronta y adecuada administracion de justicia en los casos de violacion a sus derechos

Un aspecto relevante de este periodo, es el hecho de que nivel gubernamental se avanza en el reconocimiento explicito de los derechos fundamentales del consumidor y en la necesidad de que los intereses y el punto de vista del consumidor sea tomado en consideracion en la definicion de las politicas que les afectan²⁷ En julio de 1962 el Presidente Kennedy conforma el **Consumer Advisory Council**, integrado por prestigiosos academicos y por activistas de los derechos civiles y de los derechos del consumidor A este comite se le asigno el mandato de preparar informes y recomendaciones acerca de la legislacion de proteccion al consumidor y de aconsejar al Presidente sobre reformar a la legislacion necesarias para lograr una proteccion mas efectiva para los consumidores Uno de los resultados del trabajo del comite fue la decision presidencial de mantener en el futuro en la Casa Blanca un Consejero Especial en Asuntos del Consumidor

En la decada de los sesenta tambien se destaca el movimiento a favor de la seguridad de los consumidores liderado por Ralf Nader, que culmino con la creacion de una amplia red de iniciativas privadas en favor de los derechos del consumidor, conocida como ***the Nader Network***

A diferencia del resto de movimientos privados en favor de la proteccion al consumidor, esta red se concibio inicialmente como un esfuerzo individual Nader inicio una investigacion sobre la causa de los accidentes automovilisticos que concluyo que esta respondia a la existencia de graves

²⁷ Vease Mensaje Especial del Presidente Kennedy al Congreso de fecha 15 de marzo de 1962 Centro de Documentacion CI ROLAC Chile

problemas de seguridad de los vehiculos, y no necesariamente a la negligencia o irresponsabilidad de los conductores, como se sostenia en esa epoca. Las investigaciones de Nader culminaron con la publicacion del libro **"Unsafe at Any Speed"** (1965) en el que realizaba un fuerte ataque contra la General Motors, considerada en ese momento la compañía fabricante de autos mas grande del mundo. Estos ataques desembocaron en una fuerte presion de la opinion publica en favor de mayores regulaciones sobre la industria automovilistica que garantizaran la seguridad de las personas, y abrio paso a nuevos estudios de Nader sobre temas hasta esa fecha novedosos para la proteccion del consumidor, que a su vez influenciaron en la aprobacion de leyes mas estrictas respecto a la seguridad de los productos y estimularon la creacion de nuevas organizaciones especializadas en esos temas, siempre bajo el liderazgo de Nader. La Nader Network, aborda temas diversos tales como impuestos, cuidados medicos, uso de la energia nuclear, servicios de las aerolineas, derechos de las personas de la tercera edad, efectos de los rayos X, etc. Entre los nombres de las instituciones que conforman esta red pueden mencionarse The Center for the Study of Responsive Law, Public Interest Research Groups (PIRGs), The Citizen Action Group, The United States Public Interest Research Group, Public Citizen, Inc., The Litigation Group, The Health Research Group, The Tax Reform Research Group, The Congress Watch, The Citizens Movement to Stop Nuclear Power, The Aviation Consumer Action Project, The Public Interest Satellite Association, The Retired Professionals Action Group, y the Corporate Accountability Research Group.

En Europa, el desarrollo de las organizaciones de consumidores se manifesto hasta despues de finalizada la Segunda Guerra Mundial, y en el contexto de un nuevo impulso del proceso de internacionalizacion de las economias de los paises capitalistas desarrollados. Entre 1947 y 1960 se fundaron organizaciones de consumidores en Dinamarca, Canada, Inglaterra y Belgica, las cuales en sus aspectos fundamentales tendieron a reproducir el modelo de la Consumers Union de los Estados Unidos, basado

en la realización de pruebas comparativas entre productos y en la divulgación amplia de los resultados de dichas pruebas²⁸

En los países del Tercer Mundo, el movimiento de consumidores comenzó a desarrollarse hasta mediados de la década de los sesenta. En 1965 surgió la primera organización de este tipo en Malasia, y rápidamente aparecieron organizaciones similares en Asia, África y América Latina. En estos países, dadas las condiciones del desarrollo de la economía de mercado, la lucha del movimiento de consumidores se enfocó principalmente hacia la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas para la mayoría de la población, caracterizada por vivir en condiciones de pobreza extrema²⁹

En América Latina, la primera organización de consumidores surgió en México en 1970 bajo el nombre de Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor. Posteriormente, surgen organizaciones similares en Jamaica, Brasil y Curazao. Actualmente, existen un total de 23 organizaciones en 16 países de América Latina y el Caribe.

A nivel mundial, el movimiento internacional de consumidores se constituyó en 1960 bajo el impulso de seis organizaciones de consumidores de los Estados Unidos, Australia, Bélgica, Holanda e Inglaterra. Inicialmente este movimiento asumió el nombre de **International Organizations of Consumers Union (IOCU)**, el cual fue cambiado en 1993 por el de **Consumers International**.

Consumers International es una federación formada por 207 organizaciones de consumidores pertenecientes a 80 países que realiza actividades en dos grandes líneas de acción: el apoyo al desarrollo de organizaciones de consumidores y la representación a nivel mundial y regional.

²⁸ Edwards Julian. Hacer efectivas las organizaciones de consumidores. incluido en el libro El consumo al final del milenio. Procuraduría Federal del Consumidor. México 1997. pag 94.

²⁹ Lomelli Arturo. Los modelos de protección y defensa de consumidor. incluido en el libro El consumo al final del milenio. Procuraduría Federal del Consumidor. México 1997. pag 114.

3 Los mecanismos privados de Protección al Consumidor concepto y modelos basicos

En este libro se entiende por mecanismos privados de Protección al Consumidor al conjunto de procedimientos, medios e instrumentos utilizados por organizaciones privadas para incidir directa y/o indirectamente en la relación entre los consumidores y los proveedores en el mercado de bienes y servicios de consumo, y para aumentar el nivel de bienestar y de participación de estos en el desempeño global de la economía

Las organizaciones privadas que ponen en práctica este tipo de mecanismos pueden ser de diversa naturaleza organizaciones de consumidores, fundaciones privadas sin fines de lucro, grupos editoriales, centros académicos, institutos privados de investigación de calidad, etc Sin embargo, no obstante cada una de esta diversidad de instituciones posee rasgos propios que las diferencian entre sí, y en la práctica suelen agruparse bajo la denominación común de movimiento **consumerista** Este término hace referencia a las organizaciones privadas que buscan y promueven de manera constante el logro de una actitud racional, inteligente y responsable de los consumidores en el mercado, en clara oposición a la conducta consumista que conlleva el desarrollo de la producción en masa y de la publicidad ³⁰

Los mecanismos privados utilizados por este tipo de organizaciones son diversos, siendo los más utilizados los siguientes

- i) test comparativos de calidad entre productos,
- ii) investigaciones sobre características y composición de productos,
- iii) publicación de revistas especializadas sobre temas de interés para los consumidores,

³⁰ Lomelli Arturo Op Cit pag 108

- iv) informacion y orientacion a los consumidores sobre precios y calidad de los productos,
- v) asesoria individual a los consumidores para el cumplimiento de sus derechos legales frente a los proveedores,
- vi) formacion de grupos de presion para aprobar leyes y reglamentos que protejan derechos de los consumidores,
- vii) recepcion, investigacion y solucion de denuncias de abusos cometidos contra los consumidores y sus derechos,
- viii) representacion politica de los intereses de los consumidores ante los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial,
- ix) programas de educacion a los consumidores sobre sus derechos y responsabilidades,
- x) informacion y asesoria puntual sobre las condiciones prevaecientes en los distintos mercados que provee bienes y servicios

La utilizacion de estos mecanismos privados de Proteccion al Consumidor varia de un pais a otro y de una organizacion a otra Estas variaciones dependen de muchos factores, entre los que se destacan los recursos disponibles, el grado de desarrollo institucional alcanzado, las características del consumo que prevalece en la sociedad y en los consumidores que constituyen su grupo de interes, y, el modelo de Proteccion al Consumidor que orienta la accion institucional³¹

³¹ Edwards Julian Hacer efectivas a las Asociaciones de Consumidores incluido en el libro El Consumo al Final del Milenio Procuraduria Federal del Consumidor Mexico 1997

Respecto al tema de los modelos de Protección al Consumidor, los resultados de la observación de las tendencias de las organizaciones de consumidores en distintos países, apunta a la existencia de cuatro modelos básicos de funcionamiento, que dan como resultado diferencias en la selección y uso de los mecanismos de Protección al Consumidor. Estos modelos en su forma más pura responden a la siguiente tipología³²

1 Modelo Liberal

El modelo liberal parte de la convicción que la economía de mercado constituye el mecanismo más eficiente y eficaz para la asignación de recursos escasos dentro de la sociedad, y que existe una tendencia a lograr el equilibrio en los diferentes mercados de bienes y servicios que opera mediante la acción de la competencia. Partiendo de esta visión fundamental sobre el funcionamiento de la economía, el modelo liberal reconoce no obstante la existencia de desequilibrios entre productores y consumidores, que impiden en el corto plazo el funcionamiento eficiente del mercado. Estos desequilibrios de acuerdo a este modelo estarían fundamentados en la falta de información de los consumidores y en prácticas anticompetitivas de las empresas en el mercado.

Frente a esta situación, el modelo liberal plantea la necesidad de proporcionar a los consumidores información sobre las condiciones en que son producidos y comercializados los bienes y servicios en el mercado, con lo cual se logra el doble objetivo de facilitar a los consumidores realizar una mejor elección en el mercado, al mismo tiempo que se promueve la competencia entre empresas. La realización de pruebas comparativas y la publicación de revistas especializadas con información al consumidor son por excelencia los mecanismos más utilizados en este modelo.

³² Véase Lomeli Arturo 'Los modelos de protección y defensa del consumidor' en el libro El Consumo al Final del Milenio Procuraduría Federal del Consumidor México 1997

II Modelo Crítico

El modelo crítico está asociado con la idea y con el accionar de “grupos de confrontación” o “grupos de presión política”, los cuales parten de la idea de que la economía de mercado en su desarrollo genera tendencias hacia la creación de hábitos perniciosos entre los consumidores, y hacia la existencia de relaciones injustas entre productores y consumidores. En tal sentido, este modelo, sin cuestionar los fundamentos de la economía de mercado, plantea la necesidad de asumir una actitud más crítica frente al comportamiento de las empresas en el mercado y una posición más activa en la promoción de los derechos de los consumidores, ya que “la justicia en el mercado está siempre en un conflicto que debe remediarse, por presión de los consumidores organizados o por la intervención de la autoridad”³³

En este modelo, los mecanismos más utilizados son las propuestas de legislación para regular la actividad de las empresas y para proteger los derechos de los consumidores, y el accionar de grupos de presión ante los organismos del Estado en torno a temas relacionados con esta problemática.

III Modelo de responsabilidad

El modelo de responsabilidad es aquel que amplía su campo de acción más allá de los intereses específicos de los consumidores e incorpora objetivos más generales desde el punto de vista del desarrollo, tales como la protección al medio ambiente, el respeto a los derechos humanos, y, el mejoramiento de las condiciones laborales y libertad de sindicalización.³⁴

Este modelo amplía el concepto de consumo al de calidad de vida, al mismo tiempo que trata de hacer que los consumidores tomen conciencia

³³ Lomeli Arturo Op Cit pag 112

³⁴ Lomeli Arturo Op Cit pag 113 y Wiewoska Michel Estado empresarios y trabajadores FCE Mexico 1980 Pags 97 103

de los efectos sociales, economicos y politicos que pueden tener sus decisiones en el mercado. Su objetivo es transformar a los consumidores en sujetos mas responsables de sus acciones individuales y comprometidos con el mejoramiento del entorno que les rodea a nivel nacional y mundial. El tipo de mecanismos utilizados principalmente por este modelo son las campañas de educacion al consumidor para promover consumo sostenible, los boicot contra empresas que cuya produccion se realice bajo condiciones de irrespeto a los derechos laborales, el comercio solidario con el tercer mundo, entre otros,

iv Modelo Radical

Finalmente, el modelo radical considera los problemas del consumidor como un resultado inevitable de las estructuras de la produccion y de propiedad en la economia de mercado, y por consiguiente plantea como alternativa la realizacion de cambios politicos y sociales que den paso a nuevas estructuras de produccion y de propiedad.

A diferencia de los modelos anteriores, este modelo rechaza la posibilidad de que puedan darse regulaciones en el funcionamiento del mercado que den paso al respeto de los derechos de todos los consumidores ya que siempre existiran segmentos de la poblacion, que por sus bajos niveles de ingreso quedaran marginados o excluidos del mercado, el cual unicamente reconoce como consumidores a quienes tienen una demanda solvente.³⁵

Para finalizar este capitulo es preciso destacar que la tipologia anterior responde a un esfuerzo de abstraccion de los rasgos mas sobresalientes que diferencian el accionar de las organizaciones que conforman el denominado movimiento consumerista, y en tal sentido debe reconocerse que las organizaciones de consumidores en la practica no se ajustan a un modelo unico. Siendo lo mas frecuente observar que estas adopten mezclas de ellos o que a su interior los miembros discrepen en sus criterios sobre el modelo basico que debe seguir la organizacion. Aun

³⁵ Lomli Arturo Op Cit Pag 113

cuando los autores de esta tipología reconocen que en su mayoría las organizaciones tienden a asumir una mezcla de modelo liberal/responsable en los países desarrollados y de modelo crítico/responsable en los países en vías de desarrollo³⁶

³⁶ Lomeli Arturo Op Cit pag 113

CAPITULO II

**ESTUDIO COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES DE PROTECCION
AL CONSUMIDOR: ESTADOS UNIDOS,
BRASIL Y CHILE**

Previous Page Blank

CAPITULO II

ESTUDIO COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PROTECCION AL CONSUMIDOR- ESTADOS UNIDOS, BRASIL Y CHILE

En este capítulo se presentan un estudio comparativo de los sistemas de protección al consumidor de los Estados Unidos, Brasil y Chile el cual tiene por objeto la identificación de aquellos rasgos sobresalientes de cada una de estas experiencias que podrían servir de base a la evaluación y al diseño de una estrategia de fortalecimiento del sistema actual de Protección al Consumidor vigente en El Salvador

La selección de los países y de las organizaciones que constituyen el objeto del presente capítulo se hizo tomando en cuenta la posibilidad de que las experiencias ofrecieran la oportunidad de extraer conclusiones novedosas e interesantes en relación a la situación actual del sistema salvadoreño de protección al consumidor y particularmente, de los rasgos más críticos que fueron presentados en la descripción del marco legal e institucional realizado en el capítulo anterior

El capítulo está estructurado en cuatro secciones. En las primeras tres secciones se hace una exposición de los rasgos más sobresalientes de los sistemas de protección al consumidor de Estados Unidos, Brasil y Chile y la descripción de los principales mecanismos de protección al consumidor utilizados por algunas de las organizaciones estudiadas. En la última sección se hace una síntesis comparativa de los principales conclusiones que pueden extraerse de este estudio

1 El Modelo Norteamericano de Proteccion al Consumidor

1.1 Los principios basicos del Sistema de Proteccion al Consumidor

El Sistema de Proteccion al Consumidor en los Estados Unidos se organiza en torno al ejercicio de cuatro derechos fundamentales de los ciudadanos en tanto consumidores, y que estan contenidos en el texto del Mensaje Especial del Presidente Kennedy al Congreso de fecha 15 de marzo de 1962, los cuales consisten en

a) El derecho a la **seguridad**, entendida como el derecho a ser protegido contra la fabricacion de productos que pueden ser peligrosos para su salud y para su vida,

b) El derecho a la **informacion**, es decir el derecho a ser protegido contra fraudes, engaños u omisiones en la informacion que se proporciona sobre los productos y que le limitan el hacer una adecuada seleccion en el mercado

c) El derecho a **elegir** en el mercado frente a una oferta variada de productos y servicios que se ofrecen a precios competitivos

d) El derecho a ser **escuchado**, derecho que implica que el punto de vista de los consumidores tiene que ser tomado en consideracion en la formulacion de las politicas gubernamentales y que los consumidores reciban un adecuado y expedito tratamiento en la administracion de justicia

Un rasgo particular de este sistema lo constituye la ausencia de una legislacion y de una institucionalidad especifica que sea la responsable de garantizar los derechos de los consumidor reconocidos. Se presenta mas bien un sistema en donde la proteccion al consumidor atraviesa como eje transversal las politicas y programas de las diversas agencias gubernamentales, que operan a nivel federal, a nivel estatal y local, y que son las responsables de aplicar las leyes que abordan las diferentes areas relacionadas con la proteccion de los consumidores, las cuales son

aprobadas por el Congreso, por los gobiernos de los Estados, o por los alcaldes de las ciudades o de los condados

A nivel central, y con funciones estrictamente de coordinacion y de facilitacion de los flujos de informacion entre las agencias gubernamentales, existe una Oficina de Asuntos del Consumidor, dependiendo directamente del Presidente Esta oficina es responsable entre otras cosas de publicar y distribuir anualmente una guia para el consumidor denominada **Consumer s Resource Handbook** que contiene recomendaciones para la "autoproteccion" de los consumidores en la adquisicion de bienes y servicios y un directorio completo de las oficinas, organizaciones, corporaciones e instituciones a las que pueden acudir los consumidores a nivel nacional, estatal o local

Una vision sintetica de los niveles que componen el sistema de Proteccion al Consumidor en los Estados Unidos, indica la existencia de una diversidad de instituciones y de competencias, las cuales logran mantener el equilibrio gracias a la influencia y/o la presion que ejercen las instituciones y organizaciones de la sociedad civil

En el nivel superior del sistema se encuentran las agencias federales responsables de cumplir las leyes y regulaciones aprobadas por el Congreso relacionadas con la proteccion del consumidor, y con una vision de alcance nacional En este nivel se situan oficinas como la Federal Trade Commission (FTC), la Consumer Product Safety Commission (CPSC), el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y la Food and Drug Administration (FDA), entre otras

En el nivel intermedio se ubican las agencias que operan a nivel estatal, y que dependen del Fiscal General o del Gobernador de cada uno de los Estados Estas oficinas tienen como mision velar por el cumplimiento de las regulaciones especificas que cada Estado ha aprobado en materia de proteccion al consumidor

Finalmente, en la base de esta estructura estan las oficinas de proteccion al consumidor de las ciudades y de los condados que son las que proveen servicios directamente a los consumidores y que reciben en primera instancia las quejas y reclamos de los ciudadanos y de las organizaciones locales de consumidores. Estas oficinas cumplen funciones de mediacion entre consumidores y compañías locales, conducen de oficio o por denuncia investigaciones sobre violaciones a los derechos de los consumidores, inician procesos judiciales en defensa de los consumidores, otorgan licencias para el ejercicio profesional, y proveen a los consumidores de materiales educativos al mismo tiempo que desarrollan una intensa labor politica en defensa de los intereses de los consumidores locales.

La eficacia y la eficiencia del sistema de aplicacion de justicia en los casos de demandas individuales de consumidores es posiblemente uno de los rasgos mas destacados del modelo de proteccion al consumidor de los Estados, y en los que descansa una gran parte de la credibilidad y la confianza que consumidores tienen en el sistema. Esta característica proviene principalmente de la existencia de tres factores claves: a) asistencia legal gratuita, b) programas de solucion alternativa de disputas y c) funcionamiento de cortes de justicia de pequeñas causas.

La asistencia legal gratuita es prestada a los consumidores de bajos ingresos que no pueden financiarse la contratacion de un abogado para que los represente y les asesore en casos de demandas legales contra compañías. Existen en los Estados Unidos mas de 1,000 oficinas de asistencia legal gratuita que son financiados con recursos federales, estatales y locales y con donaciones privadas. El trabajo de estas oficinas es independiente de la fuente que financia su presupuesto y son coordinadas a nivel nacional por la National Legal Aid and Defender Association, con sede en Washington, D C.

La resolucion alternativa de disputas como metodo reconocido para dirimir controversias entre consumidores y proveedores, es realizada a traves de programas en instituciones de caracter privado que cuentan con el reconocimiento de las autoridades federales, estatales o locales. Generalmente las instituciones que desarrollan programas de mediacion

están ligados a asociaciones que agrupan compañías o instituciones públicas de un solo sector de actividad o de diversos sectores. Entre las primeras pueden mencionarse los programas de resolución alternativa de disputas de la American Apparel Manufacturers Association, de la American Council of Life Insurance, de la American Health Care Association y de la National Food Processors Association. Entre el segundo grupo se encuentra el programa del Council of Better Business Bureaus.

Estos programas a su vez cuentan con el apoyo de las agencias gubernamentales y las organizaciones privadas de protección al consumidor, que se encargan de divulgar la existencia de este mecanismo de resolución de conflictos y de promover su uso antes de que la controversia sea llevada a los tribunales. Existen otras organizaciones no gubernamentales que también brindan información y asesoría a los consumidores sobre el uso de estos programas, tales como la American Arbitration Association que cuenta con 37 oficinas regionales y la American Bar Association que publica anualmente un directorio de todos los programas estatales y locales de resolución alternativa de disputas, y orienta a los consumidores sobre el programa que más se adapta a sus necesidades.

Respecto a las Cortes de Justicia de Pequeñas Causas están diseñadas para aplicar justicia en aquellos casos de demandas de los consumidores que involucran pequeños montos y en donde se requiere de que los procedimientos sean simples, rápidos y de bajo costo. En estos juicios no se necesita que el consumidor esté representado por un abogado y en la mayoría de Estados estas cortes cuentan con programas de resolución alternativa de disputas que se recomiendan como paso previo a la presentación de la demanda.

Como se infiere de todo lo anterior, el sistema de protección al consumidor de los Estados Unidos también se caracteriza por un alto nivel de participación y de influencia de la sociedad civil en todos los niveles que lo componen, pero particularmente en el nivel local.

La participación de la sociedad civil no sigue un modelo único, sino que reviste diversas modalidades, entre las que se destacan

- a) Asociaciones Nacionales de Protección al Consumidor de primer nivel como la Consumers Union y la National Consumers League, las cuales están formadas por miembros individuales que pagan una membresía y que tienen como actividades principales la prestación de servicios de información, asesoría y educación a los consumidores, y la representación y defensa de sus intereses
- b) Instituciones sin fines de lucro creadas y financiadas por empresas privadas que promueven entre las compañías afiliadas el respeto a los derechos de los consumidores y facilitan la resolución de conflictos entre proveedores y consumidores mediante mecanismos no judiciales, tales como la mediación, la negociación y el arbitraje. En esta categoría se sitúan las Better Business Bureau (BBBs), de las cuales existen 162 oficinas a nivel nacional y que forman el Council Better Business Bureaus
- c) Asociaciones de carácter académico integradas por miembros influyentes de la comunidad universitaria de los Estados Unidos, y que tienen como objetivo apoyar el movimiento en favor de los derechos del consumidor por medio de actividades de capacitación, investigación y de "lobby" político. Entre estas destacan la American Council on Consumers Interest (ACCI) y la American Council on Science and Health (ACSH)
- d) Asociaciones de consumidores de segundo nivel que agrupan a organizaciones de consumidores de carácter nacional, estatal y/o local, que buscan influir en las políticas federales y desarrollan campañas de alcance nacional con el apoyo estatal y local de sus organizaciones. Entre estas se encuentra la Consumer Federation of America (CFA) que afilia a 240 organizaciones que en su conjunto representan a casi 50 millones de consumidores
- e) Grupos de "lobby" que representan intereses de los consumidores y que buscan influir en el Congreso para aprobar, reformar o rechazar iniciativas legislativas relacionadas con los diferentes campos de la protección al consumidor. Ejemplos de estos grupos se encuentran

en el Congress Watch, en la U S Public Interest Research Group y en Public Citizen, todas ellos con sede permanente en Washington y en su mayoría vinculados con organizaciones de consumidores a nivel local

- f) Empresas editoriales sin fines de lucro dedicadas a la investigación, y divulgación de información de interés para los consumidores a través de revistas especializadas. En este grupo se ubica el grupo editorial Washington Consumers, responsable de la publicación de la revista Cheekbook
- g) Grupos locales de consumidores que funcionan en base al trabajo voluntario de sus miembros y que se organizan generalmente para la defensa de un interés específico. Los grupos locales mantienen una relación directa con las agencias gubernamentales de protección al consumidor en las ciudades y condados e influyen en la legislación local, estatal y federal por medio de campañas de presión desarrolladas directamente o por medio de organizaciones más amplias o de coaliciones. Otra forma frecuente de incidir políticamente de parte de estos grupos, lo constituye la práctica de condicionar el voto en las elecciones de alcaldes, gobernadores y congresistas al compromiso de los candidatos de apoyar las demandas específicas de los consumidores. El financiamiento de los grupos locales de consumidores generalmente proviene de donaciones privadas, pero en algunos casos estos grupos reciben fondos federales y/o estatales para la ejecución de actividades específicas, como campañas educativas, reproducción de materiales, programas de información a los consumidores etc

Un rasgo de este sistema de protección al consumidor que merece la pena de ser destacado, consiste en la práctica generalizada de formar estructuras de cooperación entre las agencias gubernamentales, instituciones privadas y organizaciones de consumidores, en los diferentes niveles que componen la estructura funcional del sistema. Estas relaciones de asociación generalmente asumen la figura de alianzas (alliance) construidas sobre la base de un acuerdo amplio y general en torno a la solución de un problema concreto de

los consumidores. Un ejemplo de esta practica la constituye la formacion de la Alianza contra el Fraude en el Telemarketing, conocida por sus siglas en ingles como AAFT, la cual funciona desde 1988 bajo la coordinacion de la National Consumers League y realiza sus funciones gracias a los recursos que proveen sus mas de 50 miembros, que incluyen entre otros a la Federal Trade Commission y al Council of Better Business Bureaus.

Finalmente, el sistema norteamericano de Proteccion al Consumidor se caracteriza por relaciones entre los actores publicos y privados basadas en la independencia pero al mismo tiempo en el reconocimiento mutuo de la legitimidad de su existencia y de la validez de los instrumentos utilizados para el cumplimiento de las funciones que le corresponde a cada quien en el funcionamiento global del sistema. Esta independencia ha sido construida a lo largo de un largo proceso de practica democratica que ha demostrado las ventajas que para la democracia y para el mercado tiene la participacion organizada de la sociedad civil para avanzar hacia el respeto de los derechos de los consumidores, cuando esta se realiza de manera autonoma de intereses economicos y politicos partidarios.

Sin embargo, la independencia no es tomada como sinonimo de indiferencia ni tampoco como falta de apoyo al surgimiento y fortalecimiento del movimiento privado de consumidores. Por el contrario, el sector publico ha demostrado por diversos medios su compromiso con el desarrollo de las organizaciones independientes de consumidores. Este compromiso ha sido asumido facilitando la existencia de espacios de consulta y de participacion de los representantes de los intereses de los consumidores en las decisiones de politica economica y social que afectan a este sector economico, asi como mediante la credibilidad otorgada a los resultados y a las iniciativas del trabajo institucional del movimiento de consumidores, las cuales en la mayoria de ocasiones son retomadas por las agencias federales, estatales y locales como un insumo fundamental del trabajo gubernamental en esta area. De igual manera se ha reflejado compromiso con el desarrollo del movimiento de consumidores cuando se han destinado recursos publicos de diversa cuantia al financiamiento de programas y proyectos de las instituciones privadas y de las organizaciones de consumidores, especialmente de aquellos relacionados con la informacion, educacion y prevencion.

1 2 Los mecanismos privados de proteccion al consumidor utilizados en los Estados Unidos

El estudio de algunas de las mas importantes instituciones privadas que laboran en los Estados Unidos en el ambito de la Proteccion al Consumidor, revela la utilizacion de un conjunto de instrumentos que han demostrado en la practica su capacidad para garantizar el respeto al ejercicio de los derechos de los consumidores y de promover al mismo tiempo la competencia y el fortalecimiento del mercado Entre estos instrumentos, destacan los siguientes

a) Pruebas comparativas de calidad de productos

La institucion pionera en esta campo es la Consumers Union, fundada en 1936 y que tiene su sede central en el Estado de New York

Las pruebas comparativas de productos se realizan en el National Testing and Research Center y consisten basicamente en la seleccion de una muestra representativa de productos disponibles en el mercado, a fin de someterlos a test de calidad, seguridad, durabilidad, resistencia, precision, y otras Los productos son comprados en establecimientos a lo largo del pais para asegurar una mayor representacion de la muestra, y posteriormente son sometidos a pruebas uniformes diseñadas tecnicamente en base a las caracteristicas especificas del producto y de las propiedades ideales que deberia tener para ser considerado un producto excelente

Los resultados de las pruebas son clasificadas en base a cinco categorias excelente, muy buena, buena, regular y deficiente En algunos casos, cuando el uso del producto representa serios danos para la salud y la seguridad de los consumidores, a la clasificacion de los resultados se le agrega la advertencia de "no aceptable"

Este instrumento se basa en el principio de garantizar libre informacion a los consumidores acerca de las caracteristicas y diferencias de los productos que se encuentran disponibles en el mercado, de tal manera que se les

permita a los consumidores tener la posibilidad de tomar decisiones racionales al efectuar una compra. Detrás de este instrumento radica la presunción de que los consumidores en las economías modernas no pueden por sus propios medios tener acceso a toda la información sobre calidad, seguridad, y precio de la inmensa cantidad de bienes que componen la oferta existente en el mercado, y que en consecuencia, se precisa de la existencia de instituciones independientes, que investiguen las características de los productos, y los divulguen ampliamente entre los potenciales compradores, de tal manera que estos puedan hacer la mejor selección en el mercado en base a sus ingresos.

La selección de los productos a testar durante un año se realiza a partir de los siguientes criterios:

- a) ser un producto de consumo básico y masivo en la economía norteamericana
- b) haber sido identificado en los estudios de mercado como un producto de interés para los consumidores
- c) ser accesible la prueba para la institución, desde el punto de vista técnico y presupuestario

Para lograr una mayor utilidad de este instrumento, Consumers International ha iniciado un proceso de segmentación del mercado de consumidores. Actualmente se ha logrado elaborar pruebas de calidad para muchachos de entre 10 y 17 años, para viajeros de negocios y turistas, para propietarios de vehículos, y para consumidores de productos y servicios relacionados con la salud. Los resultados de las pruebas comparativas de los productos de interés para cada uno de estos segmentos son divulgados en publicaciones cuyo formato y lenguaje está adaptado a las características de cada grupo meta.

El alcance y los resultados del uso de este instrumento pueden tener diferentes tipos de impacto sobre las decisiones de compra de los consumidores y sobre la actitud de la opinión pública. Algunos resultados

pueden ser muy modestos, como por ejemplo divulgar los resultados de las diferentes marcas de zapatos para trotar existentes en el mercado, los cuales arrojaron una relativa estandarizacion de la calidad y del precio de la mayoría de marcas y que por tanto no es de esperar un cambio significativo en el mercado y en las decisiones de los consumidores⁵⁷ Otros reportes de resultados en cambio pueden tener efectos devastadores sobre las ventas de las empresas cuyos productos son "reprobados" en las pruebas, tal como lo que ocurrió en 1986 con el automovil Susuki Samurai cuya prueba de seguridad demostro que presentaba una tendencia a volcar ante giros realizados a altas velocidades Las ventas del Samurai disminuyeron de 1,435,000 unidades a 77,493 unidades en 1988, efectos que llevaron a la compañía fabricante a interponer una demanda por difamacion en contra de Consumers Union en la Corte Federal de California Pese a este antecedente, y con el Samurai fuera del mercado norteamericano, en 1995 las pruebas de Consumers Union revelaron la existencia del mismo problema en la suspension de los autos Isuzu Trooper y ACURA Honda al efectuar maniobras repentinas a altas velocidades, nuevamente el comportamiento de las ventas obligo a una reestructuracion del mercado, la cual incluyo de parte de Isuzu el retiro de la publicidad del Isuzu Trooper y la mayor promocion del Isuzu Rodeo, un vehiculo mas barato pero al que las pruebas de Consumers Union no han detectado aun problemas de seguridad

La divulgacion de los resultados de las pruebas comparativas se realizan a traves de la Revista Consumer Report, que cuenta actualmente con 5 millones de suscriptores, y son dados a conocer con anterioridad a las empresas que fabrican los productos testados para darles la oportunidad de formular una explicacion y/o refutacion en torno a un resultado

La publicacion de resultados ha generado una serie de demandas judiciales contra la Consumer Union, sin que a la fecha la institucion haya perdido alguna de ellas Los riesgos que una accion judicial entrañan dentro del sistema de justicia de los Estados Unidos, han sido posiblemente uno de los factores mas determinantes para la busqueda de la profesionalizacion de

⁵⁷ Ver Walkin Shoes Test en Consumers Report Julio de 1997 pags 38 42

las pruebas comparativas por parte de Consumers Union. Resultados concretos de esta profesionalización los constituyen, por ejemplo, el desarrollo de patentes de invención de instrumentos de precisión para pruebas de resistencia de los productos, el diseño de métodos de observación de la calidad adaptados a la naturaleza de los productos a testar, estandarización de criterios para la diferenciación de productos, perfeccionamiento de métodos para el análisis y descomposición química de los productos, entre otros.

La institución también ha puesto en práctica medidas de auto-regulación orientadas a fortalecer la imagen de independencia y de credibilidad de las pruebas comparativas frente a intereses económicos y políticos. Es así como los reglamentos de Consumers Union prohíben la venta de publicidad en la revista Consumer's Report, prohíben la utilización de los resultados de las pruebas como medio publicitario para las empresas que fabrican o distribuyen los productos con resultados positivos, al mismo tiempo que establecen con claridad la restricción institucional de utilizar para las pruebas productos donados y/o recibidos en condiciones preferenciales.

b) Pruebas comparativas de calidad de los servicios

Este instrumento está diseñado para evaluar desde el punto de vista de la satisfacción del cliente, la calidad y el precio de los servicios prestados por empresas o profesionales pertenecientes a una determinada rama de servicios, tales como reparación de vehículos, reparación de electrodomésticos, compañías exterminadoras de insectos y roedores, compañías que prestan servicios públicos, clínicas veterinarias, compañías que ofrecen tarjetas de crédito, supermercados, restaurantes, hoteles, floristerías, farmacias, agencias de viajes, clínicas de salud, gimnasios, etc.

A diferencia de las pruebas comparativas de productos, las pruebas de servicios presentan algunas limitaciones. La primera se refiere a la imposibilidad de generalizar los resultados de una prueba, dado el carácter local que reviste la prestación de un servicio público o privado. La segunda limitación corresponde a la naturaleza esencialmente subjetiva que

caracteriza la prestación de un servicio desde la perspectiva de la satisfacción del consumidor, ya que generalmente la prestación de un servicio puede reportar diferentes niveles de satisfacción dependiendo de la percepción y/o de las características particulares de quien lo consume

No obstante estas limitaciones, en los Estados Unidos existen diferentes instituciones privadas que se dedican a la elaboración de pruebas para estimar la calidad de los servicios ofrecidos por diferentes tipos de establecimientos en una determinada localidad. Para efectos del presente estudio, se ha tomado como punto de referencia la labor desarrollada en este campo por el Centro de Estudios de Servicios del grupo editorial Washington Consumers, con sede en Washington D C y que es responsable de la publicación de la revista **Checkbook**

La metodología desarrollada por Washington Consumers esta basada principalmente en información proporcionada voluntariamente por los suscriptores de su revista y de familiares y/o amigos de estos, y esta opera de manera relativamente sencilla

Los editores de Checkbook piden a los suscriptores de la localidad que seleccionen empresas de una determinada actividad de servicios y la evalúen en base a su experiencia como consumidores en el periodo de los últimos seis meses anteriores a la encuesta, en base a una escala de 0 a 6, en la cual 0 se considera un servicio inaceptable y a 6 se le considera un servicio perfecto. Los ítems a evaluar por los consumidores son proporcionados en un cuestionario y estos varían de una prueba a otra, dependiendo del tipo de servicio de que se trate. Así por ejemplo, mientras la evaluación del servicio de restaurantes considera como aspectos de interés la comida, el ambiente, el servicio, y la satisfacción por el precio, la evaluación de talleres de reparación de vehículos incluye en cambio, detalles tales como desempeño global, capacidad de solucionar desperfectos en el primer intento, capacidad de completar trabajos rápidamente, y capacidad de informar anticipadamente sobre el costo del servicio

La informacion solicitada a los consumidores incluye el nombre, direccion y telefono del establecimiento seleccionado para la evaluacion asi como un breve comentario de la experiencia particular de cada consumidor con la empresa. Los datos recabados de esta forma son complementados por otra informacion obtenida directamente por la institucion, a partir de la cual se espera que los consumidores tengan mayor capacidad para tomar decisiones. Este ultimo tipo de informacion incluye aspectos tales como salario por hora pagado en los establecimientos a personal especializado, numero de reclamos en contra de la empresa presentados en oficinas gubernamentales de Proteccion al Consumidor, y la obtencion de registros y/o autorizaciones para la prestacion del servicio.

La seleccion de la rama de servicios a evaluar es realizada por el Consejo Editorial de Checkbook a partir de las sugerencias y opiniones manifestadas por sus suscriptores anualmente. Los resultados de las pruebas de servicios son propiedad del Centro para el Estudio de los Servicios, y no pueden ser utilizados con fines comerciales y/o publicitarios.

c) Programas de resolución alternativa de disputas

Este mecanismo en los Estados Unidos tiene un uso generalizado en las asociaciones empresariales que agrupan a compañías productoras de un mismo producto o a compañías que ofrecen servicios similares, en las cuales se trata de resolver de manera amigable conflictos surgidos entre las compañías afiliadas y los consumidores. Estos programas tienen como objetivo principal evitar que los desacuerdos de las empresas y sus clientes se trasladen al plano judicial, buscando con ello reducir los altos costos financieros, personales y comerciales que van asociados a la resolución judicial de los conflictos.

Existen aproximadamente unas 46 organizaciones en los Estados Unidos que tienen en funcionamiento programas de resolución alternativa de conflictos entre consumidores y empresas⁵⁸, los cuales tienen por lo general tres componentes: arbitraje, conciliación y mediación⁵⁹.

Para ilustrar el uso de este mecanismo, para efectos del presente estudio se seleccionó la experiencia desarrollada por el Council of Better Business Bureau, con sede en Arlington, Virginia, a través de la División de Resolución Alternativa de Disputas (Alternative Dispute Resolution Division).

Este departamento provee los siguientes servicios:

- a) Servicios de información sobre métodos para dirimir conflictos surgidos entre empresas y clientes a partir de sus relaciones comerciales.
- b) Servicios de asesoría a empresas y consumidores sobre el método más apropiado de resolución de conflictos en base a la naturaleza de la

⁵⁸ El Consumer's Resource Handbook 1997 de la Oficina de los Estados Unidos de Protección al Consumidor consigna referencias de 46 programas de resolución alternativa de disputas a nivel nacional entre los cuales pueden mencionarse los siguientes: Accredited Council on Independent Colleges and Schools (Washington D.C.), American Apparel Manufacturers Association (Arlington Virginia), American Bar Association (Nueva York), American Collectors Association (Minneapolis), American Council of Life Insurance (Washington D.C.), American Health Care Association (Washington D.C.), American Institute of Certified Public Accountants (New Jersey), American Society of Travel Agents (Alexandria Virginia), American Textile Manufacturers Institute (Washington D.C.), Automotive Consumer Action Program (McLean Virginia), Better Hearing Institute (Washington D.C.), Cemetery Consumers Service Council (Reston Virginia), Direct Marketing Association (Washington D.C.), National Association of Home Builders (Washington D.C.) y la National Association of Personnel Services (Alexandria Virginia).

⁵⁹ En este tipo de programas la conciliación se entiende como el proceso en el cual una persona imparcial actúa como intermediaria para establecer y/o reestablecer la comunicación entre dos partes a fin de resolver una disputa. La mediación se entiende como un proceso en el cual una tercera parte actuando de manera imparcial ayuda a las partes en conflicto a encontrar una solución aceptable a sus disputas. Finalmente, el arbitraje es un procedimiento en el cual dos o más partes en conflicto someten la resolución de sus diferencias a una tercera persona o grupo de personas que actuando de manera imparcial emite un fallo de carácter definitivo. En la experiencia norteamericana las empresas y los consumidores pueden retirarse de la conciliación y de la mediación en cualquier momento y trasladar su problema al sistema judicial; no sucede lo mismo en el caso del arbitraje en donde deben esperar la resolución definitiva. En estos casos el sistema judicial solo aceptará demandas provenientes de procesos de arbitraje privados en circunstancias en que la resolución haya sido desfavorable al consumidor.

disputa surgida entre ambas partes. Esta asesoría puede desembocar en la recomendación de un método alternativo o bien en la asesoría para dar curso a una demanda judicial.

- c) Servicios de resolución alternativa de disputas en aquellos casos en que lo permite la naturaleza del conflicto y en que ambas partes están dispuestas a someterse voluntariamente a un proceso no judicial para resolver sus diferencias. Este servicio es brindado por profesionales entrenados en las técnicas de conciliación, mediación y arbitraje, y sigue un proceso gradual que necesariamente termina con la obtención de una solución que debe ser acatada por ambas partes.⁶⁰
- d) Programas de entrenamiento para mediadores y árbitros en el campo específico de los conflictos entre empresas y consumidores.

El costo promedio de un proceso de resolución alternativa de disputas es de \$250 000, los cuales son asumidos por las empresas demandadas o por los consumidores dependiendo de la decisión final que se obtenga.

Para las empresas miembros del sistema BBB, los costos del proceso de resolución de disputas están incluidos en el valor de la membresía anual pagada a su respectiva BBB, que se estima de acuerdo a un contrato que es renovado anualmente, actualmente se estima que más de 58,000 empresas a nivel nacional están inscritas en el Programa de Resolución Alternativa de Disputas del sistema BBB. Para las empresas que no son miembros del sistema BBB pero que aceptan someterse al programa de resolución de conflictos de esta institución, el costo es cancelado una vez se ha logrado la solución definitiva al conflicto.

⁶⁰ La progresividad del proceso de resolución de disputas desarrollado por el Council of Better Business Bureaus consiste en el paso sucesivo de un método de resolución de disputas a otro método más vinculante y con mayor grado de intervención del facilitador: así por ejemplo, de no ser posible la conciliación entre ambas partes, se debe pasar a la mediación y si esta no es posible, se pasará entonces al arbitraje, en donde ambas partes deben someterse a la decisión final que emita la persona que actúe como árbitro de la disputa.

En el ambito de la resolucion alternativa de disputas, el CBBB ha puesto en practica un programa especial para el sector automotriz, orientado a ayudar a los fabricantes de automoviles y a los consumidores a resolver conflictos en torno a posibles defectos de fabricacion, y en el que actualmente participan 30 compañías que tienen un contrato con el CBBB en donde aceptan someterse voluntariamente a los procesos de conciliacion, mediacion y arbitraje, ante reclamos y/o demandas presentadas por los consumidores ⁶¹

d) Programas de prevencion contra el fraude

El fraude contra los consumidores es un fenomeno de alarmantes dimensiones en la economia norteamericana, el cual ha tendido a incrementarse con el uso generalizado del INTERNET, la television, el telefono y el correo como medios para la publicidad y las ventas de productos y servicios. La Federal Trade Commission estima que los consumidores pierden al menos 100 mil millones de dolares al año debido a los fraudes, de los cuales entre 10 y 40 mil millones corresponden a estafas por telefono, correo y por INTERNET, conocidas bajo el termino generico de **telemarking**

Las dimensiones de este fenomeno en la economia norteamericana han planteado la imposibilidad de afrontarlo desde la accion individual de agencias publicas o de instituciones privadas. En efecto, no obstante existen muchas organizaciones que en sus programas regulares incluyen acciones para prevenir que los consumidores sean victimas de fraudes, como por ejemplo la Federal Trade Commission, la American Association of Retired

⁶¹ Las compañías que participan a nivel nacional en este programa son Acura Alfa Romeo AM General Audi General Motors (Buick Cadillac Chevrolet GMC Truck Pontiac Oldsmobile) Honda Hyundai Infiniti Isuzu Kia Land Rover Lexus Nissan Porsche Saturn Toyota y Volkswagen. A nivel estatal participan las siguientes compañías: BMW (Arkansas Iowa Minnesota) Jaguar (Minnesota) Maserati (California) Mazda (Arkansas) Mercedes (Arkansas) Mitsubishi (Arkansas Minnesota) Peugeot (California Kentucky Minnesota Oregon) Rolls Royce (California Florida Minnesota New Jersey) Saab (Arkansas California Florida Georgia Kentucky Minnesota Oregon) Sterling (California Georgia Kentucky Minnesota) Subaru (Connecticut Kentucky Minnesota Ohio Oregon Wisconsin) Suzuki (Arkansas Kentucky Minnesota) y Volvo (Arkansas Minnesota)

Persons, la National Association of Consumer Agency Administrators, la National Consumers League y la Senior Sentinel, en la practica se ha demostrado que el impacto y la efectividad de estas acciones desde el punto de vista institucional se limita a reducidos segmentos de la poblacion y a aspectos muy especificos de la prevencion del fraude, tales como educacion, divulgacion de materiales, y asesoria legal a las victimas

Es por ello que en los Estados Unidos se ha desarrollado una tendencia al establecimiento de alianzas entre instituciones y organizaciones de diversa naturaleza que desarrollan acciones globales en el campo de la prevencion y en el campo de la legislacion. Concretamente, en 1988 se creo la Alianza Contra el Fraude en el Telemarketing (The Alliance Against Fraud in Telemarketing). Esta red esta integrada por una coalicion de grupos de intereses publicos, grupos editoriales de revistas especializadas en la tematica del consumidor, sindicatos, camaras empresariales, agencias gubernamentales de proteccion al consumidor, organizaciones de consumidores, organizaciones de defensa de los derechos civiles, organizaciones academicas, grupos universitarios, entre otros.

La red es coordinada por la National Consumers League y desarrolla las siguientes actividades:

- a) Campañas masivas de educacion del consumidor sobre el funcionamiento del telemarketing y sobre los mecanismos a traves de los cuales opera el fraude en este medio.
- b) Campañas de educacion sobre la manera de prevenir los distintos tipos de fraude que operan a traves del telemarketing asi como de los medios de disponibles para denunciar y castigar este tipo de delitos.
- c) Programas de divulgacion a traves de medios escritos, radiales y televisivos acerca de las formas novedosas en que esta operando un determinado tipo de fraude.
- d) Funcionamiento de una pagina Webb en la que los consumidores pueden acceder libremente para informarse sobre temas relacionados.

con el fraude en el telemarketing así como para plantear interrogantes y formular denuncias sobre fraudes. Las denuncias recibidas en esta página, son trasladadas instantáneamente a la base de datos de las autoridades locales, estatales o federales correspondientes.

- e) Programas de asesoría legal a las víctimas de fraudes
- f) Coordinación de investigaciones sobre diferentes tipos de fraudes
- g) Intercambio de información, experiencias y métodos de combate del fraude entre las instituciones miembros de la red
- h) Campañas de presión política para la aprobación de nuevas y mejores regulaciones para las actividades de telemarketing
- i) Divulgación de listados de empresas y personas acusadas de fraude o con demandas pendientes en cortes de justicia

A diferencia de otros mecanismos privados de protección al consumidor, principalmente de las pruebas comparativas de calidad de productos y servicios, las campañas de prevención contra el fraude no solo aceptan la contribución económica de empresas y del gobierno, sino que además promueven activamente la participación de empresas como una forma de enviar mensajes favorables hacia el desarrollo de una ética de los negocios que favorezca la autoregulación. Así por ejemplo, la campaña en contra del fraude en el Telemarketing cuenta con el apoyo financiero y con la participación activa de empresas tales como la American Express, la ITT y el sistema de Better Business Bureaus.

Pese a que el objetivo de prevención del fraude demanda acciones coordinadas y a distintos niveles, existen ámbitos específicos del fraude contra el consumidor que no pueden ser enfrentados a nivel global, y que demandan medidas puntuales, enfocadas hacia determinados segmentos poblacionales. Estos ámbitos tratan de ser cubiertos por el trabajo individual de instituciones privadas, que por su naturaleza y/o su experiencia, han desarrollado una capacidad especial para ejecutar campañas focalizadas de

prevención del fraude. Un caso particular de este tipo de institución es la Liga Nacional de Consumidores (National Consumers League) que desarrolla desde 1996, con el apoyo financiero de la compañía American Express, una campaña de prevención del fraude en el telemarketing dirigida especialmente a la población de adultos mayores de 50 años.

La necesidad de esta campaña particular se identificó al constatar que la población de mayor edad muestra una mayor propensión a ser víctima de los distintos tipos de fraude, principalmente el fraude por telemarketing, al mismo tiempo que manifiesta una menor receptividad a los mensajes transmitidos en campañas realizadas a nivel global.⁶²

e) Programas de educación a los consumidores

Los programas de educación al consumidor puestos en práctica por las instituciones privadas en los Estados Unidos tienen como objetivo educar a los consumidores sobre sus derechos y responsabilidades en la economía de mercado y sobre los distintos medios que tienen a su disposición para hacer valer esos derechos y responsabilidades.

Los programas de educación al consumidor son variados en su contenido y en la población meta. Así por ejemplo existen organizaciones que desarrollan programas para mejorar el cuidado de su salud, para lograr mayor responsabilidad en el uso de medicamentos, para promover un consumo más racional de los recursos no renovables, para usar adecuadamente el crédito, etc.

Un grupo de reciente interés para los programas de educación lo constituyen los niños y jóvenes, debido a su alta vulnerabilidad frente a la publicidad y a que se han convertido en uno de los segmentos poblacionales con mayor capacidad de influencia sobre la estructura de gasto familiar en los Estados Unidos. Uno de los más importantes programas en

⁶² De acuerdo a la National Consumers League, el 60% de las víctimas de fraude por telemarketing son personas mayores, principalmente adultos retirados.

este campo ejecutado por una organizacion privada lo constituye el programa **Zillioms** de la organizacion Consumers Union

Este programa fue creado en 1990 bajo la concepcion de que los niños no son unicamente consumidores sino que ademas estan en proceso de aprender y de construir su rol como consumidores, por lo que al educarlos como consumidores responsables y racionales, se estan sentado las bases para el desarrollo de mejores generaciones de consumidores. El programa esta dirigido a niños de entre 8 y 14 años, y esta formado por los siguientes componentes

- a) Publicacion bi-mensual de la revista **Zillioms Consumers Report for kids** que tiene como objetivo orientar a los niños sobre las cualidades y características de los productos que se les ofrecen el mercado así como a informarles sobre las diversas opciones que se les presentan para satisfacer sus necesidades, incluyendo aquellas opciones que no implican ningun desembolso de dinero. Actualmente esta revista cuenta con un total de 250 000 suscriptores a nivel nacional
- b) Transmision del Programa Zillioms TV A Kid s Guide to the Best Toys and Games. Este programa tiene una duracion de media hora y se transmite en semanalmente en las estaciones publicas de television y en el se contiene informacion y consejos que les ayudan a los jovenes consumidores a evaluar la calidad de los juegos y juguetes que mas demanda tienen entre ellos
- c) Distribucion gratuita entre escuelas publicas de la revista Zillioms junto con una guia de apoyo para los profesores, en las cuales se orienta a los profesores sobre las metodologias y dinamicas mas apropiadas para que los estudiantes integren a su aprendizaje curricular el contenido de dicha revista
- d) Elaboracion de guias para la realizacion de pruebas comparativas de calidad de productos de interes para los jovenes consumidores (goma de mascar, jeans, bebidas gaseosas, etc), que pueden ser realizados en las escuelas y en donde pueden aplicar conocimientos de ciencias, matematicas y cuidado de la salud

- e) Promoción del uso de la revista Consumer Report para el estudio de contenidos específicos de los programas de 9° a 12° grado en coordinación con escuelas públicas, la cual incluye la distribución de guías de orientación para los maestros

f) Autoregulación de las empresas

En los Estados Unidos la autoregulación de la conducta empresarial (Self-Regulation) está orientada básicamente al campo de la publicidad, en donde por diversas circunstancias, el Gobierno Federal se vio obligado a imponer estrictas medidas de regulación ante conductas abusivas por parte de empresas en el contenido y medios utilizados para publicitar sus productos y servicios

Los mecanismos de autoregulación en este ámbito pretenden comprometer a las mismas empresas en la adopción de un comportamiento acorde a los principios de veracidad y exactitud de la información brindada a los consumidores así como en el respeto a las normas establecidas a nivel federal, estatal y local

Existen diversos programas en los Estados Unidos que promueven el objetivo de la autoregulación de la conducta de las empresas en el mercado, sin embargo, para efectos de este estudio se toma como modelo el **Programa de Promoción de la Publicidad Honesta** (Promoting Honest Advertising), desarrollado por el Council Better Business Bureaus (CBBB), que se plantea como objetivos principales minimizar la intervención gubernamental en la regulación de la publicidad de las empresas y fortalecer la confianza del público en la credibilidad de la publicidad que se hace de los productos y servicios

Este Programa es implementado a través de la División Nacional de Publicidad del CBBB, y funciona a través de los siguientes procedimientos

- a) Entrega a las empresas interesadas en participar en el programa las directrices que deben regular la publicidad en el mercado para ser considerada honesta y respetuosa de los derechos del consumidor
- b) Asesora a las empresas sobre los mecanismos a su disposición para cumplir con las directrices de publicidad honesta y les apoya para resolver dudas, preguntas o problemas sobre la publicidad de sus productos o servicios
- c) Lleva a cabo un monitoreo permanente sobre la veracidad y exactitud de la publicidad que se encuentra disponible a nivel nacional, tanto de las empresas participantes como de las no participantes en el programa, y elabora reportes periódicos sobre los resultados de este monitoreo. La actividad de monitoreo incluye un sub-programa específico para la publicidad dirigida a niños menores de doce años
- d) Advierte a las empresas sobre infracciones a las directrices de publicidad honesta y les asesora sobre los mecanismos para solventarlas
- e) Recibe denuncias de consumidores y de empresas sobre violaciones a las directrices de publicidad honesta, e inicia investigaciones y/o advertencias en base a las mismas
- f) Ofrece seminarios para empresas y agencias de publicidad sobre Publicidad Honesta y Mecanismos de Autoregulación
- g) Brinda servicios de conciliación, mediación y arbitraje entre consumidores y empresas, que les permite a las compañías disminuir los costos, retrasos y problemas de imagen pública que van ligados casi siempre a las demandas judiciales

g) Formacion de grupos de presion y de negociacion politica

La formacion de grupos de presion constituye una tradicion dentro del funcionamiento de la democracia en los Estados Unidos. Este tipo de agrupaciones tratan de ejercer influencia sobre la opinion publica, los grupos politicos y el Gobierno, a favor o en contra de una determinada iniciativa de ley y/o regulacion especifica a partir de la defensa de los intereses de determinados grupos de la poblacion.

En el campo de la Proteccion al Consumidor, el accionar de los grupos de presion y de negociacion politica son un mecanismo frecuentemente utilizado por las instituciones privadas que se desenvuelven en este ambito. Este mecanismo puede funcionar de manera individual o de manera coordinada entre dos o mas agrupaciones de la misma naturaleza e inclusive de naturaleza distinta. En todo caso lo importante de destacar es que se trata de generar una correlacion de fuerzas a favor de un tema de interes para los consumidores y/o de introducir el punto de vista de los consumidores en el debate y en la toma de decisiones dentro del proceso legislativo.

En este estudio se toma como punto de referencia el funcionamiento de la Oficina de Lobby (advocacy offices) de Consumers Union en Washington D C , la cual desempeña las siguientes actividades:

- a) Dar opiniones a favor o en contra de determinada iniciativa de ley desde la perspectiva de los intereses de los consumidores
- b) Solicitar directamente o canalizar demandas para la accion gubernamental en relacion a productos con problemas de seguridad o que no cumplen regulaciones federales o estatales
- c) Proporcionar testimonios ante el Congreso en relacion a investigaciones y/o en relacion a debates sobre leyes y regulaciones
- d) Interponer demandas contra el gobierno y/o contra empresas privadas en casos de actuacion en contra de los intereses colectivos de los consumidores

- e) Proponer iniciativas para la aprobacion y/o implementacion de legislacion en materia de Proteccion al Consumidor

Existen otras oficinas de lobby que esta localizadas en los Estados de California y de Texas, que cumplen similares funciones que la oficina de Washington D C , con la excepcion de que estas estan circunscritas al ambito estatal, no federal

De acuerdo al Consumers Union, el funcionamiento efectivo de estas oficinas se logra a partir de la existencia de tres condiciones

- i) El establecimiento de relaciones directas de comunicacion con representantes del Congreso y de los Gobiernos Estatales

- ii) El funcionamiento del **Consumer Policy Institute** (CPI), dentro de la estructura de Consumer Union, que realiza investigaciones y provee informacion sobre los temas de interes de las distintas advocacy offices

- iii) La coordinacion del trabajo de las oficinas con el trabajo de las organizaciones de base que funcionan a nivel distrital, a partir de lo cual se logra que las advocay offices se mantengan actualizadas de los problemas que mas afectan a los consumidores locales y puedan lograr capacidad para influenciar en las votaciones de los congresistas, ya que estos son electos a nivel distrital por votantes que en su mayoria estan representandos en los grupos de consumidores que operan a nivel local

2 El Modelo Brasileño de Proteccion al Consumidor

2 1 Los principios basicos del sistema de proteccion al consumidor de Brasil

Los principios basicos del sistema de proteccion al consumidor de Brasil estan contenidos en la Constitucion Federativa, y en el Codigo de Proteccion al Consumidor

La Constitución Federativa de 1988 introduce la figura del consumidor como agente económico y social, con derechos que deben ser garantizados por la ley. Específicamente, el artículo 5º, inciso 32, establece los derechos del consumidor como parte de los derechos individuales y colectivos que deben ser tutelados por el Estado.

De manera más específica, el Código de Protección al Consumidor desarrolla el principio constitucional de la Protección al Consumidor en Brasil, establece la obligación del Estado de contar con una Política Nacional de Protección al Consumidor que debe tener como objetivos y delinea las funciones que deben cumplir las diferentes instancias públicas y privadas que conforman el denominado Sistema Nacional de Defensa del Consumidor.

Respecto a los derechos del consumidor reconocidos por el Código brasileño, estos son los siguientes:

- a) El derecho a la **protección de su vida, salud y seguridad** contra riesgos ocasionados por la producción de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos,
- b) el derecho a la **educación** y a la **orientación** sobre el consumo adecuado de productos y servicios,
- c) el derecho a disponer de **información adecuada** sobre las características de los diferentes productos y servicios así como de los riesgos que encierra su consumo,
- d) el derecho a la **protección** contra la **publicidad** engañosa y abusiva, contra **metodos de comercialización** coercitivos o desleales y contra **cláusulas abusivas**,
- e) el derecho a **modificar las cláusulas contractuales** cuando sobrevengan factores que las tornen excesivamente onerosas,

- f) el derecho a tener **acceso a organismos judiciales y administrativos** para prevenir o reparar daños morales o patrimoniales a sus derechos, sean estos de naturaleza individual, colectiva o difusa, y
- g) el derecho a una adecuada y eficaz prestación de **servicios públicos**

En cuanto a la Política Nacional de Protección al Consumidor, se establece que esta debe ser definida por el Estado Federal a través del Departamento Nacional de Defensa del Consumidor del Ministerio de Justicia, quien deberá elaborarla teniendo como base el reconocimiento de los siguientes principios

- a) La vulnerabilidad del consumidor en el mercado
- b) La acción gubernamental en la defensa efectiva de los consumidores a través de los siguientes mecanismos iniciativa directa, incentivos a la creación y fortalecimiento de las asociaciones de consumidores, intervención del Estado en el mercado, y garantizando la existencia de productos y servicios que respondan a patrones adecuados de calidad, seguridad, durabilidad y desempeño
- c) La necesidad de armonización de los intereses de los proveedores y de los consumidores con las necesidades de desarrollo económico y tecnológico
- d) La necesidad de educar e informar a los consumidores con respecto a sus derechos y deberes
- e) La necesidad de crear incentivos para que las empresas utilicen medios eficientes para el control de la calidad y de la seguridad de los productos y servicios así como mecanismos alternativos de solución de conflictos con los consumidores
- f) La prohibición de prácticas abusivas en el mercado que puedan ocasionar perjuicios a los consumidores

g) La necesidad de racionalización y de mejora de los servicios públicos

h) El estudio constante de las modificaciones en el mercado de consumo

En todo caso, la Política Nacional de Consumo debe tener como objetivos a) la atención a las necesidades del consumidor, b) el respeto a su dignidad, salud y seguridad, c) la protección de sus intereses económicos, d) la mejora en su calidad de vida, y e) la transparencia y armonía en las relaciones de consumo

De acuerdo a este mismo instrumento, la ejecución de la Política Nacional de Protección al Consumidor debe llevarse a cabo bajo la responsabilidad de los diferentes niveles que conforman el Estado Federativo Brasileño. A nivel estatal esta Política debe implementarse por medio de los Sistemas Estatales de Protección al Consumidor (PROCON) ubicados en las capitales de cada Estado, en las condiciones específicas que definen las leyes y regulaciones estatales. A nivel municipal esta política se ejecuta a través de los PROCONs de los municipios que revisten el carácter de Consejos Municipales de Defensa del Consumidor.

Pese a lo anterior, en el Sistema de Protección al Consumidor brasileño no se consideran relaciones de dependencia jerárquica entre los niveles federales, estatales y municipales, ya que constitucionalmente a los Estados y a los municipios les corresponde autonomía en su gestión y administración.

El problema de la coordinación entre los diferentes niveles del Estado brasileño se trata de resolver a través de la Política Nacional de Protección al Consumidor que debe servir de orientador tanto al trabajo de los PROCONs estatales como de los municipales, y a partir del establecimiento de convenios de cooperación técnica entre los PROCONs estatales y los PROCONs de los municipios.

Por otra parte, el Código de Protección al Consumidor establece la existencia de un Sistema Nacional de Protección al Consumidor (SNDC) integrado por todos los organismos públicos y privados de defensa del

consumidor, que funcionan a nivel federal, estatal o municipal. Se define también la función coordinadora de este sistema que debe desempeñar el Departamento Nacional de Defensa del Consumidor, dependencia de la Secretaría Nacional de Derechos Económicos del Ministerio de Justicia⁶³

En cuanto a los mecanismos públicos que garantizan en el sistema brasileño la protección efectiva de los derechos del consumidor, se contempla la existencia de los siguientes instrumentos

- a) Asistencia jurídica integral y gratuita a los consumidores de bajos ingresos,
- b) Creación de defensorías del consumidor en el ámbito del Ministerio Público,
- c) Creación de delegaciones policiales especializadas en la atención de denuncias de violación a los derechos del consumidor,
- d) Funcionamiento de Juzgados Especiales de Pequeñas Causas para solucionar litigios de consumo⁶⁴, y
- e) Concesión de estímulos a la creación y fortalecimiento de las asociaciones de defensa del consumidor

⁶³ La Secretaría Nacional de Derechos Económicos del Ministerio de Justicia también es responsable de prevenir, reprimir y sancionar los delitos contra el orden económico, principalmente los que atentan contra las condiciones de la libre competencia en el mercado. Esta función es realizada a través del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) integrado por seis miembros elegidos por el Presidente de la República y ratificados en sus cargos por el Senado Federal y se mantiene separada de las competencias de la Secretaría en materia de Protección al Consumidor (Ver Ley No 8 884 del 11 de junio de 1994, Gobierno Federal de Brasil)

⁶⁴ Los juzgados de pequeñas causas en la legislación brasileña son aquellos en que se ventilan conflictos entre consumidores y empresas que envuelven montos económicos relativamente pequeños, por lo general sumas no mayores a 40 salarios mínimos. Estos procedimientos no requieren de la representación judicial de las partes y se realizan con mayor agilidad y menor burocracia que lo que supondría llevar esa causa a los tribunales ordinarios.

Dentro del sistema brasileño de Protección al Consumidor no solo existen espacios previstos para la participación de la sociedad civil por medio de organizaciones legalmente constituidas sino que adicionalmente se establece como una obligación del Estado el fomento de las asociaciones de consumidores, como un instrumento idóneo para garantizar la adecuada representación y participación de los consumidores en el cumplimiento de sus derechos y deberes⁶⁵

En junio de 1997, una investigación del Instituto Brasileño de Protección al Consumidor (IDEC)⁶⁶ estimó la existencia de 55 organizaciones de protección al consumidor en 11 de los 26 Estados que conforman la República de Brasil, de acuerdo a la siguiente distribución geográfica: 25 en la región sur, 16 en la región sudeste, 8 en la región nordeste, 4 en la región centroeste, y 2 en la región norte. Esta distribución geográfica de las organizaciones privadas reflejaría en el caso brasileño la existencia de una alta correlación entre el desarrollo de los mecanismos privados y el nivel de desarrollo económico y social regional.⁶⁷

Las organizaciones de protección al consumidor en Brasil tienden a asumir las siguientes modalidades:

a) Asociaciones de Protección al Consumidor

Están formadas por consumidores de bienes y servicios en general, a quienes proveen de servicios de información, orientación, capacitación y/o asesoría. Ejercen representatividad tanto de los intereses de sus asociados como de los intereses de los consumidores en general.

⁶⁵ Por ejemplo el artículo 106 del Código de Protección al Consumidor señala en el inciso IX como un deber del Departamento Nacional de Defensa del Consumidor la obligación de incentivar inclusive con recursos financieros y otros programas especiales la creación de entidades de defensa de los consumidores tanto en el sector privado como en el sector público estatal y municipal.

⁶⁶ IDEC. Resultados da pesquisa realizada pelo IDEC entre as entidades existentes no período de jan a jun/97. São Paulo, julho de 1997.

⁶⁷ Respecto a esta afirmación vale la pena destacar que la región más industrializada de Brasil la constituye la región sur y que la región sudeste presenta los mayores niveles de desarrollo socioeconómico. En contraste la región norte es una de las regiones más deprimidas económicamente y con los más bajos niveles de desarrollo humano de la población.

b) Asociaciones de consumidores de un bien o servicio específico

Estas organizaciones se crean en torno a la defensa de los intereses específicos de los consumidores de un determinado bien o servicio, alrededor de la cual se ejercen acciones de movilización, presión, y representación frente a entidades públicas y privadas. El origen de este tipo de organizaciones generalmente lo constituye la necesidad de reaccionar frente a una coyuntura adversa a los derechos de los consumidores o usuarios, la cual abre paso a la necesidad de mantener una relación más permanente y/o continua de los participantes en la movilización inicial. Ejemplos de esta modalidad organizativa en Brasil son las asociaciones de usuarios de entidades financieras y de usuarios de servicios públicos que existen en diversos Estados del país y el Movimiento Nacional de Ahorrantes Defraudados (MNPE)⁶⁸

⁶⁸ El MNPE (Movimiento Nacional dos Poupadores Esbulhados) fue creado a raíz de las protestas de los usuarios del sistema brasileño que fueron afectados por el no pago de intereses pactados como consecuencia de la sorpresiva implementación del Plan Brasil Novo el día 16 de marzo de 1990 es decir 24 horas después de la llegada al poder del Gobierno de Fernando Collor de Mello en 1990. Este plan para contrarrestar la inflación promedio del 84.32% heredada por la Administración del presidente José Sarney decretó entre otras medidas la congelación de los depósitos bancarios por arriba de los NCz\$50 000 como una manera de "enfriar" a la economía. Los depósitos fueron devueltos gradualmente a los depositantes en algunos casos en entregas parciales mientras que en otros en una sola entrega. Sin embargo el pago de intereses a estos depósitos en la mayoría de casos no correspondió a los términos pactados originalmente con las instituciones financieras en el sentido de que la tasa de interés debería ser al menos igual a la tasa de inflación prevaleciente el 13 de cada mes sino que se realizó en base a la tasa de interés decretada por el Plan Brasil Novo a partir del día 16 de marzo. De acuerdo a los contratos vigentes las instituciones financieras deberían haber pagado intereses del orden del 85.24% pero en cambio a raíz de la aplicación del Plan Collor estos cancelaron únicamente un máximo de 4%. La medida fue considerada una defraudación a los consumidores debido a que el presidente Sarney decretó los días 14 y 15 de marzo dos días de feriado bancario para evitar que los depositantes retiraran los fondos de sus cuentas y debido a que la nueva tasa de interés decretada el 16 de marzo tuvo efecto retroactivo hasta el día 13 de marzo lo que implicó una pérdida sensible en los intereses mensuales de los depósitos congelados. El movimiento de afectados por este Plan Económico inicialmente fue auspiciado y apoyado por el IDEC pero actualmente se ha autonomizado y ha adquirido un carácter permanente. Aun cuando su motivación principal sigue siendo la búsqueda de resarcimiento a los usuarios afectados en la práctica este movimiento ha asumido las funciones de monitoreo ciudadano del quehacer financiero en Brasil para prevenir nuevas situaciones que afecten a los consumidores. Para un estudio más detallado sobre este movimiento véase IDEC Dossie Poupanca 90 São Paulo 1997.

c) Asociaciones de Amas de Casa

Estan conformadas por mujeres y funcionan a nivel de los municipios. Su objetivo es vigilar el comportamiento y la calidad de los bienes y servicios de consumo basico, y trasladar demandas a los PROCONs municipales para intervenir en los casos de violacion al Codigo de Proteccion al Consumidor, por parte de empresas privadas y de empresas publicas, incluyendo violaciones en las condiciones de prestacion de servicios publicos por parte de los municipios.

2.2 Los mecanismos privados de Proteccion al Consumidor utilizados en Brasil

Pese a la existencia de condiciones propicias para la participacion privada, en la practica y con la excepcion del IDEC, las organizaciones privadas de Proteccion al Consumidor en el Brasil presentan un bajo nivel de desarrollo institucional que les impide asumir un rol mas protagónico dentro del Sistema Nacional de Proteccion al Consumidor, en comparacion con el rol asumido por ejemplo por los PROCONs estatales y municipales. En este contexto, las organizaciones privadas en general muestran una tendencia a 'acompañar' la labor de las entidades publicas o bien a mantener un comportamiento extremadamente reactivo a las iniciativas publicas en este ambito.⁶⁹

Esta característica del sistema brasileño de Proteccion al Consumidor esta estrechamente relacionados con los orígenes del interés por el tema de la Proteccion al Consumidor en Brasil, el cual a diferencia de los

⁶⁹ Un ejemplo ilustrativo en este sentido lo constituye la iniciativa del Gobierno Federal para la elaboracion y aprobacion del Codigo de Proteccion al Consumidor. iniciativa que genero un amplio debate y fuertes reacciones de los sectores empresariales en contra de muchos contenidos del anteproyecto. El liderazgo en la movilizacion a favor del Codigo y la defensa mas activa de su contenido curiosamente provino de los PROCONs estatales quienes lograron aglutinar en torno a la lucha en favor del Codigo a amplios sectores de la sociedad civil incluyendo las organizaciones privadas de Proteccion al Consumidor.

Estados Unidos, no fue impulsado por la sociedad civil, sino desde el Estado

El Gobierno Estatal de Sao Paulo crea en mayo de 1976 el Sistema Estatal de Proteccion al Consumidor (PROCON) con los objetivos de 1) definir la politica estatal de proteccion al consumidor, 2) coordinar, integrar y ejecutar las actividades publicas referentes a la proteccion al consumidor, 3) recibir, analizar y canalizar demandas, sugerencias y propuestas de entidades representativas, 4) elaborar estudios para la creacion y/o perfeccionamiento de recursos institucionales y legales para la proteccion al consumidor, 5) informar, concientizar y motivar al consumidor a traves de programas especificos, inclusive mediante la utilizacion de medios de comunicacion masivos

Dos años despues, este sistema fue reforzado mediante la aprobacion de la Ley Estatal No 1903 del 20 de marzo de 1978, que amplio el ambito de accion del PROCOM e incluyo nuevas actividades, tales como la posibilidad de atender directamente a los consumidores y de emprender acciones judiciales en el cumplimiento de sus objetivos. La aplicacion operativa del Sistema Federal de Proteccion al Consumidor fue atribuida al Grupo Ejecutivo de Proteccion al Consumidor

El decreto de creacion del PROCON, considero la participacion de entidades representativas de la sociedad civil en la integracion del Consejo Directivo, entre las que se pueden mencionar la Asociacion paulista de Propaganda, 2) el Consejo Coordinador de Sociedades de Amigos de Barrios, 3) el Departamenteo Intersindical de Estadistica y Estudios Socioeconomicos (DIEESE), 4) la Federacion de Comercio del Estado de Sao Paulo, 5) el Sindicato de Periodistas Profesionales de Sao Paulo, entre otros

En 1978 se crea en Sao Paulo la primera organizacion privada de proteccion al consumidor denominada Asociacion de Defensa del Consumidor de la ciudad de Sao Paulo, ADECON-SP, la cual tenia entre sus objetivos representar judicialmente los intereses colectivos e individuales de los consumidores

En 1985 el Gobierno Federal de Brasil crea el Consejo Nacional de Defensa del Consumidor, CNDC, con el mandato de asesorar a la Presidencia de la Republica en la elaboracion de una Politica Nacional de Defensa del Consumidor. La conformacion de esta Comision se caracterizo por la amplia representacion de los sectores de la sociedad civil, lo que le posibilito convertirse en un verdadero espacio para el debate y la presentacion de propuestas. Entre los miembros que integraban esta Comision pueden mencionarse asociaciones de consumidores, la Confederacion de la Industria, Comercio y Agricultura (CONAR), el Consejo de Autoregulacion Publicitaria, el Ministerio Publico, los PROCONs y otros organismos publicos. En ese mismo año se elaboro y se aprobo una Ley de Proteccion al Consumidor, la cual tenia como uno de sus contenidos mas novedosos la consideracion de disposiciones especificas para proteger colectivamente los derechos de los consumidores.

Otros resultados importantes del trabajo del CNDC fueron las propuestas surgidas de su seno de incorporar la proteccion al consumidor en el texto de la nueva Constitucion Brasileña y la creacion de una comision de reconocidos juristas para elaborar un Anteproyecto deCodigo de Proteccion al Consumidor.

En el marco de los avances del trabajo de la CNDC surgieron nuevas organizaciones de consumidores, las cuales a finales de 1988 sumaban aproximadamente 42 organizaciones en los diferentes Estados. En julio de 1987 es creada una nueva organizacion privada denominada el Instituto Brasileño de Proteccion del Consumidor (IDEC), la cual posteriormente se transformaria en la institucion privada mas importante de Brasil y de America Latina.

Pese al surgimiento de nuevas organizaciones de proteccion al consumidor durante la fase de discusion del texto de la nueva Constitucion que deberia incorporar el tema de la proteccion al consumidor y de la aprobacion del Codigo de proteccion al Consumidor, las organizaciones de consumidores no lograron ejercer el liderazgo de estos procesos. Este mas bien fue desempeñado por los PROCONs de los diferentes Estados, los cuales pese a su caracter gubernamental, demostraron la capacidad y la independencia

política necesaria para asumir el punto de vista y los intereses de los consumidores a lo largo de todo este proceso. El rol activo en defensa de los intereses de los consumidores desempeñado por los PROCONs brasileños en esta coyuntura, explica en gran medida los altos niveles de credibilidad y la confianza que caracterizan a estas dependencias públicas en la actualidad.

Estos antecedentes explican así en gran medida el bajo nivel de desarrollo relativo que los mecanismos privados de protección al consumidor presentan en Brasil en relación a los instrumentos utilizados por el sector público.

Sin embargo, pese a esta limitación, el estudio realizado logró identificar, principalmente a partir del trabajo institucional del IDEC, ejemplos interesantes del uso de mecanismos privados, entre los cuales se encuentran:

a) Pruebas comparativas de calidad de productos

Esta es una de las principales actividades desarrolladas por el IDEC, que constituye la institución pionera en este campo en el Brasil. Las pruebas de calidad en sus aspectos fundamentales siguen la metodología utilizada por la Consumers Union de los Estados Unidos, y tienen como objetivo proveer a los consumidores de información sobre los productos disponibles en el mercado a efecto de que estos realicen posteriormente su mejor opción de compra.

El tipo de productos que es seleccionado para estas pruebas comparativas es diverso: alimentos, aparatos eléctricos, preservativos, juguetes, muebles del hogar, aguas embotelladas, productos medicinales, entre otros. Los productos son sometidos a pruebas de calidad en laboratorios, y sus resultados son clasificados de acuerdo a la siguiente escala: pésimo, malo, regular, bueno y muy bueno.

b) Publicacion de resultados de investigaciones sobre calidad de los productos

Estas publicacion se hace a traves de revistas especializadas, siendo la mas conocida y prestigiosa la revista El Consumidor publicada por el IDEC y que tiene un tiraje mensual de 40,000 ejemplares

Esta revista se mantiene a partir de la venta de suscripciones y otras contribuciones de los miembros del IDEC, y para mantener su independencia de los intereses empresariales se abstiene de contratar publicidad comercial

El contenido de la revista es esencialmente de divulgacion de informacion hacia los consumidores sobre calidad de bienes y servicios, a partir de dos fuentes a) investigaciones propias llevadas a cabo por el IDEC⁷⁰ y b) resultados de investigaciones realizadas por otras entidades publicas o privadas de proteccion al consumidor, a nivel nacional e internacional

c) Campañas de presion politica frente a determinada tema relacionado con los derechos del consumidor

Este tipo de mecanismo se utiliza en las organizaciones privadas para abogar ante los organismos del Estado a favor de la solucion a problemas especificos que enfrenta un determinado sector de consumidores, sean estos miembros o no de las organizaciones. La presion se ejerce a traves de movilizaciones, denuncias al PROCON del Estado, propuestas y entrevistas con diputados del Congreso Nacional, publicaciones, comunicados, etc

Un ejemplo reciente de campaña de presion de este tipo lo constituye la movilizacion del IDEC y de otras entidades privadas de defensa del

⁷⁰ Entre 1987 y 1997 IDEC llevo a cabo un total de 101 test comparativos de calidad que fueron publicados en 21 numeros de la revista Consumidor S.A. (IDEC Informa 10 años e un grande evento)

consumidor la campaña para indemnizar a los usuarios del sistema financiero afectados por la crisis del pago de intereses durante 1990 en el marco de la aplicación del Plan "Brasil Novo" Esta campaña movilizó a las organizaciones de consumidores, a los PROCON, y a los afectados en torno a la demanda concreta de dar cumplimiento a las condiciones originalmente pactadas entre los bancos y los usuarios, y presionar al pago de indemnizaciones a los afectados. La presión ejercida a través de esta campaña ha incluido la elaboración y divulgación pública de informes sobre los antecedentes e implicaciones de esta situación así como la organización de debates públicos con las autoridades financieras y judiciales involucradas en el proceso de resarcimiento a los afectados.

d) Prestación directa de servicios de información y de asesoría a los consumidores

Consiste en la atención personalizada e individual que las organizaciones brindan a sus afiliados y que tiene como objetivo informar sobre aspectos contenidos en el Código de Protección al Consumidor así como brindar orientación sobre alternativas de acción en casos de violación de sus derechos en la contratación de bienes y servicios. Este servicio por lo general es prestado exclusivamente a los miembros de la organización, y puede realizarse de manera personal o vía telefónica.

e) Representación judicial de los consumidores en demandas colectivas y en los casos de violación de intereses difusos

Este mecanismo está previsto dentro del Código de Protección al Consumidor y del sistema judicial brasileño.

De acuerdo a este instrumento, la defensa de los intereses y derechos de los consumidores puede ser ejercida en juicios individuales o en juicios colectivos. Estos últimos se realizan en los casos que involucren a) la defensa de intereses y derechos difusos⁷¹, b) defensa de intereses

⁷¹ Los intereses difusos son aquellos cuya titularidad no puede ser atribuida a ninguna persona en particular sino que esta se encuentra en un número indeterminado de personas que se encuentran

colectivos⁷² y c) defensa de intereses individuales homogéneos⁷³ Siendo las instancias autorizadas para emprender acciones judiciales colectivas las siguientes a) el Ministerio Público, b) las entidades y organismos de la Administración Pública que de manera directa o indirecta tengan atribuciones en materia de defensa de los derechos contenidos en el Código de Protección al Consumidor, y c) las organizaciones de consumidores legalmente constituidas y que incluyan en sus fines institucionales la defensa de los intereses y derechos de los consumidores considerados en el Código de Protección al Consumidor⁷⁴

En este marco jurídico, las organizaciones de consumidores brasileñas pueden asumir la representación judicial de los intereses de sus asociados en aquellos casos que impliquen la interposición de demandas judiciales colectivas y el seguimiento del proceso. En estos casos, el mismo Código establece la necesidad que los afectados autoricen a la organización para ejercer su representación judicial, la cual, entre otras cosas, implica que se vuelven solidarios con la organización en aquellos casos que dada la complejidad de la demanda se tenga que incurrir en el pago de honorarios de abogados u otros expertos que necesita la demanda para seguir su curso normal o bien, en el pago de indemnizaciones a las empresas cuando se demuestre, de manera fehaciente, que ha habido mala fe de los afectados o de la organización en la presentación de la demanda.

relacionadas entre sí por situaciones de hecho. Ejemplos de intereses difusos los constituyen el derecho a un medio ambiente sano o el derecho a recibir publicidad veraz y honesta. Suele decirse que los intereses difusos son aquellos que les pertenecen a todos pero a nadie en particular. Véase IDEC Código de Defesa do Consumidor ao seu alcance. São Paulo 1996 pag 102.

⁷² Los intereses colectivos son aquellos cuya tutelancia es ejercida por un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí en base a una relación de tipo legal. Como ejemplo de este tipo de intereses puede citarse los intereses de los miembros de una asociación de carácter civil tal como una organización de consumidores. Véase IDEC Código de Defesa do Consumidor ao seu alcance. São Paulo 1996 pag 102.

⁷³ Los intereses individuales homogéneos se definen como aquellos cuya tutelancia recae en personas individuales pero que pueden bajo ciertas circunstancias reducirse a un origen común. Ejemplo de este interés es el que surge cuando un defecto en la fabricación de un producto que se comercializa en el mercado genera perjuicios contra un grupo significativo de consumidores de ese producto y en cuyo caso es posible trascender del interés individual de cada consumidor a un interés común del grupo. Véase IDEC Código de Defesa do Consumidor ao seu alcance pag 102.

⁷⁴ Véase Título III Capítulo I artículo 82 del Código de Defesa do Consumidor de Brasil.

Salvo estos pagos, en general la representacion judicial colectiva que realizan las organizaciones no genera gastos para los consumidores

f) Elaboracion de trabajos periodisticos para su publicacion en periodicos

Esta constituye una practica comun en las organizaciones de consumidores de Brasil como el medio mas adecuado de llegar a un publico mas amplio de consumidores

Por lo general, el contenido de estos trabajos periodisticos tiene como objetivo denunciar situaciones atentatorias contra el interes y los derechos de los consumidores en relacion a lo estipulado en elCodigo de Proteccion al Consumidor Al mismo tiempo se suele utilizar esta via como un recurso para orientar e informar a los consumidores sobre la manera de defender sus intereses y derechos frente a riesgos contra su salud y seguridad

Estos trabajos se publican en medios de prensa a nivel estatal y/o municipal, y mantienen su peridiodicidad mediante acuerdo previos con los responsables de los medios En general, los periodicos mantienen una buena receptividad a publicar estas contribuciones asi como a abordar temas relacionados con la proteccion al consumidor a traves de notas periodisticas y reportajes realizados en coordinacion o con el apoyo de las organizaciones privadas

3 El Modelo de Protección al Consumidor de Chile

3.1 Principios básicos del sistema chileno de Protección al Consumidor

Los principios básicos del sistema chileno de Protección al Consumidor están recogidos en la Ley sobre Derechos de los Consumidores⁷⁵, que reconoce seis derechos fundamentales

- i) El derecho a la **libre elección** de bienes o servicios en el mercado
- ii) El derecho a una **información veraz y oportuna** sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos
- iii) El derecho a **no ser discriminado** arbitrariamente por parte de proveedores de bienes y servicios
- iv) El derecho a la **seguridad** en el consumo de bienes o servicios y a la protección de la salud y del medio ambiente
- v) El derecho a la **reparación e indemnización** adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento a lo dispuesto en la ley
- vi) El derecho a la **educación** para un consumo responsable

Sin embargo, y a diferencia de los modelos de Estados Unidos y Brasil la chilena también reconoce deberes a los consumidores, siendo estos

⁷⁵ Ley número 19.496 Diario Oficial de la República de Chile viernes 7 de marzo de 1997 Para un desarrollo más específico de las disposiciones de esta ley consultar SERNAC Ley de Derechos de los Consumidores cuadernillo de divulgación Santiago de Chile febrero de 1997

i) Deber de **informarse responsablemente** sobre las características relevantes de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, su precio y condiciones de contratación

ii) Deber de adoptar todas las medidas a su alcance para **evitar riesgos** que puedan derivarse del uso o consumo de bienes y servicios

iii) Deber de **accionar de acuerdo a los medios que establece la ley** para obtener la reparación o indemnización de los daños materiales y morales derivados de actos de consumo

iv) Deber de **no formular denuncias sin fundamento** en contra de proveedores, que tengan como objetivo dañar moral o económicamente al denunciado

v) Deber de celebrar sus operaciones de **consumo en el comercio establecido**

vi) Deber de buscar los medios para **dotarse de la educación** que le permita ejercer un consumo responsable

Las disposiciones de la Ley de Derechos de los Consumidores no se aplican a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios que están reguladas por leyes especiales, como por ejemplo, leyes sobre actividad bancaria, seguros, transportes aéreo, compra de viviendas nuevas, administradoras de fondos de pensiones (AFPs), Instituciones privadas que manejan servicios de salud pública (ISAPREs), servicios de utilidad pública (electricidad, teléfonos, gas, agua potable y servicios sanitarios) y otras

Sin embargo, se reconoce que la entidad responsable de velar por el cumplimiento de la Ley, esto es, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), debe cumplir con un rol de coordinación, información y asesoría dentro del sistema público de Protección al Consumidor, sin perjuicio de las atribuciones propiamente fiscalizadoras que las leyes

especificas les confieren a las instituciones que integran dicho sistema ⁷⁶
 A continuacion se presenta de manera esquematica las principales instituciones que conforman el sistema publico de Proteccion al Consumidor en Chile

Organismos	Competencia
SERNAC	<i>Velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Derechos del Consumidor y demas normas relacionadas con el consumidor; difundir los derechos y deberes del consumidor, y realizar acciones de informacion y educacion del consumidor</i>
Servicios de Salud	<i>Aplicar sanciones administrativas contempladas en la legislacion sanitaria</i>
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras	<i>Aplicar sanciones administrativas y las medidas correctivas previstas en la legislacion bancaria</i>
Superintendencia de Valores y Seguros, fondos mutuos y otras entidades analogas	<i>Aplicar las sanciones y medidas contempladas en las normas legales sobre compaÑias de seguros y administradoras de fondos de terceros</i>
Superintendencia de Electricidad y Combustibles	<i>Aplicar las medidas y sanciones previstas en las leyes especiales sobre electricidad gas e hidrocarburos</i>
Subsecretaria de Telecomunicaciones	<i>Aplicar las medidas y sanciones contempladas en la legislacion sobre telecomunicaciones</i>
Superintendencia de ISAPRES	<i>Recibir y resolver reclamos contra esas entidades</i>
Superintendencia de Servicios Sanitarios	<i>Recibir y resolver reclamos contra empresas de esos rubros</i>
Tribunales ordinarios de justicia	<i>Conocer investigar y sancionar hechos que revistan caracteres de delitos</i>

Fuente: SERNAC, La Ley de Derechos de los Consumidores 1997

⁷⁶ SERNAC. La Ley de Defensa de los Consumidores. Cuadernillo de divulgacion. Santiago de Chile 1997. Pag 40

El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) es un servicio público funcionalmente descentralizado⁷⁷ y desconcentrado territorialmente, es decir con oficinas en todas las regiones del país. Está sujeto a la vigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

La misión fundamental del SERNAC es velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Derechos del Consumidor y demás normas relacionadas con el consumidor, para lo cual tiene a su disposición el uso de los siguientes mecanismos:

- a) Formular, realizar y fomentar programas de información y educación al consumidor
- b) Realizar a través de laboratorios o entidades especializadas, análisis selectivos de los productos que se ofrecen en el mercado, en relación a su composición, contenido neto y otras características
- c) Recopilar, elaborar, procesar, divulgar y publicar información para facilitar a los consumidores un mejor conocimiento de las características de la comercialización de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado
- d) Realizar y promover investigaciones en el área del consumo
- e) Actuar como mediador en conflictos entre consumidores y proveedores, en los casos en que estos se muestren dispuestos a ofrecer una solución que satisfaga a ambas partes⁷⁸

⁷⁷ El término funcionalmente descentralizado hace referencia en Chile a las entidades públicas que están dotadas de personalidad jurídica y de patrimonio propio lo que formalmente les asegura un mayor nivel relativo de autonomía así como una menor influencia política en su funcionamiento. El SERNAC es una dependencia del Ministerio de Economía pero resguarda la forma de entidad funcionalmente descentralizada.

⁷⁸ Esta función de mediación atribuida al SERNAC debe realizarse posteriormente a la presentación de una denuncia formal a las oficinas central o regionales del SERNAC por parte del consumidor que se considera afectado por la acción de un proveedor. Una vez recibida esta denuncia el SERNAC deberá comunicar al proveedor el motivo de inconformidad del consumidor y persuadirle para que

La aplicación de justicia en los casos de violación a los derechos del consumidor que no puedan resolverse a través de la mediación del SERNAC, es realizada dentro del sistema chileno a través de los Juzgados de Policía Local de las comunas en donde haya tenido lugar la relación de compra-venta entre el consumidor y el proveedor, y para lo cual no se requiere de la representación legal de un abogado

Formalmente se reconoce una clara división de roles entre los agentes públicos y privados que intervienen en el sistema de protección al consumidor, en base a la cual

“Al Estado le incumbe en lo fundamental, brindar un marco jurídico apropiado a la obtención de los propósitos antes señalados, velar porque las normas respectivas se apliquen, resolver a través de la mediación administrativa o de la jurisdicción de los tribunales, los controversias o conflictos que surjan y proveer información analítica y comparativa sobre bienes y servicios que se ofrecen al público, así como sobre las prácticas de su comercialización, todo ello con el objeto de ilustrar mejor la toma de decisiones por los consumidores Sin embargo, es a estos últimos a quienes corresponde asumir el papel principal en la defensa de sus propios intereses Individualmente al momento de actuar como tales en la contratación de bienes o servicios o de reaccionar frente a los problemas que les afecten, así como muy especialmente a través de las organizaciones que constituyan para promover sus derechos, podrán contribuir al sano y ecuanime funcionamiento del mercado”⁷⁹

No obstante la Ley de los Derechos de los Consumidores no reconoce de manera explícita el derecho de los consumidores a formar organizaciones para ejercer la defensa de sus intereses y derechos, si establece con

acepte someterse a un proceso de conciliación antes de proceder a los tribunales o a las sanciones administrativas De llegarse a un acuerdo satisfactorio entre las dos partes se elabora un documento de resolución de la disputa que tiene el carácter de transacción extrajudicial y que se anula una vez que se han llevado a cumplimiento los acuerdos pactados y se ha dado por finalizada la diferencia entre las partes

⁷⁹ Presentación de la Ley de Derechos de los Consumidores Cuadernillo de Divulgación Ediciones Educación y Consumo SERNAC 1997 pag 4

claridad las funciones que dentro del sistema de protección al consumidor pueden ser asumidas estas organizaciones. Siendo estas las siguientes:

- a) difundir el conocimiento de las disposiciones de la Ley de Derechos de los Consumidores y sus regulaciones complementarias,
- b) informar, orientar y educar a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos y brindarles asesoría cuando la requieran,
- c) estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los derechos de los consumidores o apoyar investigaciones en el área del consumo, y
- d) representación jurídica de sus miembros y ejercer las acciones a que se refiere la Ley de Derechos de los Consumidores en defensa de aquellos consumidores que les otorguen previamente y formalmente el respectivo mandato.

La ley define que las organizaciones que deseen representar en juicio a los consumidores a partir del otorgamiento de un mandato de estos, tendrán que constituirse bajo las figuras jurídicas de **Corporación** o de **Fundación**. Las organizaciones que no planeen ejercer este tipo de representación judicial podrán adoptar la figura de **organización comunitaria**.⁸⁰

Adicionalmente la ley establece prohibiciones explícitas a las organizaciones de consumidores tales como:

- a) Desarrollar actividades lucrativas,

⁸⁰ Las corporaciones y fundaciones obtienen su personería jurídica del Presidente de la República quien puede proceder a la cancelación de la misma si estima que sus actuaciones comprometen la seguridad o los intereses del Estado si las estima contrarias a las leyes, al orden público o a las buenas costumbres, o si la entidad no cumple con los fines para los que fue constituida o incurre en infracciones graves a los Estatutos. Las organizaciones comunitarias obtienen su personería jurídica contra la presentación del acta de constitución aprobada en Asamblea de miembros y realizada con la presencia del alcalde del municipio, o de un delegado del Registro Civil o de un notario.

- b) Incluir entre sus asociados a personas jurídicas que se dediquen a actividades empresariales,
- c) Percibir ayudas o subvenciones de empresas o agrupaciones de empresas que suministren bienes o servicios a los consumidores,
- d) Realizar publicidad o difundir comunicaciones mas alla de lo estrictamente informativo sobre los bienes o servicios,
- e) Dedicarse a actividades distintas a las que estan señaladas como funciones propias de las organizaciones de consumidores

3 2 Mecanismos privados de proteccion al consumidor utilizados en el sistema chileno de Protección al Consumidor

En la practica, la accion de las organizaciones privadas de Proteccion al Consumidor en Chile es extremadamente debil y estas no muestran capacidad de asumir un papel de liderazgo en la defensa activa de los intereses de los consumidores chilenos

Al igual que en el modelo brasileño, las razones de este poco nivel de desarrollo de las organizaciones de consumidores esta asociado al mayor protagonismo asumido por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) en relacion a la defensa del interes de los consumidores, principalmente a partir de 1990

Estrechamente vinculado con el rol del SERNAC debe destacarse la responsabilidad que en este proceso le corresponde al periodo de autoritarismo experimentado entre 1973 y 1990 principalmente por sus practicas represivas de las formas tradicionales de organizacion y participacion ciudadana asi como en la generacion de resistencias entre la ciudadanía a integrarse a expresiones organizativas en general, incluyendo el movimiento de consumidores

La conjugación de los factores anteriores se traduce actualmente en un bajo nivel de desarrollo de las organizaciones privadas de Protección al Consumidor, y en el hecho de que el uso de mecanismos privados para ejercer la defensa de los intereses de los consumidores no tenga aplicación significativa dentro de la economía chilena

Durante la realización del estudio del sistema chileno de protección al consumidor únicamente se pudo constatar la existencia de las siguientes cinco organizaciones: la Organización de Consumidores y Usuarios (ODECU), la Coordinadora Nacional para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (CONADECUS), la Asociación Chilena de Consumidores (ACHICO), con sede en Santiago de Chile, el Centro de Orientación al Consumidor de Chillán, con sede en la ciudad de Chillán, y la Unión de Consumidores y Usuarios de Temuco (UCUT) con sede en la ciudad de Temuco

De manera general, pueden identificarse las acciones de estas organizaciones alrededor del uso de tres mecanismos

- a) **Orientación e información** a los consumidores asociados a través de publicaciones periódicas
- b) **Asesoría Jurídica** a los consumidores asociados para la presentación de demandas ante instancias competentes y/o para la representación judicial de los consumidores que lo soliciten
- d) **Capacitación y educación** al consumidor a través de seminarios, charlas y cursos, principalmente sobre el contenido de los derechos del consumidor y los instrumentos para ejercer la defensa de sus intereses y derechos
- e) **Representación** del punto de vista del consumidor en la discusión de medidas económicas y de legislación que afectan los intereses de los consumidores en general

4 Conclusiones Generales

A partir de la comparacion de las experiencias de proteccion al consumidor estudiadas en los casos de Estados Unidos, Brasil y Chile, se proponen las siguientes conclusiones generales

i Todos los sistemas de proteccion al consumidor estudiados se han construido sobre la base del reconocimiento explicito e implicito de que los consumidores presentan una condicion de vulnerabilidad en el mercado en relacion a la posicion dominante que ejercen las empresas que proveen bienes y servicios, sean estas de caracter publico o privado. Consecuentemente, en los tres sistemas se reconoce un grupo de derechos basicos de los consumidores, entre los cuales se encuentra el derecho a la seguridad, a la informacion, y a la libre eleccion, los cuales deben ser tutelados por el Estado

ii La iniciativa y el liderazgo de fortalecimiento de los derechos del consumidor ha provenido tanto de la sociedad civil como de la voluntad politica del Estado

El primer caso corresponde al modelo norteamericano y proviene de una sociedad que se caracteriza por la existencia de fuertes raices y tradiciones democraticas, en la cual la participacion y organizacion de las personas constituye un rasgo esencial de su funcionamiento. No obstante se reconoce que en determinado momento de la historia de los Estados Unidos se han presentado intereses contrarios a la participacion de la sociedad civil en el tema de la proteccion al consumidor, como por ejemplo la epoca del Mcarthismo y del Comite de Investigacion de Actividades Anti-norteamericanas en donde se acuso a las organizaciones independientes de consumidores de actividades anti-norteamericanas, en terminos generales puede sostenerse que se ha reconocido y se ha alentado la organizacion y participacion de los consumidores como un derecho inalienable de la ciudadanía y que fue gracias a la presion y movilizacion ciudadana que se avanza en la aprobacion de leyes mas responsables para la proteccion al consumidor

El segundo caso corresponde al modelo brasileño y al modelo chileno en los cuales en determinado momento de sus procesos de reformas económicas y de desarrollo de la competitividad, el Estado se planteó la necesidad desde la política económica de abordar el tema de la Protección al Consumidor como un componente de la estrategia de modernización de la economía. En efecto, sin desestimar el valioso aporte que algunos movimientos civiles brasileños desempeñaron en el debate y aprobación de la legislación básica sobre este tema, en el caso brasileño y en el caso chileno debe reconocerse que fue el Estado el protagonista principal de este proceso y que la sociedad civil ha debido tener una actitud reactiva frente a las iniciativas públicas.

De todas formas, la principal conclusión que puede extraerse de estas dos diferentes vías de fortalecimiento del sistema de protección al consumidor, es que lo realmente importante en estos procesos no es de donde ni de quien proviene la iniciativa de fortalecimiento del sistema, sino más bien lo que interesa es que en el proceso de conformación del sistema se haga de la participación privada uno de los ejes centrales de su funcionamiento, tal como lo proponen las legislaciones de Brasil y de Chile y se practica en los Estados Unidos.

III. En todos los modelos es notoria que gran parte de la eficacia del sistema de protección al consumidor depende de la posibilidad de que dicho sistema cuente con mecanismos administrativos y judiciales que permitan un adecuado cumplimiento de las leyes y regulaciones. Un papel similar en estos modelos parece ser la búsqueda de formas ágiles y de bajo costo para la resolución de conflictos entre consumidores y proveedores.

Los juzgados de pequeñas causas en Estados Unidos y Brasil y los juzgados de policía local en Chile pueden ser modelos interesantes para avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos que permitan acceder a los consumidores a una pronta y efectiva aplicación de justicia. Mientras que los programas privados de resolución alternativa de disputas que funcionan de manera generalizada en los Estados Unidos podrían brindar las pautas para el desarrollo de un sistema de aplicación de justicia que considere la resolución judicial de los conflictos como la medida de "última instancia" del sistema.

iv En todos los modelos se reconoce el importante papel que la participación privada juega en el logro de una efectiva y eficiente protección de los derechos del consumidor, y se actúa en base a ese reconocimiento. En los modelos chileno y brasileño llama la atención el hecho de que se encuentre considerada la participación de las organizaciones de consumidores dentro de la legislación básica sobre este tema.

En la práctica los resultados de la participación privada en el ámbito de la Protección al Consumidor revelan la existencia de diversos niveles y calidades de dicha participación, ya que mientras en los Estados Unidos existe un alto protagonismo y una alta complejidad del trabajo desarrollado por las organizaciones privadas mientras que en las experiencias latinoamericanas, el nivel de desarrollo de las instituciones y/o organizaciones privadas es aún muy incipiente y su rol por lo general está subordinado a las iniciativas que en materia de protección al consumidor provienen del sector público. Sin embargo lo que debe rescatarse del estudio de estas experiencias es el consenso al cual han arribado los agentes públicos y privados que intervienen en el sistema en términos de la importancia de la participación privada. Este consenso tiene su expresión en el contenido de la legislación.

v En los modelos estudiados se presenta una clara división de roles y funciones entre los agentes públicos y privados que intervienen en el sistema de protección al consumidor. Esta división puede estar expresada en las normas, como en el caso brasileño, pero puede no estarlo de manera escrita pero sin embargo estar reflejada en los consensos implícitos entre los agentes, que trabajan en base a ella, como parece ser el caso de los Estados Unidos.

vi Es fundamental en todos los modelos la importancia que se otorga a la descentralización de las funciones de protección al consumidor a nivel local y a la articulación de las agencias públicas y organizaciones privadas a los grupos locales de consumidores. Esta descentralización es más evidente en los casos de Estados Unidos y Brasil y se encuentra menos desarrollada en el modelo chileno.

Los sistemas descentralizados muestran como principal ventaja la posibilidad de ejercer las funciones publicas y privadas con un mayor nivel de efectividad y a menores costos para los consumidores, principalmente en terminos de tiempo. Esto es asi en la medida que a traves de las oficinas publicas y de las organizaciones locales se han logrado establecer vinculos mas directos con las necesidades concretas y apremiantes de los consumidores al mismo tiempo que se evidencia un desarrollo de la capacidad de resolver los conflictos y plantear soluciones a los problemas del consumo con mayor rapidez y con mayor participacion de los involucrados. Esta proximidad ha permitido potenciar el fortalecimiento de capacidades locales de los agentes publicos, de los consumidores y de las empresas asi como una mayor sensibilizacion sobre el contenido de los derechos y responsabilidades en la esfera del consumo.

vii En todos los modelos se otorga un papel primordial a las actividades de prevencion del fraude y de los delitos contra el consumidor, a traves de la informacion, la educacion y el monitoreo, independientemente de la naturaleza publica o privada de la institucion que implementa los mecanismos preventivos.

En el modelo norteamericano, esta funcion es particularmente interesante desde la perspectiva de los objetivos de este estudio, ya que las organizaciones privadas en ese pais se han transformado de hecho en autenticos mecanismos de control ciudadano sobre las politicas publicas relacionadas con el consumidor y sobre la actividad de las empresas que proveen bienes y servicios.

viii El estudio de los marcos juridicos que regulan el funcionamiento de cada uno de los sistemas de proteccion al consumidor objetos de investigacion, muestra la existencia de significativas diferencias en su contenido, articulacion interna y mecanismos de aplicacion, en base a las cuales dificilmente se puede concluir la superioridad de un modelo de ordenamiento juridico-institucional sobre otro.

En uno de los extremos, Brasil posee un Código de Protección al Consumidor que integra y armoniza todas las disposiciones relativas a este ámbito, establece los diferentes niveles y competencias de este sistema y al mismo tiempo que perfila el contenido básico que debe regir la formulación la Política Nacional de Protección al Consumidor. En el otro extremo, Estados Unidos carece por completo de un marco regulatorio específico para este tema y tampoco cuenta con una institucionalidad que coordine y/o armonice las acciones que desde las agencias federales, estatales y locales se emprenden en torno a los objetivos de la protección al consumidor, y en donde más bien el rasgo sobresaliente del sistema parece ser su alto nivel de dispersión de la institucionalidad pública. Chile representa una posición intermedia entre ambos extremos, ya que no obstante existe una ley específica para la protección al consumidor, esta ley coexiste de manera paralela con otros marcos regulatorios que tutelan el interés de los consumidores desde ámbitos más específicos (salud, pensiones, servicios públicos, valores y seguros, etc)

Esta diversidad en los marcos jurídicos e institucionales versus los resultados prácticos del funcionamiento de los mecanismos públicos y privados de cada uno de los sistemas de protección al consumidor, sugieren así la posibilidad de concluir que el factor de éxito de un sistema de protección al consumidor no descansa tanto en el grado de integración y coordinación que se ejerza sobre él, sino más bien en la calidad y efectividad de los mecanismos administrativos y jurídicos que garantizan el cumplimiento de las normas y disposiciones

ix En los tres sistemas estudiados se observa la existencia de relaciones de respeto mutuo entre los agentes públicos y privados que participan dentro de su funcionamiento, sin que ello implique la pérdida de especificidad de los mecanismos utilizados por estos agentes ni tampoco una pérdida de identidad de la misión y el rol que cada uno está llamado a desempeñar dentro del sistema

x En los tres modelos es evidente que se ha fortalecido el marco legal e institucional que necesita el funcionamiento de la libre competencia, como una condición necesaria y complementaria para el logro de la protección

al consumidor Sin embargo, en los casos particulares de Estados Unidos y Chile es notorio el esfuerzo realizado en promover la separacion entre los instrumentos de proteccion al consumidor de los instrumentos de la libre competencia

Es lo que ocurre en la Federal Trade Commission (FTC) en los Estados que tiene como objetivo la aplicacion de la Ley Federal de Comercio y que para tales efectos mantiene separadas e independientes las divisiones de Proteccion al Consumidor y de Libre Competencia que conforman la FTC, de la Fiscalia Nacional Economica de Chile, encargada de velar exclusivamente por la aplicacion de la Ley de Defensa de la Libre Competencia, que no guarda ningun tipo de relacion funcional con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y del Consejo Administrativo para la Defensa Economica (CADE) que tiene como mision prevenir y sancionar los delitos contra el orden economico en Brasil ⁸¹

⁸¹ Para mayores referencias sobre el contenidos de la Proteccion de la Competencia en Chile y Brasil vease Ley No 8 884 de la Republica de Brasil del 11 de junio de 1994 Decreto Ley No 211 de la Republica de Chile de 1973 y Decreto 511 del 17 de septiembre de 1980 que fija en texto refundido coordinado y sistematizado del Decreto Ley 211

CAPITULO III

**EL SISTEMA DE PROTECCION
AL CONSUMIDOR EN EL SALVADOR:
CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS**

Previous Page Blank

CAPITULO III

EL SISTEMA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN EL SALVADOR- CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS

El contenido del presente capitulo consta de dos secciones. La primera comprende la descripción de la legislación, institucionalidad y mecanismos que definen el funcionamiento del sistema de Protección al Consumidor en El Salvador así como la caracterización de las relaciones que se establecen entre los agentes públicos y privados que intervienen en el funcionamiento de dicho sistema. En la segunda sección se plantean los principales avances y limitaciones que presenta el funcionamiento de este sistema, desde la perspectiva de la efectividad del sistema y de la participación ciudadana.

1 El modelo de protección al consumidor en El Salvador

1.1 Los principios básicos del Sistema de Protección al Consumidor

Los principios básicos que regulan la naturaleza y el funcionamiento del sistema de protección al consumidor en El Salvador están contenidos en la Constitución Política de El Salvador, en los Acuerdos de Paz de 1992 y en la Ley de Protección al Consumidor de 1996.

El artículo 101 de la Constitución Política de El Salvador establece que la protección del interés de los consumidores representa un medio para promover el desarrollo económico y social de los ciudadanos:

*“El orden económico y social debe responder esencialmente a los principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los ciudadanos una existencia digna del ser humano. Para ello, el Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y la productividad y la racionalización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la **producción y defenderá el interés de los consumidores**”* (el subrayado es nuestro)

Hasta 1989, este precepto constitucional fue asumido por el Estado como la base para su política de regulación y control de precios sobre los bienes considerados de consumo básico, principalmente de los granos básicos, la cual era implementada a través de la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía y del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), que tuvieron como principales instrumentos la Ley de Comercialización y Regulación de Precios (1973), la Ley Temporal de Estabilización Económica (1980) y el Programa de Estabilización Económica (1986)²⁶

Desde los años 50, las intervenciones estatales en esta área trataron de conciliar la estabilidad de precios con el mantenimiento de condiciones de rentabilidad para los productores y de justicia social para los consumidores²⁷ Hacia mediados de 1989, este manejo de política económica, mantenía bajo control el precio de 250 productos²⁸

A mediados de 1989, ocurre en El Salvador un cambio en el enfoque de política económica vigente en las cuatro décadas anteriores, y se da paso a un proceso de acelerada liberalización y de apertura de la economía salvadoreña, bajo la figura de un Programa de Ajuste Estructural, que en materia de Protección al Consumidor retoma los principios básicos del enfoque de la Soberanía del Consumidor

“Para poder asegurar que el consumidor sea el soberano y que el productor no tome ventaja del mismo, se necesita que el Estado no intervenga limitando o entorpeciendo la libre competencia. Si hay libre competencia las empresas que prevalezcan en el mercado serán las más eficientes y el consumidor será beneficiado porque podrá adquirir los productos que desea a un precio más bajo y con una calidad que maximiza su beneficio.”²⁹

²⁶ Para un desarrollo del tema de los antecedentes históricos de la regulación de precios de los bienes de consumo básico en El Salvador vease Martínez Julia E et al Bases para un ordenamiento eficiente de los mercados de productos básicos en El Salvador Revista Política Económica Volumen I No 9 octubre noviembre de 1991 CENITEC El Salvador pags 3 6

²⁷ Vease Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimiento Diario Oficial No 235 tomo 233 23 de diciembre de 1971

²⁸ Ministerio de Planificación Plan de Desarrollo Económico y Social 1989 1994

²⁹ Ministerio de Planificación Op Cit pag 9

Este enfoque de la protección al consumidor que domino la primera fase del programa de estabilización y ajuste, fue modificado posteriormente en 1992 a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz entre el FMLN y el Gobierno salvadoreño, al haberse incluido en el texto final de los acuerdos en el tema económico y social, el compromiso del Gobierno de

“ Adoptar políticas y a crear mecanismos efectivos tendientes a defender a los consumidores, de acuerdo al mandato de la parte final del inciso 2o del artículo 101 de la Constitución Política Para el cumplimiento de este precepto constitucional el Gobierno se compromete a presentar a la Asamblea Legislativa, dentro de los 60 días de la firma del presente acuerdo, un proyecto de ley de protección al consumidor que contemple fortalecer el Ministerio de Economía, y que pudiera marcar un primer paso en la dirección de la eventual creación de una Procuraduría General de Defensa del Consumidor”³⁰

Es así como en mayo de 1992, se aprueba la primera Ley de Protección al Consumidor y se crea la Dirección de Protección al Consumidor como entidad responsable de su aplicación, sobre la base administrativa, organizacional y financiera de lo que fue hasta ese entonces la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía. Después de cuatro años de funcionamiento, en 1996 la Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley de Protección al Consumidor, la cual funciona a la fecha y que constituye el núcleo central del sistema de protección al consumidor.³¹

La Ley establece como objeto salvaguardar el interés de los consumidores mediante el establecimiento de normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado y que promuevan al mismo tiempo la sana competencia entre las empresas. Para tal efecto, la Ley faculta al Ministerio de Economía a emprender las siguientes acciones

³⁰ Acuerdos de Chapultepec Tema Económico y Social numeral 6 literal A

³¹ Decreto Legislativo No 666 Diario Oficial No 58 Tomo 330 del 22 de marzo de 1996

- i) Fijar y modificar los precios máximos de los bienes intermedios y finales de uso o de consumo y de los servicios en casos de emergencia nacional, siempre que se trate de productos esenciales,
- ii) Establecer medidas para evitar el acaparamiento y especulación de bienes y servicios,
- iii) Vigilar y supervisar el cumplimiento de la calidad, pesas y medidas de los productos básicos y estratégicos que se comercializan en el mercado nacional,
- iv) Orientar a los consumidores sobre las condiciones imperantes del mercado nacional, a fin de que este vele por sus propios intereses, y coadyuve a la competitividad del mercado,
- v) Sancionar conforme a la LPC y su reglamento las infracciones a la misma,
- vi) Ordenar la suspensión de la publicidad que por cualquier medio se haga de los bienes y servicios que contenga datos falsos que puedan inducir a engaño con relación al origen, calidad, contenido, precio, garantía, uso o efecto de los mismos, previa opinión del Consejo Nacional de la Publicidad,
- vii) Prohibir la importación de productos cuya comercialización se encuentre prohibida en su país de origen, y,
- viii) Procurar la solución de controversias entre proveedores y consumidores por medio de la conciliación y el arbitraje

Para efectos de su correcta aplicacion, la Ley conceptualiza los terminos Consumidor y Proveedor de la siguiente manera

i) **Consumidor o Usuario** Toda persona natural o juridica que adquiera, utilice, disfrute o reciba bienes o servicios de cualquier naturaleza, como resultado de resultado de una transaccion comercial Esta definicion incluye en la categoria consumidores a las empresas que adquieren bienes y servicios para su posterior transformacion y/o venta en el mercado³²

ii) **Proveedor** Toda persona natural o juridica de caracter publico o privado que desarrolle actividades de produccion, fabricacion, importacion, distribucion, comercializacion de bienes o prestacion de servicios a consumidores, como resultado de una transaccion comercial

Los derechos que reconoce la Ley de Proteccion al Consumidor como objeto de proteccion son los siguientes

- i) Derecho a ser protegido frente a riesgos contra la vida y la salud,
- ii) Derecho a ser debidamente informado de las condiciones de los productos o servicios que adquiera o reciba,
- iii) Derecho a denunciar ante autoridades competentes las violaciones a la LPC,
- iv) Derecho a elegir entre varias opciones en aquellos casos en que los productos o servicios entregados al consumidor sean de una calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida³³, y,

³² Esta definicion de consumidor que establece la legislacion salvadoreña contrasta con la acepcion general de consumidor que existe en la literatura economica y que prevalece en la normativa existente sobre el tema en las cuales se considera unicamente consumidor a la persona natural o juridica que adquiere utiliza o disfruta como destinatario final bienes o servicios de cualquier naturaleza

³³ Las opciones a que se refiere este derecho estan contenidas en el articulo 22 de la LPC que dice textualmente Si los productos o servicios se entregan al consumidor en calidad cantidad o forma diferente a la ofrecida este tendra las siguientes opciones a) Exigir el cumplimiento de la oferta b)

v) Derecho a reclamar por la via judicial el resarcimiento de daños y perjuicios

De manera general, la Ley de Proteccion al Consumidor establece las siguientes disposiciones

i) Obligacion de los vendedores al detalle de marcar en los empaques y envases, en carteles visibles o en otro medio, el precio de venta al consumidor

ii) Obligacion de colocar en los productos que se vendan envasados o empacados el peso, volumen o medida exacta de su contenido

iii) Imposibilidad de realizar pactos entre proveedores y consumidores que impliquen el cobro de intereses sobre intereses devengados y no pagados

iv) Prohibicion de ofrecer al publico cualquier clase de productos cuya fecha de vencimiento haya expirado o cuya masa, volumen, calidad o cualquier otra medida especificada se encuentre alterada

v) Exigencia a todos los comerciantes, tanto mayoristas como minoristas, de hacer publicas las condiciones y recargos que rigen para las ventas al contado y al credito para las diferentes mercancías ofrecidas al publico

vi) Requerimiento a todos los proveedores de bienes cuya venta incluya una garantia de uso o funcionamiento, de incluir en el contrato respectivo las condiciones, forma, plazo y lugar en que puede hacerse efectiva dicha garantia así como la identificacion de la persona natural o juridica que extiende la garantia

La reduccion del precio c) Aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido y d) La devolucion de lo que hubiere pagado Las opciones contenidas en las letras anteriores preferiran unas a otras segun el orden de su numeracion de manera que solo si el oferente se ha negado a cumplir con la opcion de la letra anterior tendra aplicacion la comprendida en la letra que le siga

vii) Exclusion automatica de los contratos entre consumidores y proveedores de todas aquellas clausulas que exoneren, atenuen o limiten la responsabilidad de los proveedores por vicio oculto en los bienes o servicios prestados y/o que impliquen una renuncia de los consumidores a los derechos reconocidos en la Ley de Proteccion al Consumidor o una limitacion al ejercicio de los mismos

viii) Restriccion de publicidad de bienes y servicios que incluya datos falsos, que puedan inducir a los consumidores a engaño en relacion al origen, calidad, cantidad, contenido, precio, garantia, uso o efecto de los mismos

ix) Obligacion de las empresas que ofrezcan promociones y ofertas especiales de bienes o servicios, de informar a los consumidores por cualquier medio visible, las condiciones y tiempo de duracion de las mismas asi como la cantidad y estado de los productos

x) Derecho de los consumidores a exigir por el pago de un bien o servicio el respectivo comprobante o factura en el que se detallen los componentes del pago efectuado

xi) Derecho de los consumidores a elegir entre cuatro opciones sucesivas que le compensen en aquellos casos en que le sean entregados bienes o servicios de calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida ³⁴

xii) Regulacion del pago de recargos tanto de proveedores como de consumidores en casos de incumplimiento de contratos de bienes o servicios ³⁵

³⁴ Las alternativas que ofrece la Ley son a) exigir el cumplimiento de la oferta b) la reduccion del precio c) aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido y d) la devolucion de lo que hubiere pagado (Articulo 22 de la Ley de Proteccion al Consumidor)

³⁵ El articulo 23 establece los casos siguientes a) En caso incumplimiento por causa de fuerza mayor o caso fortuito el proveedor debera devolver al consumidor la suma total adelantada b) Por incumplimiento por causa imputable al proveedor este debera devolver al consumidor la totalidad de la suma adelantada mas un recargo del 5% y c) Por incumplimiento del consumidor por desistimiento este tendra derecho a que se le devuelva la suma adelantada al proveedor menos un 5% en concepto de gastos administrativos

xiii) Derecho de los consumidores a que se les preste nuevamente un servicio sin costo alguno y en un plazo no mayor al pactado originalmente, cuando la prestación original no haya sido satisfactoria

xiv) Prohibición especial a las empresas de obligar a los consumidores a firmar en blanco, facturas, pagares, letras de cambio o cualquier otro documento de obligación o de efectuar cargos directos a cuentas de bienes o servicios que no hayan sido previamente aceptados por los consumidores

En cuanto a las disposiciones más específicas y que suponen un alcance más limitado de la Ley, se encuentran las siguientes

i) Obligación de todo productor, importador o distribuidor de productos alimenticios, bebidas, medicinas o productos que puedan incidir en la salud humana o animal, de imprimir en los envases o empaques de los productos especificados en el Reglamento de la LPC, el nombre de los ingredientes utilizados en la composición de los mismos ³⁶

ii) Obligación de todo productor, importador o distribuidor de productos alimenticios, bebidas, medicinas o productos que puedan incidir en la salud humana o animal, de cumplir estrictamente con las normas contenidas en el Código de Salud y con las regulaciones dictadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y del Ministerio de Agricultura y Ganadería

³⁶ El Reglamento de la LPC determina en su artículo 11 los alimentos sujetos a esta disposición: pastas alimenticias, maicenas, atoles y avenas, harinas de trigo, harinas de maíz nixtamalizadas, aceites, grasas y margarinas comestibles, leches fluidas y en polvo, sorbetes, paletas y yoghurts, gelatinas, flanes y espumosos, golosinas, jugos y bebidas, azúcar y sal, salsas, condimentos, sazonadores y especias, pastas y pures de tomate, tomatinas, cereales preparados, vinagres y aderezos, sardinas, macarelas, atunes y otros productos del mar, sopas y cremas deshidratadas, frutas en almibar y vegetales preparados, alimentos para niños y otros alimentos preparados. El artículo 11 del reglamento también aclara que esta disposición no será aplicable en casos de productos perecederos tales como carnes y embutidos que se vendan en porciones fuera del empaque original.

iii) Obligacion de todos los profesionales o instituciones que ofrezcan o vendan servicios de cumplir estrictamente con la etica de su profesion y con lo ofrecido a los clientes

iv) Obligacion de hospitales privados de presentar en la factura o comprobante de pago el detalle de los gastos hospitalarios que se cobran y en los que debe incluirse el precio y cantidad de las medicinas aplicadas asi como el precio de cada uno de los servicios prestados

12 La institucionalidad publica y privada del sistema de proteccion al consumidor

El sistema de Proteccion al Consumidor de El Salvador descansa fundamentalmente sobre la institucionalidad de la Direccion de Proteccion al Consumidor, creada como una dependencia del Vice Ministerio de Comercio e Industria del Ministerio de Economia y sobre la base de lo que fuera anteriormente la Direccion de Comercio Interno de dicho Ministerio

La Ley General del Presupuesto de la Nacion para el año fiscal de 1996 establecia para el Ministerio de Economia la funcion de promover el desarrollo economico y social mediante "el incremento de la produccion, la productividad y la racional utilizacion de los recursos economicos del pais, de igual **manera, garantizar precios justos a los productores, comerciantes y consumidores**" ³⁷ (el subrayado es nuestro)

Las prioridades en la asignacion de los recursos para el cumplimiento de esta funcion se reflejan en el cuadro No 1 que contiene el destino del gasto del Ramo de Economia segun Unidad Presupuestaria, dentro de cuya estructura el financiamiento a la Direccion de Proteccion al Consumidor representa unicamente el 7.8 % del total del financiamiento disponible para esa cartera de Estado

³⁷ Diario Oficial Tomo No 329 22 de diciembre de 1995 Pag 252

Por su parte, a la Direccion General de Proteccion al Consumidor (DGPC) en el mismo documento se le asigna como objetivo "Velar por el cumplimiento de la Ley de Proteccion al Consumidor y demas instrumentos legales que rigen la actuacion de la unidad, procurando una regulacion eficiente del mercado y promoviendo la libre competencia para garantizar precios justos al consumidor y remunerativos al productor y comerciante, asi como fomentar la existencia de consumidores informados en el mercado interno"³⁸

Cuadro No 1
Ministerio de Economia Destino Economico del Gasto
por Unidad Presupuestaria 1996
(en colones)

Unidad Presupuestaria	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Total	Porcentaje
1 Direccion y Administracion	13 794 615		13 794 615	18.3
2 Proteccion al Consumidor				
3 Energia Minas e Hidrocarburos	5 885 700		5 885 700	7.8
4 Estadistica y Censos				
5 Regulacion de Actividades de Empresas Mercantiles	4 166 265		4 166 265	5.5
6 Comercio e Inversion	12 574 315	141 115	12 715 430	16.9
7 Politica Comercial	3 435 330		3 435 330	4.6
8 Apoyo a instituciones inscritas	4 401 650		4 401 650	5.9
9 Apoyo a otras entidades	3 694 360	127 965	3 822 325	5.0
10 Financiamiento para la Estabilizacion y Fomento Economico	22 106 110	3 968 495	25 974 605	34.5
	1 000 000		1 000 000	1.3
	100		100	0.0
Total	71 058 445	4 137 575	75 196 020	100.00

Fuente: Diario Oficial del 22 de diciembre de 1995

³⁸ Ibid pag 259

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor³⁹, y al Reglamento Interno del Ministerio de Economía⁴⁰, la Dirección General de Protección al Consumidor a partir de 1992 absorbió las funciones de la Dirección de Comercio Interno y de Estabilización de Precios al mismo tiempo que asumió nuevas funciones derivadas de la aprobación de la Ley de Protección al Consumidor, estableciéndose los siguientes mecanismos para la tutela de dichos derechos

i) Desarrollar campañas divulgativas y educativas en torno a la Ley y al Reglamento de Protección al Consumidor

ii) Procurar la conciliación entre consumidores y proveedores

iii) Realizar inspecciones y sondeos de mercado con el fin de vigilar y supervisar el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de su reglamento

iv) Hacer cumplir los instrumentos legales que rigen la actuación de la DGPC

v) Vigilar y supervisar el comportamiento de los precios y el cumplimiento de la calidad, pesas y medidas de los productos básicos y estratégicos que se comercializan en el mercado interno

vi) Aplicar las medidas necesarias para evitar el alza inmoderada de los precios, acaparamiento, escasez, mala calidad y cualquier otra práctica lesiva en el comercio de los productos esenciales y en la prestación de servicios

viii) Dictar medidas instructivos y demás disposiciones que tiendan a lograr una efectiva protección a los consumidores propiciado a su vez la sana competencia en el mercado

³⁹ Diario Oficial No 209 tomo 333 del 6 de noviembre de 1996

⁴⁰ Acuerdo No 60 del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía publicado en el Diario Oficial No 36 tomo 314 del 24 de febrero de 1992

ix) Vigilar el cumplimiento y la correcta aplicacion de las tarifas de los servicios esenciales que se prestan en el mercado interno

x) Orientar al consumidor sobre las condiciones imperantes en el mercado interno a fin de que este vele por sus propios intereses y coadyuve a la estabilidad de tal mercado

xi) Realizar estudios tecnicos, investigaciones y diseño de mecanismos tendientes a garantizar el normal abastecimiento de los bienes esenciales al mercado interno

xii) Realizar analisis tecnicos e investigaciones orientadas a asegurar y facilitar la apertura y operacion de establecimientos productivos o comerciales, cuando existan presiones de monopolios, oligopolios o grupos tendientes a evitar su apertura y operacion, o que esten siendo obligados a operar en desventaja

xiii) Hacer cumplir las disposiciones que la Ley Reguladora del Deposito, Transporte y Distribucion de Productos de Petroleo le conferia anteriormente a la Direccion de Comercio Interno y Estabilizacion de Precios

En el año 1996, presupuestariamente las actividades de la DGPC se reducen basicamente a cuatro, siendo estas

“Verificar el cumplimiento de la Ley de Proteccion, mediante la realizacion de inspecciones y auditorias a nivel nacional

Realizar sondeos de mercado para conocer el comportamiento de los productos de la canasta basica

Dictar medidas tendientes a proteger el interes de los consumidores, permitiendo que estos tengan un conocimiento real de las características de los bienes y servicios que se les ofrecen, generando en ellos la confianza en la autenticidad de las mismas

Controlar el establecimiento de intereses cobrados en el comercio en sus

operaciones de compraventa, con el objeto de evitar abusos en los precios finales al consumidor ⁴¹

La LPC concede al Ministerio de Economía la facultad de ejercer vigilancia y control para el debido cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley, a través de los delegados nombrados por la Dirección General de Protección al Consumidor

El reglamento de la LPC define para los delegados las siguientes facultades

- i) Solicitar a las empresas información verbal y escrita
- ii) Tener acceso a los establecimientos, bodegas, oficinas administrativas y registros pertinentes
- iii) Recoger muestras al azar y demás pruebas que se consideren convenientes para determinar el cumplimiento o incumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Protección al Consumidor y en su reglamento

Esta función de vigilancia y control puede realizarse de oficio o por denuncias presentadas ante la Dirección de Protección al Consumidor

Se establece que las denuncias de violaciones a la Ley de Protección al Consumidor podrán hacerse de manera verbal o escrita en las oficinas de la Dirección de Protección al Consumidor, en donde se deberá abrir un expediente individual para cada caso. Esta apertura también podrá hacerse de oficio cuando los delegados de esta Dirección comprueben infracciones a la Ley luego de realizar las inspecciones correspondientes

El procedimiento para investigar una denuncia se inicia con la apertura del expediente y su posterior notificación a la persona natural o jurídica denunciada

⁴¹ Diario Oficial No 209 tomo 333 pag 258

A pesar de que ni la Ley ni su reglamento establecen el periodo de tiempo que debera transcurrir entre la apertura del expediente y la notificacion al interesado, si se señala un maximo de tres dias habiles a partir de la notificacion, para llevar a cabo una audiencia de conciliacion con el denunciante. Dentro de este termino, la persona o empresa notificada podra solicitar la apertura de pruebas por ocho dias habiles, contados a partir de la notificacion, dentro de las cuales podran presentarse a la DGPC las pruebas que se estimen pertinentes al caso.

Independientemente de si la persona o empresa denunciada hace o no uso de su derecho a solicitar la apertura de pruebas, la DGPC debera llevar a cabo la audiencia de conciliacion entre ambas partes para buscar la solucion a la controversia mediante lo que se denomina 'solucion conciliatoria razonable', la cual debera cumplirse a mas tardar dentro de los tres dias siguientes a la aceptacion de ambas partes.

Si la conciliacion entre ambas partes no es posible, la DGPC debe dejar el expediente en estado de resolver por el tiempo que sea necesario y en base a las pruebas presentadas por los consumidores y/o recabadas por sus delegados, debera emitir una resolucion que no admita recurso alguno.

En aquellos casos en que la resolucion de la DGPC implique una sancion para una persona o empresa, esta debera hacerse efectiva dentro de los tres dias habiles despues de entregada su notificacion. Caso contrario, la DGPC enviara a la Fiscalia General de la Republica una certificacion de la resolucion, con el objeto de que haga efectiva la sancion conforme a los procedimientos comunes.

En cuanto a las sanciones previstas por la Ley, estas se impondran de acuerdo a la gravedad de la infraccion y de forma progresiva, oscilando entre la simple amonestacion escrita en aquellos casos en que la infraccion sea cometida por primera vez, hasta llegar a un maximo de \$200,000.00 por tercera reincidencia en la comision de una misma falta.

Por otra parte, la Ley contempla la posibilidad de que el Ministerio de Economía publique en cualquier medio de comunicacion social el nombre de las empresas que se hagan acreedoras de sanciones junto con los motivos de las mismas, cuando se considere que la naturaleza y el daño ocasionado ameriten este tipo de publicidad

En aquellos casos en que las infracciones a la LPC supongan infracciones al Codigo Penal, la DGPC ademas de imponer las sanciones contempladas en la Ley, estara obligada a informar a la Fiscalia General de la Republica para que esta proceda en la forma legal que corresponda ⁴²

Para la puesta en practica de todos estos mecanismos de proteccion al consumidor, el presupuesto disponible de la Direccion de Proteccion al Consumidor en el año fiscal 1996 fue de ¢5,888,700 00, de los cuales los gastos administrativos ascendieron a mas 50%, en claro contraste con las funciones de educacion y servicios al consumidor que apenas representaron el 16% (ver cuadro No 2)

La Direccion del Consumidor tiene un total de 90 empleados (as) y su organizacion interna depende de un Director General, un Sub- Director y tres jefes de departamentos Administracion, Educacion y Servicios al Consumidor, e Inspeccion y Verificacion de Normas En el periodo comprendido entre 1992 y 1998, esta dependencia ha contado con un total de 4 Directores Generales, que en promedio han ejercido su cargo durante administraciones con una duracion de 18 meses

⁴² El articulo 35 de la LPC señala especialmente entre los casos que deberan notificarse a la Fiscalia los siguientes divulgacion de hechos falsos exagerados o tendenciosos o empleo de otros medios artificiosos fraudulentos que producen desequilibrio en el mercado interno de mercancías salarios o títulos valores negociables (agiotaje) propagacion de hechos falsos o uso de cualquier maniobra o artificio para la consecucion del alza de precios de alimentos o articulos de primera necesidad (especulacion) venta en ejercicio de actividades mercantiles como legitimos genuinos u originales en todo o en parte de productos materias que no lo fueren (defraudacion comercial) uso de pesas y medidas falsas o alteradas en el ejercicio de actividades mercantiles o su mera tenencia en poder de comerciantes envenenamiento contaminacion adulteracion o corrupcion de modo peligroso para la salud de aguas o sustancias alimenticias o medicinales o de otra naturaleza destinadas al so publico (corrupcion o envenenamiento) y el empleo en la fabricacion de productos destinados al consumidor en forma peligrosa para la salud de procedimientos y sustancias prohibidas por las leyes o dosis terapeuticas impropias

Cuadro No 2
Dirección General de Protección al Consumidor
Asignación Presupuestaria

Linea de Trabajo	Monto	Porcentaje
Dirección y Administración	3 042 830	51 7
Educación y Servicios al Consumidor	969 825	16 5
Inspección y Verificación de Normas	1 873 045	31 8
Total	5 885 700	100 0

Fuente: Diario Oficial del 22 de diciembre de 1995

No obstante, el marco jurídico que regula el sistema de protección al consumidor en El Salvador no contempla desde ninguna perspectiva el derecho ni la posibilidad de participación de los consumidores y/o de sus organizaciones dentro del proceso de toma de decisiones que afecten sus intereses ni de emprender acciones autónomas en defensa de sus derechos, en la práctica desde 1989 se ha observado en El Salvador la emergencia de un movimiento social en torno a este tema, el cual se perfila ya como el germen de un movimiento consumerista más amplio y con mayor capacidad de incidencia

En 1989, en el seno del movimiento social que trataba de enfrentar y proponer alternativas a los efectos del Programa de Ajuste Estructural en su fase de estabilización, se organiza el Comité de Defensa del Consumidor como un instrumento social para frenar el alza en el costo de la vida y la pérdida del poder adquisitivo de los sectores populares. Esta iniciativa fue respaldada por la Coordinadora Nacional de la Mujer Salvadoreña (CONAMUS), el Consejo de Comunidades Marginales (CCM), la Federación de Cooperativas de Consumo (FEDENCONSUMO) y el Consejo Coordinador para el Desarrollo de las Comunidades San Roque (CCDSR)⁴³

⁴³ Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) Plan Estratégico 1995-1997 pag. 4

En sus inicios, este Comité estuvo formado por dos representantes de cada una de estas instituciones, quienes se reunían periódicamente con el objetivo de coordinar actividades conjuntas tendientes a elevar el perfil público de la problemática del costo de la vida⁴⁴, principalmente de cara a la política de liberalización de los precios

En 1990 esta coordinadora interinstitucional abre paso a la creación de la unidad ejecutora, la cual asumió como tareas la preparación de un anteproyecto de Ley de Estabilización de Precios de Consumo Básico, y la organización de actividades de movilización en contra del alza en el costo de la vida así como de apoyo a las propuestas del movimiento social por frenar esta tendencia en los precios. Posteriormente, y por acuerdo de las cuatro organizaciones que la integraban, esta unidad se transformó en 1991 en una instancia independiente tras una visión más amplia de la defensa del consumidor, y sobre todo, con el objetivo de convertirse en “una organización social de nuevo tipo, capaz de generar influencia y propuestas de solución a los graves problemas de los consumidores salvadoreños, e independiente de estructuras partidarias y/o de influencias políticas”⁴⁵

La propuesta de Ley de Estabilización de Precios de Consumo Básico fue presentada a la mesa de negociación del FMLN y del Gobierno salvadoreño, y esta intervención del CDC se concretizó en la inclusión de un acuerdo específico sobre el tema de la protección al consumidor en el texto final de los acuerdos del tema económico y social. Sin embargo, es preciso destacar que el énfasis que el planteamiento del CDC tenía en esa propuesta sobre el tema del alza en los precios de la canasta básica, tuvo como resultado que el acuerdo sobre protección al consumidor se ubicara en el bloque de medidas a implementarse para compensar los efectos sociales del programa de ajuste estructural⁴⁶

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Entrevista con Armando Flores Director de CDC 2 de julio de 1998

⁴⁶ Acuerdos de Chapultepec Tema Económico y Social numeral 6

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, el CDC asume la iniciativa en la preparacion y presentacion a la Asamblea Legislativa del primer anteproyecto de Ley de Proteccion al Consumidor, que serviria de base para la discusion, elaboracion de contrapropuestas y redaccion final del texto final de dicha ley en mayo de 1992. A finales de 1992, y en medio de un contexto de mayor reconocimiento de la labor del Comité de Defensa del Consumidor, esta entidad se transformo en una Fundacion de Utilidad Publica bajo el nombre de Centro de Defensa del Consumidor, como se le conoce actualmente ⁴⁷

El CDC es miembro pleno de la organizacion mundial de organizaciones de consumidores **Consumers International**, a la cual ingreso en 1993. Esta pertenencia le ha dado al CDC la posibilidad de acceder a mayores recursos financieros y tecnicos para el fortalecimiento institucional y adicionalmente le ha permitido asumir en el trabajo institucional la experiencia y principios rectores que orientan al movimiento consumerista a nivel mundial.

Actualmente el CDC cuenta con una planilla de 20 empleados que laboran a tiempo completo en la institucion y cuenta con un presupuesto anual de aproximadamente 4.3 millones de colones, para la ejecucion de cuatro programas: Programa de Servicios al Consumidor, Programa de Participacion Ciudadana, Programa de Fortalecimiento Institucional, y Programa de Cabildeo e Incidencia Política.

Los mecanismos que esta institucion utiliza con mayor frecuencia para ejercer la defensa de los derechos del consumidor, son los siguientes:

- a) **Asesoría y asistencia jurídica** a los consumidores en aquellos casos en que se han violado los derechos que les garantiza la Ley de Protección al Consumidor, por parte de empresas privadas o publicas.

⁴⁷Si bien la Asamblea General en la que se acordó crear la Fundación de Utilidad Pública 'Centro para la Defensa del Consumidor' así como la aprobación de sus estatutos tuvo lugar a finales de 1992, la personería jurídica les es otorgada hasta 1995 (aclaración de la autora).

- b) **Informacion y orientacion** al consumidor sobre el contenido de sus derechos y sobre la forma en que puede hacerlos efectivos ante el Estado y las empresas. Esta informacion y orientacion tambien incluye la divulgacion de los riesgos y/o peligros que entraña el consumo de determinados productos o de la adopcion de ciertos patrones de consumo desvinculados de las necesidades reales de las personas y/o de la capacidad adquisitiva de las familias. Estas acciones tienen un caracter permanente y experimentan diferencias en el contenido o en su enfasis de acuerdo a la coyuntura que experimenta la publicidad y la demanda en el mercado, como por ejemplo epoca de inicio del año escolar, temporada de navidad, temporada de vacaciones, etc
- c) **Publicaciones** periodicas y divulgacion de materiales de educacion y orientacion al consumidor. En esta area destaca la publicacion de la revista Consumo Derecho dedicada exclusivamente al tratamiento de temas de interes para los consumidores y que no contiene ningun tipo de publicidad comercial
- d) Actividades de **lobby** en la Asamblea Legislativa para incidir en la aprobacion de nueva legislacion y reformas a la legislacion vigente relacionada con el interes de los consumidores. Estas actividades incluyen reuniones bilaterales con diputados de las diferentes fracciones legislativas representadas en la Asamblea Legislativa así como audiencias especiales con las comisiones legislativas que son responsables de dictaminar sobre determinado marco legal. En menor medida, se desarrollan actividades de acercamiento con dirigentes de las gremiales empresariales y funcionarios del Gabinete Economico
- e) Creacion de espacios para la **opinion y el debate publico** sobre temas relacionados con la Proteccion al Consumidor, tales como seminarios, conferencias y foros
- f) **Investigaciones sobre precio, calidad, pesas y medidas** de los bienes y servicios que conforman la canasta basica, cuyos resultados son dados a conocer publicamente en conferencias de prensa y a traves de la revista Consumo Derecho

2 Avances y limitaciones del sistema salvadoreño de protección al consumidor

2.1 Avances del Modelo Salvadoreño

Debe reconocerse el rápido avance que el sistema de protección al consumidor ha logrado en los últimos 10 años en relación al resto de países de la región centroamericana, principalmente en lo que respecta a la aprobación y vigencia de una legislación especializada en el tema así como a la existencia de una institucionalidad pública correspondiente

En esta misma línea se destaca el proceso de perfeccionamiento experimentado por la legislación e institucionalidad básicas de que dispone la Protección al Consumidor en El Salvador ya que si se compara el contenido de la Ley aprobada en 1996 en relación a la de 1992, es evidente que la Ley de 1996 muestra un avance sustancial en términos de la ampliación y precisión de los derechos a tutelar, de los instrumentos y procedimientos a utilizar y, como se expuso anteriormente, en materia de vinculación de este tema con las regulaciones existentes en otras áreas, principalmente en el área tutelada por el Código de Salud y en el área de la metrología verificación y certificación de la calidad⁴⁸

En el campo de la participación ciudadana y de la emergencia de mecanismos privados para ejercer la defensa de los derechos del consumidor son innegables los pasos iniciados por las organizaciones sociales en El Salvador y que desembocaron en la creación y funcionamiento y resultados del Centro para la Defensa del Consumidor, principalmente si se analiza su accionar desde la perspectiva de su incidencia en la configuración del marco jurídico que sirve de base para el funcionamiento del actual sistema de protección al consumidor. Adicionalmente debe tomarse en consideración el hecho que el CDC actualmente constituya el modelo institucional que sirve de base a la Oficina Sub Regional de Consumers International para Centro América y el Caribe hispanoparlante para el desarrollo de organizaciones de consumidores en la región centroamericana

⁴⁸ Ver artículos 10 y 29 de la Ley de Protección al Consumidor

2.2 Limitaciones del Modelo Salvadoreño

No obstante, y sin pretender atenuar los importantes desarrollos alcanzados por el sistema salvadoreño de protección al consumidor, en el persisten las siguientes debilidades

a) *Indefinición de la Política de Protección al Consumidor*

En términos generales, puede afirmarse que no existe en El Salvador una Política de Protección al Consumidor claramente definida ni tampoco articulada a los objetivos e instrumentos de la estrategia de desarrollo que se implementa en el país desde 1989 hasta la fecha

En relación a este punto, es notoria la falta de un tratamiento explícito de este tema en el contenido del Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999 el cual formalmente constituye el principal instrumento de la política económica y social de la presente administración, y que refleja las prioridades de la agenda económica y social del Gobierno ⁴⁹

Este documento, a diferencia del Plan de Gobierno del período 1989-1994, no contiene ninguna alusión explícita a la Política de Protección al Consumidor que se plantea desarrollar en el período en mención y únicamente se hace referencia a este tema cuando se exponen los objetivos, estrategia y medidas de la Política de Regulación en los sectores de Telecomunicaciones, Energía Eléctrica, Agua Potable y Recursos Hídricos, Servicios Portuarios, Comunicaciones, y Transporte,

⁴⁹ Véase Gobierno de El Salvador 'El Salvador País de Oportunidades' Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999. En El Salvador el Plan de Desarrollo y Social no constituye fuerza legal ya que ni la Constitución Política ni ninguna ley secundaria regula su elaboración, ejecución o cumplimiento. Este documento, a diferencia del Presupuesto General de la Nación, constituye solamente un orientador de los objetivos y metas de la política económica y social del Gobierno durante un quinquenio, el cual coincide con la duración del mandato presidencial en el país. Ni los ministerios ni las instituciones estatales o autónomas están obligadas por ley a cumplir con lo estipulado en el plan, pero se espera que orienten sus estrategias institucionales y sus recursos hacia el cumplimiento de los objetivos específicos que les corresponden en las diferentes áreas de política. (Nota de la autora)

en el contexto del proceso de Modernización del Estado, entendida principalmente como privatización de los servicios públicos⁵⁰

El énfasis de este plan parece estar enfocado más bien hacia el desarrollo de una Política de Regulación para el período 1994-1999, en la cual el interés parece centrarse más bien en el tema de la Defensa de la Libre Competencia, del cual aparentemente se derivaría la protección de los consumidores y la garantía de los niveles mínimos de calidad y confiabilidad, que se plantea como uno de los objetivos de la Política de Regulación

De acuerdo al Plan del Gobierno

*“La regulación tiene como objetivo central proveer un marco que establezca reglas del juego claras, con credibilidad, a fin de a) crear condiciones que incentiven la inversión y el constante progreso tecnológico, b) limitar el poder monopolico mediante el establecimiento de condiciones de mercado que estimulen la competencia y la competitividad, c) **velar por la protección de los usuarios, garantizar niveles mínimos de calidad y confiabilidad** y d) reducir los costos de transacción de los sectores privados⁵¹ (el subrayado es nuestro)*

Por el lado de la institucionalidad que haría posible este tipo de regulación económica, se menciona la necesidad de contar con instituciones que, en la medida de lo posible, sean lo menos permeable al embate político, altamente especializadas, eficaces para regular y garantizar la competencia y limitar el poder monopolico donde es inevitable que exista, evitar la competencia desleal y proteger la salud de los consumidores y el medio ambiente. Además, deben estar en condiciones de supervisar y vigilar sin obstruccionismo ni burocratismo y en capacidad de sancionar para hacer cumplir la regulación⁵². Sorprendentemente el Plan del Gobierno no asigna a la Dirección de Protección al Consumidor ni a la

⁵⁰ Ibid pags 53 56

⁵¹ Ibid pag 54

⁵² Ibid pag 55

Ley de Protección al Consumidor ningún rol específico dentro del proceso de regulación de los servicios públicos, la cual tendería más bien a descansar en la superintendencia creada para el sector de servicios públicos que es sujeto de privatización en este periodo, es decir, Superintendencia de Energía y Telecomunicaciones

Esta desarticulación entre las actividades de Protección al Consumidor desarrolladas por el Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Protección al Consumidor con referencia al contenido y la ejecución del Plan de Desarrollo 1994-1999, en la práctica estaría generando condiciones desfavorables para el funcionamiento adecuado del sistema actual de Protección al Consumidor, incluyendo la posibilidad de que este sistema se convierta en un instrumento del desarrollo económico y social en los términos que lo sugiere el texto del artículo 101 de la Constitución Política

b) *Monopolio Estatal de la Protección al Consumidor*

Esta limitante resulta de la constatación de que el sistema de Protección al Consumidor vigente en El Salvador está concebido y diseñado sobre la base de un esquema público, en la que el rol activo le corresponde al Estado en tanto que los consumidores (as) y las instituciones sociales que los representan se ven relegados a un rol pasivo, que se limita a confiar en que el Estado tutele sus derechos y poner denuncias cuando sus derechos sean violentados a la espera que funcionen los mecanismos públicos de investigación y sanción a las empresas infractoras

De alguna forma, puede afirmarse que el marco jurídico que rige el funcionamiento del sistema de protección al consumidor en El Salvador asigna al Estado el monopolio de la Protección al Consumidor dentro del sistema y que más allá de declaraciones abstractas sobre la necesidad de que los consumidores (as) se auto-protejan, la legislación y la institucionalidad correspondiente se encargan *ex-ante* de excluir y/o inhibir la participación de la sociedad civil en estos procesos

En efecto, tanto en la legislación e institucionalidad básica como en la relacionada, es evidente que las funciones fundamentales de información y educación de los consumidores, verificación y monitoreo recepción e investigación de las denuncias así como la aplicación de sanciones, recaen exclusivamente en las dependencias públicas que conforman este sistema, sin que contemple la posibilidad de participación real de los consumidores (as), sea a través de organizaciones o de instituciones no gubernamentales especializadas

Esta característica del sistema de Protección al Consumidor constituye probablemente el mayor obstáculo que enfrentaría en el corto plazo la implementación de una propuesta para el funcionamiento de un sistema privado de Protección al Consumidor complementario que pudiera complementar al sistema público e inclusive sustituirlo en algunas tareas y funciones

c) *Debilidad de la institucionalidad pública sobre la cual descansa el sistema de protección al consumidor*

En primer lugar, puede señalarse el hecho de que el Ministerio de Economía continúe “arrastrando” como objetivo la garantía de precios justos para los consumidores, productores y comerciantes, tras la cual todavía subyace la identificación de Protección al Consumidor con Protección del Ingreso. Con este enfoque se incurre no solo en una contradicción con los postulados básicos de la política económica vigente sino que al mismo tiempo le imprime a la función de protección al consumidor una visión extremadamente limitada, en su alcance y en sus mecanismos de tutela

En segundo lugar, se observa una tendencia a privilegiar los instrumentos punitivos de la legislación en relación a las acciones preventivas y/o a la creación de una presión social favorable al respeto de los derechos de los consumidores, que se refleja en la desigual participación presupuestaria que tienen los rubros de “Educación y Servicios al Consumidor versus Inspección y Verificación de Normas”, con lo cual se reproducen y/o

refuerzan las practicas fiscalizadoras y altamente intervencionistas desarrolladas en las decadas pasadas por el Ministerio de Economia a traves de la Direccion de Control de Precios y Comercio Interno

Una tercera situacion que explica la debilidad institucional que caracteriza a la Direccion de Proteccion al Consumidor es la escasez de recursos destinados a su presupuesto, la cual limita en la practica la efectividad y la eficiencia de los mecanismos que la Ley le otorga para tutelar los derechos de los consumidores

Finalmente, debe destacarse el alto grado de dependencia que a nivel operativo y a nivel politico caracteriza el funcionamiento y toma de decisiones de la Direccion de Proteccion al Consumidor. Esta situacion proviene en primer lugar del hecho de que esta considerada una unidad presupuestaria adscrita al Ministerio de Economia, y por ello sujeta a las directrices, prioridades y procedimientos impuestos por dicha secretaria de Estado, que la situan en una posicion desde la que dificilmente puede actuar con agilidad y oportunidad en la respuesta a las situaciones cambiantes que plantean las relaciones de consumo en el mercado. En segundo lugar, su dependencia proviene del caracter de "puesto de confianza" que se le ha asignado a la puesto de Director General de Proteccion al Consumidor, el cual define un perfil para los candidatos al puesto que se inclina mas hacia criterios y valoraciones politicas que hacia criterios tecnicos y/o de idoneidad para ejercer una gestion transparente, eficaz e independiente

d) *Alta dispersion de regulaciones relacionadas al tema*

Pese a que se ha logrado avanzar en una integracion de los instrumentos basicos relacionados con la Proteccion al Consumidor en El Salvador, todavia persiste una alta dispersion de medidas regulatorias vinculadas con este tema en los campos de la alimentacion, transporte, vivienda, servicios de agua y alcantarillados, electricidad y telecomunicaciones, servicios financieros, entre muchos otros

A manera de ejemplo, puede mencionarse el hecho que una actividad como lo es la verificación de la calidad, pesos y medidas de los productos es actualmente responsabilidad de tres instituciones que funcionan de manera paralela dentro del sistema la Dirección General de Protección al Consumidor⁵³, Municipalidades⁵⁴, y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)⁵⁵

Otra dimensión de este problema la constituye la falta de armonización de las funciones de protección al consumidor de los Gobiernos Municipales con el Gobierno Central, principalmente en las áreas de Salud Pública y Economía, la cual se traduce finalmente en una indefinición de funciones y un bajo nivel de cumplimiento. Así, el Código Municipal establece claramente entre las funciones de los Gobiernos Municipales la supervisión de precios, pesas y medidas, que es al mismo tiempo una atribución del Ministerio de Economía. De igual forma, se les atribuye a los municipios la responsabilidad de promover y desarrollar programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades en términos similares a las funciones que el Código de Salud le impone al Ministerio de Salud, por medio de la Dirección Nacional de Salud⁵⁶

A esta dispersión debe añadirse la falta de mecanismos concretos y procedimientos definidos que tanto en la teoría como en la práctica logren vincular las actividades de las instituciones y dependencias que conforman el sistema público de Protección al Consumidor o al menos les permitan compartir información para la planificación y coordinación interinstitucional, incluyendo a los Gobiernos Municipales

Se configura así un sistema caracterizado por bajos niveles de eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos y por la duplicidad de acciones y competencias que sumado a la carencia estructural de recursos

⁵³ Vease literal c del artículo 5o de la Ley de Protección al Consumidor

⁵⁴ Vease artículo 4o del Título III del Código Municipal

⁵⁵ Vease Decreto Legislativo No 287 Diario Oficial del 10 de agosto de 1992

⁵⁶ Vease Código de salud Decreto Legislativo No 995 publicado en el Diario Oficial No 86 tomo 229 del 11 de mayo de 1988

presupuestarios de estas instituciones y dependencias, pinta una panorama poco alentador para la efectiva protección de los derechos de los consumidores

e) *Incipencia de los mecanismos privados de protección al consumidor*

No obstante los avances alcanzados por el Centro para la Defensa del Consumidor desde su fundación hasta la fecha, todavía en El Salvador no existe un movimiento de consumidores con la capacidad de asumir un rol activo en la defensa de los intereses de los consumidores y con la fuerza para ser reconocido como un interlocutor válido por el Gobierno y por la empresa privada

Esta falta de desarrollo del movimiento de consumidores y de los mecanismos privados de protección de sus derechos, es la síntesis de muchos factores de tipo cultural, político, históricos y económicos, que limitan la participación e incidencia de la sociedad civil no solo en el cumplimiento de los objetivos de la Ley de Protección al Consumidor sino inclusive en el mismo ámbito desde el cual es posible velar por el respeto de los Derechos del Consumidor universalmente aceptados

En esta situación incide en primer lugar la ausencia en los consumidores salvadoreños de una cultura que promueva el conocimiento y ejercicio de sus derechos, la que a su vez es el reflejo de la falta de cultura de participación ciudadana que existe en el país y que limita los esfuerzos por promover la organización y a la movilización en la esfera del consumo de bienes y servicios así como en otros ámbitos de la vida social. Hasta una época muy reciente, la historia salvadoreña mostraba una marcada tendencia hacia la manipulación política de los movimientos sociales y a la represión constante de sus actividades y de los espacios para la expresión de sus demandas. No obstante esta situación se ha transformado substancialmente a partir de la firma de los Acuerdos de Chapultepec, todavía está por construirse el sistema de valores y de creencias que tenga la capacidad de generar en la ciudadanía un

compromiso real con la participacion y con el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, entre estos, sus derechos y responsabilidades como consumidores en el mercado

En esta situacion tambien incide la ausencia de protagonismo de la sociedad civil en el proceso que culmino con la aprobacion de la Ley de Proteccion al Consumidor, ya que esta se presento en la practica como la concrecion de un acuerdo politico entre el Gobierno y la guerrilla en el marco de la negociacion de algunas medidas compensatorias a los efectos negativos del Ajuste Estructural sobre el ingreso de la poblacion. En tal sentido, el interes por el tema de la Proteccion del Consumidor y de la participacion de las organizaciones privadas de consumidores en el cumplimiento de los objetivos de la Ley, hasta ahora no ha podido ser considerada por el Estado, la empresa privada ni por la misma sociedad civil, como un tema estrategico dentro de la agenda nacional para el desarrollo economico y social. Se percibe mas bien, una tendencia a asociar la discusion de estos temas a una forma de prolongacion de la negociacion politica entre el Gobierno y los sectores de la oposicion politica, de forma ajena a la ciudadania⁵⁷

Un tercer factor explicativo es la renuencia tanto del Gobierno como de amplios sectores de la empresa privada a aceptar el papel que las organizaciones de consumidores, y en particular el CDC, pueden desempeñar dentro del cumplimiento de los objetivos de una economia de mercado que funcione en base a la libre competencia y al respeto de los derechos de los consumidores. Esta resistencia tiene muchas explicaciones, entre las que es interesante destacar las siguientes

⁵⁷ Respecto a este punto vale la pena aclarar que no obstante el CDC presento ante la mesa de negociacion la iniciativa que culmino con la inclusion del tema de la proteccion al consumidor en el texto de los Acuerdos de Paz, el nivel de representatividad social de esta institucion en ese entonces era aun bastante limitada y el espiritu que animaba la iniciativa era estrictamente la proteccion del ingreso mediante la regulacion de precios de los productos de la canasta basica y no en si el contenido mas amplio del tema de los derechos del consumidor que se encuentran plasmados en la Ley. En otras palabras puede afirmarse que el tema de la Proteccion al Consumidor no fue puesto en la agenda politica del pais como resultado de una amplia movilizacion y presion ciudadana a partir de una mayor conciencia y/o compromiso en torno al tema

- i) La estrategia aplicada para la defensa de los intereses de los consumidores en sus primeras etapas se caracterizo por una actitud abiertamente confrontativa con el Gobierno y contra las politicas de estabilizacion y ajuste, la cual sirvio como insumo de la oposicion politica en contra de la gestion del Presidente Alfredo Crsitiani y de los grupos empresariales ligados a esa administracion,
- ii) Los planteamientos iniciales del CDC mostraron una debil sustentacion tecnica e instrumental asi como una vision limitada de la proteccion al consumidor, circunscrita a la aprobacion de controles de precios de los productos de la canasta basica. Esta debilidad inicial del CDC favorecio la constante descalificacion de los analisis y propuestas de esta institucion por parte del Gobierno y de las gremiales empresariales, y abrio paso a una actitud de escepticismo en torno a la validez y legitimidad de las demandas de las organizaciones sociales frente al tema de los derechos del consumidor, la cual no ha sido modificada pese a los avances en el trabajo institucional del CDC, y
- iii) El conflicto de intereses que se genera a partir de la divulgacion de los resultados de pruebas de calidad aplicada a productos asi como de violaciones a los derechos del consumidor cometidos por empresas privadas y publicas, como resultado del funcionamiento de mecanismos privados de defensa de los consumidores auspiciados por entidades privadas, como el CDC. Dada la ausencia de una tradicion de uso y aceptacion de estos mecanismos como una via que conduce al mejoramiento de la oferta de las empresas, el medio comunmente utilizado para resolver este conflicto generalmente se ubica en el nivel mas superficial del problema, el cual viene dado por la descalificacion de los resultados de las pruebas o de las denuncias a partir de una supuesta manipulacion politica de estos instrumentos

f) Tendencia a mezclar la protección al consumidor con la protección de la competencia

Esta tendencia se origina en las doble función que se le asigna a la Dirección de Protección al Consumidor de garantizar los derechos del consumidor y velar por la sana competencia, en el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, que en el literal h) del artículo 4o establece como una de las funciones de la Dirección General de Protección al Consumidor

*“Dictar medidas, instructivos y demás disposiciones que tiendan a lograr una efectiva protección de los consumidores, **propiciando a su vez la sana competencia en el mercado**”⁵⁸*

Por otra parte, el Reglamento Interno del Ministerio de economía, asigna a esta Dirección la responsabilidad de

*Realizar análisis técnicos e investigaciones orientadas a asegurar y facilitar la apertura y operación de establecimientos productivos o comerciales, **cuando existan presiones de monopolios, oligopolios o grupos** tendientes a evitar su apertura y operación, o que estén siendo obligados a operar en desventaja”⁵⁹ (el subrayado es nuestro)*

Esta duplicidad en los ámbitos de acción que se determinan a la Dirección de Protección al Consumidor, se refuerza con la propuesta del Banco Mundial de incluir como una prioridad para el proceso de modernización del marco legal e institucional en El Salvador, el fortalecimiento de la política de competencia y de protección al consumidor a través de una estrategia que tiene como principal instrumento la transformación de la actual Dirección de Protección al Consumidor en una agencia más

⁵⁸ Decreto Ejecutivo No 109 publicado en el Diario Oficial No 209 tomo 333 del 6 de noviembre de 1996

⁵⁹ Ver Acuerdo No 60 del Órgano ejecutivo en el ramo de Economía publicado en el Diario Oficial No 36 tomo 314 del 24 de febrero de 1992

autónoma y con jurisdicción en las actividades de protección al consumidor y de protección de la libre competencia⁶⁰

Esta propuesta del Banco Mundial trataría de reproducir en El Salvador la experiencia del Instituto de Competencia y del Consumidor del Perú (INDECOPY), y sugiere la creación del Instituto de Defensa del Consumidor y de la Competencia (IDECCO), como entidad responsable de la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor y de la Ley de Defensa de la Libre Competencia, que está pendiente de aprobación dentro de la agenda económica gubernamental. El objetivo de esta reforma sería otorgarle al Estado los instrumentos legales y administrativos que le permitan actuar en los casos de prácticas monopolísticas y restricciones derivadas de acuerdos comerciales que pongan en peligro la libre competencia en el mercado de bienes y servicios, incluyendo prácticas atentatorias contra los derechos de propiedad intelectual.

Esta duplicidad en los ámbitos de acción que se consignan como responsabilidad de la Dirección de Protección al Consumidor entraña el riesgo de suponer que es posible tutelar el interés de los consumidores y el funcionamiento de la libre competencia a partir de los mismos instrumentos administrativos y legales, lo que supone a su vez la presunción de que ambos intereses pueden ser integrados y/o derivados a partir de la tutela del otro. En sentido estricto, esta suposición es incorrecta no solo desde la perspectiva del Derecho Económico sino además desde la perspectiva de la eficacia de la política económica.⁶¹

En primer lugar es preciso destacar que la defensa de los consumidores es diferente a la defensa de la libre competencia en tanto que la defensa

⁶⁰ Véase World Bank: El Salvador Meeting the Challenge of Globalization Country Study Washington D.C. 1996 págs. 48 y 49.

⁶¹ Para un estudio más detallado del ámbito e instrumentos de la política de competencia véase Montt D. Luis: Ley antimonopolios Jurisprudencia de la Comisión Resolutiva 1981-1983 Tomos I y II Editorial Jurídica Cono Sur Santiago de Chile 1995. Varios autores: La política de competencia en la Economía Social de Mercado Cuadernos del CIEDLA Argentina 1988 y Wagner Balduz: Política de Competencia en el marco de la Economía Social de Mercado en el libro Características del Sistema de la Economía Social de Mercado Fundación Konrad Adenauer Uruguay 1985.

de la competencia se refiere a la prevención y sanción de aquellas prácticas, tanto privadas como públicas, que tienen como objetivo impedir, eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia entre empresas dentro del mercado. Concibiéndose la libre competencia desde dos perspectivas: a) libertad y autonomía de los agentes que participan en el mercado, y entre los cuales los consumidores representan uno y tan solo un agente más, y b) igualdad jurídica entre los competidores.⁶² En este sentido, si bien puede considerarse que el objetivo de la protección al consumidor puede ser complementario al mantenimiento de la libre competencia, no se puede a partir de esta complementariedad absolutizar como principio que la política de competencia conduzca necesariamente a los objetivos de la protección al consumidor y viceversa. En efecto, pueden ocurrir situaciones en que el logro de ambos objetivos entren en contradicción y/o pueden generarse disyuntivas en las que para el logro de determinados objetivos económicos o sociales se tenga que privilegiar la competencia sobre el interés del consumidor o bien anteponer el bienestar de los consumidores sobre las condiciones de la competencia.

A manera de ejemplos que pueden ilustrar la situación planteada en el párrafo anterior, pueden citarse los siguientes:

- i) La práctica de las empresas productoras de vender directamente a los consumidores a "precios de mayorista", el cual es igual o muy parecido al precio que venden a los distribuidores, provoca una situación de desigualdad en el mercado entre el productor y el distribuidor. No obstante esta práctica se presenta favorable para los consumidores, debido a que tienen la posibilidad de gozar de un descuento sustancial en el precio de adquisición de un producto, la misma está reñida con las condiciones que deben caracterizar una competencia sana y leal entre empresas en el mercado, ya que obliga a los distribuidores a disminuir sus márgenes de comercialización para poder competir con las empresas productoras.

⁶² Montt D. Luis. Op. Cit. pag. 11

- ii) Las operaciones de dumping⁶³ pueden ser amenaza para las empresas competidoras de un mismo bien o servicio, al ponerlas en desventaja frente a los precios impuestos por la empresa que pretende controlar el mercado, sin embargo, en la practica esta conducta anti-competitiva se puede reflejar en un mejoramiento en el nivel de bienestar de los consumidores, que pagan transitoriamente precios menores por productos de la misma y/o superior calidad a la de productos similares existentes en el mercado
- iii) Decisiones de empresas productoras de marcar en las etiquetas “precios sugeridos” al consumidor, pueden tener un efecto positivo sobre la situacion de los consumidores ya que les protege de posibles comportamientos abusivos de los distribuidores y les proporciona informacion sobre el precio promedio al cual los comerciantes pueden ofrecer el producto en el mercado Pese a esta ventaja, esta practica constituye una clara restriccion a la competencia, ya que los distribuidores se ven obligados a ofrecer los productos a un precio final que es impuesto por la empresa productora y no en base a las condiciones prevalecientes en el mercado

Estas y otras situaciones que entrañan contradiccion entre el bienestar de los consumidores y la necesidad de mantener condiciones que aseguren la libre competencia en el mercado, tienden a generar tensiones entre los agentes que intervienen en el mercado así como presiones sobre la institucionalidad responsable de tutelar cada uno de los intereses que se encuentra en el centro del conflicto De allí surge la necesidad de separar los ambitos en que actua la regulacion sobre proteccion al consumidor y libre competencia, a manera de prevenir los inminentes conflictos de interes y al mismo tiempo de posibilitar a las instituciones responsables de velar por cada uno de esos intereses, el manejo de criterios mas consistentes e independientes para la toma de decisiones

⁶³ La practica de dumping presupone la venta de un producto por abajo de su precio normal o precio de costo con el proposito de quebrar los precios de la competencia aunque con dicha operacion se produzca transitoriamente perdidas en la comercializaicon del producto

g) *Vision parcial de los Derechos del Consumidor y de los instrumentos para su tutela*

Anteriormente se ha reconocido como un avance en la legislacion basica de la Proteccion al Consumidor en El Salvador, el hecho que la nueva ley aprobada en 1996 introdujera ampliaciones en el ambito de los derechos a ser protegidos al mismo tiempo que plantea una mejor precision de los conceptos y de los derechos contenidos

Sin embargo debe tambien señalarse que persiste todavia en su contenido una vision reducida de los derechos del consumidor que deben protegerse y de los instrumentos que deberian promoverse para lograr este fin

De acuerdo a las Directrices para la Proteccion al Consumidor aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985,⁶⁴ deben considerarse como derechos basicos de los consumidores los siguientes

- i) Proteccion frente a los riesgos para su salud y su seguridad
- ii) Promocion y proteccion de sus intereses economicos particularmente los relacionados con la satisfaccion de sus necesidades basicas
- iii) Acceso a una informacion adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades individuales
- iv) Acceso a programas de educacion del consumidor
- v) Posibilidad de obtener indemnizacion o reparacion adecuada ante reclamos justos por falsa informacion productos defectuosos y servicios insatisfactorios o de mala calidad
- vi) Libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores (as) y la oportunidad para esas organizaciones de

⁶⁴ Naciones Unidas 'Directrices para la Proteccion del Consumidor' publicacion del Departamento de Asuntos Economicos y Sociales Internacionales Nueva York 1986

hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que les afecten

vii) Derecho a vivir en un medio ambiente saludable

Asimismo, las directrices de la ONU establecen como instrumentos para la protección de estos derechos, la adopción de acciones y políticas gubernamentales en las cuales se considere la participación de las organizaciones de consumidores en las etapas de discusión y aprobación de las acciones y políticas así como en la ejecución de algunas de estas, como ejemplo en la educación e información y en la verificación de la situación de los derechos de los consumidores

De cara a este marco general definido por la ONU, es evidente que en El Salvador se encuentran pendientes de incorporar dentro del sistema vigente de Protección al Consumidor algunos de los derechos consagrados como fundamentales, tales como la participación de las organizaciones de consumidores en la discusión y aprobación de las acciones y políticas relacionadas con sus intereses, el derecho a tener acceso a educación para el consumidor, y, el derecho a un medio ambiente saludable

h) Ausencia en el sector empresarial salvadoreño de una visión de protección al consumidor vinculada a la estrategia de competitividad empresarial

El desarrollo de la competitividad de la economía es considerado como uno de los temas prioritarios dentro de la agenda económica gubernamental y cuenta con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial a través de la ejecución del Programa Nacional de Competitividad. Este programa concibe el fomento de la competitividad a partir de tres grandes líneas de acción: i) el mejoramiento del clima empresarial y reducción del costo de llevar a cabo negocios, ii) la creación de un marco institucional público-privado para apoyar el desarrollo

tecnológico la difusión y la capacitación, y iii) la generación de un consenso nacional en torno a la necesidad de mejorar la competitividad y el fomento de la inversión privada⁶⁵

Respecto al primer componente de este programa de acuerdo al Banco Mundial, el fortalecimiento del marco regulatorio para la protección al consumidor y de la institucionalidad de protección al consumidor, constituye uno de los factores determinantes para mejorar la competencia doméstica. En la medida que los consumidores a través de su demanda pueden presionar a las empresas a que proporcionen un producto de calidad a precios competitivos⁶⁶

Esta visión del Programa Nacional de Competitividad hasta la fecha no se ha traducido en ningún hecho concreto en materia de fortalecimiento del marco regulatorio y de la institucionalidad de la protección al consumidor ni tampoco ha logrado impulsar la generación de un consenso entre el sector empresarial sobre el impacto que un mayor conocimiento y respeto a los derechos del consumidor puede tener sobre los niveles de competitividad y rentabilidad de las empresas nacionales⁶⁷

Esta ausencia limita actualmente las posibilidades del sistema de protección al consumidor de funcionar sobre la base de un consenso básico entre los principales agentes que intervienen en las relaciones de consumo, y que abra paso a un mayor compromiso de sus derechos y

⁶⁵ Véase Banco Mundial Technical Annex El Salvador Competitiveness Enhancement Technical Assistance Loan Informe No T 6679 ES (11 de septiembre de 1995) Este programa es ejecutado por el Consejo Nacional para la Competitividad dependiente del Ministerio de Economía y cuenta con un financiamiento de US\$16 millones provenientes del Préstamo para Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Competitividad el cual tiene como objetivo atender las dificultades más urgentes que restringen el desarrollo del sector privado a fin de crear un entorno más propicio para aumentar la productividad y el crecimiento impulsado por el sector privado y las exportaciones

⁶⁶ Banco Mundial Ibid. págs 4-18

⁶⁷ En el transcurso de la elaboración de este libro se consultó a los principales gremios empresariales del país incluyendo a los más representativos del sector de la pequeña y mediana empresa sobre la existencia de algún programa o proyecto específico orientado a abordar el tema de la protección al consumidor como área de interés para su membresía. De esta consulta se concluyó que ninguna cámara o asociación empresarial independientemente del tamaño o sector de actividad que representa considera dentro de sus actividades el tema específico de la protección al consumidor y este tema más bien se considera incluido dentro de la temática más amplia de Calidad Total

responsabilidades como consumidores y como empresarios Frente a este vacío, persiste la tendencia a recurrir de manera creciente al uso de mecanismos públicos para garantizar los objetivos de la protección al consumidor

CAPITULO IV

***LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA
ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DEL
SISTEMA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR
EN EL SALVADOR***

CAPITULO IV

LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN EL SALVADOR

1 Ventajas y limitaciones de los mecanismos privados de Proteccion al Consumidor

Los resultados presentados en el capitulo II muestran desde la perspectiva del modelo norteamericano, los resultados positivos que el uso de mecanismos privados podria llegar a tener para el logro de los principios y objetivos de una Politica de Proteccion al Consumidor. Si a estos resultados se agregan los principios y fundamentos de la Economia Social de Mercado, se puede concluir que el uso de este tipo de mecanismos presenta las siguientes ventajas

a) Contribuyen al cumplimiento del rol subsidiario que el Estado debe tener dentro de una Economia Social de Mercado, esto es, contribuyen a concretar la responsabilidad que los propios sujetos tienen de lograr su bienestar a partir de su esfuerzo individual o comunitario, y a dejarle al Estado la funcion de actuar en las areas en donde la accion privada, por diversas razones, no puede lograr los resultados deseados socialmente

b) Generan condiciones para el funcionamiento de la libre competencia y para una asignacion mas eficiente de recursos, principalmente satisfaciendo las necesidades de informacion y de orientacion que los consumidores requieren para hacer una adecuada seleccion en el mercado, dados sus niveles de ingresos asi como sus gustos y preferencias

c) Para las empresas las organizaciones de consumidores pueden representar sus mejores aliados, en tanto son la expresion unificada de las recomendaciones de una demanda que se encuentra dispersa en el

mercado, y pueden hacer posible para las empresas el desarrollo a bajo costo de estrategias de desarrollo de la calidad y de la productividad en un mercado crecientemente competitivo. Asimismo, las organizaciones de consumidores generan también información sobre el mercado y las condiciones de la competencia que puede contribuir a una mejor planificación de las empresas y a un desarrollo de la libre competencia.

d) Para el Estado, las organizaciones de consumidores representan los mejores agentes para promover las necesidades de modernización del aparato productivo y para incentivar el desarrollo de la productividad. Por lo general, sus demandas en cuanto a calidad coinciden con el contenido de las políticas nacionales de normalización, estandarización de los productos, incorporación de etiquetas informativas, etc. Esto es importante porque cumple un papel de facilitadoras de la modernización de las economías que contribuye al cumplimiento del rol que se le asigna al Estado en este campo.

e) Para el logro de la equidad, la defensa que los consumidores hacen de sus derechos puede estimular la defensa del derecho a la salud, a la vivienda, al agua potable, al transporte, a la seguridad alimentaria y en general a todos aquellos servicios que se integran en los derechos económicos y sociales, y de cuyo cumplimiento depende el esfuerzo público y privado en toda sociedad que quiera alcanzar un desarrollo social integrado.⁷⁰

f) Para el fortalecimiento democrático, las organizaciones de consumidores cumplen con el objetivo de unificar los intereses de los distintos segmentos que componen la sociedad civil dentro de una economía de mercado y en ese sentido contribuyen a la integración y a la participación de la sociedad civil que requiere el funcionamiento de la democracia.

⁷⁰ Véase Consumers International. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Educación del Consumidor: democracia y ciudadanía. Santiago de Chile, enero de 1997.

No obstante sus indiscutibles ventajas sobre el desarrollo de la economía de mercado, los mecanismos privados presentan algunas limitaciones provenientes del funcionamiento mismo de la economía de mercado, y que tienden a acentuarse en economías menos desarrolladas. Entre estas limitaciones se encuentran las siguientes:

a) Los mecanismos privados de protección al consumidor solo pueden operar con éxito si existe un marco jurídico e institucional que defina con anterioridad las reglas del juego en base a las cuales deben darse las relaciones entre los agentes que intervienen en el mercado así como las sanciones que suponen los comportamientos que atenten contra los derechos e intereses de los participantes. Este marco constituye el punto de referencia tanto de las empresas como de los consumidores en torno a lo que es posible y/o legítimo dentro de las relaciones de consumo y les permite conocer con claridad los costos de diverso tipo en que se incurriría al decidir actuar en contra de los derechos legítimamente reconocidos de la otra parte. La creación y mantenimiento de este marco solo puede ser facultad del Estado, y constituye el mecanismo público más importante de protección al consumidor dentro de una Economía Social de Mercado.

b) El uso de mecanismos privados de Protección al Consumidor tiene poca capacidad de influir en las condiciones de producción y de comercialización de bienes y servicios que operan en mercados con estructuras monopolísticas, y en las cuales se carece de mecanismos de regulación diseñados para controlar los efectos de estas estructuras sobre el bienestar de los consumidores.

c) En sociedades con un bajo nivel de desarrollo relativo la protección al consumidor está ligada de manera estrecha a la política social, en la medida que se debe procurar que ciertos segmentos de la población que se encuentran en situación de pobreza puedan tener acceso a un nivel de consumo mínimo, que les permita al menos satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación. En estos casos, la política social muchas veces coincide con la política de protección al consumidor y sus instrumentos, sean estos de índole distributiva o redistributiva,

constituyen al mismo tiempo mecanismos de proteccion al consumidor La accion de los mecanismos privados no puede ni debe sustituir en este ambito a la accion de los mecanimos publicos

2 La necesidad de complementariedad entre Mecanismos Privados y Publicos de Protección al Consumidor

Existen paises en donde las principales actividades de proteccion al consumidor son cumplidas de manera eficiente y eficaz por instituciones publicas, como por ejemplo el Instituto Nacional del Consumidor de España , la Procuraduria Federal del Consumidor de Mexico, el Servicio Nacional del Consumidor de Chile, y el Instituto Nacional del Consumidor de Francia

En otros paises, la tendencia es hacia el predominio en el uso de mecanismos privados por parte de organizaciones privadas que pueden o no contar con apoyo gubernamental, tal es el caso de Holanda y Alemania ⁷¹

Otros paises, muestran como comportamiento en este campo, una interesante mezcla en el uso de mecanismos publicos y privados, que ha demostrado la posibilidad de equilibrio y balance entre estos mecanismos que puede operan en favor de los intereses de los consumidores, tal es el caso de los Estados Unidos y de manera mas incipiente la experiencia reciente de Brasil

A primera vista, los resultados exitosos de diversas experiencias publicas, privadas y mixtas de Proteccion al Consumidor vuelven muy dificil formular recomendaciones sobre el tipo de mecanismos que deberia fortalecerse o sobre la superioridad de un tipo sobre el otro Mas bien, la revision de la literatura disponible sobre el tema y los resultados de los modelos comparados presentados en el capitulo anterior, nos recomienda

⁷¹ A este respecto vease Consumers International Balancing the Scales consumer protection in the Netherlands and Germany Londres 1995

como lección, la necesidad de conocer las características particulares que reviste la problemática del consumidor en el contexto específico de cada país, para posteriormente identificar los mecanismos concretos que se requieren para su protección, tomando en cuenta las determinantes institucionales, sociales y culturales que rigen cada situación específica

Sin embargo, pese a lo anterior, creemos que es posible establecer algunos argumentos que en el caso de El Salvador podrían apuntar a favor de la búsqueda de complementariedad entre mecanismos públicos y privados en el terreno de la Protección al Consumidor, y consiguientemente, al fortalecimiento de un sistema mixto. Entre estos argumentos podemos citar los siguientes

a) Por una parte se constata que el marco legal e institucional en El Salvador relacionado con la Protección al Consumidor se caracteriza por el predominio de mecanismos públicos para ejercer esta función, y por una muy baja capacidad gubernamental por hacer efectivas las disposiciones relativas a este tema. En gran medida esta falta de capacidad se explica por restricciones presupuestarias, por descoordinación interinstitucional y sobre todo, por una visión paternalista en la visión de los instrumentos y de los procedimientos para hacer valer los derechos de los consumidores. Esta situación es incompatible no solo con el rol subsidiario que debe desempeñar el Estado dentro de la concepción de la Economía Social de Mercado sino además, con la tendencia plasmada en la estrategia para el desarrollo de la competitividad de la economía nacional y con las formas modernas de regulación que deberían de prevalecer en una economía moderna, abierta y competitiva

b) Es innegable que persiste aun las tendencias del aparato productivo salvadoreño a generar demanda insolvente de parte de una mayoría significativa de la población especialmente en las zonas rurales para quienes es aplicable en principio la utilización de mecanismos públicos de protección al consumidor más apegados a la naturaleza de la política social. Esto no implica que para estos segmentos poblacionales no sea importante y necesaria también la utilización de mecanismos privados, principalmente a nivel local

c) Debe considerarse la presencia de comportamientos y practicas monopolicas y oligopolicas dentro de los principales mercados que ofrecen bienes y servicios basicos, las cuales no son susceptibles de ser transformadas en el corto plazo exclusivamente con la accion de mecanismos privados de proteccion al consumidor. Estas practicas demandan de una participacion activa del Estado a traves de una politica de promocion de la libre competencia y del funcionamiento de un marco regulatorio que regule la competencia y la proteccion del consumidor en los mercados que presentan rasgos monopolicos u oligopolicos, principalmente en la esfera de los servicios publicos.⁷²

d) A partir de la firma de los Acuerdos de Paz y de los procesos de promocion de la organizacion y de participacion ciudadana que han comenzado a gestarse en el pais, principalmente a nivel local, existen las condiciones para que en El Salvador se impulse desde las entidades publicas y privadas una estrategia orientada a convertir la defensa de los derechos del consumidor en uno de los ejes fundamentales de la participacion ciudadana y de la construccion de la democracia. Esta forma de participacion contribuiria al logro de dos objetivos fundamentales de la actual etapa de transicion que experimenta el pais, esto es, en primer lugar la consolidacion del sistema democratico y de las practicas democraticas, y en segundo lugar, el desarrollo de las bases que permitan el crecimiento sostenible de la economia, principalmente la productividad, la equidad y la competitividad.

En este escenario particular, se justificaria la necesidad de fortalecer un sistema de Proteccion al Consumidor en donde se complementen la existencia y funcionamiento de mecanismos privados y publicos que garanticen en su conjunto la efectiva y eficiente tutela de los derechos de todos los consumidores desde el Estado, y promueva la participacion de la ciudadanía en la defensa de sus derechos como consumidores.

⁷² Vease Banco Mundial El Salvador Meeting the Challenge of Globalization 1996 Washington D C pag 48

3 Lineamientos para una propuesta de fortalecimiento del sistema de Protección al Consumidor en El Salvador

Una de las principales conclusiones que se derivan del estudio realizado es la urgente necesidad que existe en El Salvador de avanzar hacia el fortalecimiento del actual sistema de protección al consumidor, tanto en el ámbito de los mecanismos públicos como de los mecanismos privados, dentro de un esquema y de una visión de conjunto que se oriente hacia la consolidación de un sistema mixto

La propuesta que se plantea a continuación tiene como objetivo señalar los principales temas y acciones que deberían ser considerados en el diseño de una estrategia de fortalecimiento del sistema de Protección al Consumidor que sea compatible con el desarrollo de la competitividad, la equidad y la participación ciudadana

La propuesta identifica siete ejes transversales que deberían orientar las acciones y tareas prioritarias para el fortalecimiento del sistema de Protección al Consumidor: modernización institucional, educación al consumidor, fomento de la participación ciudadana, descentralización, reforma judicial, responsabilidad ambiental y equidad de género

a *Reforma Institucional*

La reforma institucional en el ámbito de la protección al consumidor implica la adecuación de las instituciones y de los instrumentos en los cuales descansa la aplicación de la normativa básica orientada hacia la protección de los derechos del consumidor por parte del Estado a las necesidades que plantea el funcionamiento de un sistema de protección al consumidor mixto y articulado a la lógica y a la dinámica de una estrategia de desarrollo sostenible

Las reformas en este plano, deberían considerar las siguientes medidas

i Definición de una Política Nacional de Protección al Consumidor con objetivos de corto, mediano y largo plazo, articulada a los objetivos e instrumentos de un Plan de Desarrollo Nacional y con una visión de fomento a la competitividad y a la equidad

Con el objetivo de compatibilizar estos dos objetivos, en el proceso de formulación, discusión y de implementación de esta Política Nacional de Protección al Consumidor debería considerarse como marco de referencia las Directrices para la Protección al Consumidor aprobadas en 1985 por la Asamblea General de las Naciones Unidas para proporcionar particularmente a los gobiernos de los países en desarrollo un marco para la elaboración y el fortalecimiento de la legislación y las políticas de protección al consumidor

ii Promover la integración y armonización del sistema de Protección al Consumidor, en el cual se definan con claridad los roles que les corresponde asumir a los agentes públicos y privados que lo conforman y que establezca con claridad los niveles de competencia y espacios de complementariedad entre los mismos. Dentro de este proceso sería recomendable evaluar con seriedad y objetividad las perspectivas de éxito que tendría la aprobación de un Código de Protección al Consumidor que reúna toda la legislación relacionada con el tema de la protección y que defina las competencias a nivel administrativo y a nivel judicial disponibles para hacer valer los derechos del consumidor y que asigne de manera explícita los roles y funciones de los participantes en el sistema de protección al consumidor

De manera indicativa, se sugiere la siguiente división de roles y funciones para este sistema

a) Estado le corresponde el rol de **tutelar** los derechos del consumidor, contenidos tanto en la Ley de Protección al Consumidor como los definidos en las Directrices para la Protección al Consumidor de las Naciones Unidas y el mantenimiento de una infraestructura adecuada que

permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección al consumidor. En este marco, al Estado le corresponderían funciones tales como la elaboración y aprobación de iniciativas legislativas, la aplicación de las leyes, el financiamiento y ejecución de programas de educación al consumidor a nivel formal y no formal, la regulación de la forma como se entrega la información a los consumidores, y la promoción de la participación de sectores involucrados en la protección del consumidor.

b) Consumidores les corresponde el rol de **defensa** activa y permanente de sus derechos y el mantenimiento de una actitud responsable frente a sus obligaciones. Funciones específicas que deberían ser asumidas por los consumidores para cumplir este rol las constituyen las siguientes: la creación y mantenimiento de organizaciones representativas e independientes de intereses políticos o económicos, la investigación permanente de la calidad y seguridad de los bienes y servicios que existen en el mercado y la divulgación de los resultados de estas investigaciones, demandar de las empresas productos y servicios de calidad, promover y desarrollar programas de educación e información, entre otras.

c) Empresas su rol debe ser el respeto a los derechos del consumidor, principalmente en lo que se refiere a poner a disposición de los consumidores una oferta de bienes y servicios de calidad que cumpla normas establecidas de seguridad para quienes las personas así como a la entrega de información completa y veraz acerca de las características de los productos ofrecidos, de tal manera de permitirles a los consumidores hacer una elección racional en el mercado. Específicamente, las asociaciones y cámaras empresariales que aglutinan a empresas de diferentes sectores de actividad y/o de diferente tamaño, deberían contribuir al cumplimiento de este rol a través de las siguientes funciones: difundir entre sus afiliados el significado y contenido de los derechos del consumidor; promover entre las empresas una cultura a favor del respeto de los derechos del consumidor como parte de la nueva ética empresarial que demanda el desarrollo sostenible y como un instrumento para el mejoramiento de la calidad y la competitividad,

propiciar condiciones para la resolución alternativa de conflictos entre proveedores consumidores , y asumir la función de interlocución del sector empresarial con las organizaciones de consumidores para dar paso a una relación más directa y más transparente entre cada parte

iii Fortalecimiento de la independencia, autonomía y capacidad de gestión de la actual Dirección de Protección al Consumidor con miras a su progresiva transformación en el largo plazo en una Procuraduría para la Protección de los Derechos del Consumidor, en los términos planteados en la letra y el espíritu de los Acuerdos de Chapultepec

El fortalecimiento de esta Dirección constituye uno de los pilares centrales en que debe descansar una estrategia de reformas al sistema de protección al consumidor al mismo tiempo que reflejaría un cambio de prioridades en la agenda del sector público a favor del tema de la protección del consumidor Sin embargo, aun cuando el aumento de presupuesto se presente como el cambio más urgente que demanda esta dependencia para garantizar el cumplimiento de las funciones mínimas que le establece la normativa vigente, este aumento de presupuesto no debe significar una postergación de las reformas que necesita para convertirse en la institucionalidad básica sobre la cual el sistema de protección al consumidor pueda depender para funcionar con eficiencia, eficacia y transparencia

En tal sentido, de manera paralela al aumento de recursos humanos materiales y financieros de la institución debe asegurarse un nivel adecuado de profesionalización de su personal, tanto en el nivel de la dirección como en los niveles técnicos y operativos Este requisito implica entre otras cosas, un proceso inmediato de definición del perfil profesional político y ético del puesto de Director (a) General de Protección al Consumidor y el establecimiento de un nuevo reglamento interno que le permita funcionar con un mayor margen de independencia del poder ejecutivo

En el largo plazo, la independencia y autonomía de esta institución está ligada a la posibilidad de generar los consensos necesarios que requieren las reformas legales que permitirían su transformación en una entidad autónoma con un mandato definido a favor de la protección de los consumidores y sobre todo, sometida a un proceso permanente de monitoreo ciudadano para el adecuado ejercicio de sus funciones. Esta transformación idealmente debería desembocar en la creación de una Procuraduría General para la Defensa del Consumidor o en un punto intermedio, aprovechando el marco legal existente podría asumir la figura de una Procuraduría Adjunta dentro de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

iv Búsqueda de complementariedad de la política de Protección al Consumidor con otras políticas de modernización institucional, sin que ello implique la pérdida de especificidad del tema de la Protección al Consumidor ni tampoco su integración en temas más amplios.

De manera especial, esta recomendación hace referencia a la necesaria relación de complementariedad que debe promoverse entre la política de protección al consumidor con la política de competencia, relación que no debe ser considerada como fusión del objeto y de los instrumentos propios de la protección al consumidor con el objeto e instrumentos de la protección de la competencia.

La necesidad de mantener la separación de ambas políticas descansa en uno de los principios fundamentales de la política económica que establece la conveniencia de definir un solo objeto para una determinada política, principio que sería violentado en el caso que se definieran la protección al consumidor y la protección de la competencia como objetos de una misma política ya que mientras la primera hace referencia a la necesidad de velar por los intereses y el bienestar de los consumidores, la segunda se refiere a garantizar a las empresas la libertad de producir y de comerciar en el mercado así como a preservar la igualdad jurídica de los agentes que participan en el mercado.

La protección de la competencia no garantiza de suyo el interés del consumidor, al igual que este puede en determinado momento entrar en contradicción con las condiciones que requiere una sana y libre competencia en el mercado. Lo que importa en este sentido, no es tanto hacer coincidir ambos intereses sino evitar la posibilidad de incurrir en contradicciones y/o incongruencias en la lógica y en el funcionamiento del sistema de protección al consumidor.

v) Reformas a la Ley de Protección al Consumidor que garanticen una defensa más efectiva de los derechos de los consumidores.

Entre las reformas más urgentes a esta ley se encuentra en primer lugar la necesidad de especificar más el concepto de consumidor como sujeto de la ley, en el sentido de establecer con claridad que se trata de personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes o servicios de cualquier naturaleza. De esta manera se superarían los problemas que supone el concepto de consumidor que se maneja actualmente en la Ley, en la que se considera consumidor a “toda persona jurídica que adquiera, utilice, disfrute o reciba bienes o servicios de cualquier naturaleza, resultado de una transacción comercial”,⁷³ En base al cual además de las relaciones entre consumidores finales y proveedores, se incluyen como objetos de la ley las relaciones entre proveedores y empresas que adquieren bienes y/o servicios para su posterior transformación o comercialización, esto es, se penetra al ámbito de las relaciones comerciales entre empresas, que deben⁷⁴ ser objeto de otro tipo de regulación, como por ejemplo de una ley de libre competencia. Con esta especificación se lograría enfocar de una forma más certera el ámbito de actuación de la Ley de Protección al Consumidor y de la institucionalidad responsable de su aplicación. De igual forma se estaría avanzando en la armonización del marco legal del país con las tendencias que prevalecen dentro de la moderna legislación internacional sobre protección al consumidor.

⁷³ Véase Artículo 5o de la Ley de Protección al Consumidor (1996)

⁷⁴ Véase Consumers International. El Consumidor: propuestas para su protección. Santiago de Chile 1994.

En segundo lugar, se debería incorporar una visión más amplia de los derechos del consumidor a ser tutelados por la ley, principalmente mediante la introducción en el texto del reconocimiento del derecho de los consumidores a constituirse en asociaciones y a participar a través de ellas en el proceso de discusión y de toma de decisiones que afecten sus intereses, el derecho a tener acceso a educación para mejorar su participación en el mercado, y el derecho a un medio ambiente sano

En tercer lugar, la legislación debería plantear la figura del consumidor como sujeto de derechos y responsabilidades, lo que implicaría la consideración dentro del texto de la ley, del conjunto de obligaciones que les corresponde asumir a los consumidores para ejercer la función de consumo con mayor conciencia, honestidad y responsabilidad

b Educación al Consumidor

La educación al consumidor representa uno de los medios más poderosos para promover el cambio de valores, creencias, actitudes y conductas de los consumidores frente al mercado. A partir de estos cambios es posible pensar en nuevas generaciones de consumidores que conocen sus derechos y exigen su cumplimiento, pero sobre todo, es posible pensar en una nueva generación de consumidores que ejerce con responsabilidad su papel en el mercado y en la sociedad

En este ámbito, la propuesta enfatiza dos grandes acciones

1. A nivel de la educación formal el Ministerio de Educación debe fortalecer el eje transversal de Educación del Consumidor que fue incluido en el proceso de reforma curricular del sistema educativo. En este proceso debería enfatizarse un enfoque hacia la autodefensa de los consumidores en el mercado, principalmente a través de la capacitación de maestros en este enfoque y del diseño de recursos educativos innovadores y motivadores para el aprendizaje en las aulas y en la comunidad. Ejemplos de recursos educativos innovadores los constituirían la celebración de certámenes municipales, departamentales

y/o nacionales sobre el tema de los Derechos del Consumidor, realizacion de investigaciones sobre la problematica del consumidor en los municipios o departamentos, organizacion de ferias y exposiciones sobre temas relacionados con los Derechos del Consumidor, entre otros

ii A nivel de la educacion no formal deben fortalecerse las funciones de Educacion al Consumidor desarrolladas por la Direccion General de Proteccion al Consumidor, de tal forma que se conviertan en una de las areas prioritarias del trabajo de la Direccion. Entre las acciones que serian deseables en esta area se encuentran la realizacion de campañas masivas en torno a los siguientes temas: a) derechos y deberes de los consumidores, b) Delitos y fraudes contra el consumidor que ocurren con mayor frecuencia y la forma de prevenirlos, y c) Forma de utilizacion de mecanismos privados y publicos para ejercer la defensa de los derechos del consumidor.

c Participación Ciudadana

La participacion ciudadana es una de las condiciones que aseguran la legitimidad del sistema de proteccion al consumidor al mismo tiempo que hace posible la activacion y generalizacion de los mecanismos privados de proteccion al consumidor. La participacion de los consumidores como sujetos de derechos y de responsabilidades, que tienen interes y capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones, establece la diferencia entre la participacion de los consumidores como sujetos pasivos y la participacion de estos como ciudadanos.

Para que se concrete la participacion de los consumidores en los terminos apuntados anteriormente es preciso que confluayan una serie de condiciones sociales, culturales y juridicas, que viabilicen esa participacion y que la encaucen hacia los objetivos deseados. Algunas medidas que podrian abonar al fomento de la participacion ciudadana en el campo de la proteccion al consumidor son las siguientes:

i A nivel formal y real debe reconocerse el derecho de los consumidores a participar por medio de organizaciones representativas en el proceso de toma de decisiones que les afecten y a ejercer presión e influencia sobre este proceso

ii Deben reformarse el marco jurídico de las diversas instituciones que componen el sistema público de Protección al Consumidor a manera de habilitar y mantener espacios para la participación de las organizaciones de consumidores en los diferentes ámbitos y niveles de acción de este sistema así como a institucionalizar mecanismos transparentes para el ejercicio de esa participación. Las reformas deberán orientarse a asegurar una adecuada participación de los consumidores en el proceso de toma de decisiones, a través de la representación directa de las organizaciones en los directorios de las instituciones, mediante su incorporación como organismos consultivos de las instituciones y/o mediante la institucionalización de procesos de consulta a los consumidores dentro del proceso de toma de decisiones

iii El Gobierno debe asegurar condiciones que faciliten la formación y el funcionamiento de organizaciones de consumidores tanto a nivel nacional como a nivel local. En este sentido, debería analizarse la posible existencia de obstáculos a la creación y funcionamiento de asociaciones de consumidores, principalmente de asociaciones de base, y proceder a la remoción de dichos obstáculos. Deberá también garantizarse en este marco jurídico la suficiente flexibilidad para que las asociaciones de consumidores adopten diversas modalidades de acuerdo a su interés específico y/o su naturaleza particular: comités de amas de casa, comités de barrios y colonias, asociaciones de usuarios de servicios, asociaciones comunales de consumidores, etc.

iv Los organismos de cooperación financiera y técnica deberían considerar dentro de los objetivos y componentes de programas de apoyo al desarrollo económico y social el fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones de defensa del consumidor con miras a desarrollar en este tipo de organizaciones el uso e innovación de mecanismos privados de protección al consumidor y a mejorar su capacidad de interlocución con el Estado y las empresas.

v Debe definirse una estrategia para estimular el desarrollo de la institucionalidad privada del sistema de protección al consumidor, que conduzca a un aumento en la cobertura y el alcance de los mecanismos privados de protección al consumidor en relación a los bajos niveles que existen en la actualidad. Dicha estrategia debería partir del reconocimiento de que el desarrollo del país demanda como una condición necesaria, la existencia de más y mejores organizaciones e instituciones laborando activamente en el campo de la protección al consumidor.

d *Descentralización*

El tema de la descentralización del sistema de protección al consumidor no debe ser considerado como la simple apertura de oficinas públicas en las regiones o departamentos del país, dependientes de una sede central. En nuestra visión, la descentralización en este ámbito consistiría más bien en el traslado de autoridad, competencias y recursos del Estado hacia los Gobiernos Municipales en aras del objetivo de integrar dentro de sus funciones fundamentales, la tutela de los derechos de los consumidores.

Esta propuesta de descentralización implica también la adopción de medidas orientadas a concientizar a las comunidades sobre sus derechos y responsabilidades en la esfera del consumo y a promover en la localidad, la participación organizada de la ciudadanía en torno a la defensa de sus derechos y al ejercicio de sus responsabilidades.

Algunas acciones que contribuirían al logro de este objetivo estarían constituidas por

1 Ampliación, redefinición y fortalecimiento de las funciones de protección al consumidor que le corresponde a los Gobiernos locales en base a lo que establece el Código Municipal.

ii Incorporacion dentro de la Política Nacional de Protección al Consumidor mecanismos de coordinación institucional entre los niveles centrales y locales que componen el sistema público, buscando de manera especial que las funciones en este ámbito se realicen lo más cercano posible a los consumidores

iii Estimular en los Gobiernos Municipales el uso de los recursos presupuestarios asignados a las municipalidades dentro del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) hacia inversiones y gastos de funcionamiento para actividades de protección al consumidor⁷⁵

iv Promover la creación de redes de cooperación entre los Gobiernos Municipales Organizaciones no Gubernamentales, Universidades e Instituciones Gubernamentales, orientadas al establecimiento y mantenimiento de mecanismos de protección al consumidor en las municipalidades, principalmente en las áreas definidas por el Código Municipal Estas redes de cooperación deberían utilizar y potenciar en la medida de lo geográficamente posible, los beneficios derivados del uso de economías de escala

v Impulsar desde la institucionalidad privada y pública que apoya el desarrollo local y municipal, programas de capacitación y asistencia técnica para reforzar las capacidades locales que se necesitan para que los Gobiernos Municipales y las comunidades asuman la protección al consumidor como un tema estratégico del desarrollo local

e Reformas judiciales

El objetivo de la reforma en esta área es asegurar a los agentes que participan en las relaciones de consumo el acceso a la aplicación de justicia, de manera ágil, oportuna y a bajo costo, en aquellos casos de

⁷⁵ Véase Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios Decreto Legislativo No 74 de fecha 8 de septiembre de 1988 y Ley de Reformas a la Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios Decreto Legislativo No 271 de fecha 22 de enero de 1998

violacion a los derechos y obligaciones previstos por la Ley de Proteccion al Consumidor. Con ello se lograria darle efectividad a las disposiciones previstas por el sistema de proteccion al consumidor al mismo tiempo que se abriria paso a una mayor credibilidad de los agentes economicos en el funcionamiento de dicho sistema.

Dos medidas orientadas al logro de este objetivo son las siguientes:

I. Creacion de tribunales de pequeñas causas en los cuales funcionen programas de defensoria publica especializados en el tema de las relaciones de consumo entre proveedores y consumidores. La creacion de estos tribunales podria tener como base la estructura actual que ofrecen los Juzgados de Paz, y tanto en su ubicacion como en sus procedimientos, deberia considerar las características y necesidades de los consumidores de mas bajos ingresos, principalmente mujeres.

II. Debe promoverse que los litigios en tribunales se conviertan en la ultima instancia de la resolucion de conflictos entre proveedores y consumidores, lo cual debe dar paso al uso generalizado de metodos alternativos de resolucion de disputas. En este sentido, deberian institucionalizarse programas publicos y privados de conciliacion, mediacion y arbitraje en los casos de disputas entre consumidores y proveedores, al mismo tiempo que deberia estimularse su uso en las camaras empresariales y entidades privadas de Proteccion al Consumidor.

f) *Responsabilidad con el medio ambiente*

La responsabilidad con el medio ambiente hace referencia a la necesidad de enmarcar el proceso de fortalecimiento del sistema de proteccion al consumidor dentro de una estrategia de desarrollo sostenible la cual considere acciones concretas desde el Estado, las empresas y los consumidores que estimulen dentro de la sociedad el apareamiento de patrones de produccion y de consumo mas racionales desde la perspectiva del consumo sostenible. Esta racionalidad se plantea en el sentido de satisfacer las necesidades humanas basicas actuales sin

minar la capacidad del medio ambiente para colmar las necesidades de las generaciones futuras ⁷⁶

Algunas medidas que podrian considerarse en este ambito serian las siguientes

i Incorporar dentro de los contenidos curriculares y de la generacion de recursos educativos, la perspectiva del consumo sustentable como eje transversal

ii Incluir como objeto de los mecanismos privados y publicos de proteccion al consumidor la proteccion del derecho del consumidor a un medio ambiente saludable asi como la obligacion de los consumidores a responsabilizarse por ejercer un consumo sustentable

iii Coordinar dentro de la Política Nacional de Protección al Consumidor acciones y responsabilidades concretas en materia de consumo sustentable asi como instancias y niveles de coordinacion institucional entre el Ministerio del Medio Ambiente, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnologia, Ministerio de Economia, Ministerio de Salud, Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible y Gobiernos Municipales

iv Las organizaciones de consumidores y las entidades publicas a nivel central y local, deben estimular la formacion de patrones de consumo en las personas, familias y comunidades acordes a los objetivos del consumo sustentable, principalmente a traves de acciones de educacion e informacion

v De igual manera se debe concientizar y estimular a las empresas para adoptar patrones de produccion y de comercializacion congruentes con el desarrollo sostenible Esta estrategia deberia considerar una adecuada y creativa combinacion de estímulos positivos y negativos a las empresas Entre los estímulos del primer tipo se mencionan la creacion de sellos

⁷⁶ Vease Consumers International Oficina Regional para America Latina y el Caribe Los desafios del consumo sustentable en Consumidores y Desarrollo Año XII No 1/Enero Febrero de 1997

verdes” de calidad, premios a la excelencia de empresas responsables con el medio ambiente, estímulo a la adopción de un Código de Ética Empresarial a favor del medio ambiente, entre otras. Los estímulos negativos estarían básicamente constituidos por una efectiva y eficaz aplicación de las sanciones previstas en la legislación ambiental y penal en relación a la ejecución de delitos contra el medio ambiente, que podría derivar en una pérdida de competitividad nacional e internacional de las empresas infractoras.

g) *Busqueda de equidad de genero*

De manera especial, el proceso de fortalecimiento del sistema de protección al consumidor en El Salvador debe considerar la condición y posición de las mujeres en su rol de consumidoras en el mercado, especialmente de las mujeres de menores ingresos de las zonas rurales.

En consecuencia, se espera que dentro de todas las áreas que componen esta estrategia de fortalecimiento, se consideren y pongan en práctica medidas orientadas al logro de una mayor equidad entre hombres y mujeres en las relaciones de consumo.

BIBLIOGRAFIA

- Alliance Against Fraud in Telemarketing (1997) Focus on Fraud National Consumers League Washington D C USA
- Banco Mundial (1996), *El Salvador Meeting the Challenge of Globalization*, A World Bank Country Study Washington D C , USA
- Banco Mundial (1997) *Memorandum of the President of the International Bank of Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of El Salvador* Washington D C , USA
- Centro para la Defensa del Consumidor (1998), *Resumen Ejecutivo del Plan Estrategico 1998-2,000*, San Salvador
- Commission of the European Communities (1995), *Priorities for Consumers Policy*, Bruselas
- Consumer Report, *On Health*, Varios Numeros Consumers Union Nueva York, USA,
- Consumer Report, *Travel Letter*, Varios Numeros, Consumers Union, Nueva York, USA
- Consumers International (1992) , *El Poder de los Consumidores en la Decada de los Noventa*, Actas del XIII Congreso Mundial IOCU Hong Kong, 1991 Santiago de Chile
- Consumers International (1994), *El Consumidor propuestas para su proteccion*, Oficina Regional para America Latina y el Caribe Santiago de Chile
- Consumers International (1995) *Balancing the Scales consumer protection in the Netherlands and Germany* Londres, Inglaterra

- Consumers International (1995), *Empowering Disadvantaged Consumers, World Summit for Social Development, Copenhagen, Denmark, march 6-12 1995*, Londres, Inglaterra
- Consumers International (1995), *Los Consumidores en el Mercado Global actas del decimo cuarto Congreso Mundial de Consumers International de Montpellier, Francia, septiembre de 1994* Oficina Regional para America Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Consumers International (1997), *International Consumer Directory*, Santiago de Chile
- Consumers International, Oficina Regional para America Latina y el Caribe (1997), *Educacion al Consumidor democracia y ciudadania*, Santiago de Chile
- Consumers International, *Revista Consumidores y Desarrollo*, Varios Numeros, Oficina Regional para America Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Consumers Union (1986), *Testing behind the scenes at Consumer Report 1936-1986*, Consumer Report Books, Nueva York USA
- Consumers Union (1986), *The Early Years Remembered*, Nueva York, USA
- Consumers Union (1997), *How CU Taste- Test*, Nueva York, USA
- Consumers Union, *Revista Consumer s Report*, Varios Numeros, New York, USA
- Consumers Union *Revista Zillioms* Varios Numeros Nueva York USA
- Council of Better Business Bureaus (1996) *Annual Report* Virginia Estados Unidos

- Edwards, Julian (1997), *"Hacer efectivas a las asociaciones de consumidores"*, incluido en *El Consumo al Final del Milenio*, Procuraduría Federal del Consumidor, Mexico
- Filkeslstein, Joseph y Alfred L Thimm (1976) *Economistas y Sociedad* Editorial LOGOS, Mexico
- Fiscalia Nacional Economica (1980) *Ley para la Defensa de la Libre Competencia*, Santiago de Chile
- Folberg, Jay y Alison Taylor (1992), *Mediacion Resolucion de conflictos sin litigio*, Editorial Limusa, Mexico
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1980), *Libertad de Elegir*, Ediciones Orbis España
- Fundacion Konrad Adenauer (1985) , *Caracteristicas del Sistema de Economia Social de Mercado*, Impresora Cordon, Montevideo, Uruguay
- Fundacion Nacional para el Desarrollo (1996), *Crecimiento Esteril o Desarrollo bases para la construccion de un nuevo proyecto economico en El Salvador*, San Salvador
- Fundacion para el Desarrollo Economico y Social , FUSADES (1995) *Estrategia 94-99 Soluciones Sociales y Reformas Economicas*, San Salvador
- FUSADES (1992) *Informe Trimestral de Coyuntura primer trimestre* San Salvador El Salvador
- Galbraith John Keneth (1969), *La Sociedad Opulenta* Ediciones Ariel Barcelona
- Galbraith, John Keneth y Nicole Salinger (1979), *Introduccion a la Economia guia para todos (o casi)*, Editorial Critica, Barcelona

- Governo do Estado de São Paulo, (1994) *Lei No 8 884 de 11 de junho de 1994* São Paulo, Brasil
- Gobierno de El Salvador (1996), *¡El Salvador, País de Oportunidades! Plan de Gobierno de la Republica de El Salvador 1994-1999* San Salvador
- Gobierno de El Salvador (1996), *Ley de Protección al Consumidor*, Publicaciones del Ministerio de Economía, San Salvador
- Gobierno del Estado de São Paulo (1997), *Constituição do Estado de São Paulo*
- Governo do Estado de São Paulo (1997) *Cadastro de Reclamações Fundamentadas 1996*, Diário Oficial, Estado de São Paulo, Brasil
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, IDEC, *Revista Consumidor S A*, Varios Números, São Paulo, Brasil
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, IDEC (1997) *O Movimento de Defesa do Consumidor no Brasil* resultados da pesquisa realizada pelo IDEC entre as entidades existentes no período de jan a jun/97, São Paulo Brasil
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, IDEC (1996), *Código de Defesa do Consumidor ao seu alcance*, São Paulo Brasil
- Karpatkin, Rhoda H (1988) *Consumer Protection Legislation in the last hundred years*, Consumers Union Nueva York USA
- Karpatkin Rhoda H (1997), *Report to the membership of Consumers Union of U S Annual Meeting*, Consumers Union, Nueva York USA
- Karpatkin Rhoda H (1998), *The Experience of Consumers Union in the Defense and Promotion of Consumers Rights in the United States*, Conferencia organizada por FUNDAUNGO San Salvador

- Kennedy, Jonh F (1962), *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest, Public Papers of the Presidents* Biblioteca del Congreso, Washington D C USA
- Lomeli Arturo (1997), *“Los modelos de proteccion y defensa de los intereses del consumidor”*, incluido en *El Consumo al Final del Milenio*, Procuraduria Federal del Consumidor, Mexico
- Martinez, Julia Evelin et al (1991) *Bases para un Ordenamiento Eficiente de los mercados de productos de consumo basico en El Salvador*, Publicacion del Centro de Investigaciones Tecnologicas y Cientificas (CENITEC), San Salvador
- Mayer, Robert N (1990), *The Influence of the Consumers Union the Consumer Economics Viewpoint* Universidad de Utha, 36^a Conferencia Anual del American Council of Consumer Interest, Lousiana, USA
- Maynes, Scott E (1990), *Gauging the Influence of the Consumers Union of the World Views of a Consumer Economist*, Cornell University, 36^a Conferencia Anual del American Council of Consumer Interest Lousiana, USA
- Medrano de Peña, Patricia y Moisa de Orozco, Maria Eugenia (1983), *Evaluacion de la Ley de Proteccion al Consumidor*, Tesis de Graduacion, Facultad de Ciencias Economicas, Universidad Centroamericana “Jose Simeon cañas”, San Salvador
- Ministerio da Justica (1996) *Codigo de Protecao e Defesa do Consumidor*, Brasilia, Brasil
- Mishan, E J (1969) *Los Limites del Crecimiento Economico*, Fondo de Cultura Economica, Mexico
- Montt D , Luis, coordinador (1995), *Ley Antimonopolios Jurisprudencia Comision Resolutiva 1981-1983*, Editorial Juridica CONOSUR Santiago de Chile

- Napoleoni, Claudio (1968), *El pensamiento Economico del Siglo XX*, OIKOS
Barcelona, España
- National Consumers League (1995), *The History of the National Consumers
League*, Washington D C , USA
- National Consumers League, *NCL Bulletin*, Varios numeros Washington
D C , USA
- Organizacion de Consumidores y Usuarios, ODECU (1997) *Revista
Informativa*, Año 2, No 2, Santiago de Chile
- Organizacion de las Naciones Unidas (1986), *Directrices para la Proteccion al
Consumidor*, Departamento de Asuntos Economicos y Sociales
Internacionales, Nueva York
- Prefeitura Municipal de Campinas (1997) *Legislacion Municipal de Defesa do
Consumidor*, São Paulo, Brasil
- Republica de Brasil (1997), *Constituição da Republica Federativa do Brasil*
- Republica de Chile (1997), *Ley numero 19 496 Normas sobre Proteccion de
los Derechos de los Consumidores*, Diario Oficial No 35 710, Santiago
de Chile
- Republica de El Salvador (1988), *Codigo de Salud con reformas
incorporadas*, Editorial Juridica Salvadoreña San Salvador 1997
- Republica de El Salvador (1986) *Codigo Municipal y sus reformas*, Edicion de
la Fundacion Doctor Guillermo Manuel Ungo San Salvador 1995
- Republica de El Salvador (1992) *Ley del Consejo Nacional de Ciencia y
Tecnologia* Diario Oficial 10 de agosto de 1992
- Rhoads, Steven (1990), *Vision Economica del Mundo gobierno, mercado y
politica economica* Editorial Trillas Mexico

- Robinson, Joan y John Eatwell (1976), *Introduccion a la Economia Moderna*, Fondo de Cultura Economica, Mexico
- Robinson, Joan, (1969), *Economia de la Competencia Imperfecta*, Ediciones Mrtinez Roca, Madrid
- Roll, Eric (1978), *Historia de las Doctrinas Economicas*, Fondo de Cultura Economica, Mexico
- Secretaria de Justicia e Defesa da Cidadania (1997) *Organizacao do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e normas gerais de aplicacão das sancões administrativas previstas na Codigo de Protecao e Defesa do Consumidor*, Brasilia, Brasil
- Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC (1997), *Ley de Derechos de los Consumidores*, Cuadernillo de Divulgacion, Santiago de Chile
- Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC, *Revista Consumo y Calidad de Vida*, varios numeros, Santiago de Chile
- Troutt, David Dante (1993), *The Thin Red Line how the poor still pay more*, A project of the West Regional Office of Consumers Union, San Francisco, California USA
- U S Office of Consumer Affairs (1997), *Consumer s Resource Handbook*, Washington D C , USA
- U S Office of Consumer Affairs (1997) *Increasin Customer Satisfaction Through Effective Corporate Complaint Handling* Publicacion de la U S Office of Consumers Affairs en colaboracion con la Chevrolet Motor Division General Motors Corporation Washington D C USA
- United Nations (1998), *Consumers Protection Guidelines for Sustainable Consumption, Report of the Secretary General* Advance Unedited Text, Nueva York, USA

- Varios autores (1988) *La política de Competencia en la Economía Social de Mercado*, (1988), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDLA), Buenos Aires, Argentina
- Varios autores (1990), *Asociaciones Profesionales en la Democracia Pluralista funciones y responsabilidades*, Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo, CIEDLA, Argentina
- Varios autores (1993), *La Economía Social de Mercado un proyecto economico y político alternativo*, Cuadernos del Centro Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo, CIEDLA, Argentina
- Varios autores, (1990) *Impacto de la Política Económica sobre las Condiciones de la Competencia en el Brasil y la Argentina*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDLA) Buenos Aires, Argentina
- Warne, Colston E (1993) *The Consumer Movement*, Family Economics Press, Manhattan, Kansas, USA
- Washington Consumers *Revista Checkbook*, varios numeros, Washington D C ,USA
- Weinberg Stephanie y Jonh Ruthauff (1998), *Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador*, Centro para la Educación Democrática, CED y Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE, San Salvador
- Wiewoska Michel (1980) *Estado Empresarios y Trabajadores* Fondo de Cultura Económica, Mexico

ANEXOS

Anexo No 1

*Instituciones visitadas durante viajes de estudio a Estados Unidos, Brasil y Chile
Proyecto "Mecanismos Privados de Protección al Consumidor
julio-agosto de 1997*

PAIS/INSTITUCIONES	FUNCIONARIO (A) DE ENLACE
Estados Unidos	
Consumers Union Nueva York	Charles Bell Gerente de Programas
Consumers Union Washington D C	Mark Silbergeld Co Director de la Oficina en Washington D C
National Consumers League (NLC) Washington D C	Sara Cooper Vice Presidenta Ejecutiva
Washington Consumers Washington D C	Robert M Krughoff Presidente
Council of Better Business Bureaus Inc Washington D C	Jeanne Zielinski, Directora de Programas y Servicios y Victoria J Doran Asesora Legal de la Division de Resolucion Alternativa de Disputas
Oficina de los Estados Unidos sobre Asuntos del Consumidor Washington D C	Leslie L Byrne Asistente Especial del Presidente de los Estados Unidos y Directora de la Oficina de Asuntos del Consumidor
Comision Federal de Comercio Washington D C	John Elders Director de Mercadeo de la seccion de Asuntos del Consumidor
National Association of Consumer Agency Administrators Washington D C	Ron Mallard Vice-Presidente Lee Norrgard Director y Wendy J Weinberg, Directora Ejecutiva

Brasil

Instituto Brasileño de Protección al Consumidor (IDEC) Sao Paulo

Marilena Lazzarinni Presidenta Ejecutiva

Coordinadora de Protección al Consumidor (PROCON) Sao Paulo

Maria Ines Fornazzaro Directora

Servicio de Defensa de Consumidor del Municipio de Campinas, Sao Paulo

Maria Stella de Toledo Borgin Bertin, Directora

Servicio de Defensa del Consumidor del Municipio de Valinhos, Sao Paulo

Marco Aurelio Padilha Asesor Asistente de Atención al Contribuyente y al Consumidor

Centro de Información y Orientación al Consumidor (CIDOC)

Ibere Sirna Director

Chile

Oficina Regional para América y el Caribe de Consumers International CIROLAC

Jose Vargas Niello Director Regional

Servicio Nacional del Consumidor SERNAC

Francisco Fernandez Director General

Organización de Consumidores y Usuarios (ODECU)

Fernando Morales Presidente

Fiscalía Económica de Chile

Rodrigo Asenjo Zegers Fiscal Nacional Económico

ANEXOS

Departamento de Asuntos Economicos y Sociales Internacionales

DIRECTRICES PARA LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR

Naciones Unidas
Nueva York 1986

Prefacio

La Asamblea General aprobo por consenso las directrices para el consumidor el 9 de abril de 1985 (resolucion 39/248 de la Asamblea General) Las directrices proporcionan a los gobiernos particularmente de los paises en desarrollo un marco para la elaboracion y el fortalecimiento de la legislacion y las politicas de proteccion del consumidor Tambien tienen por objeto promover la cooperacion internacional en esta esfera

Los origenes de las directrices se remontan a finales del decenio de 1970 cuando el Consejo Economico y Social reconocio que la proteccion del consumidor ejercia importante influencia sobre el desarrollo economico y social En 1977 el Consejo pidio al Secretario General que preparase un estudio sobre las instituciones y las disposiciones juridicas vigentes en la esfera de la proteccion del consumidor En 1979 el Consejo pidio que se preparase un informe amplio que incluyese propuestas de medidas sobre proteccion de los consumidores para su examen por los gobiernos En 1981 el Consejo, consciente de la necesidad de contar con un marco basico de politica a nivel internacional para el despliegue de nuevos esfuerzos en la esfera de la proteccion del consumidor pidio al Secretario General que prosiguiese las consultas con objeto de elaborar una serie de orientaciones generales para la proteccion del consumidor teniendo particularmente en cuenta las necesidades de los paises en desarrollo

En consecuencia el Secretario General celebro consultas con gobiernos y organizaciones internacionales y presento proyectos de directrices para la proteccion del consumidor al Consejo Economico y Social en 1983 En los dos años siguientes los gobiernos celebraron amplias deliberaciones y negociaciones sobre el alcance y

el contenido de las directrices que culminaron con la aprobacion de las directrices en 1985

DIRECTRICES PARA LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR

I OBJETIVOS

1 Teniendo en cuenta los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los paises y particularmente de los paises en desarrollo reconociendo que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad economica nivel de educacion y poder de negociacion y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener derecho de acceso a productos que no sean peligrosos asi como la importancia de promover un desarrollo economico y social justo equitativo y sostenido las presentes directrices para la proteccion del consumidor persiguen los siguientes objetivos

- a) Ayudar a los paises a lograr o mantener una proteccion adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores
- b) Facilitar las modalidades de produccion y distribucion que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores
- c) Instar a quienes se ocupan de la produccion de bienes y servicios y de su distribucion a los consumidores a que adopten estrictas normas eticas de conducta
- d) Ayudar a los paises a poner freno a las practicas comerciales abusivas de todas las empresas a nivel nacional e internacional que perjudiquen a los consumidores
- e) Facilitar la creacion de grupos independientes de defensa del consumidor
- f) Fomentar la cooperacion internacional en la esfera de la proteccion del consumidor
- g) Promover el establecimiento en el mercado de condiciones que den a los consumidores una mayor seleccion a precios mas bajos

II PRINCIPIOS GENERALES

2 Corresponde a los gobiernos formular fortalecer o mantener una política energética de protección al consumidor teniendo en cuenta las directrices que figuran más adelante. Al hacerlo cada gobierno debe establecer sus propias prioridades para la protección de los consumidores según las circunstancias económicas y sociales del país y las necesidades de su población y teniendo presente los costos y los beneficios que entrañan las medidas que se propongan.

3 - Las necesidades legítimas que las directrices procuran atender son las siguientes:

- a) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad
- b) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores
- c) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual
- d) La educación del consumidor
- e) La posibilidad de compensación efectiva del consumidor
- f) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten

4 - Los gobiernos deben establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor. Debe prestarse especial atención a la necesidad de garantizar que las medidas de protección del consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población y en particular de la población rural.

5 - Todas las empresas deben acatar las leyes y reglamentos aplicables en los países en que realizan sus operaciones. Deben acatar las normas internacionales.

pertinentes para la protección del consumidor que hayan accedido a aplicar las autoridades competentes del país de que se trate (En lo que sigue, referencias a las normas internacionales en las directrices deben entenderse en el contexto del presente párrafo)

6 Al elaborar políticas de protección del consumidor debe tenerse en cuenta el posible papel positivo que pueden desempeñar las universidades y las empresas públicas y privadas en la investigación

III DIRECTRICES

7 - Las siguientes directrices serán aplicadas tanto a los bienes y servicios producidos en el país como a los importados

8 - Al aplicar cualesquiera procedimientos o reglamentos para la protección del consumidor deberá velarse porque no se conviertan en barreras para el comercio internacional y que sean compatibles con las obligaciones del comercio internacional

A Seguridad física

9 Los gobiernos deben adoptar o fomentar la adopción de medidas apropiadas, incluidos sistemas jurídicos, reglamentaciones de seguridad normas nacionales o internacionales normas voluntarias y el mantenimiento de registros de seguridad para garantizar que los productos sean inocuos en el uso al que se destinan normal o previsiblemente

10 Se deben adoptar medidas generales para garantizar que los artículos producidos por los fabricantes sean inocuos para el uso al que se destinan y para el normalmente previsible. Los responsables de introducir los artículos en el mercado en particular los proveedores exportadores importadores minoristas y similares (en lo que sigue denominados distribuidores) deben velar por que mientras están a su cuidado esos artículos no pierdan inocuidad debido a manipulación o almacenamiento inadecuados. Se deben facilitar a los consumidores instrucciones sobre el uso al que se destinan o el normalmente previsible. Dentro lo posible la información de vital importancia sobre cuestiones de seguridad debe comunicarse mediante símbolos comprensibles internacionalmente

11 Se deben adoptar medidas generales para que los fabricantes o distribuidores notifiquen sin demora a las autoridades competentes y al público según proceda la existencia de peligros no previstos de que se hayan percatado con posterioridad a la introducción de los productos en el mercado. Los gobiernos también deben estudiar los métodos para garantizar que los consumidores estén debidamente informados sobre esos peligros.

12 Los gobiernos deben adoptar cuando proceda políticas en virtud de las cuales si se descubre que un producto adolece de defecto grave y/o constituye un peligro considerable aun cuando se utilice en forma adecuada los fabricantes y/o distribuidores deben retirarlo y reemplazarlo o modificarlo o sustituirlo por otro producto si no es posible hacerlo en un plazo prudencial debe darse al consumidor una compensación adecuada.

B - Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores

13 Las políticas de los gobiernos deben tratar de hacer posible que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos. También deben tratar de alcanzar las metas en materia de producción satisfactoria y normas de funcionamiento procedimientos adecuados de distribución prácticas comerciales leales comercialización informativa y protección efectiva contra las prácticas que pueden perjudicar los intereses económicos de los consumidores y la posibilidad de elegir en el mercado.

14 Los gobiernos deben intensificar sus esfuerzos para impedir el empleo de prácticas que perjudiquen los intereses económicos de los consumidores garantizando que los productores los distribuidores y cuantos participan de la provisión de bienes y servicios cumplan las leyes y las normas obligatorias vigentes. Se debe dar aliento a las organizaciones de consumidores para que vigilen prácticas perjudiciales como la adulteración de alimentos la comercialización basada en afirmaciones falsas o capciosas y los fraudes en la prestación de servicios.

15 - Los gobiernos deben elaborar reforzar o mantener según proceda medidas relativas al control de las prácticas comerciales restrictivas y otras de tipo abusivo que puedan perjudicar así como medios para hacer efectivas esas medidas. Al respecto los gobiernos deben guiarse por su adhesión al Conjunto de principios y normas equitativas convenidos multilateralmente para el control de prácticas comer

ciales restrictivas aprobado por la Asamblea General en su resolución 35/63 de 5 de diciembre de 1980

16 Los gobiernos deben adoptar o mantener políticas que especifiquen las responsabilidades del fabricante para asegurar que los artículos satisfagan los requisitos normales de durabilidad utilidad y fiabilidad y sean aptos para el fin a que se destinan y que el vendedor vele por que estos requisitos se cumplan Las mismas políticas deben regir la prestación de servicios

17 Los gobiernos deben alentar la competencia leal y efectiva a fin de brindar a los consumidores la posibilidad de elegir productos y servicios dentro del mayor surtido y a los precios mas bajos

18 Los gobiernos deben velar si procede porque los fabricantes o minoristas aseguren la disponibilidad adecuada de un servicio confiable posterior a la venta y de piezas de repuesto

19 - Los consumidores deben gozar de protección contra abusos contractuales como el uso de contratos uniformes que favorezcan a una de las partes la no inclusión de derechos fundamentales en los contratos y la imposición de condiciones excesivamente estrictas para la concesión de créditos por parte de los vendedores

20 Las prácticas de promoción empleadas en la comercialización y la venta deben basarse en el principio de trato justo de los consumidores y deben satisfacer los requisitos jurídicos Ello requiere el suministro de la información necesaria para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas e independientes así como la adopción de medidas para asegurar la exactitud de la información suministrada

21 - Los gobiernos deben alentar a todos los interesados a participar en la libre circulación de información exacta sobre todos los aspectos de los productos de consumo

22 Los gobiernos deben dentro de sus propios países promover la formulación y aplicación por parte de las empresas en colaboración con las organizaciones de consumidores de códigos de comercialización y otras prácticas comerciales para asegurar una adecuada protección del consumidor También pueden concertarse acuerdos voluntarios conjuntos por parte de las empresas las organizaciones de consumidores y otras partes interesadas Estos códigos deben recibir una publicidad adecuada

23 Los gobiernos deben examinar periodicamente las normas juridicas relacionadas con pesas y medidas y determinar la eficacia de sus mecanismos de aplicacion

C Normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo

24 Los gobiernos deberan segun proceda formular o promover la formulacion y aplicacion en los planos nacional e internacional de normas voluntarias o de otra indole de seguridad y calidad de los bienes y servicios y dar a dichas normas la publicidad aprobada Las normas y reglamentaciones nacionales relativas a la seguridad y calidad de los productos deberan revisarse de tanto en tanto para cerciorarse de que en lo posible se ajusten a normas internacionales de aceptacion general

25 Cuando debido a las condiciones economicas locales se aplique una norma de nivel inferior al de una norma internacional de aceptacion general deberan hacerse todos los esfuerzos necesarios para elevar dicho nivel lo antes posible

26 Los gobiernos deben fomentar y garantizar la disponibilidad de servicios para ensayar y certificar la seguridad la calidad y el buen funcionamiento de los servicios y bienes de consumo esenciales

D Sistemas de distribucion de servicios y bienes de consumo esenciales

27 Cuando proceda los gobiernos deberan examinar la posibilidad de

a) Adoptar o mantener politicas para asegurar la distribucion eficiente de bienes y servicios a los consumidores cuando proceda deberan estudiarse politicas especiales para asegurar la distribucion de bienes y servicios absolutamente esenciales cuando dicha distribucion se vea amenazada como podria ocurrir sobre todo en el caso de las zonas rurales Tales politicas podrian incluir la prestacion de asistencia para la creacion de instalaciones apropiadas de almacenamiento y venta al por menor en los centros rurales la estimulacion del autovalimiento del consumidor y el perfeccionamiento del control de las condiciones en que se suministran los bienes y servicios esenciales en las zonas rurales

b) Fomentar la creacion de cooperativas de consumidores y las actividades comerciales afines y la informacion al respecto especialmente en las zonas rurales

E Medidas que permiten a los consumidores obtener compensacion

28 Los gobiernos deben establecer o mantener medidas jurídicas o administrativas para permitir que los consumidores o en su caso las organizaciones competentes obtengan compensación mediante procedimientos oficiales o extraoficiales que sean rápidos justos poco costosos y asequibles Al establecerse tales procedimientos deben tenerse especialmente en cuenta las necesidades de los consumidores de bajos ingresos

29 Los gobiernos deben alentar a todas las empresas a solucionar controversia con los consumidores en forma justa rápida y exenta de formalidades y a crear mecanismos voluntarios como servicios de asesoramiento y procedimientos extraoficiales para presentar reclamaciones que puedan prestar asistencia a los consumidores

30 Se debe facilitar a los consumidores información sobre los procedimientos vigentes y de otra índole para obtener compensación y solucionar controversias

F Programas de educación e información

31 Los gobiernos deben estimular la formulación de programas generales de educación e información del consumidor teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate El objetivo de tales programas debe consistir en capacitar a los consumidores para que sepan discernir hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios y tengan conciencia de sus derechos y obligaciones Al formular dichos programas debe prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentren en situación desventajosa tanto en las zonas rurales como urbanas incluidos los consumidores de bajos ingresos y aquellos que sean casi totalmente analfabetos

32 - La educación del consumidor debe llegar si procede a formar parte integrante del programa básico del sistema educativo de preferencia como componente de asignaturas existentes

33 La educación del consumidor y los programas de información debe abarcar aspectos tan importantes de la protección del consumidor como los siguientes

a Sanidad, nutrición prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos

- b - Peligros de los productos
- c Rotulado de productos
- d Legislacion pertinente forma de obtener compensacion y organismos y organizaciones de proteccion al consumidor
- e Informacion sobre pesas y medidas precios calidad condiciones para la concecion de creditos y disponibilidad de los articulos de primera necesidad y
- f Contaminacion y medio ambiente cuando proceda

34 - Los gobiernos deben alentar a las organizaciones de consumidores y a grupos interesados incluidos los medios de comunicacion a que pongan en practica programas de educacion e informacion particularmente en beneficio de los grupos de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas

35 - El comercio cuando proceda debe emprender programas objetivos y pertinentes de educacion al consumidor o participar en ellos

36 - Teniendo en cuenta la necesidad de llegar a los consumidores rurales y a los consumidores analfabetos los gobiernos deberan cuando proceda formular o alentar la formulacion de programas de informacion del consumidor destinados a los medios de comunicacion de masas

37 Los gobiernos deben organizar o alentar la organizacion de programas de formacion de educadores profesionales de los medios de comunicacion de masas y consejeros del consumidor que les permita participar en la ejecucion de programas de informacion y educacion del consumidor

G - Medidas relativas a esferas concretas

38 Promover los intereses del consumidor particularmente en los paises en desarrollo los gobiernos deberan cuando proceda dar prioridad a las esferas de interes esencial para la salud del consumidor como los alimentos el agua y los productos farmaceuticos Deberan adoptarse o mantenerse politicas para lograr el control de calidad de los productos medios de distribucion adecuados y seguros sistemas internacionales normalizados de rotulado e informacion asi como programas de educacion e investigacion en estas esferas Deberan formularse directrices estatales respectos de esferas concretas en el contexto de las disposiciones del presente documento

39 Alimentos Al formular politicas y planes nacionales relativos a los alimentos los gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria que tienen todos los consumidores y apoyar y en la medida de lo posible adoptar las normas del Codex Alimentarius de la ONU para la Agricultura y la Alimentacion y la Organizacion Mundial de la Salud (OMS) o en su defecto otras normas alimentarias internacionales de aceptacion general Los gobiernos deben mantener formular o mejorar las medidas de seguridad alimentarias, incluidos entre otras cosas los criterios de seguridad las normas alimentarias los requisitos nutricionales y los mecanismos de vigilancia inspeccion y evaluacion

40 Agua En el marco de los objetivos y propositos enunciados para el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental los gobiernos deben formular mantener o fortalecer politicas nacionales para mejorar el abastecimiento la distribucion y la calidad del agua potable Debe prestarse la debida atencion a la eleccion de los niveles apropiados de servicios calidad y tecnologia la necesidad de contar con programas de educacion y la importancia de la participacion de la comunidad

41 - Productos farmaceuticos Los gobiernos deben elaborar o mantener normas y disposiciones adecuadas y sistemas de reglamentacion apropiados para asegurar la calidad y el uso adecuado de los productos farmaceuticos mediante politicas nacionales integradas en materia de medicamentos que pueden considerar entre otras cosas la adquisicion la distribucion la produccion los mecanismos de concesion de licencias los sistemas de inscripcion y la disponibilidad de informacion fidedigna sobre productos farmaceuticos Al hacerlo los gobiernos deben tener especialmente en cuenta para la labor y las recomendaciones de la OMS en materia de productos farmaceuticos que son objeto de comercio internacional y de otros sistemas internacionales de informacion sobre productos de farmaceuticos Se deben adoptar tambien segun proceda medidas para fomentar el uso de los medicamentos con sus denominaciones comunes internacionales aprovechando la labor realizada por la OMS

42 Ademias de las esferas prioritarias indicadas supra los gobiernos deben adoptar las medidas que proceda en otras esferas como la de los plaguicidas y las sustancias quimicas con respeto cuando proceda a su uso produccion y almacenamiento habida cuenta de la informacion pertinente en materia de salud y medio ambiente que los gobiernos exijan proporcionar a los fabricantes e incluir en el rotulado de los productos

IV COOPERACION INTERNACIONAL

43 Los gobiernos deben ocuparse especialmente en un contexto regional o subregional de

- a) Establecer examinar mantener o fortalecer según proceda los mecanismos para el intercambio de información relativa a políticas y medidas nacionales en la esfera de la protección al consumidor
- b) Cooperar o alentar la cooperación en la aplicación de políticas de protección al consumidor para conseguir mejores resultados en el marco de los recursos existentes. Como ejemplos de ese tipo de cooperación podría citarse la colaboración en el establecimiento o utilización conjunta de información de ensayo intercambio de información de interés para el consumidor y de programas de educación programas conjuntos de capacitación y preparación conjunta de reglamentaciones
- c) Cooperar para mejorar las condiciones en que los productos esenciales se ofrecen a los consumidores prestando la debida atención a los precios y a la calidad. Entre las formas que podría revestir esa cooperación figuran la adquisición conjunta de productos esenciales el intercambio de información sobre las distintas posibilidades de adquisición y la adopción de acuerdos sobre especificaciones regionales para los productos

44 Los gobiernos deben desarrollar o estrechar los vínculos de información en relación con los productos que han sido prohibidos retirados o sometidos a restricciones rigurosas a fin de que los países importadores puedan tomar precauciones adecuadas contra los efectos nocivos de esos productos

45 Los gobiernos deben velar por que la calidad de los productos y la información relativa a los productos no varíe de un país a otro de manera que pueda tener efectos perjudiciales para los consumidores

46 - Los gobiernos deben esforzarse en que las políticas y las medidas relativas a la protección del consumidor se apliquen de manera que no se conviertan en barreras para el comercio internacional y sean compatibles con las obligaciones del comercio internacional

LEY MODELO

DE CONSUMERS INTERNACIONAL PARA LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ART 1 Las disposiciones de la presente ley son de orden publico Las mismas son irrenunciabiles por las partes y prevaleceran sobre cualquier norma legal uso cos tumbre practica comercial o estipulacion en contrario

ART 2 Quedaran sujetos a las disposiciones de la presente ley todos los actos juridicos celebrados entre proveedores y consumidores relativos a la distribucion deposito ventas o arrendamientos de bienes muebles o inmuebles o a la contrata cion de servicios

ART 3 Para los efectos de la presente ley se entendera por

- a) Consumidor toda persona natural o juridica que adquiera utilice o disfrute como destinatario final bienes o servicios de cualquier naturaleza
- b) Proveedor toda persona natural o juridica, de caracter publico o privado que desarrolle actividades de produccion fabricacion importacion distribucion o co mercializacion de bienes o de prestacion de servicios a consumidores por los que se cobre precio

CAPITULO II

DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

ART 4 Los consumidores tendran derecho

- 1 A la proteccion de la vida salud y seguridad en el consumo de bienes o servicios
- 2 A la educacion para el consumo
- 3 A una informacion veraz suficiente clara y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado asi como tambien a sus precios caracteristicas calidad y riesgos que eventualmente pudieren presentar

4 A un trato equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes o servicios

5 A una reparacion integral oportuna y adecuada de los daños y perjuicios sufridos por el consumidor que de conformidad a lo establecido por esta ley o por otras especiales o generales de contratacion sean de responsabilidad del proveedor

6 A asociarse y constituir agrupaciones de consumidores

7 A acceder a los organos jurisdiccionales correspondientes para la proteccion de sus derechos y legitimos intereses mediante un procedimiento breve y gratuito

CAPITULO III

INFORMACION Y PUBLICIDAD

ART 5 Es obligacion de todo proveedor de bienes o servicios el entregar al consumidor informacion veraz suficiente clara y oportuna de los bienes o servicios ofrecidos de modo tal que este pueda tomar una adecuada y razonable eleccion

ART 6 El proveedor de bienes muebles o el prestador de servicios estara obligado a entregar al contratante factura o comprobante que documente el negocio salvo disposicion en contrario

En caso que al momento de efectuarse la venta no se entregue el bien debera indicarse en la factura o comprobante el lugar y la fecha en que se hara la entrega y las consecuencias del incumplimiento o retardo en esta

En las prestaciones de servicios debera indicarse siempre en la factura o comprobante los componentes materiales que se empleen el precio unitario de los mismos y de la mano de obra asi como los terminos en que el prestador se obliga a garantizarlos

ART 7 Los precios de los bienes y servicios deberan incluir el valor de los mismos (precio contado) asi como toda tasa o impuesto a que se encuentren afectos y que sean de cargo del consumidor

El monto del precio debera indicarse en moneda nacional, de manera clara e inequivoca y estos se expondran a la vista del publico ya sea que se refieran a

bienes o a servicios con excepcion de aquellos que por sus características especiales el precio deba regularse de comun acuerdo

ART 8 Los datos que ostenten los productos o sus etiquetas, envases empaques así como la publicidad informacion o anuncios relativos a la prestacion de servicios se expresaran en idioma español (portugues ingles etc) y en moneda nacional y unidades de medida correspondientes al sistema general Todo esto sin perjuicio de la facultad del oferente de indicar complementariamente esos mismos datos en otro idioma unidad monetaria o de medida

En caso de productos de procedencia extranjera envasados en origen debera darse cumplimiento a lo previsto en el inciso anterior especificandose ademas el origen del bien sus ingredientes volumen o cualquier otro dato que disponga el organismo correspondiente

ART 9 Las leyendas 'garantizado', 'garantia' o cualquier otra equivalente solo podran emplearse cuando indiquen en que consiste la garantia así como las condiciones forma plazo y el lugar en que el consumidor pueda hacerla efectiva

ART 10 Los terminos de las garantias deberan ser claros y precisos Debera indicar su alcance duracion y condiciones así como la individualizacion de las personas naturales o juridicas que las extienden y los establecimientos y las formas en que pueden hacerse efectivas

ART 11 Cuando se expendan al publico productos con alguna deficiencia usados o reconstruidos debera indicarse de manera precisa y ostensible tales circunstancias, dejandose constancia de ello en las facturas comprobantes o remitidos correspondientes

ART 12 Los fabricantes e importadores de bienes deberan asegurar el regular su ministro de componentes repuestos y servicio tecnico durante el lapso en que aquellos se fabriquen armen importen o distribuyan y posteriormente durante un periodo razonable de tiempo en funcion a la durabilidad de los bienes en cuestion

ART 13 Salvo que por disposicion legal el consumidor deba reunir algun requisito no podra negarsele por otra causa la adquisicion de productos que se tengan en existencia ni condicionarselo a la adquisicion de otro producto o a la contratacion

de un servicio Tampoco podra vendersele a mayor precio que aquel con que el producto se publicita o en su caso al oficialmente determinado

Se presumira la existencia de productos por el solo hecho de anunciarse en vidrieras o escaparates de un local comercial

ART 14 Se prohíbe toda discriminación al consumo de bienes o servicios entendiéndose por tal la injustificada y arbitraria negativa a proveer un producto o prestar un servicio así como la prestación de servicios en forma irregular o dilatoria salvo que mediaren causas fortuitas o de fuerza mayor debidamente justificadas

De la regulación de la Publicidad

ART 15 La oferta promoción y publicidad falsa o engañosa de productos actividades o servicios sera perseguida y sancionada como fraude

Se entendera por publicidad falsa o engañosa todo tipo de informacion o comunicacion de caracter comercial en que se utilicen textos dialogos sonidos imagenes o descripciones que directa o indirectamente e incluso por omision puedan inducir a engaño error o confusion al consumidor especialmente sobre

- a) El origen geografico comercial o de otra indole del bien ofrecido o sobre el lugar de prestacion del servicio pactado o la tecnologia empleada,
- b) Los componentes o ingredientes del bien ofrecido o el porcentaje en que concurren en el mismo
- c) Los beneficios o implicancias del uso de este o contratacion del servicio
- d) Las caracteristicas basicas del producto a vender o el servicio a prestar tales como dimension cantidad, calidad utilidad durabilidad u otra, juzgada razonable e indispensable en una normal contratacion relativa a tales bienes o servicios
- e) La fecha de elaboracion o de vida util del bien cuando estos datos se indiquen
- f) Los terminos de las garantias que se ofrezcan
- g) Los reconocimientos aprobaciones o distinciones oficiales o privadas, nacionales o extranjeras tales como medallas premios trofeos o diplomas
- h) Precio del bien o servicio ofrecido formas de pago y costo del credito
- i) Y cualquier otro dato sobre el producto o servicio

ART 16 Se prohíbe asimismo la publicidad abusiva la que para todos los efectos legales se entendera como aquella publicidad de caracter discriminatorio de cualquier naturaleza, que incite a la violencia explote el miedo se aproveche de la falta de madurez de los niños infrinja valores ambientales o sea capaz de inducir al consumidor a comportarse en forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad

ART 17 En las controversias que pudieren surgir como consecuencia de lo dispuesto en los articulos precedentes el anunciante debera probar la veracidad de las afirmaciones contenidas en el mensaje publicitario
Para todos los efectos legales se entendera por anunciante al proveedor de bienes o prestador de servicios que ha encargado la difusion del mensaje publicitario

ART 18 Cuando la gravedad de las afirmaciones hechas en un mensaje publicitario considerado falso o engañoso así lo ameriten la autoridad correspondiente ordenara la difusion de la rectificacion de su contenido a costa del anunciante y por los mismos medios en que se difundio el mensaje sancionado

De la oferta de bienes y servicios

ART 19 En caso de ventas o servicios promocionales liquidaciones u ofertas especiales se debera indicar en la publicidad respectiva el plazo de duracion de las mismas o en su caso el volumen de mercaderias que se ofrezcan así como las condiciones generales del negocio propuesto

Quando no se haya fijado termino de duracion o el volumen de mercaderias se entendera que la liquidacion promocion u oferta se extienden por un plazo de treinta dias a partir del ultimo anuncio

El proveedor de bienes o servicios podra sin embargo eximirse de esta obligacion indicando el fin de las mencionadas promociones liquidaciones u ofertas especiales de modo ostensible y por los mismos medios de publicidad en que estas se anunciaron

En todos estos casos regira lo dispuesto en el articulo 13 de la presente ley

ART 20 Si el proveedor de bienes o servicios de una promocion liquidacion u oferta especial no diere cumplimiento a lo anunciado el consumidor podra optar

entre

- a) Exigir el cumplimiento forzoso de la obligación a cargo del proveedor de acuerdo al régimen general
- b) Aceptar otro bien o la prestación de un servicio equivalente
- c) Rescindir el contrato si hubiere existido pago anticipado por parte del consumidor

En todos estos casos tendrá derecho a reclamar una indemnización que será de cargo del oferente la que no podrá ser inferior a la diferencia económica entre el precio del bien o del servicio objeto de la promoción u oferta y su precio corriente

CAPITULO IV

DE LA PROTECCION CONTRACTUAL

Del Contrato de Adhesion

ART 21 Se entenderá por contrato de adhesión aquel cuyas cláusulas han sido aprobadas por la autoridad competente o establecidas unilateralmente por el proveedor de bienes o servicios sin que el consumidor pueda discutir o modificar sustancialmente su contenido al momento de contratar

ART 22 Todo contrato tipo o de adhesión presentado en formularios en serie o mediante cualquier otro procedimiento similar deberá ser redactado en idioma español (portugués inglés etc) y con caracteres legibles a simple vista para una persona de visión normal

Deberá estar redactado en términos claros y comprensibles para el consumidor y no podrá contener remisiones a textos o documentos que no siendo de conocimiento público no se faciliten al consumidor previa o simultáneamente a la celebración del contrato

De todo contrato celebrado entre proveedores y consumidores deberá darse copia a las partes

Derecho de Retracto

ART 23 El consumidor tendrá derecho a retractarse siempre dentro de un plazo de

siete días contados desde la firma del contrato o desde la recepción del producto o servicio cuando el contrato se hubiere celebrado fuera del establecimiento comercial especialmente si ha sido celebrado por teléfono o en el domicilio del consumidor

En el caso que ejercite oportunamente este derecho le serán restituidos los valores cancelados debidamente actualizados

De las Clausulas Contractuales

ART 24 Las clausulas de los contratos serán interpretadas del modo más favorable al consumidor

ART 25 Son nulas de pleno derecho y no producirán efecto alguno las clausulas o estipulaciones contractuales que

- 1 Exoneren atenuen o limiten la responsabilidad de los proveedores por vicios de cualquier naturaleza de los bienes o servicios prestados
- 2 Importen renuncia a los derechos que esta ley reconoce a los consumidores o de alguna manera limite su ejercicio
- 3 Inviertan la carga de la prueba en perjuicio del consumidor
- 4 Impongan la utilización obligatoria del arbitraje
- 5 Permita al proveedor la variación unilateral del precio o de otras condiciones del contrato
- 6 Autorice al proveedor a resolver unilateralmente del contrato salvo cuando se conceda esta facultad al consumidor para el caso de ventas por correo a domicilio o por muestrario, y
- 7 Cualquiera otras clausulas o estipulaciones que impongan condiciones injustas de contratación o exageradamente gravosas para el consumidor o que le causen indefensión o que sean contrarias al orden público y la buena fe

ART 26 El contrato será integrado en lo que a las clausulas nulas se refiere cuando fuere estrictamente necesario por las disposiciones generales de contratación civil

CAPITULO V

DE LAS OPERACIONES DE CREDITO

ART 27 En los casos en que se efectuen compraventas de producto o prestaciones de servicios que incluyan el otorgamiento de creditos al consumidor el proveedor de los bienes o servicios estara obligado a informar previamente a este de

- a) El precio contado del bien o servicio en cuestion
- b) El monto de los intereses la tasa del anual a que estos se calculan asi como la tasa de interes moratorio
- c) El numero de pagos a efectuar asi como su periodicidad
- d) La suma total a pagar por el referido bien o servicio la que no podra superar al precio contado mas los intereses
- e) Los derechos y obligaciones de las partes en caso de incumplimiento

ART 28 En toda venta o prestacion de servicio a credito el consumidor tendra derecho siempre a pagar anticipadamente la totalidad de lo adeudado Podra adem as hacer pre pagos parciales en cantidad nunca inferior a una cuota

En ambos casos se procedera a la consiguiente reduccion proporcional de los intereses

CAPITULO VI

DE LA RESPONSABILIDAD DEL PROVEEDOR

ART 29 Los proveedores de bienes o servicios cualquiera sea su naturaleza juridica incurriran en responsabilidad civil y administrativa tanto por los hechos propios como por los de sus dependientes o auxiliares permanentes o circunstanciales aun cuando no tengan con el mismo una relacion laboral

Responsabilidad Penal

ART 30 Incurriran en responsabilidad penal los proveedores solo en aquellos casos tipificados expresamente en esta Ley sin perjuicio de las disposiciones aplicables del Codigo Penal o de otras leyes especiales

Responsabilidad Civil

ART 31 Seran solidariamente responsables por las indemnizaciones civiles derivadas de los daños ocasionados por los bienes o servicios prestados los productores los importadores los distribuidores los proveedores y todos aquellos que hayan participado de la cadena de distribución

Esta responsabilidad sera objetiva y no se estara al grado de diligencia o negligencia con que haya actuado cualquiera de ellos

ART 32 El consumidor podra optar por pedir la rescision del contrato o la reduccion del precio sin perjuicio de la indemnizacion por daños y perjuicios cuando la cosa objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan impropia o que disminuyan de tal modo su calidad o la posibilidad de uso al que normalmente se le destina que de haberlos conocido el consumidor no la habria adquirido o hubiera dado un menor precio por ella

ART 33 Los consumidores tendran derecho ademas de la indemnizacion por los daños y perjuicios ocasionados a la reparacion gratuita del bien en un plazo razonable y cuando ello no sea posible a su reposicion o a la devolucion de la cantidad pagada en los siguientes casos

- a) Cuando los productos sujetos a normas de calidad de cumplimiento obligatorio no cumplen la especificacion correspondientes
- b) Cuando los materiales elementos sustancias o ingredientes que constituyen o integren los productos no correspondan a las especificaciones que ostentan
- c) Cuando la ley de los metales de los articulos de joyeria u orfebreria sea inferior a la que en ellos se indica
- d) Cuando el producto se hubiera adquirido con determinada garantia y dentro del lapso de ella se pusiera de manifiesto la deficiencia de la calidad o propiedad garantizada siempre que se hubiere destinado a un uso o consumo normal de acuerdo a las circunstancias y a su naturaleza
- e) Cuando cualquier producto por sus deficiencias de fabricacion elaboracion estructura calidad o condiciones sanitarias en su caso no sea apto para el uso al cual esta destinado
- f) Cuando el proveedor y consumidor hubieren convenido que los productos objeto del contrato debieran reunir determinadas especificaciones que no se cumplieren

ART 34 Los consumidores tendran derecho a la reposicion del producto o en su caso a la devolucion de la suma pagada en exceso por el mismo en los siguientes casos

- a) cuando considerados los limites de tolerancia permitidos el contenido neto de un producto sea inferior al que debiera ser o la cantidad sea menor a la indicada en el envase o empaque
- b) cuando el Instrumento empleado en la medicion del contenido cantidad volumen u otra enunciacion semejante haya sido utilizado en perjuicio del consumidor o fuera de los limites de tolerancia permitidos en este tipo de mediciones

ART 35 Las acciones emanadas de los articulos 32 33 y 34 podran interponerse en contra de cualquiera de los integrantes de la cadena de comercializacion de dicho bien quienes responderan en forma solidaria

ART 36 La mora en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del proveedor de bienes o prestador de servicios permitira al consumidor pedir la rescision del contrato sin perjuicio de las indemnizaciones que pudieren corresponder

ART 37 Las acciones que se conceden en este capitulo salvo disposicion expresa en contrario deberan ejercerse dentro del plazo de un año a partir de la fecha en que se haya recibido el bien o terminado de prestar el servicio

ART 38 Cuando un bien objeto de reparacion presente defectos relacionados con el servicio realizado e imputables al prestador del mismo el consumidor tendra derecho dentro de los ciento ochenta dias contados a partir de la recepcion del bien a que se le repare sin costo adicional en el plazo mas breve posible sin perjuicio de la indemnizacion por daños y perjuicios que corresponda
Si se hubiere otorgado garantia por un plazo mayor se estara a este termino

ART 39 Cuando el bien u objeto de un servicio de acondicionamiento reparacion limpieza u otro similar sufre tal menoscabo o deterioro que disminuya su valor o lo torne total o parcialmente inapropiado para el uso normal a que esta destinado el prestador del servicio debera indemnizar al consumidor por la perdida ocasionada

ART 40 En los contratos de prestacion de servicios cuyo objeto sea la reparacion de cualquier tipo de bienes se entendera implicita la obligacion, de cargo del prestador del servicio de emplear en tal reparacion componentes o repuestos nuevos y ade

cuados al bien de que se trate sin perjuicio de la libertad de las partes para convenir expresamente lo contrario

El incumplimiento de esta obligacion dara lugar ademas de las sanciones e indemnizaciones que correspondan a que se obligue el prestador del servicio a sustituir sin cargo adicional alguno los componentes o repuestos de que se trate

CAPITULO VII

DE LOS PRODUCTOS NOCIVOS O PELIGROSOS

ART 41 El productor o proveedor de bienes para el consumo debera incorporar a los mismos o a los instructivos anexos cuando aquellos fueren nocivos o peligrosos para la salud señales facilmente perceptibles de advertencia a fin de que su empleo se efectue con la mayor seguridad posible para el consumidor

Debera aportar la misma informacion y en forma notoria el prestador de servicios peligrosos sin perjuicio de su obligacion de adoptar las correspondientes medidas de seguridad y de desarrollar su actividad con toda la diligencia y cuidado que de conformidad con las leyes le pueda ser exigida

ART 42 Todo productor o proveedor de bienes de consumo que con posterioridad a la introduccion de los productos al mercado se percate de la existencia de peligros imprevistos o riesgos para la salud debera comunicar el hecho a la brevedad a la autoridad competente e informar al publico consumidor sobre la existencia de los riesgos o peligros a que hubiera lugar

Los avisos a la poblacion seran de cargo del productor o proveedor del bien o bienes en cuestion y deberan hacerse por los medios adecuados de manera que se asegure una completa y oportuna informacion acerca de los riesgos del producto a toda la poblacion consumidora

Lo anterior no eximira al proveedor de su responsabilidad por los daños efectivamente ocasionados por el producto en cuestion

ART 43 La autoridad arbitrara los medios necesarios para el fiel oportuno e integro cumplimiento de las obligaciones señaladas en el articulo anterior

ART 44 En caso de constatarse que un bien de consumo adolece de un defecto de entidad o constituye un peligro o riesgo de importancia aun cuando se utilice en forma adecuada el proveedor del mismo debera sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar retirarlo del mercado sustituirlo o reemplazarlo a su costo

En caso de no poder procederse segun lo previsto en el inciso anterior y en las mismas condiciones el proveedor debera en un plazo prudencial devolver al consumidor lo abonado por el bien contra la presentacion del producto su envase u otro medio que acredite la adquisicion del bien por parte del consumidor

ART 45 Comprobada por cualquier medio idoneo la peligrosidad o toxicidad de un producto en niveles considerados como nocivos o peligrosos para la salud de la poblacion la autoridad competente dispondra el retiro inmediato de dicho bien o producto del mercado y la prohibicion de circulacion para el mismo Los daños y perjuicios producidos por la accion de dichos bienes o productos seran de cargo del productor o proveedor

ART 46 Las patentes autorizaciones licencias u otros documentos o permisos otorgados por el Estado a productores de bienes o servicios para la investigacion desarrollo o comercializacion de bienes que puedan resultar peligrosos o nocivos para la salud de la poblacion en ningun caso eximiran de la responsabilidad por los daños y perjuicios efectivamente ocasionados a los consumidores que de conformidad a lo dispuesto por esta Ley u otras sean de cargo de los productores proveedores importadores distribuidores o de quienes hayan participado en la cadena de distribucion de estos bienes nocivos

ART 47 Lo dispuesto en el articulo anterior es sin perjuicio del derecho que tiene cualquiera de los participantes en la cadena de distribucion del bien nocivo o peligroso para repetir por las indemnizaciones pagadas en contra de quien resulte ser efectivamente responsable de los efectos nocivos de este bien o servicio

CAPITULO VIII

DE LOS DEBERES DEL ESTADO

ART 48 Sera deber del Estado el arbitrar los medios para el fiel cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley como el de velar por la proteccion y promocion de los derechos de los consumidores

ART 49 El Estado facilitara los medios legales y materiales y los recursos necesarios para la creacion y fundacion de asociaciones de consumidores dentro de todo su territorio nacional

ART 50 En caso de que el Estado en cumplimiento del deber señalado en los articulos 43 y 48 de la presente Ley imponga multas comisos y otras penas o cargas pecuniarias a los proveedores el producto de ellas se destinara a un Fondo Comun de Multas que estara afecto al financiamiento de las organizaciones de consumidores como a la promocion de sus derechos

CAPITULO IX

DE LA DEFENSA EN JUICIO DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

ART 51 La defensa en juicio de los derechos que esta Ley cautela podra ser ejercida a titulo individual como a titulo colectivo
Sera ejercida colectivamente cuando se encuentren involucrados intereses o derechos difusos o colectivos

ART 52 Para todos los efectos legales se entendera por "intereses difusos" aquellos supraindividuales de naturaleza indivisible de que sean titulares personas indeterminadas y ligadas por circunstancias de hecho

ART 53 Para todos los efectos legales se entenderan por "intereses colectivos" aquellos supraindividuales de naturaleza indivisible de que sea titular un grupo categoria o clase de personas ligadas entre si o con la parte contraria por una relacion juridica base

ART 54 Estaran legitimadas para actuar judicialmente en la defensa colectiva de los derechos que esta ley les reconoce a los consumidores las asociaciones de consumidores constituidas como tales de acuerdo a las disposiciones del capitulo decimo de esta Ley Todo esto sin perjuicio de la legitimidad activa que para estos efectos gocen los organismos de la administracion del estado centralizados o descentralizados tales como agencias de proteccion al consumidor Ministerio Publico Ombudsman u otros

ART 55 Las sentencias dictadas en procedimientos colectivos tendran eficacia ge

neral salvo si fuere absoluta por falta de prueba en cuyo caso otro legitimado podra replantear el asunto en otro proceso

ART 56 En todos los procedimientos judiciales individuales o colectivos derivados de la aplicacion de esta Ley se invertira el peso de la prueba en favor de la parte que litigue en defensa de los derechos que esta le consagra

CAPITULO X

DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

ART 57 Se entendera por Asociacion de Consumidores y Usuarios toda organizacion constituida por personas naturales independiente de todo interes economico comercial o politico y cuyo objeto sea garantizar la proteccion y la defensa de los consumidores y usuarios y promover la informacion la educacion la representacion y el respeto de sus derechos

ART 58 Para poder actuar como tales en la promocion y defensa de los derechos que esta Ley consagra las asociaciones de consumidores deberan cumplir con los siguientes requisitos

- 1 Estar completamente desinteresados en la promocion de causas comerciales o politicas
- 2 No tener fines de lucro
- 3 No aceptar anuncios de caracter comercial en sus publicaciones
- 4 No permitir una explotacion comercial selectiva en la informacion y consejo que ofrezcan al consumidor

ART 59 Seran finalidades de las Asociaciones de Consumidores entre otras

- 1 Promover y proteger los derechos de los consumidores
- 2 Representar los intereses individuales o colectivos de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales o administrativos mediante el ejercicio de las acciones recursos tramites o gestiones que procedan
- 3 Representar los intereses de los consumidores ante las autoridades de gobierno o ante los proveedores
- 4 Recopilar elaborar procesar y divulgar informacion objetiva acerca de los bienes y servicios existentes en el mercado
- 5 Realizar programas de capacitacion orientacion y educacion del consumidor

Documentos de Apoyo

- 1 Proyecto elaborado por el Grupo Informal de Trabajo Juridico de IOCU/ROLAC Montevideo Uruguay 1988
- 2 Documento conclusiones Segunda Reunion del Grupo Informal de Trabajo Juridico de IOCU/ROLAC Santiago de Chile noviembre de 1992
- 3 Conclusiones del seminario sobre 'Proteccion Juridica del Consumidor en las Economias de Mercado Buenos Aires Argentina, mayo de 1993
- 4 Codigo de Defensa del Consumidor de Brasil
- 5 Ley Federal de Proteccion del Consumidor de Mexico

* * * * *

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO

I - Que de conformidad al Art 101 inciso 2o de la Constitucion es obligacion del Estado la promocion del desarrollo economico y social mediante la generacion de condiciones optimas para el incremento en la produccion de bienes, propiciando a su vez la defensa de los intereses de los consumidores

II - Que es necesario fortalecer las condiciones de nuestro pais para su incorporacion en el proceso mundial de globalizacion garantizando la participacion de la empresa privada en el desarrollo economico fomentando la libre competencia y confiriendo a los consumidores los derechos necesarios para su legitima defensa

POR TANTO

En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la Republica por medio del Ministerio de Economia DECRETA la siguiente

LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Art 1 La presente Ley tiene por objeto salvaguardar el interes de los consumidores estableciendo normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado

Art 2 - Quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley los comerciantes industriales prestadores de servicios empresas de participacion estatal organismos descentralizados y los organismos del Estado en cuanto desarrollen actividades de produccion distribucion o comercializacion de bienes o prestacion de servicios publicos o privados a consumidores

Art 3 Son actos juridicos regulados por esta Ley aquellos en que las partes intervinientes tengan el caracter de proveedor y consumidor repercutiendo tales actos sobre cualquier clase de bienes y servicios

Art 4 El Organismo Ejecutivo en el Ramo de Economia sera el encargado de aplicar las disposiciones de esta Ley a traves de la Direccion General de Proteccion al Consumidor

En el texto de la presente Ley el Ministerio de Economía se denominara unicamente "El Ministerio" y la Direccion General de Proteccion al Consumidor La Direccion

Art 5 Con el objeto de que el Ministerio pueda ejercer acciones tendientes a proteger en forma efectiva el interes de los consumidores, propiciando a la vez la sana competencia en el mercado tendra las siguientes facultades

a) Fijar y modificar los precios maximos de los bienes intermedios y finales de uso o de consumo y de los servicios en casos de emergencia nacional siempre que se trate de productos esenciales

b) Establecer medidas para evitar el acaparamiento y especulacion de bienes y servicios

c) Vigilar y supervisar el cumplimiento de la calidad pesas y medidas de los productos basicos y estrategicos que se comercializan en el mercado nacional

d) Orientar al consumidor sobre las condiciones imperantes del mercado nacional a fin de que este vele por sus propios intereses y coadyuve a la competitividad del mercado

e) Sancionar de conformidad a esta Ley y su reglamento las infracciones a la misma

f) Ordenar la suspension de la publicacion que por cualquier medio se haga de los bienes y servicios especificamente en contravencion a lo establecido en el Art 17 de esta ley esta suspension solo procedera previa audiencia del interesado y del Consejo Nacional de la Publicidad

g) Prohibir la importacion de todo tipo de producto cuya comercializacion se encuentra prohibida en su pais de origen y

h) Procurar la solucion de contraversias entre proveedores y consumidores por medio de la conciliacion y arbitraje

Art 6 Para los efectos de esta Ley se entendera por

a) CONSUMIDOR O USUARIO Toda persona natural o jurídica que adquiera utilice disfrute o reciba bienes o servicios de cualquier naturaleza resultado de una transacción comercial

b) PROVEEDOR Toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción fabricación importación distribución comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores como resultados de una transacción comercial

c) ACAPARADOR Toda persona natural o jurídica que teniendo en existencia bienes intermedios y finales de uso o consumo en las condiciones a que se refiere el literal anterior se nieguen a colocarlos a la venta al público consumidor así como también la persona que condicione la compra de los referidos bienes a la adquisición de otros o el que de cualquier forma provoque la escasez o el alza inmoderada en los precios de tales bienes

d) ACAPARAMIENTO La sustracción retención y el almacenamiento fuera del comercio normal de los bienes intermedios y finales de uso o consumo, que provoque el alza inmoderada de los precios de los productos esenciales y de los servicios

e) CONTRATO DE ADHESIÓN Es aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor de bienes o servicios sin que el usuario o consumidor pueda discutir o modificar sustancialmente su contenido

f) PUBLICIDAD ENGAÑOSA Todo tipo de información o comunicación de carácter comercial en que se utilicen textos diálogos sonidos imágenes o descripciones que directa o indirectamente incluso por omisión pueda inducir a engaños errores o confusiones al usuario o consumidor y

g) PRODUCTOS Y SERVICIOS ESENCIALES Son aquellos alimentos artículos y servicios incluyendo los públicos que satisfagan las necesidades básicas de la comunidad

Art 7 El consumidor dispondrá especialmente de los siguientes derechos

- a) A ser protegido frente a los riesgos contra la vida y la salud
- b) A ser debidamente informado de las condiciones de los productos o servicios que adquiera o reciba
- c) Presentar ante las autoridades competentes las denuncias de violaciones a la presente Ley
- d) Exigir que se respeten los derechos plasmados en la presente Ley
- e) Elegir las opciones a que se refiere el Art 22 de esta Ley y
- f) Reclamar por la vía judicial el resarcimiento de daños y perjuicios

Art 8 - Todo detallista deberá marcar en los empaques o envases de los productos en carteles visibles o en cualquier otro medio idóneo al precio de venta al consumidor

Aquellos productos que se vendan envasados o empacados por peso, volumen o sujetos a cualquier otra clase de medida deberán llevar impreso en el empaque o en cualquier otro medio idóneo el peso volumen o medida exactos de su contenido

El peso, volumen o medida a que se refiere el inciso anterior, será el correspondiente al momento de ser envasado de acuerdo a normas internacionales y se expresarán de conformidad al sistema de medición legal o se indicará su equivalencia al mismo

El consumidor que al adquirir un bien haya entregado una suma de dinero en calidad de depósito por su envase o empaque tendrá derecho a recuperar en el momento de su devolución la suma completa que haya erogado por ese concepto

Art 9 Todo productor, importador o distribuidor de productos alimenticios bebidas medicinas que puedan incidir en la salud humana o animal deberá imprimir en los envases o empaques de los productos que determine el Reglamento los ingredientes que se utilizan en la composición de los mismos

Esta obligacion no comprendera la formula o secreto industrial utilizado en la elaboracion del producto

Art 10 Todo productor importador o distribuidor de productos alimenticios bebidas medicinas o productos que puedan incidir en la salud humana o animal debera cumplir estrictamente con las normas contenidas en elCodigo de Salud y con las regulaciones dictadas por las autoridades del Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social y del Ministerio de Agricultura y Ganaderia respectivamente con relacion a dichos productos

Debera imprimirse en el envase o empaque de las medicinas o alimentos bebidas o de cualquier otro producto perecedero la fecha de vencimiento de los mismos asi como las reglas para el uso de las primeras, tales como dosificacion contraindicaciones riesgos de su uso efectos toxicos residuales y otros de conformidad a las regulaciones que sobre ello dicten las autoridades del Ramo de Salud Publica y Asistencia Social salvo cuando se tratase de frutas o productos naturales que fueren objeto de consumo o cuando fuesen productos elaborados o transformados que se consuman como golosinas colocados a disposicion de los consumidores en cantidad o peso que no exceda de 600 gramos netos

Al tratarse de sustitutos de algun producto o de aquellos que no fueren cien por ciento naturales debera imprimirse o indicarse en el empaque envase o envoltura su verdadera composicion y las caracteristicas del que se sustituye o la palabra "sustituto" en letras mas destacadas conforme a las disposiciones del Reglamento de la presente Ley

Cuando se tratase de productos farmaceuticos toxicos u otros nocivos para la salud debera incorporarse en los mismos o en instructivos anexos advertencias en idioma castellano para que su empleo se haga con la mayor seguridad posible para el consumidor

El Ministerio debera hacer del conocimiento del Ministerio de Salud Publica y Asistencia Social toda posible infraccion a dichas regulaciones para su investigacion y sancion de conformidad a las leyes de la materia

Art 11 Se prohíbe ofrecer al publico cualquier clase de productos con posterioridad a la fecha de vencimiento o cuya masa volumen calidad o cualquier otra medida especificada en los productos se encuentre alterada

Art 12 - El Ministerio por sí o por denuncia previa comprobación del hecho hará del conocimiento de la Dirección General de la Renta de Aduanas la prohibición de importar productos que no reúnan las características establecidas en los artículos anteriores

Art 13 - Todo comerciante, sea persona natural o jurídica, que tenga un establecimiento comercial de venta al por mayor o al detalle deberá publicar los precios de contado en los cuales deberán incluirse todos los recargos de los productos que ofrezcan al público por medio de listas, carteles fijados en lugares visibles del establecimiento o etiquetas adheridas a la mercancía según la naturaleza de las mismas y tipo de operaciones del establecimiento

En la misma forma deberá publicarse junto con el precio del bien la tasa de interés anual sobre saldos cobrados en las ventas a plazos de dichos productos y el monto total a pagar lo que también deberá especificarse en los contratos correspondientes

En los contratos de compraventa a plazos o de prestación de servicios mutuos y créditos de cualquier clase otorgados en cualquier tiempo sujeto a pago por cuotas se calcularán los intereses sobre los saldos pendientes a cancelar

En caso de mora el interés moratorio se calculará y pagará sobre la mora y no sobre el saldo total no obstante pacto en contrario

Art 14 No podrá pactarse ni cobrarse intereses sobre intereses devengados y no pagados

Art 15 - Cuando el consumidor adquiera un bien cuya venta estuviera acompañada de una garantía de uso o funcionamiento deberá expresarse claramente en el contrato las condiciones, forma, plazo así como el establecimiento en que el consumidor pueda hacerla efectiva y la individualización de las personas naturales o jurídicas que la extienden

Art 16 Cualquiera que fuere la naturaleza del contrato se tendrán por no escritas las cláusulas o estipulaciones contractuales que

a) Exoneren, atenuen o limiten la responsabilidad de los proveedores por vicio oculto en los bienes o servicios prestados

b) Impliquen renuncia de los derechos que esta Ley reconoce a los consumidores o que de alguna manera limite su ejercicio

En el caso de los contratos de adhesión presentados en formularios impresos mediante cualquier procedimiento deberán ser redactados en términos claros y en idioma castellano con caracteres fácilmente legibles a simple vista. Este en ningún caso podrá contener remisiones a textos o documentos que no se faciliten al consumidor previa o simultáneamente a la celebración del contrato.

Art 17 En la publicidad que se haga de los productos o servicios ofrecidos se prohíbe la inclusión de cualquier dato falso, que pueda inducir a engaño con relación al origen, calidad, cantidad, contenido, precio, garantía, uso o efecto de los mismos. El Ministerio solicitará opinión del Consejo Nacional de la Publicidad para constatar lo anterior.

En los casos contemplados en este artículo, la responsabilidad por la violación del mismo recaerá sobre la persona natural o jurídica que haya ordenado su difusión.

Art 18 Cuando se trate de promociones y ofertas especiales de productos o servicios, los comerciantes estarán obligados a informar al público consumidor por cualquier medio publicitario o por medio de listas y carteles fijados en lugares visibles del establecimiento o etiquetas adheridas a los productos, cuando su naturaleza lo permita, las condiciones y tiempo de duración de las mismas, así como la cantidad y estado de los productos.

Art 19 - Todos los profesionales o instituciones que ofrezcan o presten servicios están obligados a cumplir estrictamente con la ética de su profesión y con lo ofrecido a sus clientes.

Art 20 Las ofertas de servicios deberán establecerse en forma clara de tal manera que los mismos no den lugar a duda en cuanto a su calidad, cantidad, precio y tiempo de entrega.

Art 21 El consumidor, cuando reciba un servicio o adquiera un bien, tendrá el derecho de exigir al prestador del servicio que se acompañe a su factura o comprobante un detalle del componente de los materiales que se empleen, el precio

unitario de los mismos de la mano de obra y otros cargos aplicables así como los terminos en los que el prestador se obliga a garantizarlos

Los gastos hospitalarios que se cobren por la atención a los pacientes de beran detallarse de la manera siguiente los precios y cantidades de cada una de las medicinas aplicadas y los precios por cada uno de los servicios prestados

Art 22 - Si los productos o servicios se entregan al consumidor en calidad cantidad o en una forma diferente a la ofrecida este tendra las siguientes opciones

- a) Exigir el cumplimiento de la oferta
- b) La reduccion del precio
- c) Aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido y
- d) La devolucion de lo que hubiere pagado

Las opciones contenidas en las letras anteriores preferiran unas a otras segun el orden de su numeracion de manera que solo si el oferente se ha negado a cumplir con la opcion de la letra anterior tendra aplicacion la comprendida en la letra que le siga

Lo anterior no libera de responsabilidad al comerciante por las infracciones que cometa a las disposiciones de esta Ley

Art 23 Cuando se contrate la adquisicion de un bien o la prestacion de un servicio y el consumidor entregare prima cuota o adelanto y el bien no fuera entregado o el servicio no fuere prestado por las siguientes razones

- a) Causa de fuerza mayor o caso fortuito En tales casos el proveedor debera entregar la totalidad de lo pagado
- b) Causa imputable al proveedor por la cual este debera reintegrar la totalidad de lo pagado mas un recargo del cinco por ciento y
- c) Causas imputables al consumidor como el desistimiento En estos casos el

proveedor debera reintegrar lo pagado pudiendo retener en concepto de gastos administrativos un cinco por ciento de su valor

Las partes contratantes podran pactar un porcentaje mayor al establecido en las letras b) y c) de este articulo

En ningun caso el precio pactado al momento de la firma del contrato podra ser modificado unilateralmente por cualquiera de las partes salvo que acordaren estas lo contrario

Art 24 Cuando el Consumidor reciba un servicio o entregue un bien con el objeto de recibir un servicio determinado y este no fuere satisfactorio para el consumidor tendra derecho a que se le preste nuevamente el servicio sin costo alguno dentro de un plazo no mayor al pactado originalmente

Quando el bien entregado se destruya total o parcialmente el consumidor tendra derecho a que se le devuelva el ochenta por ciento del valor del bien en un plazo no mayor de noventa dias

Art 25 Queda especialmente prohibido a todo comerciante

a) Obligar al consumidor a firmar en blanco facturas pagares letras de cambio o cualquier otro documento de obligacion y

b) Efectuar cargos directos a cuentas de bienes o servicios que no hayan sido previamente aceptados

En ningun caso el silencio podra ser interpretado por el comerciante como señal de aceptacion del consumidor de un bien o servicio

Quando se formalicen instrumentos de obligacion en los cuales se utilicen letras de cambio o cualquier otro documento de obligacion como una facilidad para el pago que deba efectuar el consumidor debera hacerse constar asi en el instrumento principal

Art 26 El Ministerio dictara las providencias necesarias y ejercera la vigilancia y control para el debido cumplimiento de esta Ley y para tal efecto podra

practicar inspecciones por medio de sus delegados. Las personas obligadas al cumplimiento de esta Ley deberán prestar las facilidades necesarias para realizar tal labor permitiéndoles el acceso a los establecimientos bodegas y otras instalaciones mostrándoles la documentación que fuera necesaria así como suministrarles toda la información que le sea requerida, en el cumplimiento de su cometido. Asimismo, los delegados podrán recoger durante la inspección muestras de los productos al azar y demás pruebas que estimen convenientes extendiendo el recibo de lo recogido estando obligados los inspectores y funcionarios con acceso a esa información a guardar la confidencialidad.

Art 27 En todo establecimiento comercial en donde se vendan o distribuyan productos alimenticios, medicinas o productos que puedan incidir en la salud humana o animal se deberá colocar en un lugar visible carteles que consignen los derechos a que se refieren los Arts 7 y 22 de esta Ley.

Art 28 Los sujetos a que se refiere el Art 2 de esta Ley en la medida de sus posibilidades brindarán facilidades a consumidores discapacitados.

Art 29 En materia de normalización metrología y certificación de la calidad así como para los efectos del establecimiento científico de la prueba en la sustanciación de los procedimientos a que hubiere lugar en el cumplimiento de la presente Ley se aplicarán las normas establecidas en la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Art 30 - Cualquier persona natural o jurídica podrá denunciar verbalmente o por escrito ante el Ministerio hechos que constituyan infracción a esta Ley.

En caso de que la denuncia fuera verbal esta quedará asentada en acta.

Art 31 Las infracciones a las disposiciones de esta Ley se sancionarán, según la gravedad de la infracción de la siguiente manera:

a) Cuando la infracción sea cometida por primera vez se amonestará por escrito al infractor.

b) Cuando la infracción sea cometida por segunda vez se impondrá al infractor una multa cuyo monto será de ¢1 000 00 hasta ¢100 000 00.

c) Cuando la infraccion se cometa por tercera vez, la multa se duplicara sobre el monto establecido en el literal anterior

Dependiendo de la naturaleza y gravedad del daño ocasionado por el infractor el Ministerio debera publicar en cualquier medio de comunicacion social el nombre de la empresa sancionada y los motivos por los cuales se sanciono a la misma

Art 32 Las sanciones seran impuestas por el Ministerio a traves de la Direccion mediante la comprobacion del hecho denunciado previa audiencia del interesado dentro del tercer dia habil siguiente al de la notificacion respectiva

El interesado podra dentro del termino señalado para la audiencia solicitar la apertura a pruebas por ocho dias habiles fatales e improrrogables dentro de los cuales deberan vertirse las pertinentes al caso

Vencido el termino probatorio la Direccion dentro de los tres dias subsiguientes pronunciara la sentencia respectiva

Art 33 La resolucion pronunciada por la Direccion en la cual se imponen multas no admitira ningun recurso quedando expedito el afectado por esta el hacer uso de los derechos consignados en la Constitucion

Art 34 La certificacion de la resolucion que imponga una sancion tendra fuerza ejecutiva El infractor debera hacerla efectiva dentro de los tres dias habiles siguientes a aquel en que le sea notificada la resolucion caso contrario se remitira la certificacion al Fiscal General de la Republica para que haga efectiva la sancion conforme a los procedimientos comunes

Lo percibido ingresara al Fondo General de La Nacion

Art 35 Las sanciones establecidas en la presente Ley se impondran sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar

Al tener conocimiento el Ministerio de que se han cometido infracciones penales que atenten contra los derechos de los consumidores este estara en la obligacion de informarlo a la Fiscalia General de la Republica para que proceda en la forma legal que corresponda especialmente cuando se trate de las siguientes

a) Divulgacion de hechos falsos exagerados o tendenciosos o empleo de otros medios artificiosos fraudulentos que produjeran desequilibrio en el mercado interno de mercancías salarios o títulos valores negociables tipificado como agiotaje en el Código Penal,

b) Propagacion de hechos falsos o uso de cualquier maniobra o artificio para la consecucion del alza de precios de alimentos o artículos de primera necesidad que configura el delito de especulacion contenido en el Código Penal

c) Venta en ejercicio de actividades mercantiles como legítimos genuinos u originales en todo o en parte de productos materias que no lo fueren tipificado como Defraudacion Comercial en el Código Penal

d) Uso de pesas y medidas falsas o alteradas en el ejercicio de actividades mercantiles o su mera tenencia en poder de comerciantes tipificado como Uso o Tenencia de Pesas y Medidas Falsas en el Código Penal

e) El envenenamiento la contaminacion, adulteracion o corrupcion de modo peligroso para la salud aguas o sustancias alimenticias o medicinales o de otra naturaleza destinadas al uso publico tipificado como corrupcion o Envenenamiento de Aguas y de otras Sustancias en el Código Penal y

f) El empleo en la fabricacion de productos destinados al consumidor en forma peligrosa para la salud de procedimientos sustancias prohibidas por las leyes o dosis terapeuticas impropias tipificado como Empleo de procedimiento Prohibido o de Sustancia no permitida en el Código Penal

Art 36 Para el cumplimiento de esta Ley, los diferentes Ministerios que forman el Organó Ejecutivo Instituciones Oficiales Autonomas Municipales y de Seguridad Publica estan obligados a prestar colaboracion al Ministerio de Economia cuando este lo requiera y sus actuaciones cuando fueren delegados para ello haran fe salvo prueba en contrario

Art 37 El Presidente de la Republica emitira el Reglamento de aplicacion de la presente Ley en un plazo no mayor de noventa dias a partir de la vigencia de la misma

Art 38 Las disposiciones de la presente Ley por su caracter especial prevaleceran sobre cualesquiera otras que la contrarian

Art 39 Derogase la Ley de Proteccion al Consumidor contenida en el Decreto Legislativo No 267 de fecha 19 de junio de 1992 publicado en el Diario Oficial No 159 Tomo No 316 del 31 de agosto de ese mismo año asi como sus reformas posteriores

Art 40 - El presente Decreto entrara en vigencia ocho dias despues de su publicacion en el Diario Oficial

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO

San Salvador a los catorce dias del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis

Publicado en el Diario Oficial No 58 Tomo No 330 del 22 de marzo de 1996

204