

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
UNIDAD DE POSTGRADOS



EFFECTIVIDAD INSTITUCIONAL Y NORMATIVA EN EL SALVADOR DEL
DERECHO DE PROTECCIÓN QUE TIENEN LOS CONSUMIDORES
FRENTE AL ILÍCITO DE ACAPARAMIENTO

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO PENAL
ECONÓMICO

PRESENTADA POR:
LICDA. GLORIA ELIZABETH ÁLVAREZ
ÁLVAREZ

MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA
DOCENTE ASESOR

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, DICIEMBRE 2022

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR

Phd Raúl Ernesto Azcunaga López
VICERRECTOR ACADEMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Ing. Francisco Antonio Alarcón Sandoval
SECRETARIO GENERAL

AUTORIDADES
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco
VICEDECANO

Dr. José Miguel Vásquez
DIRECTOR DE UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADOS

Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta
DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

Dedicatoria:

Esta tesis la dedico a Dios todopoderoso, por guiarme, cuidarme y permitirme terminar este nuevo proyecto de mi vida profesional.

También a mi familia por todo el apoyo recibido, por darme ánimo cuando yo desvanecía en este proyecto, por siempre confiar en mí.

Agradecimientos:

Agradezco primeramente a Dios, por acompañarme siempre en mis proyectos y llenarme siempre de muchas bendiciones; además por levantarme cuando he caído y darme fuerzas para seguir adelante.

Agradezco a todas las autoridades, asesores, maestros y personal administrativo de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Jurídicas, Unidad de Postgrados de la Universidad de El Salvador, por confiar en mí, abrirme las puertas de la Universidad y permitirme terminar este proyecto de estudio, el cual fue un poco complicado por la crisis de la Pandemia Covid-19, pero ustedes con mucho profesionalismo pudieron adaptarse y resolver inconveniente; innovando las clases virtuales lo cual fue un gran reto.

Un agradecimiento especial al Lic. César Edgardo Castaneda, por todo su apoyo brindado en la elaboración de dicho trabajo.

Agradezco a mi madre, hermanos y sobrinas por todo el apoyo incondicional que siempre he recibido, para lograr mis objetivos y mis metas, por esos ánimos que me daban, para no darme por vencida, por eso muchas gracias.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

<i>Introducción</i>	I
<i>Siglas Utilizadas:</i>	VIII
CAPÍTULO I	1
SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN DERECHO HUMANO	1
1. 1. Requisitos que la doctrina y la jurisprudencia exigen para considerar un derecho humano	1
1. 2. Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria de los pueblos y derecho a la alimentación.	2
1. 3. Vigilancia y Cooperación de Organismos Internacionales sobre el derecho de alimentación.	47
1.4. Compromisos adquiridos por El Salvador para garantizar el derecho de alimentación.	54
1.5. Estructura y funcionalidad de El Salvador que garantiza el derecho humano a la alimentación.	59
CAPÍTULO II	66
HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EL DELITO DE ACAPARAMIENTO	66
2.1. Antecedentes históricos de protección de los consumidores en El Salvador	66
2.2. Concepto de consumidor y derecho de protección al consumidor	71
2.3. Protección del Bien Jurídico de los Consumidores	75
2.4. El Derecho de los Consumidores según la Constitución de El Salvador. ...	85
2.5. Acción Penal del Ilícito de Acaparamiento en El Salvador.	87
2.6. Sistema institucional en El Salvador para garantizar los derechos de protección al consumidor.	88
2.7. Actualización de la Ley de Protección al Consumidor.	94
2.8. Creación de la Defensoría del Consumidor.	96
2.9. Competencia y Alcances de la Defensoría del Consumidor.	99
CAPITULO III	101
ESTUDIO DE LA TEORIA DEL DELITO APLICABLE AL ILICITO DE ACAPARAMIENTO	101
3.1. Estudio del Tipo Penal de Acaparamiento	101
3.2. Descripción del Tipo Penal del Delito de Acaparamiento.	104

3.3. Conducta Típica en el delito de Acaparamiento.....	107
3.4. Sujeto activo y pasivo del delito de acaparamiento.....	110
3.5. Elemento subjetivo y objetivo del Delito de Acaparamiento.....	113
3.6. Bien Jurídico Protegido del Delito de Acaparamiento	118
3.7. Ejercicio de la Acción Penal en el Delito de Acaparamiento	120
3.8. El Acaparamiento en las leyes administrativas	121
3.9. Descripción de la Conducta de Acaparamiento	125
3.10. Sujetos que Intervienen	127
3.11. Tipos de responsabilidad	129
3.12. Comparación de la figura del Acaparamiento en el área Penal como Administrativa.	129
<i>CAPITULO IV.....</i>	<i>131</i>
<i>PERSECUCION PENAL Y LEYES ADMINISTRATIVAS</i>	<i>131</i>
4.1. Alcances y Aplicación de la Ley de protección al Consumidor	131
4.2. Comportamiento del Ilícito de Acaparamiento en las Leyes Administrativas.....	139
4.3. Persecución Penal del delito de Acaparamiento en los Juzgados del Municipio de San Salvador, con competencia Penal.	141
4.4. Jurisprudencia existente de los últimos 5 años sobre el delito de Acaparamiento.....	142
<i>CAPITULO V.....</i>	<i>147</i>
<i>DERECHO COMPARADO RELATIVO AL ILICITO DE ACAPARAMIENTO.....</i>	<i>147</i>
5.1. Estudio y comportamiento del Delito de Acaparamiento en la Legislación de España.....	147
5.2. Estudio y comportamiento del Delito de Acaparamiento en la Legislación de Costa Rica	151
5.3. Análisis y comparación de las legislaciones relacionadas.	156
<i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	<i>158</i>
<i>Fuentes Bibliográficas</i>	<i>169</i>
<i>Anexos</i>	<i>184</i>

Introducción

La presente investigación ha pretendido analizar los mecanismos institucionales y normativos, de control y de protección en El Salvador, en relación al derecho de protección que tienen los consumidores frente a la infracción administrativa o de competencia y al ilícito penal de acaparamiento.

Se trató de ubicar la importancia que tiene el derecho de protección de los consumidores a luz de la seguridad alimentaria sobre la base de la norma nacional e internacional, la doctrina y la jurisprudencia vista desde los consumidores cuando se enfrentan a las acciones de acaparamiento.

Se hizo una evaluación de los mecanismos de protección con los que cuenta el Estado de El Salvador en beneficio del derecho de los consumidores a través de la aplicación sancionatoria administrativa y penal sobre el ilícito de acaparamiento.

Se analizaron las relaciones existentes entre la tutela del derecho de los consumidores sancionando el ilícito del acaparamiento y el derecho humano a la seguridad alimentaria en relación a la competencia y el mercado.

Y se analizó la normativa administrativa y penal sobre la tutela del derecho de los consumidores a través de las interrelaciones existentes, para determinar la eficacia que se tiene en el sistema normativo salvadoreño.

La figura del acaparamiento, se ha estudiado en cuatro variables interrelacionadas, la primera es la “*institucionalidad*” se trató de identificar el trabajo realizado por la Defensoría del Consumidor que forma parte del “*Sistema Nacional de Protección al Consumidor*”, a la “*Fiscalía General de la República*”, como entidad que persigue el delito en El Salvador y a la realidad que puedan tener los consumidores e identificar el sistema de trabajo que tienen.

La segunda variable estudiada fue la “*seguridad jurídica*” a través del instrumento normativo, legal, social, económica, administrativa, entre otros e identificando las fortalezas, debilidades y las relaciones normativas existentes.

La tercera variable estudiada fue el “*derecho de protección al consumidor*”, a la luz de la doctrina, jurisprudencia y los comportamientos de consumidores, visualizando los sistemas de protección desarrollados e implementados en El Salvador. La forma concreta de trabajo que se tiene.

La cuarta variable estudiada fue la figura del acaparamiento como una acción ilícita, como delito y/o infracción administrativa, identificándose en leyes vigentes, políticas de protección, doctrina, jurisprudencia, etc. Esto permitió analizar la eficacia que tiene el Derecho Penal y normativas administrativas en relación a la protección del consumidor, la protección que tiene la sociedad salvadoreña en relación al ilícito de acaparamiento.

De igual forma se ha investigado en base a la finalidad de analizar los principios y garantías de normas de Derechos Humanos y constitucionales que contiene el derecho a la alimentación, ubicando los fundamentos teóricos y normativos que éste tiene. También se conoció la forma en que el Estado salvadoreño cumple o no con el deber de protección sobre la alimentación de toda la población.

Asimismo, ha identificado el nivel de cumplimiento e implicancia que ha tenido el Estado frente a instancias internacionales de Derechos Humanos y ante compromisos normativos internacionales de Derechos Humanos.

Con este estudio se trató de identificar la estructura técnica, jurídica e institucional que el país tiene sobre el delito de acaparamiento, su construcción, sus elementos de tipificación y la efectividad de este.

Se analizó el alcance que tiene el delito de acaparamiento frente a la efectiva protección de los consumidores. El estudio se centró en el marco normativo administrativo y penal.

Se han verificado la forma que se trabaja en el país para garantizar los derechos a los consumidores y la organización que tiene la institucionalidad en El Salvador relacionada con el problema de acaparamiento, cuya finalidad ha sido la de identificar las fortalezas y debilidades que tiene el sistema.

Se hizo una evaluación sobre la capacidad que tiene el Estado salvadoreño en relación con el componente de la seguridad jurídica para proteger al consumidor y se indagó sobre los instrumentos normativos que existen, así como la utilización de éstos por parte del Estado para contrarrestar el ilícito de acaparamiento.

Dicho estudio pretendió aportar esfuerzos mediante la identificación de vacíos o excesos normativos y las inconsistencias sistemáticas en relación con la técnica legislativa; una finalidad de que se puedan realizar reformas legales que mejoren la normativa penal sobre el delito de acaparamiento y se fortalezca tanto la persecución penal como la prevención.

Para explicar el delito de acaparamiento se ha tomado en cuenta el contexto socio histórico, la aplicación en el tiempo y la identificación de los problemas específicos de antecedente legislativo sobre la tipificación en el delito de acaparamiento.

Se ha realizado un esfuerzo para aclarar el tipo objetivo y el tipo subjetivo del delito de acaparamiento tipificado en el Código Penal salvadoreño, los problemas dogmáticos jurídicos que éste tiene con base a la teoría del delito, la jurisprudencia y la legislación comparada. Se ha explicado también con base a experiencias de - otros países en relación al manejo del elemento del tipo objetivo y el tipo subjetivo.

Se analizó el alcance que el delito de acaparamiento tiene con base al tipo penal, a la conducta típica, a la claridad de los sujetos activos y pasivos, a la descripción de la conducta a los tipos de responsabilidad y al ejercicio de la acción penal.

En la presente investigación se encontraron problemas en la descripción del tipo penal de acaparamiento, como la inexistencia de una cuantía en la legislación penal salvadoreña, Asimismo, se detectaron problemas en las descripciones tales como la de provocando o pudiendo provocar, por ser palabras no tan claras e inexactas al momento de tipificar la acción delictiva y al momento de sancionarla debido a que podría generar duda.

Igualmente, no queda claro el perjuicio visible de la acción por ser un delito de mera conducta, porque no se exige ningún resultado o perjuicio material externo, referido este a que no especifica el dolo, la intención del por qué se realiza la acción y el móvil de la acción.

En dicho estudio se ha realizado un análisis deductivo y se ha inferido a través de comparación normativa internacional y nacional; se realizaron reflexiones metodológicas realizadas a partir de nuestro objeto de estudio. Elementos como el análisis, la interpretación y la argumentación han sido fundamentales para realizar un estudio integrando el trabajo institucional, el sistema normativo administrativo y penal, los principios constitucionales y los derechos humanos.

En este sentido, la ejecución de esta investigación estuvo referida a un estudio de carácter Dogmático Jurídico, analizando la norma técnica, la doctrina jurídica, la jurisprudencia y tratando de definir el alcance que tiene el ilícito de acaparamiento y su tratamiento por parte del Estado. Por ello se verificaron las proposiciones.

En el desarrollo del análisis se tuvo como base el fundamento de la hermenéutica, que sirvió de guía para definir los procedimientos estratégicos fundamentales que se pudieron seguir en este estudio, así como la expresión lingüística en la proposición jurídica.

Se ha estructurado en cinco capítulos. El primero trata sobre la “seguridad alimentaria como un derecho humano”, y se divide en cinco apartados, requisitos

que la doctrina y la jurisprudencia exige para considerar un derecho humano, la seguridad, la soberanía y el derecho de alimentación, la vigilancia y la cooperación de organismos internacionales, los compromisos adquiridos por el Estado de El Salvador, y la estructura y la funcionalidad de El Salvador para la garantía de este derecho.

Se destaca la claridad e importancia que tiene el derecho humano a la alimentación del consumidor, desde un fundamento doctrinario y jurisprudencial, frente al mercado. De esta forma se pueden identificar los mecanismos y estructuras de seguridad, con las que cuenta El Salvador para proteger este derecho de manera integral y observar si hay efectividad por parte del Estado al momento de garantizarlo.

El fundamento constitucional junto a la norma de derecho humano internacional indica que para la protección de este no debe de limitarse al resguardo de los derechos al consumidor o a una tipificación del delito de acaparamiento, que sanciona la sustracción fuera del comercio normal sobre los alimentos o productos de primera necesidad. El contemplar el derecho humano a la alimentación en la Constitución hace que éste tenga efectividad al momento de judicializar los casos y el reconocimiento de estos.

El segundo capítulo se denomina “Historia y evolución de protección al consumidor y el delito de acaparamiento”. Aquí se ha analizado el sistema con el que cuenta el país para garantizar el alimento, sistema fundamentado en un régimen económico liberal que coloca como relación al proveedor frente al consumidor o usuario, limitándose únicamente a la vigilancia del aumento de precios de los productos de primera necesidad. De igual forma, la legislación penal salvadoreña contempla los delitos en contra del mercado y la libre competencia como fundamento de la protección a los consumidores.

El tercer capítulo es denominado “Estudio de la teoría del delito aplicada al acaparamiento”, en el cual se desarrolla el tipo penal de acaparamiento. En este apartado se analiza la figura del acaparamiento desde la parte sancionatoria

administrativa y penal, norma penal que trata de proteger la libre competencia y la relación del consumidor ante los productos y a los precios. Se tiene como evidencia que el delito de acaparamiento está contemplado en la legislación salvadoreña desde el Código Penal de 1973, y en la década de los 90 en la legislación administrativa. La conducta típica en el delito referido contiene algunos vacíos que complican la aplicación de este, de igual forma en relación con el sujeto activo y pasivo, ésta lo desarrolla de manera limitada. Además de ello, el elemento subjetivo está desarrollado de forma limitada. La norma administrativa contiene la figura de acaparamiento, pero en la práctica no existe efectividad al momento de la persecución de este.

En el cuarto capítulo se desarrolla “Ejercicio del *ius puniendi* del Estado por Acaparamiento”, identificando las acciones y el trabajo que ha realizado la defensoría del consumidor para proteger a la población frente a un acaparamiento de productos de primera necesidad. En este capítulo se observa, según registros, que la Defensoría del Consumidor solamente hace un trabajo de vigilancia y de monitoreo y no ha encontrado ningún hallazgo donde se aplique la figura de acaparamiento; de igual forma en la sala de lo Contencioso Administrativo no contempla casos de acaparamiento y no hay procesos judicializados sobre esta figura. Asimismo, no se reportan casos de acaparamiento en la persecución penal que realiza la Fiscalía General de la República, en consecuencia, no se tiene ningún caso judicializado.

El capítulo cinco trata de los “Derecho Comparado del Ilícito del Acaparamiento”, haciendo un breve análisis de estudio comparado entre España, Costa Rica y El Salvador. Una de las diferencias fundamentales que se encontró en el estudio de este capítulo, es que, en España a pesar de tener una economía libre, el Estado y la sociedad están fundamentados en la idea de comunidad, por ello tiene relevancia la protección integral de los productos de primera necesidad para la población. En el caso de Costa Rica, éste tiene una economía de mercado; por lo tanto, está fundamentado en un Estado social de derecho, de esta forma la protección al consumidor también es integral.

Al respecto es de interés de los Estados, funcionarios y del derecho como instrumento, velar por el fortalecimiento social y económico, es por ello que se tiene al Derecho Penal Económico, ya que a este le interesa la protección de bienes jurídicos relevantes para el funcionamiento económico de los países y, por tanto, existe una vinculación con las categorías de mercado, libre competencia, consumidores, etc.

Siglas utilizadas

CBA	Canasta Básica Alimentaria
CDC	Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor
CES	Consejo Económico y Social de El Salvador
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CODESAN	Comités Departamentales
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CNC	Consejo Nacional de Calidad
CSSP	Consejo Superior de Salud Pública
COTSSAN	Comité Técnico de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
DGPC	Dirección General de Protección al Consumidor
DGSV	Dirección General de Sanidad Vegetal
DNM	Dirección Nacional de Medicamentos
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIREMPRESA	Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MIAG	Milpa Intercalada entre Árboles Frutales
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OMC	Organización Mundial del Comercio
PASE	Programa de Alimentación y Salud Escolar
PF-PIDESC	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNPC	Política Nacional de Protección al Consumidor
SAN	Seguridad Alimentaria Nacional
SNPC	Sistema Nacional de Protección al Consumidor
SINASSAN	Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
UAIP	Unidad de acceso a la Información Pública

CAPÍTULO I

SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN DERECHO HUMANO

1. 1. Requisitos que la doctrina y la jurisprudencia exige para considerar un derecho humano

Hay cuatro factores condicionantes que se han considerado a nivel de organismos internacionales, sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional, en los cuales la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador¹, debe de estar en relación a esos cuatro pilares fundamentales y necesarios, que ayudan a las acciones, planes, programas y la asignación de recursos para beneficiar a la población más vulnerable.

Así tenemos la a) *disponibilidad de alimentos*, producidos, importados, donados o aplicación de otros mecanismos para obtenerlos, alimentos deben estar disponibles para su venta en mercados y comercios; b) *acceso a los alimentos*, posibilidad de adquirirlos, de tenerlos, de hacer uso de ellos, se requiere el acceso físico y económico a la alimentación, esté garantizada; c) *consumo de alimentos*, la certeza de elegir y preparar lo que se tiene para comer; cuidando el estado y calidad de la comida, usar agua potable y, en lo posible, balancear la ingesta de los diferentes grupos de alimentos; d) *utilización biológica de los alimentos*, la capacidad de aprovechar lo que comemos, un sistema digestivo que puede deshacer y absorber bien la comida para que la sangre pueda hacer llegar a todo el cuerpo los nutrientes ingeridos.

¹ Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional,2018-2028, El Salvador, documento puede ser consultado a la siguiente página web: <http://www.conasan.gob.sv/wp-content/uploads/2018/12/CONASAN-POLITICA-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-ALIMENTARIA-Y-NUTRICIONAL-2018-2028.pdf>

A nivel internacional se tiene la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual contempla en su artículo 25 que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.

De igual forma el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), contempla en el artículo 11 que *“Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*. Ahí especifica que es un derecho de toda persona.

El Protocolo de San Salvador, establece en el artículo 12. El Derecho a la alimentación *“Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objetivo de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”*.

Todas estas normativas lo que permiten ver es que la alimentación es un derecho humano, esto está de acuerdo a la naturaleza humana, es decir, que de forma natural sólo con la alimentación el cuerpo humano de todas las personas puede desarrollarse y vivir.

1. 2. Seguridad alimentaria, soberanía alimentaria de los pueblos y derecho a la alimentación.

Al estudiar y analizar el concepto de alimentación nos circunscribimos en la esencia misma de la existencia humana, en la complejidad existente de las diferentes organizaciones que han tenido a lo largo de los años las civilizaciones

humanas, los grupos sociales, los Estados. El ser humano en esencia individual y social, tiene necesidades biológicas, psíquicas, químicas, físicas, en el cual toda estructura organizada como lo es el Estado, para mantener en el tiempo y en el espacio una sustentabilidad y sostenibilidad del desarrollo de los pueblos deberá solventar las necesidades de alimentación.

Partimos de que el alimento es esencial por naturaleza para el ser vivo, para su existencia y desarrollo, pero además de ello éste está integrado y relacionado a aspectos que tienen un alto grado de organización como son las áreas o campos sociales, políticos, culturales, económicos, normativos y es en todo esto donde radica la importancia del ser humano tanto individual como social, porque de lo contrario sin alimentación, la humanidad se extinguiría. En este sentido es de identificar que el alimento está relacionado al trabajo, al medio ambiente, a la salud, al crecimiento y desarrollo de los pueblos, a los derechos humanos, y a algunas concepciones teóricas que dentro del Derecho podríamos mencionar por ejemplo el *Ius Naturalismo*.

El alimento cumple una función biológica fundamental en la persona, con ello se preserva la vida a través de los procesos químicos, se activan procesos metabólicos, existe captación de nutrientes hasta llegar a nuestro cuerpo y a nuestro cerebro, con ello se mantiene en desarrollo psicosocial en la persona, es la fuente de energía que debe de ser suficiente y adecuada en la persona.

En la Cumbre Mundial realizada sobre la alimentación, que dio origen a la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación², los jefes de Estado y de gobiernos reafirmaron el derecho de toda persona al acceso de alimentos, sanos y nutritivos y a no padecer de hambre. Es un compromiso a

²Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, (Roma: 13-17 noviembre, 1996)

mantener la seguridad alimentaria que como uno de los elementos fundamentales se maneja el acceso, pero no sólo ello, sino que también es fundamental que ese acceso al alimento sea o esté sano, higiénico y nutritivo para mantener las energías que necesita todo cuerpo de acuerdo a su naturaleza.

La política alimentaria que deben de desarrollar los Estados tiene que ser planificada, estructurada, protegiendo el medio ambiente, y la naturaleza misma. En esta Declaración, la generación de empleo e ingresos y la promoción del acceso equitativo a los recursos productivos y financieros, son parte del trabajo que debe de realizarse para garantizar el derecho alimentario de los pueblos. Se exigen alimentos suficientes para una nutrición adecuada y la adopción de medidas urgentes que contrarresten problemas de plagas, sequías, degradación de recursos naturales, incluidas la desertificación, la sobrepesca y la erosión de la diversidad biológica³.

Además de ello, el derecho a la alimentación va de la mano con otros derechos humanos fundamentales por la estrecha relación que tiene en la vida. Éste está integrado al derecho a la salud, al medio ambiente, a la educación, a la vida, al trabajo, a una vivienda digna. Por lo tanto, los Estados están obligados a *respetar*, a *proteger*, y a *cumplir con el derecho a la alimentación*, estas tres últimas son los tipos o niveles de obligaciones, estableciendo las líneas para todos los Estados responsables por la seguridad alimentaria de las sociedades, de la población y de los países, así cumpliendo con el derecho de alimentación.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación general N° 12, establece que son obligaciones de los Estados partes, cumplir con el fin de hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional. A) La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere, que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso; B) La obligación de proteger requiere,

³Ibid.

que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada; C) La obligación de realizar (facilitar) significa que, el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria⁴.

Dada la complejidad que tiene la satisfacción a la alimentación a los pueblos, cuando se trata de garantizar de forma concreta ese derecho humano fundamental, las respuestas y soluciones que un Estado debe de tomar no sólo deben de ser proyectos aislados, sino que deben de darse respuestas muy bien estructuradas, funcionales y organizadas; los proyectos deben de discutirse, con base a planteamientos de seguridad y soberanía, a elementos de sustentabilidad y sostenibilidad en el tiempo, a áreas de seguridad jurídica, seguridad económica, seguridad política, seguridad social, cultural etc., esto es si realmente se quiere trabajar para solucionar o contrarrestar los problemas de alimentación, el cual debe de verse como un sistema integrado.

En el caso de la industria de producción agrícola hay que identificar y trabajar tomando en cuenta la forma de producción, la *transportación*, el *almacenamiento* y las *distribuciones de los alimentos*, situación relevante cuando esta cadena de acciones se dan a nivel interno de cada país, es decir, cuando es una producción interna y cuando se habla de importaciones, las características cambian, existen ventajas y desventajas en relación a las políticas que se tengan y que se desarrollen con la finalidad de buscar alimentos, porque cada acción o decisión repercutirá en aspectos económicos, sociales, de seguridad y en la sostenibilidad, aunque el resultado sería siempre la garantía de la satisfacción del derecho a la alimentación, pero los costos de cada decisión y de cada política son diferentes.

⁴Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20º período de sesiones (Ginebra: 26 de abril a 14 de mayo de 1999). Tema 7 del programa, Obligaciones y violaciones, N.º 15.

Cuando se trabaja por tener una política de desarrollo sustentable y sostenible en garantía de la alimentación, la protección medioambiental debe de garantizarse, la utilización y racionalidad de los recursos debe de protegerse a través de acciones, de normas que realmente se cumplan, estas serían respuestas estructuradas en base a políticas y proyectos definidos, en busca de una verdadera solución al problema de alimentación, soluciones integradas, claras; donde la participación de todos los sectores relacionados deben de tener coordinación, se debe de saber hacia dónde se quiere llegar, se deben de tener claras las finalidades, los objetivos, y con ello se cumple evitar el desperdicio de energía, el desorden, la falta de organización, respuestas y acciones sorpresas a los problemas, peor aún la falta de una política efectiva de alimentación.

En el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos, se afirma textualmente en el numeral 18, *“El derecho a la alimentación no significa dar alimentos gratis a todo el mundo”* ... “significa más bien que los gobiernos deben *respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación*, como se explica en la Observación General N.º 12”⁵; en el informe, el relator de la ONU afirma de que los Estados no deben de violar este derecho, sino que por el contrario, los gobiernos deben de proteger a sus ciudadanos contra violaciones cometidas por otros agentes, acá podemos ubicar acciones que pueden acontecer en el mercado, como es el acaparamiento o grupos económicamente fuertes que despojan a las poblaciones de tierras, o cuando la industria contamina el medio ambiente.

Por ello es necesario, por parte de los Estados, establecer normas que garanticen la seguridad alimentaria. Las condiciones propicias a la autosuficiencia en materia

⁵ Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Derecho a la Alimentación, 2003, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos

de alimentos deben de ser creadas por los Estados, este es el sentido cuando se trabaja de una forma estructural, organizada y funcional, buscando la sustentabilidad y sostenibilidad en el tiempo; los gobiernos deben ser quienes *en última instancia* proporcionen alimentos a las personas que no pueden procurárselos por sí mismas por razones de fuerza mayor, situaciones como catástrofes, ya sea inundaciones, guerras, sequías, epidemias, cualquier clase de calamidad; cuando esto pasa, se justifica que los Estados den alimentos a las poblaciones, sin ser politizado por ninguna organización.

En el país desde el año 2020, se están desarrollando ciertas acciones dentro de una política pública, donde se regalan alimentos mediante las llamadas “canastas solidarias”, esto trae aparejadas varias situaciones que técnicamente se podría sostener que no cumplen con el derecho a la alimentación, tal como lo afirma en su concepto sobre este derecho el relator, de que “*no se trata de dar alimento gratis a todo el mundo.*”

Si realmente se quiere cumplir con este derecho y con esta seguridad alimentaria de los pueblos, se necesita para ello crear programas de desarrollo para todo el país, como la creación de fuentes de trabajado, el desarrollo de técnicas para cultivo por parte de los campesinos, el impulsar el agro de forma interna en el país, realizar proyectos que beneficien el medio ambiente, la protección al agua, etc.; esto sería para el sector rural y para el sector urbano se necesitaría crear fuentes de trabajo, impulsar la industria e impulsar la producción.

Cuando se tienen los elementos de sustentabilidad y sostenibilidad en el tiempo y en el espacio sobre el cumplimiento del derecho a la alimentación, se afirma que se está desarrollando de una forma integral; pero en el país, uno de los problemas que ha surgido con los alimentos de canastas solidarias, según investigación de la prensa, es que esto se ha realizado sin registros sanitarios, y se afirma que “*El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) adquirió \$106 millones en productos alimenticios importados que no contenían autorización de consumo y venta en sus*

países de origen, ni tampoco estaban registrados en el Ministerio de Salud de El Salvador”⁶.

Además del deterioro que se observa al no incentivar al agro interno en el país, porque se importan grandes cantidades de granos básicos, se afecta también la producción interna de los sectores agrícolas y de las familias que producen, también se tiene el riesgo o la amenaza de una falta de control de producción y distribución, de los bienes alimenticios; en este sentido puede existir una inseguridad sanitaria alimentaria desde el momento mismo de que no se tiene un control efectivo de la cadena comercial de alimentos, por el hecho de que son importados y producidos en otros países, esto es un indicador que nos está diciendo que no tenemos en el país una política y estrategia en relación al derecho a la alimentación.

Por el contrario, a una política y estrategia alimentaria en el país, vemos cantidades de dinero invertidas por parte del Estado comprando a otros países los productos alimenticios, situación que va en detrimento de lo que se produce internamente en el país; esto indica una falta de impulso al agro interno del país, y afecta el desarrollo, la dinámica económica que podría inyectarse al mercado interno para que este se dinamice y se pueda trabajar de forma estructural, pero con las situaciones antes indicadas esto se pierde.

El 2 de julio del año 2021, el Consejo Nacional del Salario acuerda un aumento del 20 % al salario mínimo en El Salvador, en esta instancia integrada por el Gobierno, representantes de los trabajadores y la empresa privada, no se contó con los votos de ésta última. Esta medida ha sido cuestionada por la Asociación Salvadoreña de Industriales, por la empresa privada y algunos sectores de la sociedad civil como economistas y abogados. El aumento en sí no es cuestionable para ellos, pero sí la forma en que se hizo, porque fue una medida que no se

⁶ David Bernal y Ricardo Flores, “Alimentos de Canastas Solidarias sin Registros Sanitarios, La Prensa Gráfica, (26 de febrero de 2021)

consultó, no se hicieron proyectos, no se hicieron análisis, no se discutió la forma, ni sus efectos ni consecuencias en la economía salvadoreña.

El panorama no es alentador afirman los industriales porque se tiene una pandemia que ha golpeado a la micro, pequeña, gran empresa, y la industria. El aumento se hace a pesar de la pérdida de empleo. Los sectores que tuvieron una mayor caída de empleos fueron el textil y de confección, que reportó más de 5,000 empleos perdidos entre enero y septiembre del 2020, de igual forma en el sector de alimentos se reportaron 2,444 empleos menos. Además de ello se afirma que el sector comercio, turismo y educación fueron otros sectores duramente afectados⁷. En conclusión, en febrero 2020 había un total de 866,823 cotizantes y en 2021, 837,316. Esto indica que *hay una diferencia de 29,507 empleos menos hasta febrero 2021*⁸. La pregunta continúa en que si era el momento de un aumento al salario mínimo por el panorama poco alentador que se tiene.

Junto con los bajos niveles de crecimiento económico con una estimación en variaciones negativas en el orden del -8.6%, -5.4% y -5,4% del PIB en 2020 respectivamente⁹, se tiene el problema del aumento en el costo de todos los productos alimenticios y en los de la canasta básica, situación que afecta a toda la población. Esto es explicado por el fenómeno de la inflación que está sufriendo El Salvador. Se afirma que, en abril de este año, la inflación ronda un 2.8 %, esto según un estudio de Fusades, en el que además se explica que esta es la cifra más alta alcanzada desde 2012¹⁰.

⁷Karen Funes, El Salvador: recuperados los empleos perdidos en pandemia, El Economista Actualidad, (13 de mayo de 2021).

⁸Ibíd.

⁹Organización Internacional del trabajo, COVID – 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en El Salvador, 2020.

¹⁰FUSADES, Informe de Coyuntura Económica a mayo 2021, (jueves, 03 de junio del 2021). Puede consultarse a la siguiente dirección web: https://fusades.org/publicaciones/ICE_mayo2021.pdf
<https://fusades.org/contenido/fusades-presento-el-informe-de-coyuntura-economica-a-mayo-2021#:~:text=FUSADES%20present%C3%B3%20el%20Informe%20de%20Coyuntura%20Econ%C3%B3mica%20a%20mayo%202021&text=Demanda%20mundial%20y%20remesas%20mejoran,servicio%20ampliado%20con%20el%20FMI.>

Dicho estudio explica que la demanda mundial de los productos exportados en el cuatrimestre de enero-abril 2021 ascendieron a \$ 2,145 millones, aumentando en \$ 463 millones, registrando una tasa de crecimiento de 27.5 %, en relación a las remesas familiares al primer cuatrimestre de 2021, se registró un crecimiento de 47.4%, equivalente a US\$755.3 millones adicionales a los recibidos en el mismo período del año anterior, esto mejoró la dinámica interna en 2021, combinado con un “efecto rebote”, pero en 2020 la inversión extranjera se redujo y en 2021 el clima de inversión mejoró al primer trimestre.

En contraste con lo anterior, y esto es lo preocupante, es que en América Latina la deuda pública bruta se incrementó en 9.2% del PIB, al pasar de 68.1 % en 2019 a 77.2 % en 2020. Ante ello, los países de la región experimentarán más presión por ajustar las finanzas públicas, ya que 13 países reportan una deuda que supera el 60% del PIB. El Salvador ocupará el quinto lugar con la deuda más alta de la región al alcanzar el 88.2% del PIB, reportando el cuarto mayor incremento por 17.2 % por año. Algunos analistas indican que en el cierre de este año la deuda pública puede alcanzar el 94 % del PIB. Ante ello los datos oponen que las finanzas públicas continúan en una ruta de insostenibilidad de la deuda y se necesitará de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹¹, pero se le suma el agravante de la nueva criptomoneda virtual que es hoy ley de la república de El Salvador. Es un tema delicado porque toca la parte de la política monetaria.

Los rubros que más han influido en el alza del índice de precios al consumidor (IPC) han sido transporte (10.6%), agua, gas y electricidad (5.1%); y salud (3.41%), los cuales están por arriba del índice promedio de 2.8 %¹².

¹¹Ibíd.

¹²Por Magdalena Reyes, La inflación aumentó 2.8 % en alimentos y servicios básicos, La Prensa Gráfica, (junio 04, 2021), Puede consultarse a la siguiente dirección web: <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/alzadeprecios-inflacion-economia-familiar/845216/2021/>

Ante ello, el gobierno del presidente Nayib Armando Bukele Ortiz afirma que, distribuirá 2.1 millones de paquetes alimentarios, como medida complementaria a la propuesta de aumento al salario mínimo¹³. Su idea es paliar el impacto económico de la pandemia, pero ¿cómo será costado este plan? Para ello existirá un aporte del gobierno para respaldar -subsidiar- el aumento al salario mínimo por \$100 millones de dólares, gracias a las reformas al Firempresa de Bandedal¹⁴. Con esos fondos, el Estado ejecutará un programa de subsidio destinado a cubrir específicamente el incremento al salario mínimo en los costos de las micro, pequeñas y medianas empresas. Es decir, que el Estado subsidiará a las empresas para que paguen el aumento al salario mínimo a sus empleados.

¿Por qué es importante analizar esto desde el derecho a la seguridad alimentaria? porque se trata de analizar las políticas de forma integral, eso incluye, el costo de la vida, los problemas económicos en su generalidad, las fuentes de trabajo, los medios materiales, el contenido sostenible y sustentable de las políticas públicas, así como las necesidades que tenga el sector agrícola y ganadero, etc.

Una de las situaciones un tanto complicadas para los especialistas en estos temas, como es el caso del presidente de la Cámara de Comercio Jorge Hasbún, es el hecho de que “este incremento salarial se realizó sin ningún estudio técnico”¹⁵, y por ende, es un tanto difícil conocer su impacto, porque la finalidad de conocerlo es verificar si esa acción ayudará a todo el sistema y a toda la población, incluyendo no sólo los sectores poblacionales que dependen de un

¹³Gobierno de El Salvador, Programa de Emergencia Sanitaria, (2 julio, 2021). Puede consultarse a la siguiente dirección web: <https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-del-presidente-nayib-bukele-distribuirá-2-1-millones-de-paquetes-alimentarios-como-medida-complementaria-a-la-propuesta-de-aumento-al-salario-minimo/>

¹⁴Gobierno de El Salvador, Aporte del Gobierno para respaldar el aumento al salario mínimo será por \$100 millones, (2 julio, 2021). Puede consultarse a la siguiente dirección web: <https://www.presidencia.gob.sv/aporte-del-gobierno-para-respaldar-el-aumento-al-salario-minimo-sera-por-100-millones-gracias-a-las-reformas-al-firempresa-de-bandedal/>

¹⁵Enrique Carranza, El Salvador.com, Sin estudio técnico, Consejo aprueba incremento del 20% al salario mínimo, (Jul 02, 2021). Puede consultarse a la siguiente dirección web: <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/salario-minimo-bukele-rolando-castro-empleos-empresas/854808/2021/>

salario mínimo, sino también el impacto de las políticas en el sector agrícola que a la larga repercuten en el derecho a la alimentación y la sostenibilidad económica.

Los \$100 millones ofrecidos por el gobierno por medio de un fidecomiso a Bandedal, saldrán de empréstitos¹⁶ o de impuestos de toda la población, es decir que tendría un impacto negativo en la economía salvadoreña porque aumentaría la deuda externa, que es un problema fiscal grave que está teniendo el país; de igual forma si se pagara con impuestos, estarían todos los sectores afectados por un aumento de impuesto e incrementos a los productos que consumen la misma población salvadoreñas.

Otra de las situaciones es que a pesar de esa cantidad de dinero que servirá para subsidiar a la micro, pequeña y mediana empresa, muchas de ellas —en alguna medida— tendrán problema en sostener a los trabajadores en sus empresas; es decir, que se correría el riesgo de perder fuentes de trabajo, porque a la larga la afectación no es el aumento en sí, sino todos los demás problemas que se tienen en el país. Es por ello que se insiste en que las medidas deben de llevar un estudio técnico y las soluciones deben de ser de forma estructurales, integrales.

El producto del que se compone la canasta solidaria en el país es importado, no se le compra al sector agrícola interno, con ello no se dinamizaría la economía a lo que se le suma la frustración de los productores locales cuyo costo de producción por lo que deben ofertar sus productos a un precio alto, a tal grado que dejan de percibir ganancias y con ello se mantiene latente el riesgo de poder quebrar. De esa forma en vez de incentivar al agro y de trabajar por el derecho a la seguridad alimentaria, se afecta con las políticas públicas desarrolladas por cualquier Estado. En este sentido es obligación de los Estados privilegiar con políticas

¹⁶Karen Molina, Gobierno pedirá \$100 millones para financiar subsidio a empresas que tengan que subir el salario mínimo, (Julio 01, 2021), puede consultarse a la siguiente dirección web: <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/salario-minimo-bandedal-hacienda/854451/2021/>

acertadas los derechos de los pobladores originarios para producir sus propios alimentos y fortalecer los sectores de producción nativos para toda la población.

El derecho a la alimentación es afectado por el incremento en los costos de los productos alimenticios y de otras áreas como el aumento al combustible, la falta de políticas integrales para recuperar el agro y al sector ganadero, el aumento al costo de la vida y la política de sólo importar productos a costa de una afectación grave a la producción salvadoreña. En este sentido, es obligación de los Estados proteger el derecho al alimento, impulsando medidas que propicien las condiciones necesarias de autosuficiencia en materia de alimentos como por ejemplo estímulos de empleo, reformas agrarias, impulso de los sectores, es decir dinamizar las microeconomías. De igual forma se deben de implementar programas estatales y de gobierno para contrarrestar el problema de la pobreza.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la alimentación está contemplado como un derecho humano en el artículo 25, el cual literalmente establece lo siguiente. “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y *en especial la alimentación*, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus *medios de subsistencia* por circunstancias independientes de su voluntad”¹⁷.

Dos conceptos a tomar en cuenta en este artículo son el derecho a una vida adecuada donde se garantice especialmente la alimentación; y la protección por parte del Estado cuando las personas pierdan los medios de subsistencia por cualquier situación; en ese sentido los Estados están obligados y llamados a proteger, garantizar y respetar estos derechos humanos y a hacerlos efectivos en su cumplimiento.

¹⁷Organización de las Naciones unidas, Declaración Universal de los Derechos humanos, Artículo 25.

Dentro de este artículo se plasman una serie de derechos fundamentales, de derechos humanos que están íntimamente relacionados con el derecho humano de alimento, como lo son el derecho a la salud, el bienestar, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez, son reconocidos por el Estado de El Salvador en el Art. 1 Cn.- que literalmente contempla que “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común...,reconoce a la persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción.” y en su inciso final resume una obligación cuando expresa que en consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la *libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.*

“El Salvador ha sido uno de los 48 Estados en el mundo que firmó el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos; y también fue uno de los Estados americanos que proclamó en el mes de abril de ese mismo año la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”¹⁸.

En el año de 1966, El Salvador firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Son dos visiones que se tenían en relación a las ideologías de los países capitalistas y socialistas. Las ideas se plasman en normas, y ambas se relacionan de forma integral y complementaria, porque los dos pactos son fundamentales para la humanidad y el mundo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su preámbulo sostiene que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, dichos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana, y

¹⁸ Publicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Derechos Humanos, Normas básicas sobre derechos humanos, (1997). 1-188.

que deben de gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”¹⁹.

Además de reconocer el derecho al trabajo, la seguridad e higiene en el trabajo, en el artículo 11 de dicho pacto, (PIDESC), establece que N° 1.- “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso *alimentación*, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia²⁰. Esto nos indica que debe ser protegida contra el hambre, a que se incluyan programas concretos, N° 2, Lit. a) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contempla el derecho a la no discriminación y en su artículo 6 expone que el *derecho a la vida* es inherente a la persona humana. Expone en sus articulados el derecho de igualdad, seguridad, libertad y en el artículo 23 reconoce que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la *protección de la sociedad y del Estado*. Es decir, una protección al organismo social de la familia, existe una protección individual y social, ambos pactos lo contemplan, y ambos pactos ha sido reconocidos por El Salvador²¹.

¹⁹Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

²⁰Ibíd.

²¹Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto.

Son cuerpos normativos que se integran en defensa de la persona humana, en defensa de la vida, de la igualdad, de la seguridad y de la libertad, pero que además integran los anteriores derechos a la protección individual y social; por ello, el derecho humano a la alimentación es proteger la vida, proteger a la persona humana y reconocer el núcleo fundamental de la persona y la familia, porque en esas áreas es donde se puede desarrollar el ser humano.

Existe el Protocolo de San Salvador, sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²², en su preámbulo reconoce dicha normativa el derecho esencial del atributo de la persona humana, y considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, esto referido a los dos pactos antes descritos en el presente trabajo y una vez más existe el reconocimiento de la dignidad de la persona humana.

El artículo 12 de dicho Protocolo contempla el *derecho a la alimentación*, y literalmente establece que “toda persona tiene derecho a una *nutrición adecuada* que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de *desarrollo físico, emocional e intelectual*”²³. En la exposición de este artículo podemos evidenciar que los organismos internacionales y los países organizados en defensa y garantía del derecho a la alimentación, tienen muy claro a través de la ciencia los procesos químicos y metabólicos, que por naturaleza existen en el ser humano, la necesidad de captar nutrientes tanto para nuestro cuerpo como para nuestro cerebro, ya que sólo de esa forma se puede mantener un desarrollo psicosocial en la persona, por ser la alimentación una fuente de energía la cual debe ser suficiente y adecuada en la persona, de esa manera se logra un desarrollo biológico, psíquico, químico físico y social.

²²Organización de los Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

²³Ibid.

Lo interesante de este artículo en su segundo inciso, es que no solo se preocupa por el acceso a la alimentación, sino que los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos. Acá encierra toda la parte de la higiene, del cuidado que debe de tenerse con los agroquímicos, el análisis que debe de hacerse en los sistemas de monocultivos y multi cultivos, el cuidado de la tierra, del agua, de la persona a no intoxicarse, todo lo cual lo contempla la seguridad y la soberanía alimentaria.

La exigibilidad de este derecho a través de los instrumentos internacionales a los Estados es clara y precisa, pero siempre existe la preocupación de cuáles son las garantías que se tienen para que los Estados cumplan, cuáles son las medidas que deben de adoptar los Estados para que realmente realicen esa protección efectiva, los mecanismos que utilizarán y si en un momento determinado esto da lugar a justiciabilidad para que realmente sean exigidos por la población.

El derecho a tener el acceso físico y económico por parte de la persona a alimentos suficientes e inocuos y nutritivos es indispensable para la vida, esto enmarca la disponibilidad y el acceso a los alimentos, pero además de ello a la utilización de los alimentos²⁴. Esta última referida al uso biológico apropiado de los alimentos, a los servicios de saneamientos adecuados, a las técnicas salubres de almacenamiento y a la elaboración de alimentos, lo cual implica generar alimentos sin sustancias nocivas, con la finalidad de que sean sustentables y sostenibles en el tiempo y en el espacio; es decir, garantizarles a las presentes y futuras generaciones el alimento sin discriminación alguna, para toda la población.

En este sentido, como es sostenido por el Relator Especial de las Naciones Unidas, “*el acceso a la alimentación debe de ser de forma regular, permanente y libre, de forma directa o mediante la compra en dinero, una alimentación*

²⁴Ibíd. 4. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos.

cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente”, debe de estar con base a tradiciones culturales de la población, garantizando una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

De esta forma la alimentación debe ser *suficiente* para toda la población: *“aquella que aporta el orden y la combinación de nutrientes capaz de satisfacer las necesidades fisiológicas, crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento y actividad física”*. Accesible *“en su producción propia, en su poder adquisitivo suficiente para comprar alimentos”*, estable y duradero, *“un alimento que esté disponible y accesible, en toda circunstancia”*, salubre, *“consumible e higiénico particularmente el agua debe de ser potable”*, respetuoso de cada cultura *“contar con preferencias y tradiciones”*²⁵.

Es un derecho que se ve amenazado por aspectos naturales como desastres, terremotos, inundaciones, sequías o aspectos humanos como la guerra, el mal manejo económico, político, jurídico, la corrupción, la falta de interés social, la ausencia de políticas públicas para contrarrestar el problema de la falta de alimentación, la criminalidad y la desigualdad en la distribución alimenticia donde se incluyen la falta de programas efectivos.

Este derecho humano se enmarca en aspectos sensibles, doctrinarios del Derecho lus Naturalista, contemplado y reconocido como principios y garantías constitucionales, en normas internacionales y nacionales, en la justicia, la seguridad y el bien común, protegiendo el derecho a la vida, a colocar en el centro de toda existencia al ser humano. Con ello los Estados deben de adoptar políticas económicas, sociales, ambientales adecuadas a la población.

Es claro que es un derecho fundamental, el derecho al alimento, y sirve como instrumento de protección a los intereses más importantes de la persona, porque

²⁵Juan Manuel Goig Martínez, “Aproximación a la Regulación y Contenido del derecho a una Alimentación Adecuada”, Revista de derecho UNED, n. 22, (2018). 187,188.

preserva bienes básicos, al respecto Garzón Valdés 1993 citado por Juan Goig expresa que *“se puede entender por bien básico, la condición necesaria para la realización de cualquier plan de vida”*, pero afirma además citando a Ferrajoli que son *“todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, el derecho subjetivo como una expectativa positiva de prestación, o negativa, de no sufrir lesiones”...status refiriéndose a la condición de un sujeto prevista a sí mismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas.*²⁶

En líneas anteriores se ha fundamentado que el derecho humano a la alimentación está contemplado como garantía y principio, en tal sentido este derecho humano es un reconocimiento de derecho natural, cuyo contenido es abstracto y conceptualmente complejo como lo son las garantías y principios, pero estas ideas sublimes deben de ser operativas y es el derecho positivo el que debe de encargarse de ello, con un derecho formal y materialmente vigente, esto como objetivo a exigir la justiciabilidad, la protección y el reconocimiento del derecho humano a la alimentación, en esa medida las normas de derecho internacional se concretizan y se procesan en un Estado que respeta esas garantías y principios. En los apartados siguientes se plantearán ideas para llegar a la justiciabilidad del derecho a la alimentación o a la judicialización para exigir este derecho de alimentación.

Ferrajoli con esta idea de derecho subjetivo se aparta de la idea de un derecho civil y privado, donde ésta última visión exige que el derecho subjetivo debe de estar dentro de un contrato para que este sea reconocido²⁷, se está exigiendo una pretensión y existe una obligación por parte del obligado a cumplirla, porque *“es la*

²⁶Ibíd. Juan Manuel Goig Martínez, “Aproximación a la Regulación y Contenido del derecho a una Alimentación Adecuada”, Revista de derecho UNED, n. 22, (2018). 191. Ferrajoli, L. Derechos y Garantías.

²⁷ Luis Recasens Siches, “Introducción al Estudio del Derecho”, Derecho Subjetivo Como Pretensión, (México: Porrúa, 1997) 143.

situación que por virtud de la norma ocupa una persona en una relación jurídica, de tener a su disposición la facultad de exigir de otra persona o de otras personas determinadas el cumplimiento de un deber jurídico, valiéndose del aparato coercitivo del Derecho”.

En este sentido, es de considerar que ese *derecho subjetivo* de la obligación que se exige al Estado se inclina a una especie de contrato social del que habla Rousseau²⁸ ..., “*Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república...*”, todos somos parte de un todo y pactamos en beneficio de todos, y los que representan a otros o forman parte del Estado o República están obligados a velar por los que conforman ese cuerpo.

La teoría de la justicia donde aparece el derecho a la vida, a la seguridad, a la igualdad, a la libertad y que están enmarcados en la protección a la esencia humana y por lo tanto es reconocido el derecho humano a la alimentación, tal como lo contemplan los dos pactos internacionales, el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el de Derechos Civiles y Políticos, son considerados derechos fundamentales como tales, porque son instrumentos más importantes de protección de la persona humana y esos derechos internacionales están dentro y reconocidos de un derecho constitucional.

Juan Manuel Goig citando a Tulio Chinchilla, expresa que el *derecho fundamental* integra cinco elementos esenciales indispensables como categoría jurídica, 1.- El núcleo axiológico, que lo fundamenta, valores o principios ético-políticos explícitos o implícitos..., 2.- Una situación ventajosa, beneficiosa o favorable..., que se

²⁸ Juan Jacobo Rousseau, “El Contrato Social o Principios de Derecho Político”, Filosofía Política, (Ámsterdam: Marc-Michel Rey, 1762). 15.

concreta en un conjunto de facultades, libertad de acción, poder de limitar la libertad de alguien, legitimidad para reclamar algo a alguien en las relaciones sociales..., 3.- Un sujeto identificable titular, de la situación ventajosa descrita, y un sujeto obligado identificable, donde recargarán las cargas o limitaciones..., 4.- Un conjunto de deberes, dar, hacer o no hacer..., 5.- Conjunto de garantías institucionales cualificadas o reforzadas, diferentes y cualitativamente superiores a las acciones judiciales ordinarias²⁹.

En este sentido el derecho humano a la alimentación es un derecho fundamental y se equipara a otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, el derecho a la protección de la integridad física y psicológica, el derecho a la educación, a la salud, a la educación y al acceso al agua, entre otros.

De igual forma, el derecho a la alimentación es reconocido por la normativa internacional como un derecho especial hacia la mujer, Artículo 12 N° 2: “Los Estados Partes...le asegurarán a la mujer una *nutrición adecuada* durante el embarazo y la lactancia³⁰”.

El artículo 24 N° 2, Lit. “C”, de la Convención de los Derechos del Niño contempla “los Estados Partes... adoptarán las medidas apropiadas para: c) Combatir las enfermedades y la malnutrición...mediante, entre otras cosas...el suministro de alimentos nutritivos adecuados...³¹”.

La Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias, contempla en su Artículo 4, lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a recibir alimentos, sin

²⁹ Ibíd. Juan Manuel Goig Martínez, “Aproximación a la Regulación y Contenido del derecho a una Alimentación Adecuada”, Revista de derecho UNED, n. 22, (2018). 192. ¿qué son y cuáles son los derechos fundamentales?

³⁰ Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

³¹ UNICEF Comité Español /7, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria, o cualquier otra forma de discriminación”³².

Todos estos instrumentos internacionales son vinculantes para los países que los han ratificado y son obligaciones jurídicas que deben de cumplirse por parte de los Estados. Es la relación que existe entre el derecho interno y el derecho internacional, pero aún más, sin olvidar que son normas internacionales en relación a un derecho humano fundamental como es la alimentación. En este sentido las normas internacionales ratificadas, firmadas, aceptadas por los Estados deben de ser aceptadas por los ordenamientos jurídicos internos y acá es donde se trabaja por la legislación específica interna relacionada a estas temáticas o problemáticas.

Acá incluimos la estructura, organización y funcionalidad que debe de tener un estado con su norma interna para garantizar el derecho, porque es la única forma en que esto se hace efectivo y por medio de ello se le da eficacia a la norma, dinamismo y eficacia a la institucionalidad y a los procesos. El Artículo 144 de la Cn, establece que “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución”³³.

El reconocimiento de los Estados al derecho a la alimentación es fundamental, pero una vez firmado, aceptado y ratificado los países están obligados a operacionalizar en una norma interna ese derecho para que sea exigido y garantizado a nivel formal e institucional, es decir, que los tratados necesitan para echar andar esas normas una legislación interna, formal, material, vigente y un derecho positivo; de igual forma se necesita una estructura institucional donde se

³² Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias Ámbito de Aplicación, Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, quince de julio de mil novecientos ochenta y nueve.

³³ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

pueda exigir y garantizar ese derecho a la alimentación ya sea en tribunales o en instituciones administrativas. De lo contrario se pierde la operatividad de la norma internacional, la eficacia y la efectividad de ese derecho.

Una de las situaciones a tomar en cuenta en la legislación interna es reflexionar sobre el camino, la dirección que se está tomando, para la defensa del derecho a la alimentación, si es por la vía administrativa o procesal, o si es por la vía penal, esto en relación a la norma que se ha establecido para la defensa del derecho a la alimentación, de igual forma ¿bajo qué figura?, ésta debe de estar clara, para la efectividad del derecho, ¿en qué instituciones se está exigiendo?, ¿en cuáles tribunales? Si esto no se tiene claro, posiblemente no se está protegiendo de forma efectiva el derecho a la alimentación, puede que haya algunos esfuerzos en relación a la norma de la Ley de Protección al Consumidor, pero esta norma se hizo con la finalidad de dar cumplimiento a las propuestas de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección al Consumidor,³⁴.

En este sentido la idea recae en el servicio que prestan las empresas que tienen un producto el cual es vendido a la población. El numeral 1 reconoce los “intereses y las necesidades de los consumidores”. Reconocen que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación, de igual forma se contempla que el acceso a productos no debe ser peligroso e indica la importancia de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible, así mismo toma la idea de la protección del medio ambiente y define los objetivos.

En el numeral 2 se habla sobre el ámbito de aplicación y define que “Las presentes directrices se aplican a las *transacciones entre empresas y consumidores*, incluida la provisión de bienes y servicios a consumidores por *empresas estatales*. Sobre los principios para unas buenas prácticas comerciales

³⁴ Naciones Unidas Directrices Para la Protección del Consumidor, Nueva York y Ginebra, 2016, – 220 – UNCTAD/DITC/CPLP/MISC/2016/1.

contempladas en el numeral 11, define los parámetros de buenas prácticas comerciales en las actividades comerciales en línea y fuera de línea con los consumidores: a) Trato justo y equitativo, b) *Conducta comercial*, c) *Divulgación y transparencia*, d) *Educación y sensibilización*, e) *Protección de la privacidad*, f) *Controversias y reclamaciones de los consumidores*.

En el objeto y finalidad de la ley de protección al consumidor, Art. 1, se establece que “El objeto de esta ley es proteger los *derechos de los consumidores* a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores³⁵. En el ámbito de aplicación establece en su Art. 2.- “Quedan sujetos a esta ley todos los *consumidores y los proveedores*, sean estos personas naturales o jurídicas en cuanto a los actos jurídicos celebrados entre ellos, relativos a la distribución, depósito, venta, arrendamiento comercial o cualquier otra forma de comercialización de bienes o contratación de servicios”³⁶.

Esto significa que a pesar de que dichas directrices y normativa interna que protegen a la población sobre cualquier producto incluidos los granos básicos, el derecho a la alimentación no está de forma clara ni definida tal como lo muestra la legislación internacional, los tratados, los pactos, etc., y esto trae como consecuencia la dificultad de exigir al Estado su papel de proteger en su totalidad el derecho a la alimentación de las poblaciones; de igual forma existe una desnaturalización del derecho a la alimentación y se vuelve esto mucho más delicado cuando se analizan los contenidos, principios y elementos de la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos.

Los instrumentos internacionales realmente son vinculantes, pero si las legislaciones internas de los Estados son escasos, poco claros, poco definidos, y medianamente estructurados entonces el derecho a la alimentación pierde efectividad, sentido y naturaleza como derecho humano, porque es así como debe

³⁵ Ley de Protección al Consumidor, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2020).

³⁶ *Ibíd.*, Ley de Protección al Consumidor.

de verse, y no es bajo la visión de consumidor y por el otro lado la contraparte como proveedor, en este sentido le da más importancia al mercado y no hay sentido de ningún derecho humano.

La aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación³⁷ va mucho más allá que una simple protección al consumidor. La Dirección de Análisis del Desarrollo Económico y de la Agricultura de la FAO, contiene 7 compromisos, que a su vez son principios rectores para todos los participantes en la formulación de políticas para aplicar ese plan en los niveles nacional e internacional. Es una obligación para cualquier Estado trabajar en ello y El Salvador no ha sido la excepción. El Salvador como Estado tiene el compromiso legal, ético y moral, de adoptar una legislación acorde a los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional.

El primer compromiso «*Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos*».

Conceptos fundamentales como garantizar, erradicar la pobreza, mantener una paz duradera, una participación equitativa y la consecución de la seguridad alimentaria y sostenible, son elementos no de una simple protección al consumidor.

Segundo principio «*Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo*

³⁷ En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se aprobó un Plan de Acción con el objetivo de reducir, para el año 2015, el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel en 1996.

momento a *alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva*».

Tercer compromiso «Nos esforzaremos por adoptar *políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial*, que sean fundamentales para asegurar un *suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial* y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, *considerando el carácter multifuncional de la agricultura*».

Cuarto compromiso «Nos esforzaremos para asegurar que las *políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general* contribuyan a *fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado*».

Este cuarto compromiso sería el único donde encaja la Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, con la diferencia de que —al hablar de una política de comercio alimentario y agrícola— en relación a la seguridad alimentaria, estamos hablando de muchos elementos que tiene dicha ley.

Quinto compromiso «Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras».

Sexto compromiso «Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial».

Y séptimo compromiso «Aplicaremos, vigilaremos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional».

Las dimensiones sociales, humanas, y estructurales, están claras en todas estas normas internacionales. Está claro el objetivo y propósito, de igual forma los compromisos y esfuerzos que realizan los Estados deben ir en esa línea, si los Estados dan un amplio reconocimiento a este derecho de la alimentación, tanto nacional como internacional, los instrumentos en alguna medida pueden ser efectivos. En este sentido existen varios Estados que están incorporando el derecho a la alimentación en diferentes constituciones, y de esa forma se cumple con el principio rector de una política estatal sobre ese derecho humano, aunque no hay que dejar de lado que el derecho a la vida, suple al derecho al de la alimentación.

Pero siempre hay que tener un poco de cuidado con la cultura jurídica, política, social y económica que tienen los países de América Latina. Es una cultura de desentendimiento en relación a las responsabilidades de los Estados, por ello una vez más insistimos, la norma debe de estar clara y específica.

Los Estados de Sudáfrica, Ecuador, Bolivia, Nepal y Brasil, han reconocido el derecho a la alimentación en sus constituciones, con anterioridad los países de Nicaragua, Brasil, Guatemala adoptaron leyes marcos sobre el derecho a la alimentación. En el caso de Bielorrusia y Moldavia se reconoce el derecho humano a un estándar de vida adecuado, ahí se incluye el derecho a la alimentación; Malawi reconoce derecho al desarrollo que incluye el acceso a la alimentación, otros países lo reconocen como principio rector de una política de Estado como el caso de Nigeria y Sri Lanka, en el caso de Venezuela, está orientado en las actividades de los poderes públicos³⁸.

³⁸ Juan Manuel Goig Martínez, Aproximación a la Regulación y Contenido del Derecho a una Alimentación Adecuada, (España: Revista de Derecho UNED, N. 22, 2018). 204-209.

Hay otros países que no tienen de forma explícita en sus constituciones el derecho a la alimentación, pero si lo hacen por medio de otros derechos humanos, que incluye conceptos como el *derecho a un nivel de vida adecuado o aceptable o al bienestar*, o un *derecho a los bienes necesarios para vivir dignamente* y acá incluyen a El Salvador, en su Art. 1 y 2 Cn, derecho a la vida³⁹, y 101, ambos de la Cn, otros conceptos contemplados como el derecho a un nivel de vida que no esté por debajo aun nivel de subsistencia y el derecho a un salario mínimo que permita vivir dignamente⁴⁰,

Cuando el artículo 1 de la Constitución de la República de El Salvador contempla que el origen y el fin de la actividad del Estado es la persona humana, está tomando como fundamento a la persona y retoma el elemento humano de éste, cuya finalidad para poder responder a ello el Estado tiene que trabajar por la consecución de la justicia, por la seguridad jurídica y por el bien común.

La norma primaria se refiere a la persona humana como esencia de la misma naturaleza, de la misma existencia, pero a su vez se está refiriendo a la protección de la sociedad, la población, a todos los miembros que conforman la Nación.

El término nación tiene elementos subjetivos fuertes, elementos de identidad, de sentimientos, de necesidades humanas, de frustraciones, alegrías, y toma en cuenta toda la población, por ello cuando la Constitución se refiere a los habitantes se refiere a todos y es obligación de que los seres humanos y los habitantes de este país El Salvador, gocen de un bienestar económico y de una justicia social.

Eso es para lo que se ha creado el Estado, el cumplir con estas finalidades se responde a la población, en este sentido cuando hablamos del mercado sabemos

³⁹ Dubravka Bojic Bultrini, Margret Vidar y Lidija Knuth, Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación, Guía Para Legislar Sobre el Derecho a la Alimentación, (Roma: FAO, 2010).50.

⁴⁰ *Ibíd.*, Aproximación a la Regulación y Contenido del Derecho a una Alimentación Adecuada.

que existen intereses individuales que buscan lucro, que negocian por dinero, donde el objetivo es la ganancia económica, pero el Estado también observa que a su vez existen intereses colectivos que hay que resguardar previniendo para que no se cometa ningún ilícito en contra de la colectividad o actuando con el poder de la norma para castigar, para sancionar cuando los derechos de ellos han sido vulnerados y con ello tratar de obtener el bien común para todos.

El Estado está desarrollando los fines éticos que tiene dimensiones individuales y sociales donde la colectividad es el objetivo supremo para el Estado. En este sentido el derecho a la vida (art. 2 Cn), a la salud (art. 61 al 70 Cn), a la dignidad humana, (exposición por los diputados del decreto No 38 que da vida a la constitución, 10, 11 inc. 2 Cn), a la alimentación, al trabajo (art. 2 Cn), están dentro de esta protección, la constitución es clara y los derechos mencionados están consagrados en ella, pero no se encuentra ningún artículo de forma específica que contemple el derecho a la alimentación.

Y esta es una inexistencia de dicho derecho humano fundamental que apareja una crítica, ningún ser humano puede vivir sin alimentación, ningún ser humano puede desarrollarse sin alimentarse, los pueblos necesitan alimentación para estudiar, para trabajar, para vivir, desde todos los puntos de vista cuando se estudia a la persona humana, ya sea esta política, económica, social, cultural, jurídica, nos referiremos por la misma naturaleza que la alimentación es un derecho fundamental y que tiene que ser reconocido por toda normativa, nacional e internacional.

El derecho fundamental al trabajo de todas las personas indica que es uno de los medios por los cuales se puede garantizar la alimentación, no mencionamos la alimentación de calidad sino simplemente la alimentación, porque esto dependerá del alcance que se tenga económicamente para poder comprar, de la capacidad económicamente que se tengan para poder sufragar los gastos de todas las necesidades y de la alimentación de la población, de las familias en El Salvador.

Los derechos laborales es la oportunidad donde los seres humanos exteriorizan su energía física y psíquica, pero a su vez obtienen beneficios económicos, y esto conlleva beneficios sociales y culturales para cualquier comunidad o población, en un desgaste físico y psíquico que tiene la persona, es fundamental que se alimente para poder volver a obtener esa energía, pero a su vez si la cantidad económica que percibe por el trabajo una persona o una población permite desarrollar aspectos sociales y culturales.

En tal sentido el trabajo es una actividad humana que encarna valores éticos, art. 37 Cn., que puede posibilitar también el garantizar el derecho a la dignidad humana.

Se podría decir que el derecho humano a la alimentación, aunque no esté expresamente en la Constitución se tiene que garantizar, porque tiene una relación íntima con los demás derechos mencionados, contemplados y desarrollados, pero mientras no esté de forma explícita el derecho fundamental a la alimentación, la institucionalidad del Estado lo verá desde otras interpretaciones normativas como un derecho civil, como un derecho laboral, como un derecho de consumidor, donde siempre el Estado será incapaz de proteger este derecho humano de forma eficaz, perdiéndose a su vez su esencia natural y social, cuando en el momento de exigir este derecho se tengan siempre muchas limitantes para poder protegerlo a la luz del Estado y de la norma positiva.

Una de las ventajas fundamentales que tiene el reconocimiento de forma explícita del derecho a la alimentación en las constituciones, es que la garantía se da en toda la actividad del Estado, en sus programas, en sus integraciones con otros países, regiones, en sus políticas públicas, en sus inversiones económicas y sociales para la población y en el mercado mismo; pero además de ello que es sumamente importante, es el hecho de que el derecho a la alimentación tiene la posibilidad de reconocerse de forma clara y precisa, llamarlo como tal en un proceso judicial ante un juzgado o tribunal. Esta situación incluye una estructura

en la creación de una ley y de un juzgado o tribunal, donde las responsabilidades pueden ir a particulares y también se puede demandar al mismo Estado, la justiciabilidad del derecho a la alimentación⁴¹.

“La supremacía de la Constitución implica que todas las leyes internas deben ajustarse a las disposiciones constitucionales y que, en caso de conflicto, siempre imperarán las normas constitucionales. Por lo tanto, la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución le otorga a este derecho la más sólida de las bases”⁴².

Un Equipo Ad Hoc el día 15 de septiembre de 2021, presentó al ejecutivo, un estudio sobre posibles reformas a la Constitución de la Republica, de conformidad con el Decreto Ejecutivo número 295, publicado en el Diario Oficial número 176, tomo 428 del día 1 de septiembre de 2020, se hizo entrega oficial de dicho estudio, dentro de las cuales se incluía la propuesta de reforma en el artículo 69 inciso tercero, el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada⁴³, propuesta que no tuvo eco en el ejecutivo, a pesar de la entrega en el trabajo que hizo en su momento este equipo, aunque hay que dejar claro que en tal situación esta propuesta aún está en fase de divulgación y análisis de manera constitucional.

Al tenerse esta estructura, organización y funcionalidad estaríamos hablando de que una afectación al pleno disfrute del derecho a la alimentación diera lugar al reclamo de una violación al derecho de alimentación y presentar y ser escuchado en un juzgado o tribunal o ante un juez, en la que habría una sentencia. Es cierto

⁴¹ *Ibíd.* Guía Para Legislar Sobre el Derecho a la Alimentación, (Roma: FAO, 2010).39.

⁴² *Ibíd.* Guía Para Legislar Sobre el Derecho a la Alimentación, (Roma: FAO, 2010).

⁴³ 55. Se propone la reforma del artículo 69 en el sentido siguiente: Art. 69.- El Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia. Asimismo, el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar. “*Se reconoce el derecho a la alimentación adecuada*”. Pág. 34, documento que puede ser consultado en la siguiente dirección de página web: <https://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2021/09/PROYECTO-REFORMA-CONSTITUCIONAL-FINAL.pdf>

que existen otras formas de vías o direcciones para exigir la justiciabilidad o jurisdiccionalidad de este derecho como lo son los reclamos administrativos a través de la administración pública, las defensorías o procuradurías de derechos humanos y que tendrían que garantizar el cumplimiento de los pactos firmados por El Salvador.

Se entiende que son vías importantes para exigir este derecho humano, pero a la vez se considera que no es una garantía integral. La situación es cómo se exige, cómo se invoca este derecho humano ante el órgano judicial, ante una situación cuasi judicial como lo son las instituciones administrativas en El Salvador amparándonos en una ley de protección al consumidor. Ante ello nos referimos a un caso concreto, a un derecho si ha sido violado o no y si existe una violación a ese derecho humano, a cuáles serían las medidas a adoptar.

Al contemplar el derecho humano a la alimentación en la constitución y en una ley secundaria, estaríamos hablando de una responsabilidad material del Estado, la responsabilidad del Estado frente a la población de manera operativa, concreta y certera, donde identificaríamos tipificaciones de delitos, responsables, pruebas, establecimiento de sanciones en cada sentencia o fallo, la finalidad de ello es garantizar la plena realización de ese derecho humano, el reconocimiento a un caso concreto de ese derecho, la declaración de su violación y la compensación, reparación y satisfacción de ese derecho humano.

Otra situación que cambiaría sería que la judicatura y los abogados en el libre ejercicio deben de formarse y conocer para que tengan la capacidad de la defensa eficaz de este derecho humano; de igual forma, los juristas tendrán que saber reconocer y aplicar el derecho, pues depende de un conocimiento, de una sensibilidad y/o de una interpretación del juez, ya sea para denegar este derecho o aceptar, porque hoy en día se tiene casi ningún conocimiento sobre este derecho humano a la alimentación, y por lo tanto la jurisprudencia es muy escasa y no se tiene una sensibilización como juez sobre este derecho humano, los

jueces pasan de largo, o le dan otro sentido de derecho y los casos relacionados con la tierra ingresan a Juzgados de Primera Instancia sin que estos tengan una visión de un derecho humano. A esto se le suman presiones políticas y económicas, y el hecho de que los jueces se adhieren a elementos de derecho tradicionales.

Para identificar parte del abordaje jurisprudencial tomaremos el caso que se está ventilando en el juzgado de Primera Instancia de Usulután, sobre el proceso de una demanda de un juicio civil reivindicatorio.

Es el caso de la Cooperativa Normandía en Jiquilisco, Usulután, que lleva 7 años de litigio. La Cooperativa Normandía fue constituida en el año de 1980, a raíz de la Reforma Agraria, la cual compró las tierras al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). Sin embargo, en 1997, el alcalde Fredy Mancía (PDC) emitió 3 títulos de “propiedad supletorios”, a favor de dos personas a quienes se les atribuyó el derecho de propiedad, pero estos documentos solo pueden ser extendidos por la autoridad judicial y no municipal, ⁴⁴.

Se alega por parte del representante de la Cooperativa, Isaías Blanco, que el alcalde no tiene la facultad legal para emitir títulos de propiedad de predio rústico, -es por esto- que son falsos, pero les fueron dando vida a esos documentos, dándoles vida jurídica hasta convertirlos en escritura pública.

Y para el año 2009, como Cooperativa recibieron una demanda de un juicio civil reivindicatorio en donde el Juzgado de Primera Instancia de Jiquilisco, según los afectados obviaron todos los documentos que tienen ellos en regla, donde sustentan que la tierra siempre ha sido de ellos. Pero el juzgado falló a favor de las dos personas y obligaron a los integrantes de la cooperativa a pagar más de \$300 mil dólares. Se congeló la cuenta bancaria de la cooperativa, desde el año

⁴⁴ Gloria Silvia Orellana, “Cooperativa Normandía denuncia intención de despojo de sus tierras”, Diario Cola tino, (22 de diciembre de 2020). <https://www.diariocolatino.com/cooperativa-normandia-denuncia-intencion-de-despojo-de-sus-tierras/>

2019, por lo tanto, no pueden hacer uso de esos fondos, ni tienen acceso a créditos. Los afectados afirman que pagaron préstamos por muchos años para saldar el costo de las tierras.

Ante esa situación y según nos informan ellos, es un proceso judicial parcializado. La Cooperativa Normandía interpuso en febrero del año 2014 una demanda de nulidad de los títulos de propiedad supletorios, porque afirman fueron emitidos de manera fraudulenta por el edil de esa época, pese a contar con una escritura pública, entregada por el ISTA y amparada por el decreto #153 del 5 de marzo de 1980. El 15 de julio del año 2021, se realizó una audiencia donde se resolvió que esta era "cosa juzgada", en ese sentido a la cooperativa se le considera "usurpadora"⁴⁵.

En el caso de la Cooperativa Normandía en El Salvador, el juicio se realizó vía civil reivindicatorio, en un juzgado de primera instancia. La visión que se tiene a pesar de los elementos sociales y económicos que tiene este caso, han sido desde la vía de una inclinación al derecho privado, sumado a ello las características que se tuvieron en relación a la prueba presentada.

Existe un caso ya judicializado en Honduras que data del año 2007, de nombre "*Brisas del Bejuco*", es uno de los escasos casos exitosos de un juicio ganado a favor de la parte demandante, en ella se utilizó el derecho a la alimentación como argumento legal. Es una sentencia dictada por la Corte de Apelaciones Seccional de San Pedro Sula del 12 de noviembre de 2007. Fue un conflicto agrario entre un grupo campesino denominado "*Brisas del Bejuco*" y un *terratiente* de la zona, los campesinos fueron acusados por el delito de usurpación. El Juzgado de Letras Penal ordenó el desalojo inmediato de los imputados. Amenazados por el

⁴⁵ Radio YSUCA El Salvador, 91.7 FM, "Asociados de la cooperativa Normandía cerraron la carretera Panamericana, a la altura del kilómetro 98, llegando a Usulután, como protesta por una resolución del juez de Primera Instancia de Usulután", (15 de julio de 2021). https://twitter.com/ysuca91siete/status/1415780728109940740?ref_src=twsrc%5Etfw

desalojo, el líder del grupo campesino informó al abogado del grupo sobre una capacitación que recibió sobre el derecho a la alimentación⁴⁶.

Se afirma que el abogado, que no sabía del tema, recibió los documentos sobre el tema distribuidos durante la capacitación y presentó un Recurso de Amparo para detener el desalojo, al fundamentar su defensa en la obligación del Estado de proteger el derecho a la alimentación. La Corte de Apelaciones Seccional de San Pedro Sula reconoció en su sentencia la argumentación del abogado, quien hizo amplia referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y a la Observación General núm. 7 y concluyó que “los desalojos llevan implícito un drama humano y pueden dar lugar a graves violaciones a los derechos humanos” y que por lo tanto “debe dejarse sin valor y efecto la orden de desalojo”⁴⁷.

El enfoque jurídico de este juicio es un tanto diferente, porque está fundamentado en elementos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En este caso la visión no es patrimonialista, no es civilista, sino que se enfoca en el drama humano a ser desalojados, donde ubican violaciones a los derechos humanos. Se afirma que esta sentencia puede servir como jurisprudencia a nivel centroamericano para ser tomada en cuenta en casos similares. Es importante señalar que dentro de los Estados partes del PIDESC se encuentra El Salvador y los otros países de Centroamérica, y son normas aplicables de forma directa en virtud de sus constituciones. Además de ello en el *Protocolo de San Salvador*, se contempla el derecho a la vida desde términos amplios, donde se toman otros derechos como la salud, la educación, y la alimentación.

⁴⁶ José Luis Vivero Pol y Vera Scholz Hoss, “La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe”, (Santiago de Chile: LOM, 2009). 14.

⁴⁷ *Ibíd.* “La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe”.

Otro caso interesante es uno que se realizó en Guatemala, Quezaltenango, en el año 2006. Se trató de un caso de derecho laboral con argumento de que se peligraba la seguridad alimentaria de la persona despedida, quien era Carmen Janeth Molina, se hizo valer dictamen con base al art. 11 del PIDESC en el que se reconoce el derecho de toda persona a la alimentación. Esto se fundamentó también bajo el art. 46 de la Constitución de Guatemala⁴⁸.

Por ello, especialistas sobre el tema de derecho humano a la alimentación proponen que para la judicialización o impulso de la justiciabilidad de dicho derecho, se debe de establecer una *ley del sistema nacional de la seguridad alimentaria y nutricional*, entendida esta como una consolidación de un marco institucional, donde estén las instituciones, las políticas, las prioridades, los presupuestos, las jerarquías, los mandatos y las funciones, la representatividad social, los ámbitos de operaciones, la priorización de acciones y los grupos. Proponen una *sensibilización de funcionarios públicos, formación sobre derecho a la alimentación, creación de la figura de relator o procurador nacional sobre derecho a la alimentación, certificados de defunciones o lesiones graves con la desnutrición aguda severa como causa, el establecimiento de un juzgado especializado en DESC, sensibilización de la sociedad civil, observatorio de derecho a la alimentación y finalmente indicadores de seguimiento*⁴⁹.

El término de *seguridad alimentaria*, la literatura la define como el *acceso* de toda persona a alimentos seguros y *suficientes*, esto encierra el cumplimiento de que existan suficientes calorías, nutrientes, para mantener una vida sana, activa y productiva. Situación que es cumplida cuando existe disponibilidad de suministros de alimentos ya sea produciendo o comprando, pero se genera a base de la capacidad que tienen las personas para sufragar esa necesidad. Por ello se habla de alimentos suficientes y la posibilidad de acceder a ellos. Es decir, que debe de

⁴⁸ "La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe".

⁴⁹ José Luis Vivero Pol y Vera Scholz Hoss, "La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe". 20-23.

existir una disponibilidad física de alimentos y el acceso a recursos económicos para mantener los alimentos en cualquier momento, ya sea a corto o mediano plazo.

Es por ello que se insiste en el elemento de la seguridad, porque siempre han existido riesgos, constantemente la alimentación en el tiempo ha sido vulnerada, por muchas razones y circunstancias. La falta de recursos ya sean económicos, laborales, obtención de tierra, falta de tecnología, alto costo de la vida, inestabilidad económica de los países, cambios bruscos en la política de precios de salarios, capacidad de almacenamiento, influencias ambientales, todo esto lo que hace es incrementar los riesgos de acceso y seguridad a la alimentación. Cada familia y cada persona lo puede vivir de forma diferente. Especialmente quienes están en mayores condiciones de vulnerabilidad como las mujeres en estado de embarazo, los niños y los ancianos. Es decir que son situaciones que un momento determinado se tornan complejas, porque la seguridad alimentaria depende de todos los factores antes mencionados.

En este sentido la seguridad alimentaria puede enfocarse a obligaciones de los Estados a nivel regional, nacional, comunitario, familiar o individual, evaluando los componentes y los factores para que la seguridad alimentaria sea analizada en los entornos socioeconómicos y políticos. Estos factores interrelacionados determinan la seguridad alimentaria y el bienestar nutricional de las familias, dentro de las que encontramos: a) *la suficiencia de alimentos a través del mercado*, esto implica la necesidad de producción, acumulación de existencias y el comercio internacional de alimentos.

b) *La estabilidad de los suministros y accesos*; implica la existencia de una estabilidad de producción y precios en toda la región o país.

c) *La capacidad de los hogares para adquirir los alimentos que pueda ofrecer el mercado y otras fuentes*; implica los niveles de ingresos, los precios, el mercado mismo.

d) *Cuidados adecuados a determinados grupos*, en esta parte se ven las limitaciones de tiempo, ingresos, recursos familiares, programas alimentarios, subsidios alimentarios y los sistemas de seguridad social.

e) *Adecuada prevención y control de enfermedades*, esto está relacionado con los hábitos alimentarios, los conocimientos nutricionales, las enfermedades, las infecciones, que puedan afectar de forma negativa en la utilización de los alimentos y nutrientes⁵⁰.

El último literal es referido a condiciones de salud ambiental y problemas de agua contaminada, donde puede existir también contaminación del subsuelo. En esta parte es importante establecer que esta contaminación puede surgir desde problemas de siembras en relación al uso indebido o uso extremo de plaguicidas y fertilizantes, contaminación de la industria, problemas de recursos hídricos, la incorrecta evacuación de desechos sólidos familiar y la deficiencia de higiene alimentaria.

Podemos resumir que para cumplir con la seguridad alimentaria debe de existir suficiencia alimentaria, seguridad alimentaria y acceso a los alimentos, pero también es de tomar en cuenta el elemento tiempo. Este está relacionado a la inversa, es decir, con la inseguridad alimentaria donde esta puede ser: crónica, transitoria o cíclica.

La crónica es la de pobreza extrema, la transitoria está relacionada con las familias donde la principal fuente de ingreso es el trabajo, pero que en un momento determinado éste puede perderse y quedar la persona desempleada y en la cíclica, está relacionado con las familias rurales que puedan tener algún peligro de sequía, falta de tierra, alguna situación de catástrofe, falta de políticas, etc., y estén alejadas en algún momento de las cosechas.

Estas situaciones plantean problemas de sostenibilidad en el tiempo y en el espacio en relación a la seguridad alimentaria, existiendo una inestabilidad y una amenaza para la población en relación a perder la alimentación.

⁵⁰ Dixis Figueroa Pedraza, "Seguridad Alimentaria Familiar", Revista Salud Pública y Nutrición, n. 2, Vol.4, (Brasil: abril-junio 2003).

El suministro de alimentos puede estar marcado por una producción interna, o externa, o de ambos y se dice que la oferta y la demanda de alimentos es la que regulará los precios. En este sentido, la política de precios juega un papel fundamental sobre la seguridad alimentara, acá se toma en cuenta los empleos, los niveles de ingreso, la distribución, la composición y el tipo de hogar, el nivel del gasto alimentario etc., porque una familia que utiliza más del 75 % de su ingreso para comprar sus alimentos básicos, nos estamos refiriendo a poblaciones que se enmarcan en índices de pobreza, porque además de la alimentación existe el pago a vivienda, ropa, transporte, cuidado personal, entretenimiento etc. Relacionado a ello el alza de precios a los alimentos básicos y del petróleo tienen efectos económicos y sociales importantes, donde es difícil recuperarse porque las secuelas económicas son de mucho impacto en la vida diaria de los pueblos.

En ese sentido, la evolución de los precios de la alimentación y el petróleo a nivel internacional y nacional vienen a ser fundamentales, pero nos quedamos en eso. En el monitoreo y protección de precios por parte de los Estados en relación a la vigilancia y se puede llegar a descuidar por las limitantes que se tienen, aquellas políticas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional impulsadas por el país. En el año 2009 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), que es el ente rector de la Seguridad Alimentaria Nacional (SAN) y encargado de la coordinación intersectorial para la formulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con un abordaje integral y multisectorial. Se planteaba en ese año que la Política de SAN debía llegar a los distintos territorios del país, con un abordaje integral y multisectorial, a través de Comités Departamentales (CODESAN) y Municipales de SAN (COMUSAN)⁵¹; situación en la que hoy en día existe una contradicción al respecto, cuando se ha tenido una inconsistencia al no pagar el Fodes a las Alcaldías⁵²

⁵¹ Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (CONASAN), Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2018-2028. 10.

⁵² Magdalena Reyes, "Gobierno sigue sin hacer pagos como el Fodes a las alcaldías", enero 27 de 2021,

Por ello en este análisis es de diferenciar los elementos fundamentales, la seguridad alimentaria propiamente dicha. Aquí se habla de niveles macroeconómicos sociales, grupos, poblaciones y regiones; pero también se tiene la seguridad alimentaria de las familias, acá está o microeconómico sociales. En todo esto está la situación de producción, distribución e ingresos para la compra de alimentos y educación. Es importante que los Estados realicen políticas que incidan de forma activa en la producción en la agroalimentación y en la capacidad de compra por parte de los hogares.

El Código de Familia de El Salvador⁵³ en su apartado sobre la crianza, en un primer momento deja a los padres como responsables de dar a los hijos alimentos adecuados para que el desarrollo normal de la personalidad de éstos hasta cumplir la mayoría de edad.

El código maneja un concepto amplio en relación a la alimentación y describe que alimentos, *“son las prestaciones que permiten satisfacer las necesidades de sustento, habitación, vestido, conservación de la salud y educación del alimentario”*¹, este artículo contempla no solo la alimentación en sí, sino que también contempla elementos materiales en este caso nos referimos a la habitación y al vestido, a su vez contempla otro derecho muy relacionado a la alimentación y es el caso del derecho a la salud.

En el artículo 248 de dicho código, contempla quiénes son los obligados a brindar la alimentación y menciona los cónyuges lo ascendientes descendientes y los hermanos, esto en relación a la familia, otro dato importante y fundamental es lo que contempla el artículo 249 Código de Familia de El Salvador, sobre alimentos a la mujer embarazada.

<https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/impago-fodes-bukele-hacienda-alcaldias-alcaldes/800570/2021/>

⁵³ Código de Familia (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1994), artículo 211.

Esta puede exigir alimentos al padre de la criatura durante todo el tiempo del embarazo y los tres meses siguientes al parto, incluidos los gastos de parto, además de ello, cuando existan varios títulos sólo debe pedir alimentos a uno de ellos, debiendo exigirse en primer lugar al cónyuge y en su defecto al alimentante que esté con el alimentario y más cercano grado de parentesco.

En relación a la protección del menor en base al artículo 354 Cf. éste establece que la protección de la salud física y mental de los menores el Estado está obligado a proporcionar por medio de alimentación y nutrición.

El artículo 397 Cf. es claro cuando establece que el Estado deberá proporcionar por todos los medios, la estabilidad de la familia y su bienestar en materia de salud, trabajo, vivienda, educación y seguridad social a fin de que se pueda asumir plenamente responsabilidades en relación a la formación y protección del menor y del grupo de familia. Es el Estado el que está obligado las realizar programas de alimentación y de nutrición.

Además de ello se tiene una política sobre la protección integral de la familia, que está a cargo del Estado donde éste debe de realizar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales esas políticas de protección a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación y estabilidad de la unidad familiar, a esto es lo que se le llama Sistema Nacional de Protección a la Familia y Sistema Nacional de Protección al Menor.

Todo estado puede crear nuevas leyes, puede reformar normas, pero esto con la finalidad de fortalecer el Sistema Nacional de protección, siempre será necesario un sistema de lo contrario será muy difícil proteger de forma de Laguna aquellos derechos fundamentales de la sociedad especialmente de la niñez y la adolescencia.

El Salvador ha iniciado en este año 2022, un modelo sobre la maternidad nacer con cariño, el cual está fundamentado en el modelo de maternidades seguras y centradas en la familia⁵⁴, la finalidad de este sistema y de esta ley es promover la efectividad y la seguridad de la atención de la mujer y de su hija o de su hijo durante el embarazo, en este sentido está ubicando a la mujer, a su familia y al recién nacido como los verdaderos protagonistas de la experiencia del embarazo, parto y del nacimiento, el Estado piensa contribuir con ello a mejorar la calidad de atención y reducir la morbilidad materna y neonatal.

Los principios rectores según el artículo 3 de dicha norma, se encuentra el principio de supremacía de la dignidad humana, el interés superior del niño, el principio pro-educación, preconcepcional, prenatal y parto, y el principio de integralidad.

Según la definición en el artículo cuatro de dicha ley, establece la alimentación complementaria de una manera gradual de otros alimentos a la dieta del niño y niña etapa que debe iniciarse a los 6 meses de edad junto con la lactancia materna al menos hasta los dos años de edad.

Define la atención integral a la primera infancia para garantizar estos derechos coloca el estado una visión multidimensional sobre el desarrollo y la responsabilidad compartida de todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales en el cuidado, estimulación, educación, salud, nutrición, entornos protectores y protección especial en relación a los niños y niñas y establece que es un esfuerzo que involucra a la familia al Estado y a la sociedad.

Y es en base a ello que el Estado en el capítulo III desarrolla las autoridades competentes y las atribuciones, estableciendo en el artículo 8 de dicha ley que la entidad responsable de la aplicación de esta ley estará a cargo del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que tendrá a su cargo la ejecución del Plan

⁵⁴ Ley Nacer con Cariño, para un parto respetado y un cuidado cariñoso y sensible para el recién nacido, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2022).

Nacional Estratégico para el parto respetado y cuidado cariñoso y sensible del recién nacido.

La Ley de Protección al Consumidor, en el artículo 4⁵⁵, contempla los derechos básicos de los consumidores y establece en el literal a) Ser protegido de las alzas de precios de los bienes y servicios esenciales de acuerdo a lo establecido en el literal C del art. 58 de esta Ley; este último artículo referido a las competencias de la defensoría.

Esta es una normativa que se enmarca en la protección de precios, en aspectos de educación que la población debe de tener para saber comprar, en la calidad que deben de tener los productos, en el buen estado de los productos, básicamente es una norma que se encarga de la accesibilidad alimentaria que tiene la población en relación al mercado, en relación a la capacidad de compra, a los precios de los alimentos; pero que deja de lado, posiblemente por su naturaleza, la accesibilidad alimentaria de la población en relación con las políticas públicas alimentarias.

Con respecto a la seguridad, esta ley se refiere en su art. 6.- a “Los productos y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores no deben implicar riesgos para su vida, salud o seguridad, ni para el medio ambiente, salvo los legalmente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización.

Efectivamente dentro de los elementos de seguridad alimentaria encontramos el “*acceso económico y físico a alimentos*”, pero la Ley del Consumidor aborda sólo el control de precios, sin embargo, la seguridad alimentaria se refiere también a la capacidad económica que tenga la población para comprar alimentos. Otra situación es que dicha ley en comento toca aspectos de la “*utilización apropiada y sana de alimentos*”, como es contemplado en su art. 6 antes mencionado, pero *no como recursos naturales*, sino que, como exigencia a los proveedores o exigencia al mercado de entregar productos sanos a los consumidores.

⁵⁵ Defensoría del Consumidor, Ley de Protección al Consumidor, (El Salvador: Defendiendo sus derechos, 2005-2015), https://www.defensoria.gob.sv/wp-content/uploads/2015/04/ley_reglamento.pdf

En este sentido la seguridad alimentaria es mucho más amplia, es de orden estrictamente estructural, abarca elementos desde los precios por circunstancias que pueden ser ocasionados por sequías, demandas por mercados emergentes, volatilidad de precios de energía, fuentes de energía, regulaciones naturales, aspectos de la tierra y cambios climáticos, etc.

En el año 1996 se formula una propuesta públicamente en la Cumbre Mundial sobre la alimentación de la FAO, donde se plantea y se define el concepto de soberanía alimentaria propuesto por la organización de la Vía Campesina – movimiento internacional que agrupa a 150 organizaciones que representan 200 millones de campesinos, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, pueblos sin tierra indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas– y cuyo objetivo principal es la defensa y reconocimiento de la soberanía alimentaria⁵⁶.

Es una contrapropuesta al paradigma neoliberal que enmarca una agricultura industrial a gran escala asentada en un libre comercio de productos agrícolas. En este sentido, el análisis de soberanía alimentaria se retoma desde la prioridad a una producción agrícola local, bajo el principio de protección del mercado interior frente a la liberalización de los intercambios comerciales internacionales y especializados, de igual forma se trabaja sobre la propuesta de la definición libremente sobre sus propias políticas agrícolas frente las políticas agrícolas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

“Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina”⁵⁷. Este concepto está fundado en los contextos de pobreza, hambre y desnutrición que viven los pueblos del mundo, especialmente en aquellas

⁵⁶ Claire Heinsch, Soberanía Alimentaria, Un Análisis del Concepto, (Ecuador: 2013).

⁵⁷ Posición oficial en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y en el Fórum de Organizaciones No Gubernamentales en noviembre de 1996, en Roma, Italia. <https://nyeleni.org/spip.php?article38>

economías en desarrollo y específicamente las centradas en las áreas rurales. Según estudios de la FAO, en la actualidad hay más de 850 millones de personas que padecen hambre y desnutrición, 815 millones de ellos habitan en países con economías en desarrollo, 76% en áreas rurales⁵⁸.

Existen tres enfoques o visiones que tiene la soberanía alimentaria, a) autonomía de decisión, que es la necesidad de reconocer la soberanía de los países y regiones en la elección de sus políticas agrícolas y alimentarias, b) “proteccionista”, protección de los agricultores y autonomía de decisión, c) “desarrollo agrícola sostenible y auto centrado”, aquí se identifican los sistemas agrícolas y alimentarios campesinos, familiares, diversificados, ecológicos y autónomos, independientes de las multinacionales, agroalimentarias, agroquímicas y semilla ⁵⁹.

Aquí es importante identificar que es una posición de autonomía de decisión sobre las orientaciones de políticas agrícolas y alimentaria, un sistema de producción autónomo y sostenible, un no al Dumping en los mercados internacionales⁶⁰ y la protección de fronteras.

Al hablar del derecho a definir las políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra, se pone el énfasis en las comunidades locales, en las políticas alimentarias de los diversos países⁶¹, *donde se afirma que es un derecho de los pueblos, que son los pueblos y comunidades locales los que deben definir y controlar las estrategias sustentables de producción, distribución y consumo, se fundamenta en la diversidad de los modos de producción, la base de la alimentación está en la pequeña y mediana producción agropecuaria, se respeta*

⁵⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), “El Estado de los Recursos de Tierras y Aguas del Mundo Para la Alimentación y la Agricultura la Gestión de los Sistemas en Situación de Riesgo, (España: Mundi-Prensa, 2012).

⁵⁹ *Ibídem*, Claire Heinsch, Soberanía Alimentaria.

⁶⁰ El dumping internacional es una táctica de penetración en mercados internacionales, que consiste en la fijación de precios por debajo del coste real a la que la empresa ha realizado la exportación (la empresa que vende a otro país), haciendo posible que los precios de dicho producto sean inferiores en el país extranjero que en el país que los fabricó.

⁶¹ Soberanía Alimentaria: Un Derecho para Todos, Declaración Política del Foro de las ONGs/OSCs sobre la Soberanía Alimentaria”, (Roma, Italia, 8 al 13 de junio de 2002).

*la diversidad de las prácticas alimentarias, culturales de los pueblos, costumbres, se impulsa el desarrollo de autogestión de las poblaciones*⁶².

En este sentido los Estados son los llamados a impulsar políticas, proyectos, programas y propuestas, que garanticen la soberanía alimentaria; por ello se debe de promover la creación de organizaciones de mercados locales y regionales, impulsar la dinamización de las economías locales, promocionar, fortalecer el empoderamiento de las organizaciones de agriculturas locales y familiares, trabajar por la estabilización de los precios a nivel local y regional, estimular la organización e integración de los sistemas locales de producción, comercialización y consumo, trabajar por sistemas de protección al medio ambiente, sobre la producción de sistemas agroecológicos, impulsar programas de fortalecimiento técnico a los agricultores nacionales.

Todo esto requiere un esfuerzo por parte de los gobiernos y de los Estados, por reconocer la importancia de un derecho a la alimentación, a una seguridad y a la soberanía alimentaria.

En El Salvador, en el año 2020 se invirtieron altos montos de importaciones de maíz que provocaron pérdidas por \$80 millones para los agricultores locales. La producción de maíz de la cosecha 2020-2021 fue de unos 20 millones de quintales de maíz y la saturación en el mercado con la llegada de maíz importado provocó que el precio del quintal cayera en unos \$4, lo que daría un monto global de pérdidas de \$80 millones. “El costo de producción era de unos \$16.29 (por quintal) y en el mercado el quintal se mueve (vende) en promedio en \$12. Por 20 millones de quintales de maíz se perdieron unos \$80 millones en la cosecha 2020-2021”⁶³.

El Salvador consume más arroz y frijol importado, durante 2020 en el mercado salvadoreño las importaciones de frijol aumentaron en 122% y las de arroz en

⁶² Mabel Manzanal, Fernando González, Soberanía Alimentaria y agricultura familiar, Revista Estado y Sociedad, Realidad Económica, n. 255, 1 de octubre/ 15 de noviembre de 2010.

⁶³ Magdalena Reyes, “Importación de maíz provocó \$80 millones en pérdidas para el agro”, Julio 21 de 2021. <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/cereales-produccion-agricola-maiz-importacion/861398/2021/>

51%, alza que se reporta en el contexto de la crisis sanitaria y económica que generó el brote de COVID-19. Cifras del Banco Central de Reserva precisan que entre 2019 y 2020, las compras al exterior de frijol aumentaron de \$33 millones a \$60 millones y las de arroz pasaron de \$30 millones a \$45 millones⁶⁴.

1. 3. Vigilancia y Cooperación de Organismos Internacionales acerca del derecho de alimentación.

El término vigilancia se enfoca en la alimentación y la nutrición, es un proceso permanente donde se compila, analiza y distribuye información necesaria para tener un conocimiento actualizado en la producción y consumo de alimentos y el estado nutricional de la población; se registran las poblaciones, los estados de las familias a nivel regional o de país, los niveles de acceso, las particularidades contextuales de las poblaciones como la pobreza, la falta de empleo, la falta de acceso a la tierra, entre otras cosas y de esa forma se priorizan para proponer proyectos encaminados a contrarrestar estos problemas.

Dentro de ello se identifican grupos vulnerables como las mujeres embarazadas, lo que facilita ver las tendencias, la localización de los problemas, la magnitud del problema, y el conocimiento de qué es lo que los ocasiona.

En esta parte de la vigilancia se involucran tres áreas: la primera representada por los indicadores alimentarios que miden la disponibilidad y accesibilidad a la alimentación de los pueblos; la segunda, por las mediciones nutricionales y la tercera por las mediciones del estado de salud de las poblaciones.

En la parte de la disponibilidad, la FAO utiliza las hojas de balance de alimentos, los cuales son instrumentos que se diseñan a partir de datos estadísticos, en los que se ubica la oferta y demanda de los alimentos, el déficit o excedentes de

⁶⁴ Central América Data, by PreDik, Data Driven, Importaciones, (El Salvador: 6 de agosto 2021, https://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content_es_le:%22importaci%C3%B3n+de+frijoles%22&q2=mattersInCountry_es_le:%22El+Salvador%22

alimentos, se verifica la disponibilidad de alimentos, el estado nacional de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad que se tiene o se conoce⁶⁵.

En esta misma hoja de balance, se identifican las cantidades totales producidas de cada alimento, sumada a las importaciones, los cambios que pudieran haber ocurrido en las existencias deducidas de la exportación y el abastecimiento disponible para la utilización interna. Además, se deducen los volúmenes utilizados para la alimentación del ganado, la semilla, la utilización industrial, los desperdicios llevados a cabo a partir de toda la cadena alimentaria, situación que lleva también al conocimiento de la composición química de los alimentos, el contenido energético y los nutrientes, esto es la disponibilidad de alimentos, calorías, y nutrientes. Elementos como el nivel de autonomía, la estabilidad, la sustentabilidad y la equidad son requisitos fundamentales de todo sistema alimentario.

Las hojas de balance permiten, conocer desde una visión macroeconómica, los niveles y estructura de suministros de alimentos del país. Conocimiento del comportamiento en términos físicos de la cadena alimentaria, saber el grado de suficiencia de la oferta, autonomía, dependencia de la disponibilidad, estabilidad o inestabilidad de la producción y existencias alimentarias.

Una de las dificultades es que no permite conocer la equidad o inequidad de la distribución del consumo, geográficamente ni por estrato social. Según registros de la FAO, El Salvador se encuentra con un total de 3 millones de personas —equivalentes al 47,1 %—, en una inseguridad alimentaria moderada a grave, esto en relación a la medición del indicador 2.1.2 de los objetivos y metas de desarrollo

⁶⁵ Jean Pierre Cotier y Cecilio Morón, Hojas de Balance de Alimentos, La FAO, <http://www.fao.org/3/ah833s/ah833s07.htm>

sostenible⁶⁶; mientras que la prevalencia de desnutrición anda por 0,5 millones de personas, que representa el 8,5 % de la población⁶⁷.

Un elemento importante es que los indicadores presentan los componentes de un sistema alimentario para lograr la disponibilidad lo cuales se miden a través de la a) *suficiencia de alimentos*, la adecuación calórica, o proteínas, existe una suficiencia plena, y precaria, también existe la medición de insuficiencia, y la insuficiencia crítica; b) *la estabilidad o fiabilidad*, se enmarca la producción y el consumo de alimentos básicos y cereales, estas pueden ser estables, moderadamente inestables, inestables y críticas; c) *autonomía*, se mide el grado de vulnerabilidad externas de los sistemas alimenticios, importaciones y la vulnerabilidad externa, el grado de dependencia alimentaria, existiendo una dependencia baja, media, alta y crítica; d) *sustentabilidad*, la pérdida de terrenos laborales ya sea por erosión, desertificación, relacionada ésta a los cambios de composición de los alimentos por regiones.

En los índices de accesibilidad y que están relacionados con la capacidad de compra de las personas, con una ley alimentaria sobre protección de los intereses de los consumidores, o ley de protección al consumidor, donde los consumidores toman decisiones informadas en relación con los alimentos que consumen.

Se encuentra el índice del *costo de la canasta básica en relación al salario mínimo*, es un cálculo que se hace con base a los precios oficiales lo que permite conocer el alcance que tiene el salario mínimo para cubrir las necesidades alimentarias y conocer el costo de la vida.

Estudios realizados en El Salvador indican que la canasta básica alimentaria de 2020 tuvo el costo más alto de los últimos 19 años, los datos de la Digestyc indican que los productos que tuvieron más incrementos a lo largo de 2020 son las

⁶⁶ FAO, indicador 2.1.2 de los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible. <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/2-1-2/en/>

⁶⁷FAO, indicador 2.1.1 de los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible. <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/2-1-1/en/>

tortillas, el frijol y las verduras. El costo promedio de la canasta básica alimentaria (CBA) en la zona urbana en El Salvador se mantuvo por arriba de \$202 en 2020⁶⁸.

En ese mismo año, el salario mínimo rondaba para el comercio y servicio e industria \$ 304.17, por mes; mientras que para la maquila textil y confección era de \$ 299.30, por mes, hablando sólo de la canasta básica, donde se compra lo mínimo de subsistencia, donde se encuentra la mayoría de la población de El Salvador, esto en relación de identificar el pago en las zonas urbanas, porque las labores en las zonas rurales tienen un sueldo al mes mucho menor.

Entretanto para la recolección de caña de azúcar y beneficio de café era de \$ 227.22 por mes y para los trabajadores agropecuarios, recolección de café y algodón, \$ 202.88 por mes. Si se hace una resta simple entre lo que gana el salvadoreño promedio y el costo de la canasta básica, identificamos que existe una amenaza muy fuerte en relación al acceso a la alimentación. Las personas por cubrir otros gastos como el transporte tienden a dejar de comer o la alimentación es muy deficiente, por lo tanto, no cumple ni con el acceso al alimento y menos con los nutrientes que se deben de obtener.

A pesar de que la Ley de Protección al Consumidor ayuda de alguna manera a velar por los derechos de la población y está enfocado en eso, se queda corta, indicándonos con ello que este es un problema estructural y por lo tanto se deben de tomar medidas como tal, es decir, que las propuestas y los planteamientos tengan el alcance de una política estructural basada en los cimientos, en los fundamentos de un derecho a la alimentación, en una seguridad y en una soberanía alimentaria.

Se tiene también el porcentaje de gastos en alimentos en relación con los gastos totales, porque se puede destinar más del 80 % de lo que se gana a la alimentación, en ese caso queda en duda si se cumple con la seguridad

⁶⁸ Uveli Alemán, Canasta Básica Alimentaria 2020, jueves 18, febrero 2021. <https://diario.elmundo.sv/canasta-basica-alimentaria-de-2020-tuvo-el-costos-mas-alto-de-ultimos-19-anos/>

alimentaria, lo ideal andaría por el 30% porque ahí comienza una seguridad alimentaria. Y este está relacionado al *porcentaje de gastos destinados a los alimentos en relación con el ingreso familiar*, es como una válvula de escape en nuestro contexto, donde familias tratan de dividirse los gastos aun teniendo que vivir en condiciones de sobrepoblación familiar, pero a esto también se suma que muchos de ellos no trabajan y aun así viven todos en una misma casa.

Otro índice importante el de precios al consumidor, está dirigido a la prevención de: a) prácticas fraudulentas o engañosas; b) la adulteración de los alimentos; c) la figura del acaparamiento, y d) cualquier otra práctica que pueda guiar erróneamente al consumidor. Contempla disposiciones generales de forma integral, cubren todos los procedimientos técnicos y organizacionales, el respeto y la aplicación de las normas específicas. Trabajan sobre un control y vigilancia en las condiciones de producción, procesamiento, importación, exportación, almacenamiento, transporte y comercialización de los alimentos, incluyendo la venta o exposición para la venta, los precios, y todo lo relativo a su manipulación y a la manera en que debe aplicarse la ley.

Según la FAO en El Salvador trabaja sobre tres prioridades, área prioritaria 1. Políticas e institucionalidad pública con enfoque de derechos, área prioritaria 2. Agricultura familiar, desarrollo rural y alivio a la pobreza, y área prioritaria 3. Recursos naturales, cambio climático, gestión de riesgo y respuesta a emergencias. Es en el año 2016, que se firma el Marco de Programación de País 2016-2020, entre el gobierno de El Salvador y la FAO, no se tiene otro documento hasta la fecha 2021, pero sigue la institución en el país, no se ha escuchado por parte del organismo internacional ninguna propuesta técnica en relación a la agenda 2030 y sus objetivos y metas de desarrollo sostenible (ODS)⁶⁹.

⁶⁹ FAO en El Salvador, Marco de Programación de País 2016-2020. <http://www.fao.org/elsalvador/noticias/detail-events/es/c/433506/>

Se solicitó una entrevista a la institución, pero no quisieron proporcionárnosla, el objetivo era conocer de viva voz el trabajo de la institución en su parte técnica y científica.

Existe en el país desde 1980 el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Sus temas de cooperación son: tierras, cultivos, ganadería, acceso al mercado, financiamiento rural, clima y medio ambiente y género. Existe una estrategia de (2015-2019) cuyo objetivo era reducir la pobreza rural generando riqueza y bienestar para los agricultores familiares.

Dentro de las principales actividades estaban mejorar el acceso de los agricultores familiares a los recursos, las tecnologías y la información...; promover el empoderamiento económico de los jóvenes, las mujeres rurales y los pueblos indígenas..., y contribuir a los esfuerzos del gobierno para que la inversión y el gasto público en las zonas rurales respondan a criterios más eficaces, eficientes y equitativos⁷⁰.

Según el informe anual del FIDA del año 2020, se destaca la ayuda a productores en pequeña escala para mantener los sistemas alimentarios en El Salvador, se dio apoyo a tres cadenas de valor fundamentales hortalizas, frutas y productos lácteos⁷¹.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha ayudado a El Salvador en la elaboración de estudios técnicos científicos y estudios de impacto en relación a mejorar el acceso a activos de medios de vida para aumentar resiliencia a desastres y choques, esto referido al territorio del país. En el año 2019, se entregó al país la “Evaluación final del Proyecto “Respuesta al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco” - El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua”, proyecto que apoyó a los hogares más afectados por el fenómeno climático El Niño en El

⁷⁰ FIDA, Invertir en la Población Rural, El Salvador. <https://www.ifad.org/es/web/operations/w/pa%C3%ADs/el-salvador>

⁷¹ Fida, Informe Anual 2020. 20. https://www.ifad.org/documents/38714170/43433979/ar2020_s.pdf/1b6736d0-6723-c401-da97-0d8ae94ff5df?t=1626958297522

Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua entre 2016 y 2018. Su enfoque fue en la construcción de activos productivos, transferencias de efectivo, capacitaciones y fortalecimiento institucional⁷².

Otro estudio importante donde se midió a El Salvador y a la región es sobre seguridad alimentaria y emigración, en la pregunta *“por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador”* ..., El Corredor Seco de Centro América, como se le conoce a Guatemala, Honduras y El Salvador, se dice que es una zona geográfica con agroclimas, ecosistemas y sistemas de medios de vida homogéneos; caracterizada por precipitación irregular, sequías, degradación ambiental y bajos rendimientos de cultivo, esto trae como consecuencia vulnerabilidad. El 62% de los hogares en las zonas más secas dependen de la producción de maíz, frijol, y sorgo, el 80% de los hogares que dependen de la producción de granos básicos vive por debajo de la línea de pobreza, y el 30% viven en pobreza extrema⁷³.

Se afirma en dicho estudio, que *“después de varias temporadas consecutivas de pérdidas agrícolas, la encuesta a hogares con miembros recientemente emigrados de este estudio encontró que el 47 por ciento de los hogares padecía inseguridad alimentaria. Este valor no tiene precedentes en la región y es comparable con los niveles observados en crisis humanitarias en otras partes del mundo”*⁷⁴.

En esta organización los gobiernos son los asociados principales, existe una consulta que hace la agencia a las autoridades nacionales y locales en cada etapa

⁷² Programa Mundial de Alimentos, “Respuesta al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco” - El Salvador. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000124596/download/?_ga=2.34024489.903844653.1628533102-242115740.1628533102&_gac=1.249758452.1628533125.CjwKCAjwpMOIBhBAEiwAy5M6YKzxpncsL8hn9iAqoXeLoJFYkn1nANN9tqSQRqO1tWXIJIGexOcvkxoCaj4QAvD_BwE

⁷³ Seguridad Alimentaria y Emigración, por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala, y Honduras, agosto 2017. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019633/download/?_ga=2.188822179.903844653.1628533102242115740.1628533102&_gac=1.226230888.1628533125.CjwKCAjwpMOIBhBAEiwAy5M6YKzxpncsL8hn9iAqoXeLoJFYkn1nANN9tqSQRqO1tWXIJIGexOcvkxoCaj4QAvD_BwE

⁷⁴ *Ibidem*, “por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala, y Honduras”.

del proceso de planificación. Los programas podrían ofrecer asistencia alimentaria por sí mismos y, en algunos casos, también la experiencia técnica y logística, pero sus proyectos siempre requieren del completo apoyo y participación de cada uno de los gobiernos.

Existe el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), conformado por los tres organismos con sede en Roma, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁷⁵.

1.4. Compromisos adquiridos por El Salvador para garantizar el derecho de alimentación.

En un informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador⁷⁶ se afirma que, en el país continúa siendo una deuda pendiente la exigencia y justiciabilidad del derecho a la alimentación. También se asevera en relación a los derechos de las mujeres que la normativa en el país ha restringido sus alcances en relación al derecho a la alimentación únicamente para mujeres en determinadas condiciones de vulnerabilidad y desventaja, como las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres rurales⁷⁷ y estas deben de ir más allá, como por ejemplo trabajar por evitar día con día las desigualdades de género, las limitantes que se tienen en la participación económica y social de las mujeres en cualquier situación que ellas se encuentren. Se afirma también que los esfuerzos realizados acá sobre el derecho a la alimentación, están marcados de forma clara en una dispersión normativa existente.

⁷⁵ Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Respaldo los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, 2016-2030. <http://www.fao.org/3/az902s/az902s.pdf>

⁷⁶ Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, "cuarto Informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador", 2016. [file:///C:/Users/ccastaneda/Downloads/cuarto-infome-alimentacion-web%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ccastaneda/Downloads/cuarto-infome-alimentacion-web%20(1).pdf)

⁷⁷ Relatora Especial Hilal Elver asumió sus funciones oficialmente hasta el 2 de junio de 2014. Ver: Naciones Unidas. Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, presentado por el Secretario General a la Asamblea General, A/69/275, publicado el 7 de agosto de 2014, párrafo 2.

Tenemos normas en el Código de Familia, como lo es el art. 247, que conceptualiza lo que se debe de entender por alimentos. Art. 247.- *“Son alimentos las prestaciones que permiten satisfacer las necesidades de sustento, habitación, vestido, conservación de la salud y educación del alimentario”*.

Artículos del 250 al 251, Pluralidad alimentaria; art. 249.- derecho de la mujer embarazada a exigir alimentos al padre de la criatura; art. 354. Para la protección de la salud física y mental de los menores el Estado está obligado a proporcionar-

a) *Acceso a los programas de alimentación, vacunación y nutrición*; art. 394.- Las personas adultas mayores gozarán de los siguientes derechos: Ordinal 3o) *A recibir alimentación...*; art. 397.- El Estado deberá propiciar por todos los medios la estabilidad de la familia y su bienestar en materia de salud, trabajo, vivienda, educación y seguridad social..., g) *Realizará programas de alimentación...*; art. 398.- *La protección integral de la familia y personas adultas mayores, a cargo del Estado, se hará a través de un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales, coordinadas por la Secretaría Nacional de la Familia..., Dicho sistema garantizará la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación..., art. 399.- protección integral de los menores a cargo del Estado, se hará mediante un conjunto de acciones gubernamentales y no gubernamentales, coordinadas por el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor..., El sistema nacional garantizará la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación..., todos del Código de Familia de El Salvador⁷⁸.*

Es importante distinguir dos cosas: en primer lugar, sólo se contempla el acceso a los alimentos y no sobre la calidad e higiene de los mismos, es decir que esta norma también está lejos de cumplir con las líneas de un verdadero derecho a la alimentación, una seguridad y soberanía alimentaria.

⁷⁸ Código de Familia de la República de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1994).

En segundo lugar, sólo el caso de la mujer embarazada —en este código— se establece la responsabilidad al padre de la criatura, antes, durante y después del parto de recibir alimentación, luego tenemos la pluralidad alimentaria.

El artículo 20.- de la LEPINA⁷⁹, sobre el derecho a un nivel de vida digno y adecuado, establece que este derecho comprende: a) Alimentación nutritiva y balanceada bajo los requerimientos y normativas que las autoridades de salud establezcan; b) Vivienda digna, segura e higiénica, con servicios públicos esenciales como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica..., es un artículo un poco más amplio, donde coloca no sólo el acceso al alimento sino también enfoca la parte de la nutrición que es esencial en el desarrollo de la persona, además se incorpora la parte de la higiene, el agua y lo afirma de forma que sea potable, eso es importante, pero el inciso final de dicho artículo le coloca la responsabilidad principal sin ninguna relación con el ...“Estado a la madre, al padre, la familia ampliada, los representantes y responsables la garantía de este derecho conforme a sus posibilidades y medios económicos”...y al Estado lo hace responsable de forma subsidiaria, “por medio de políticas públicas y programas, deberá asegurarles condiciones para que cumplan con esta responsabilidad”.

Por otra parte, se tiene la Ley de Protección al Consumidor, que regula lo relacionado a la calidad de productos alimenticios y su precio; mientras por otro lado se cuenta con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, institución del Estado que promueve políticas alimenticias. A pesar de la institucionalidad y las leyes que se tienen en el país para garantizar el derecho a la alimentación, la dispersión de las mismas puede generar ineficacia, y al no existir una Ley Marco, se genera una desvinculación del derecho de alimentación, con el ilícito de acaparamiento.

Otro compromiso que adquirió El Salvador fue la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

⁷⁹ Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 16 de abril de 2009).

Culturales (PF-PIDESC), el 5 de mayo de 2013⁸⁰. Es un instrumento fundamental que tiene la prerrogativa del acceso a la justicia internacional y por ende, el compromiso que adquieren los países como El Salvador de promover, garantizar y reconocer la justiciabilidad de los derechos de este protocolo.

Existen compromisos en relación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como nuevo marco de actuación de los Estados contra la pobreza, la desigualdad y el deterioro socioambiental.

La Procuraduría de Derechos Humanos en El Salvador afirma que el país ha experimentado un preocupante y desalentador retroceso en una de las más sustanciales formas de avanzar en el reconocimiento expreso del Derecho a una Alimentación adecuada, al más alto nivel jurídico en el plano nacional. Al no consignar el derecho a la alimentación en los textos constitucionales es una exigencia incuestionable del compromiso real de los Estados respecto a las obligaciones asociadas a su cumplimiento (FAO, 2014: numeral 20)⁸¹, situación que persiste hasta hoy en día.

Desde el año 2008 se presentaron iniciativas para contar con un marco legal en materia alimentaria, pero fue hasta después del año 2011 que entidades del Estado asumieron la conducción de los procesos relacionados a la eventual discusión y aprobación de una legislación especial. A pesar de los esfuerzos hasta este momento no existe un marco legal al respecto, las propuestas desde el año 2008 contaron con la participación del desarrollo de un taller organizado por la FAO y otras entidades del Sistema de Naciones Unidas en el país, en conjunto con el CONASAN⁸².

⁸⁰ El Salvador ratificó el Protocolo Facultativo el 18 de mayo de 2011.

⁸¹ Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, "cuarto Informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador", 2016.

⁸² Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

En mayo de ese año, el Ministerio de Salud (MINSAL), que al momento ostenta la presidencia de dicha entidad, presentó un proyecto de Ley preparado desde el 2011 y revisado, en última instancia, a principios de 2013, por el –entonces activo– Consejo Económico y Social de El Salvador (CES). Se creó una Mesa Interinstitucional y Sectorial donde participaron todos los grupos parlamentarios. El esfuerzo se ha hecho pero el compromiso aún no se cumple, esto en detrimento de la falta de una política estructural, organizacional y funcional, que limita un reconocimiento de un derecho humano.

Es un proceso que se ha caracterizado de lento al momento de trabajar y definir el objeto y finalidad de la ley, su ámbito de aplicación, sus objetivos, definiciones y principios; y lo relacionado al Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASSAN), el CONASSAN y el Comité Técnico de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTSSAN).

Se ha trabajado desde el año 2013, una Norma Técnica de Alimentos por parte del Ministerio de Salud en los artículos 83 y 86 del Código de Salud, donde se plasma que le corresponde a la institución regular lo relativo a *“las condiciones esenciales que deben tener los alimentos y bebidas destinadas al consumo público y los locales y lugares en que se produzcan, fabriquen, envasen, almacenen, distribuyan o expendan dichos artículos, así como de los medios de transporte, y supervisar el acatamiento de la respectiva normativa para efectos de autorización y funcionamiento de los establecimientos alimentarios”*.

Se han impulsado proyectos que han quedado atrás como es el caso del Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) y el componente de compras locales como una política para materializar el derecho a la alimentación adecuada en El Salvador, una política que viene desde el año 1984, con el programa de alimentación escolar proporcionando una comida básica, en preescolar y primaria, luego en el año 2008 se extiende a tercer ciclo de educación básica, realizándose también compras directas de frutas y hortalizas a la agricultura local desde el año

2013. En la actualidad por el problema de la Pandemia del COVID-19, estos programas se interrumpieron y los niños, niñas y adolescentes al no asistir a clases presenciales en los centros educativos, han sido afectados en su cobertura.

Desde el año 2013 se vienen impulsando reformas en una ley alimentaria, pero hasta la fecha no se han podido concretizar, sin embargo, existen proyectos que han sido presentados a la Asamblea Legislativa que los ha enviado a archivo y no son leyes de la república. Ese es el caso de una propuesta de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional⁸³, de la que se habló en líneas anteriores.

Por otra parte, relacionado a la alimentación se tiene una propuesta o iniciativa de ley sobre el agua, de igual forma esta fue archivada por la presente legislatura. Dicha propuesta fue construida por organizaciones sociales incluida la iglesia católica⁸⁴. Ante esas circunstancias, en la actual Asamblea Legislativa se presenta una propuesta a iniciativa del Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministro de Obras Públicas y de Transporte denominada “Ley General de Recursos Hídricos”⁸⁵, la cual es rechazada por los sectores sociales porque incluye concesiones de muchos años a empresas para que exploten el recurso lo que consideran una privatización disfrazada.

1.5. Estructura y funcionalidad de El Salvador que garantiza el derecho humano a la alimentación.

En la actualidad El Salvador cuenta con un Sistema Nacional de Protección al Consumidor, fundamentado en la Ley de Protección al Consumidor, Capítulo I, Aspectos generales, Sistema. art. 151.- *“Institúyese el Sistema Nacional de Protección al Consumidor, en adelante “el Sistema”, para promover y desarrollar la protección de los consumidores, el que estará compuesto por: La Defensoría del*

⁸³ Proyecto El Salvador: <https://base.socioeco.org/docs/ley-de-soberania-y-seguridad-alimentaria-y-nutricional-final.pdf>

⁸⁴Propuesta de Ante proyecto de Ley General de Aguas Unes – Caritas https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/5/12784326694920/fao_els_anteprotecto_leyaguas_unes.pdf

⁸⁵ Iniciativa Ley de Recursos Hídricos, El Salvador: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/2021-07/Iniciativa%20de%20Ley%20General%20de%20Recursos%20Hidricos.pdf>

Consumidor, dependencias del Órgano Ejecutivo y demás instituciones del Estado que entre los asuntos de su competencia les corresponde velar sectorialmente por los derechos de los consumidores o vigilar a las empresas que operan con el público”. Art. 152: “La Defensoría será el ente coordinador del Sistema y servirá como oficina de enlace de la actuación conjunta para el cumplimiento de la presente ley”.

El art. 153.- contempla las actividades de protección del consumidor: se resalta el literal b) *El registro y clasificación de las denuncias presentadas por los consumidores y la sanción impuesta o la exoneración...d) Planificar estratégicamente las actividades necesarias para la vigilancia y la aplicación de la legislación relacionada con los consumidores; e) La elaboración de instrumentos de información y comunicación; y g) La recopilación de datos, de investigaciones y otras informaciones sobre el comportamiento y actitud de los consumidores.*

Hay actividades de control de calidad contemplados en el art. 154.- en especial a productos y servicios como: a) *Los de uso o consumo común, ordinario y generalizado; b) Los que reflejen una mayor incidencia en los estudios estadísticos o epidemiológicos; c) Los que sean objeto de reclamaciones o quejas, de las que razonablemente se deduzcan las situaciones de desventaja o indefensión de los consumidores; d) Los que sean objeto de programas específicos de investigación; y e) Aquellos otros que, en razón de su régimen o proceso de producción y comercialización, puedan ser fácilmente objeto de fraude o adulteración.*

El sistema nacional de protección al consumidor está compuesto por cuatro ejes 1.- *Alimentos y Medicamentos* que es el que corresponde a esta investigación, 2.- *Servicios Públicos y Vivienda*, 3.- *Cooperación Transversal* y 4.- *Servicios Financieros*. En el caso de los *alimentos y medicamentos*, el sistema está compuesto por la Dirección Nacional de Medicamentos, (DNM), Ministerio de Salud, (MINSAL), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Consejo Nacional de Calidad (CNC), Consejo Superior de Salud Pública (CSSP), Instituto

Salvadoreño del Seguro Social, (ISSS),⁷ y el Fondo Solidario para la Salud (Fosalud).

En este sistema existe una relación de la alimentación y los medicamentos, van enfocados en la parte de la calidad de los productos, de los precios, de la higiene de productos,⁷ y se tiene a los proveedores a quienes se les exige frente a los consumidores; es decir, que lo relacionado a la alimentación solamente está enfocado en esa protección, aunque entre ministerios hacen una labor un poco más amplia en relación a garantizar el derecho a la alimentación, pero esto dependerá de las políticas y programas que se tengan como las asistencias técnicas y la elección de grupos territoriales y personas.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería es clave en la alimentación. Los programas que se tienen en estos momentos son el de *Rural Adelante*, cuenta con una inversión de más de \$17 millones que fueron ratificados por los diputados de la Asamblea Legislativa en abril de 2020. Se ha focalizado en los departamentos de La Unión, Morazán, San Miguel y Usulután. Persigue incrementar los ingresos, de forma sostenible, de familias rurales en condición de pobreza y vulnerabilidad. Los beneficiados son organizaciones que cumplen con porcentajes mínimos de participación de mujeres (40 %), jóvenes (20 %) o que sean organizaciones de población indígena. También se incluye a personas jóvenes (50 % mujeres) en formación técnica para el empleo; así como a mujeres, indígenas y jóvenes con interés en mejorar su participación en el ciclo de las políticas públicas que favorezcan su mayor inclusión y equidad⁸⁶.

Sembrando Vida busca que los participantes desarrollen sistemas productivos agroforestales. Se combina la producción de cultivos tradicionales con el sistema

⁸⁶ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), El Salvador: <https://www.mag.gob.sv/programas/rural-adelante/>

de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF) y la producción de hortalizas, árboles frutícolas y maderables⁸⁷.

Café Proyecto País, tiene como finalidad lograr un gran acuerdo intra e intersectorial de todos los actores vinculados en la cadena del café en El Salvador, incluido el gobierno de la república, con el fin de alinear visiones y recursos estratégicos para impulsar la efectiva modernización y transformación del sector cafetalero en el país⁸⁸.

Se impulsa una política nacional apícola, cuyo objetivo es crear condiciones que permitan que la apicultura salvadoreña pueda desarrollarse y consolidarse para lograr que la población productora tenga una visión empresarial, sostenible y articulada con actores establecidos en los territorios; facilitando la generación de empleos y aumentando la oferta de productos y servicios innovadores, inocuos y de calidad, en beneficio social y económico del país⁸⁹.

El proyecto de Agrodrones, a través de la Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV), tiene como objetivo monitorear las áreas productivas por medio de imágenes multiespectrales para determinar la salud de los cultivos e intervenir áreas con problemas identificados por los técnicos o reportados por productores nacionales⁹⁰.

Por un lado, se tiene el trabajo de los ministerios y por el otro, el trabajo de vigilancia que realiza la defensoría del consumidor. No se vislumbra un trabajo sistematizado a pesar de que son instituciones que representan un sistema, un dato que se podría analizar es el hecho de que a pesar de que estos programas

⁸⁷ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), El Salvador: <https://www.mag.gob.sv/programas/sembrando-vida/>

⁸⁸ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), El Salvador: <https://www.mag.gob.sv/programas/cafe-proyecto-pais/>

⁸⁹ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), El Salvador: <https://www.mag.gob.sv/programas/lanzamiento-de-la-politica-nacional-apicola/>

⁹⁰ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), El Salvador: <https://www.mag.gob.sv/programas/agrodrones/>

del Ministerio de Agricultura están o se quieren impulsar, no se tiene ningún documento que contemple o fundamente estas políticas.

En relación con el Ministerio de Salud no se observa en este año un programa relacionado a la alimentación y, como por ejemplo el tema de inocuidad de los alimentos, aspectos de pesticidas y/o químicos, etc. El Consejo Nacional de Calidad no registra proyecto. Esto por mencionar algunos debido a que están un poco más relacionados con el tema de la alimentación.

Se tiene documentada una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de un período de 2018 a 2028. Es un documento que se hizo en ese período el cual contiene, proyecciones y líneas de trabajo. Está relacionado a un trabajo conjunto con el Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Secretaría Técnica y de Planificación de la presidencia, Secretaría de Inclusión Social, Defensoría del Consumidor, Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal – CENTA, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer – ISDEMU, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados – ANDA, Universidad de El Salvador – UES, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador - COMURES. Esto se enfoca más a la alimentación.

Lo que se puede rescatar de esta política nacional es lo relacionado a la población objetivo, ya que está dirigida a lograr de forma gradual la seguridad alimentaria y nutricional de la población salvadoreña en general. No obstante, en la medida de lo posible se dará prioridad a los grupos más vulnerables y de más bajos ingresos. No deja claridad con el territorio, sólo se habla de que se harán planes a nivel departamental y municipales. Es importante la articulación de acciones de distintos sectores, porque incluye a organismos de cooperación como FAO, PMA, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Cooperación SUR/SUR y el

Movimiento Mejorando la Promoción de la Nutrición (SUN), entre otros. Y finalmente no de una forma clara, se registra la intención de un monitoreo y evaluación de la política⁹¹.

Por otro lado, se registra un documento que contempla una Política Nacional de Protección al Consumidor del período 2010 al 2020, es una planificación que si nos colocamos en lo literal diríamos que ya no está vigente, pero es importante valorar los ejes que tiene: 1.- La Protección de la Salud y de la Seguridad en el consumo de bienes y servicios, 2.- La Protección de los intereses económicos de las y los consumidores, 3.- La Difusión y acceso a información, 4.- La Promoción de la educación formal e informal de las y los consumidores en materia de consumo sostenible, 5.- El Fomento de la participación organizada de las y los consumidores en la defensa de sus intereses y 6.- La Promoción de la adopción de patrones de consumo sostenibles desde las perspectivas ambiental, económica y social.

Se observa que cuando nos referimos a protección del consumidor no nos enfocamos de forma estructural para ver las necesidades alimentarias de la población, por la misma especialidad que tiene la institución y la ley de protección al consumidor, las relaciones de trabajo sistematizado a la protección del derecho a la alimentación con las demás instituciones del sistema se observan no tan cohesionadas y eso se ha ido observando a través de todos los datos recogidos en este capítulo de trabajo.

El Estado de El salvador debe adoptar medidas y poner en práctica una legislación adecuada que impida que terceros, en particular personas y empresas poderosas, vulneren el derecho a la alimentación, desde el momento en que los organismos internacionales fundamentan el derecho a la alimentación como un derecho humano y el Estado se compromete a cumplirlo y velar porque se garantice este

⁹¹ Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (CONASAN), El Salvador, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018-2028

derecho sin excepción alguna, es sin duda un derecho humano; y por el hecho de que ninguna persona pueblo o sociedad en ningún país del mundo puede desarrollarse sin alimentación dada la naturaleza humana.

En este sentido, la obligación de aplicar (facilitar y suministrar) significa que el Estado debe adoptar medidas positivas para identificar a los grupos vulnerables y poner en práctica medidas adecuadas con la finalidad de garantizar el acceso a agua y alimentos suficientes, fomentando su capacidad de alimentarse por sí mismos.

CAPÍTULO II

HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y EL DELITO DE ACAPARAMIENTO

2.1. Antecedentes históricos de protección de los consumidores en El Salvador

Uno de los datos a nivel histórico que se tienen en relación a la protección de los derechos de las personas consumidoras, es en la Constitución de 1950. En ella se establecía que el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano⁹². En la Constitución de 1983 se reconoce de forma clara el deber del Estado salvadoreño en la defensa a los consumidores. El artículo 101 inciso 2, contempla que “el Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y *defenderá el interés de los consumidores*”.

En este sentido el Estado se compromete a velar por el crecimiento económico del país, pero a su vez éste debe de estar fundamentado en alcanzar el desarrollo de la población de manera sostenible en el tiempo, y mejorar las condiciones de vida, situación que debe de asegurarse en que la sociedad tenga una alimentación, vivienda, vestido, salud y educación digna de la persona humana. En toda la década de los años 80s no se tuvieron controles al respecto y esta situación comenzó a sentirse aún más con los cambios económicos estructurales que se iniciaron a partir de 1989, en relación a políticas de la liberalización económica, la privatización de las empresas y la eliminación de los controles de precios.

⁹² Constitución Política de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Nacional Constituyente, 1950, derogada. Artículo 135).

Entre los años de 1984 a 1989, se implementó una política de regulación y control de precios de productos de consumo básico, estas acciones involucraron en su momento a la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía y al Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)⁹³. Con el cambio de la presidencia en el año de 1989, inicia una nueva fase de reformas estructurales económicas, se pone en marcha la liberalización de precios de productos y servicios en el mercado doméstico y se liberaliza el comercio exterior impulsando de esa manera la apertura comercial, se desregularizan los mercados y se privatizan diversas empresas estratégicas del Estado como la banca y el sistema de pensiones.

En ese nuevo contexto se liberalizan los precios de 230 productos. Las reformas y cambios estructurales fueron de política económica liberal, haciendo una profunda desregularización del mercado y creyendo en la libertad de los mercados en relación de que estos resolverían cualquier problema con los consumidores. Esto trajo como consecuencia el no incluir políticas públicas ni marcos regulatorios en relación con la protección al consumidor, en este sentido no existía una política social en relación a la protección que debían tener los consumidores ante el mercado, porque todo estaba fundamentado en el mercado mismo⁹⁴.

Esto trajo como consecuencias que en la década de los años 90s se produjera un encarecimiento de los productos y servicios básicos, de esta forma se afectaba la situación económica de las familias, en especial, el de aquellas de escasos recursos económicos. *Se tiene el dato de que hubo acciones de presión por parte de la sociedad salvadoreña, para que se respetara el derecho humano a la defensa económica y social de la población, en 1991, se tenía la Coordinadora Nacional de la Mujer Salvadoreña, el Consejo de Comunidades Marginales, el Consejo Coordinador para el Desarrollo de las Comunidades de San Roque y la*

⁹³ Defensoría del Consumidor, Institucionalidad y derecho de consumo en El Salvador, (El Salvador: Cooperación El Salvador-Luxemburgo, 2015). 16.

⁹⁴ *Ibíd*em, Defensoría del Consumidor, Institucionalidad y derecho de consumo en El Salvador, (2015).16

*Federación de Asociaciones Cooperativas de Consumo, ellos de forma conjunta analizaron las causas y efectos del costo de la vida e impulsaron acciones de denuncia y defensa ciudadana sobre derechos económicos y sociales*⁹⁵.

Surge la coordinadora social aglutinada en el Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor (CDC), ellos impulsaron acciones de denuncia y defensa ciudadana sobre los derechos económicos y sociales y esas presiones las realizaban, analizan el costo de la vida de ese momento, organizando foros de discusión, realizaban pronunciamientos públicos, desarrollaban actividades de difusión en mercados y trabajaron en una propuesta de Ley de Estabilización de Precios de Productos de Consumo Básico, la cual fue presentada como iniciativa el 26 de junio de 1991 ante la Asamblea Legislativa. De igual forma se envió una propuesta de Ley a las comisiones negociadoras del conflicto armado en representación del Gobierno de El Salvador (GOES) y del Frente Farabundo Martí para la liberación Nacional⁹⁶.

Ante estos acontecimientos no se podía dejar de lado que, aunque la Constitución contemplaba la protección al interés de los consumidores, no se tenía una ley al respecto en ese momento y en esos años. Pero a raíz de la presión social y teniendo la oportunidad de que las partes en conflicto estaban realizando el proceso de los *acuerdos de paz*, el gobierno para darle cumplimiento a la norma primaria, se compromete a presentar a la Asamblea Legislativa, dentro de 60 días de la firma del Acuerdo de paz, un proyecto de ley de protección al consumidor⁹⁷, pero es hasta el 31 de agosto de 1992, donde se sanciona la primera Ley de Protección al Consumidor (LPC)⁹⁸.

⁹⁵ *Ibíd*em, Defensoría del Consumidor, Institucionalidad y derecho de consumo en El Salvador, 2015).17

⁹⁶ *Ibíd*em, Defensoría del Consumidor, Institucionalidad y derecho de consumo en El Salvador. 17.

⁹⁷ Defensoría del Consumidor, *Reseña Histórica*, 12 de abril de 2019.

⁹⁸ Ley de Protección al Consumidor, Asamblea Legislativa de El Salvador, (El Salvador: Decreto Legislativo No 267, de fecha 14 de junio de 1992, Diario Oficial No. 159, tomo 316, 31 de agosto de 1992). Derogada.

Se crea con esta nueva ley la Dirección General de Protección al Consumidor (DGPC), institución que dependía del Ministerio de Economía.

A pesar de la protección al consumidor que esta ley contemplaba, el gobierno impulsaba una política de estabilización de precios y uno de los elementos en el plan del gobierno del período 1989-1994, era la política de precios el cual descansaba en la liberación y eliminación de los subsidios del gobierno⁹⁹. Además, los mecanismos para la intervención del Estado fueran sólo en aquellos casos en que su acción pudiera evitar y resolver los problemas que impedían la operación transparente del mercado y así eliminar las distorsiones en el sistema de precios.

Porque la idea de un mercado liberal que quería el gobierno de ese momento era, que si había libre competencia, las empresas que prevalecieran en el mercado tendrían la capacidad y serían las más eficientes en cuestión de productos y precios, sin intervención del Estado, en el supuesto de que el libre juego de la oferta y la demanda serían los aspectos o elementos que permitirían que al consumidor se le ofrecieran productos de mejor calidad y precio, provocando con ello su máximo beneficio.

Entre los años de 1993 a 1996, las asignaciones presupuestarias que tenía la DGPC eran bajas. En el año 1993 el presupuesto fue de \$290,000.00 y en 1996, de \$672,000.00 donde la mayor parte (51.7%) se destinó a la dirección y a la administración; mientras que para la inspección y la verificación de normas se asignó el 31.8%: la educación y los servicios al consumidor únicamente recibieron el 16.5%¹⁰⁰. Estos datos dejan ver que se tenía en esos años una baja partida presupuestaria, y aunque levemente aumentó de 1993 a 1996, los fondos nunca fueron suficientes para proteger al consumidor, y demostraba que la política

⁹⁹ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, El Salvador Plan de Desarrollo Económico y Social 1989- 1994. 21-23.

¹⁰⁰ *Ibidem*, Defensoría del Consumidor, Institucionalidad y derecho de consumo en El Salvador. 21.

pública de protección al consumidor no era prioridad para el gobierno de ese momento.

En la segunda Ley de Protección al Consumidor de 1996¹⁰¹, se agregó en el artículo 5 literal b), *“establecer medidas para evitar el acaparamiento y especulación de bienes y servicios”*, y en el artículo 6 literal d), el concepto de acaparamiento. Entendido como *“la sustracción, retención y el almacenamiento fuera del comercio normal, de los bienes intermedios y finales de uso o consumo que provocaren el alza inmoderada de los precios de los productos esenciales y de los servicios”*. En esta nueva normativa se seguía otorgando al Estado prioritariamente la protección al consumidor, y la figura del acaparamiento se colocaba por primera vez.

Lo contradictorio de lo plasmado en la ley, fue que la DGPC se quedaba muy corta en el control a pesar de las reformas a la ley, porque no tenía el presupuesto adecuado para hacer una labor eficiente. Esto indica también la poca importancia que le asignaban los gobiernos a la protección al consumidor. En el caso del delito de acaparamiento, es necesario para encontrar indicios contar con una cantidad suficiente de trabajadores que hagan trabajo de campo y esto implica contar con los fondos necesarios para realizar las actividades de supervisión, pero lo que sucedió es que en vez de aumentar presupuesto había recortes del mismo, así como también de personal¹⁰².

La tercera Ley de Protección al Consumidor, data del año 2005¹⁰³, norma que se encuentra aún vigente. La redacción de acaparamiento cambió con esta ley y quedó dentro de las prácticas abusivas, art. 18, donde queda prohibido a todo

¹⁰¹ Ley de Protección al Consumidor, contenida en el Decreto Legislativo N°. 666, de fecha 14 de marzo de 1996, publicado en el Diario Oficial N°. 58, Tomo N°. 330, del día 22 de marzo del mismo año.

¹⁰² Ley de Presupuesto General del Estado, la cual fue aprobada por medio del Decreto Legislativo No. 350 del 17 de junio de 2004, por un monto inicial de US\$ 2,793.9 millones.

¹⁰³ Ley de Protección al Consumidor, contenida en el Decreto Legislativo N°. 776, de fecha 08 de septiembre de 2005, publicado en el Diario Oficial N°. 166, Tomo N°. 368, del mismo día y año.

proveedor, literal h), utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de: alimentos, artículos de primera necesidad y de servicios esenciales.

En esta nueva ley se crea la Defensoría del Consumidor, importante para evitar maniobras o artificios en el alza de precios, acaparamiento de alimentos o artículos de primera necesidad, porque esta instancia tenía desde ese momento la facultad de realizar inspecciones, auditorías y requerir a los proveedores los informes necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En dicha norma se ampliaron derechos y sanciones mejor estructuradas.

2.2. Concepto de consumidor y derecho de protección al consumidor

La legislación española reconoce el concepto de consumidor relacionándolo con usuario y persona vulnerable, y las separa del mercado, *personas ajenas a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión*, *personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial*¹⁰⁴.

Desde la primera Ley de Protección al Consumidor en El Salvador, se contemplan los conceptos de consumidor o usuario y proveedor. La normativa del año 1992, 1996, establecía que consumidor o usuario es *“toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice, disfrute, o reciba bienes o servicios de cualquier naturaleza, resultado de una transacción comercial”*.

La normativa del año 2005 vigente, amplía estos conceptos, define como consumidor o usuario a *“toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice o disfrute bienes o servicios, o bien, reciba oferta de los mismos, cualquiera que sea*

¹⁰⁴ Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

el carácter público o privado, individual o colectivo de quienes los producen, comercialicen, faciliten, suministren o expidan”.

En estas tres normas siempre el concepto de consumidor se separa de la actividad comercial, empresarial o de lucro, la normativa salvadoreña responde con esta separación definiendo el concepto de proveedor, ampliándolo en la norma vigente, en relación a la del año de 1996.

En las primeras legislaciones se identificaron las figuras de cliente y consumidor, esta es una concepción amplia, *el carácter de consumidor se convierte en un revestimiento o característica inherente al ciudadano, constituyéndolo en acreedor de un régimen de derechos*¹⁰⁵, pero luego se piensa en un concepto más restringido y relacionado a la persona que adquiere los bienes o servicios, idea que se alimenta de un destinatario final de los bienes o servicios adquiridos para su uso privado, incluyéndose los usos familiar y doméstico.

Con ello también se hace referencia a la protección al consumidor en la corrección de las asimetrías resultantes de fallos de mercado, es un concepto socioeconómico. El acto de consumo tutelado es por el “derecho del consumidor” el cual exige un “interés de consumo” y no sólo un interés general, ciudadano o comercial. En un sentido restringido hablamos del consumidor contratante, pero actuando con propósito ajeno a su actividad profesional, comercial, el reconocimiento es tanto para las personas físicas como jurídica¹⁰⁶.

A nivel nacional e internacional, hoy en día estamos en un contexto de crecimiento de los mercados, teniendo mucha importancia la relación de consumidor y mercado, consumidor y proveedor. Legislaciones como la de Argentina¹⁰⁷, Perú¹⁰⁸,

¹⁰⁵ (RTS, del 30 de noviembre de 2009, expediente 558/2009)

¹⁰⁶ María Teresa Álvarez Moreno, La Protección Jurídica del Consumidor en la Contratación en General, (España: Colección del Derecho del Consumo).23-26.

¹⁰⁷ Defensa del Consumidor Ley 26.361., (Argentina: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2008).

contemplan conceptos de consumidores o usuarios y proveedores, mientras que México solamente al de consumidor y al de proveedor.

Francisco Fernández¹⁰⁹ nos explica que, en cuanto a la naturaleza jurídica del acto de consumo, éste debe ser un acto civil para el consumidor y de comercio para el proveedor, y es un acto de consumo mixto, en palabras de la doctrina del Derecho Comercial.

El concepto de derecho del consumidor, se explica que “es el conjunto de medidas legales adoptadas por un Estado con la finalidad de defender la capacidad adquisitiva de su población, cautelar su salud y seguridad física frente a la administración de determinados productos y servicios, y garantizar la utilidad o capacidad de uso de los bienes que adquiera o de los servicios que contrate para la satisfacción de sus necesidades”¹¹⁰.

Sobre la capacidad adquisitiva que el consumidor tiene frente al mercado, se relaciona la capacidad del precio a pagar. Cuando existe acaparamiento, los precios de los bienes tienden a aumentar por el desabastecimiento en el mercado, al incorporarlos nuevamente al mercado vienen incrementados los precios. Se vuelve importante aquí la protección del Estado.

Doctrinariamente en el ámbito de aplicación, de protección, se puede decir que el derecho de consumidor está referido a la persona, a la promoción, defensa y protección del consumidor. La doctrina explica que indistintamente se hable de persona natural o jurídica, los bienes o servicios que se adquieren, utilizan o disfrutan deben de estar en el consumo de destinatarios finales, que se utilicen para el propio interés, y para ello los bienes o servicios que se adquieran no deben

¹⁰⁸ Julio Durand Carrión, “el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Retos y Desafíos Para la Promoción de Una Cultura de Consumo Responsable en el Perú”, (Lima Perú: Revista de Actualidad Mercantil, 2016), 94-135.

¹⁰⁹ Francisco Fernández Fredes, La Nueva Institucionalidad de la Protección de los Derechos de los Consumidores en nuestro País a partir de la Ley N.º 19.955, (Perú: Anuario de Derechos Humanos, 2005), 110-115.

¹¹⁰ Julio Baltazar Durand Carrión, Determinación del Derecho del Consumidor como Disciplina Jurídica Autónoma, (Perú: Derecho y Sociedad, 2010), 69-81.

de estar dentro de las actividades ordinarias que constituyen el negocio o mercado.

Las relaciones de *consumo* con los *proveedores* de bienes y servicios, se afirma que han sido reconocidas desde la mitad del siglo XX¹¹¹. Problemas de ese tiempo (1906) era el aumento de los precios, en lo relativo a sustancias farmacéuticas, no se tenía una norma que velara por ese derecho, En 1930 se tuvo otra protesta ante este problema, por la depresión económica, el escándalo de la sulfanilamida¹¹². Hoy en día no sólo se exige que no hay un aumento en el precio de forma desproporcional, sino también la colocación de viñetas de precios, la obligación de exhibir el precio¹¹³, con su código de barra¹¹⁴.

En la década del sesenta con un tercer movimiento se dieron los problemas de contraste entre las prácticas habituales del comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores¹¹⁵. En 1962, el presidente de los Estados Unidos de América John F. Kennedy propuso el derecho a ser informado como derecho fundamental de los consumidores. La Carta Europea de Protección de los Consumidores publicada en el año de 1973, fue el primer documento que reconoció el “*derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados*”¹¹⁶.

¹¹¹ José Ovalle Favela, Derechos del Consumidor, comentarios a la ley de protección al consumidor, (México D. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LVII Legislatura. 24.

¹¹² La medicina que mató a los pacientes del doctor Calhoun fue el elixir de sulfanilamida. La tal medicina ocasionó más de 100 muertes en 15 estados de los EE. UU., entre septiembre y octubre de 1937.

¹¹³ (RTS, del 12 de junio de 2012, expediente 1106/2011)

¹¹⁴ (RTS, del 15 de noviembre de 2010, expediente 969/2010)

¹¹⁵ *Ibídem*: José Ovalle Favela, Derechos del Consumidor, comentarios a la ley de protección al consumidor

¹¹⁶ Derechos reconocidos: Derecho a la Protección y Asistencia de los Consumidores, debe concretarse en el fácil acceso a la justicia y en una racional administración de la misma. Derecho a la Reparación del Daño que soporte el consumidor por la circulación de productos defectuosos. El Derecho a la Información y Educación, información sobre la calidad de los productos, verificación de la identidad de los proveedores. Derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos para expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas.

Existe un documento sobre un Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores¹¹⁷. el documento contempla que *“es necesario hacer una política comunitaria que se ocupe de proteger a los consumidores”, “se considera al consumidor una persona involucrada en los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarlo directa o indirecta mente como consumidor”* ¹¹⁸.

Siguió siendo reformulado este concepto por las Naciones Unidas, que dieron directrices para la protección del consumidor y plasmaron los principios generales: “Corresponde a los Estados Miembros formular, fortalecer o mantener una política enérgica de protección del consumidor”¹¹⁹, esto dio un carácter universal a los derechos de los consumidores, más allá de los reconocimientos europeos.

En este sentido los Estados son responsables de proteger al consumidor, planificando, organizando y desarrollando políticas públicas que beneficien a la sociedad.

2.3. Protección del Bien Jurídico de los Consumidores

¹¹⁷ Resolución del Consejo del 14 de abril de 1975 referente a un programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores.

¹¹⁸ «Journal officiel des Communautés Européennes» N °C92 del 25 de abril óe 1975 Traducción no oficial, Programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores

¹¹⁹ a) El acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales; b) La protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja; c) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad; d) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores; e) 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; f) La educación del consumidor, incluida la educación sobre las consecuencias ambientales, sociales y económicas que tienen sus elecciones; g) La disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias y de compensación; h) 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; i) La promoción de modalidades de consumo sostenible; j) Un grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio; k) La protección de la privacidad del consumidor y la libre circulación de información a nivel mundial.

No hay que perder de vista que, al abordar el bien jurídico de los consumidores, la visión dependerá según del ordenamiento jurídico de que se trate, ya que este es un concepto multidisciplinario.

Cuando nos referimos a bien jurídico protegido, doctrinariamente tenemos que dirigirnos a las raíces de estos términos, estos se encuentran en la *“teoría del bien jurídico”* y están relacionados a áreas de la dogmática penal. Pero es de recordar y tener en cuenta que, en toda área del conocimiento del derecho se protege un bien, y la problemática de los consumidores por su complejidad es un área del Derecho que tiene que ver con múltiples aspectos y elementos de derechos, con múltiples teorías de protección al consumidor, con elementos sociales, con el Estado mismo, con un sistema, con la organización y con el funcionamiento de políticas públicas.

En esta problemática no puede perderse de vista que existe una relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, conocimientos que están siendo abordados y analizados dentro de lo que se conoce hoy en día como Derecho Penal económico, donde pueden encontrarse los delitos alimentarios, delitos contra la salubridad y seguridad del consumo, hasta delitos de fraude alimentario nocivo, o delitos de peligro y protección de bienes jurídico-penales supraindividuales, entre otros. La idea que se tiene clara es que algunos doctrinarios indican que son *“delitos relativos a productos de consumo masivo”*¹²⁰.

Y se advierte en el análisis que se hace del Código Penal de España y de El Salvador de que los delitos no recaen exclusivamente en productos alimenticios, sino que también en diversos productos como alimentos, bebidas, sustancias, etc. Ante ello también es de valorar que dentro de la Política Comunitaria de Protección de los Consumidores que ha manejado Europa se encuentran bienes

¹²⁰ M^a Ángeles Rueda Martín, El Bien Jurídico Protegido en los Delitos Relativos a Productos de Consumo Masivo. (España: a la luz de Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal).

jurídicos protegidos como es *la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores*. De estos se desprende el hacer valer el derecho a la información, a la educación y a la organización del Estado, a través de sus políticas públicas para salvaguardar los intereses del consumidor.

En este sentido, la normativa administrativa de nuestro país también protege el bien jurídico de los consumidores, como es la *seguridad y a la calidad de los productos, la protección de los intereses económicos y sociales* de la población. De ello se deriva el hecho de hacer valer y asegurar por parte del Estado con exigencia al mercado el derecho a la información, las garantías y responsabilidades que tienen sobre bienes y servicios; y el derecho a la educación y formación en materia de consumo. Esto se verá reflejado a partir no sólo de la normativa que se aplica, sino también en el sistema de protección que tienen los Estados, donde El Salvador no es la excepción; porque por acuerdos internacionales los Estados se han obligado a proteger el derecho de los consumidores.

De igual forma en nuestra legislación penal se contemplan los delitos en contra del mercado, a la libre competencia y en consecuencia a la *protección del consumidor*, del artículo 233 al 240-A. Es una norma basada y fundamentada en el conocimiento y desarrollo que a nivel internacional y —que puede verse en un derecho comparado— han tendido estos procesos de pensamiento jurídico en doctrinas y de exigencias normativas vividas en el tiempo, igual que la norma administrativa.

Weizel Hans, citado por Mercado Rilling señala que lo que se debe de entender por bien jurídico, es que son bienes vitales de la comunidad o del individuo que por su significación social son protegidos jurídicamente¹²¹. Según Cobo del Rosal-Voves Anton, citado por Mercado Rilling, sostiene que al bien jurídico se le reconocen tres funciones básicas, una *“función exegética, donde el bien jurídico*

¹²¹ Daniel Andrés Mercado Rilling, *Protección Penal del Consumidor*, (Chile: Valdivia 2003).

es el criterio rector de la interpretación en materia delictiva, se tiene una función sistemática, donde el bien jurídico constituye el fundamento de la infracción y representa el criterio adecuado para clasificar las diferentes especies de infracciones, y la función de garantía, esta se fundamenta en que el legislador no puede castigar cualquier conducta, sino que solamente aquellas que lesionen o pongan en peligro bienes jurídicos”.

Siguiendo la línea de este análisis, algunos doctrinarios sostienen que la teoría del bien jurídico en la dogmática penal está referida a limitar del *ámbito legítimo criminalizable*, la necesidad de limitar al legislador en relación a la acción criminal que será positivizada en las normas; además de ello se pretende con esto limitar el poder del Estado, para evitar de que el legislador y el Estado se excedan en la criminalización de las conductas, esto en relación a algunos bienes que tengan características éticas, sociológicas, políticas o constitucionales, y que por lo tanto tengan un estatus de bien jurídico, necesarios y legítimos para ser protegidos por la norma penal¹²².

Al hablar del bien jurídico de los consumidores tenemos que ubicarlo dentro de los bienes jurídicos supraindividuales¹²³. Estos tienen las características de ser derechos difusos¹²⁴ y si estos bienes jurídicos están en relación a materia económica y a una afectación del consumidor, se tiene el problema de la

¹²² Federico León Szczaranski Vargas, Sobre la evolución del bien jurídico penal: un intento de saltar más allá de la propia sombra, (Chile: diciembre 2012). 378 - 453

¹²³ El bien jurídico es aquella realidad valorada socialmente por su vinculación con la persona y su desarrollo. Se tiene la vida, salud, integridad, libertad, indemnidad, patrimonio etc., éstos son bienes jurídicos. Pero también lo son la Administración pública, Administración de Justicia, medio ambiente, la salud pública, se trata de bienes supraindividuales, que también son objeto de protección por el Derecho penal. El Derecho penal de la actualidad protege bienes jurídicos personalísimos, pero también el patrimonio y algunos bienes supraindividuales, entre los que se incluyen los llamados "intereses difusos", como el medio ambiente, la salud pública, que son realidades valoradas socialmente que afectan a diversas personas sin hallarse encarnadas en objetos materialmente tangibles.

¹²⁴ Son aquellos que no se concreta a un individuo en lo específico, ni siquiera se concretan a un grupo humano específico o determinado con una personalidad y un interés jurídico concreto e individualizado. Se entiende por derechos difusos aquellos trans individuales (meta individuales, supraindividuales, pertenecientes a varios individuos), de naturaleza indivisible (sólo pueden ser considerados como un todo), y cuyos titulares sean personas indeterminadas.

presencia de intereses de gran número de personas que no se encuentran determinadas, pero a su vez también son derechos colectivos los cuales, son comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores.

Al respecto la Ley de Protección al Consumidor de El Salvador establece y define los intereses colectivos¹²⁵ y difusos, en su artículo 53 literalmente se contempla que *“para efectos de esta ley se entenderá como intereses colectivos, aquellos que son comunes a un conjunto determinado o determinable de consumidores, vinculados con un proveedor por una relación contractual; y por intereses difusos aquellos en los que se busca la defensa de un conjunto indeterminado de consumidores afectados en sus intereses”*.

La norma de El Salvador tiende a abordar una definición clara y precisa sobre estos dos conceptos hoy o positivizados en el derecho de protección al consumidor, en este sentido existen intereses a salvaguardar que son determinados o determinables de acuerdo al caso específico, pero también tenemos intereses indeterminables porque no es posible medir el nivel de afectación ni el número de consumidores que podrían verse afectados en sus derechos.

Es decir que la norma tiene claro estos ámbitos de actuación, para poder garantizar la protección del bien jurídico, ante ello también es importante no perder de vista, la relación que se tiene entre bienes individuales y supraindividuales, porque afirma Juan Bustos Ramírez, citado por Mercado Rilling de que *“nada se saca con proteger la vida, la salud individual, o el patrimonio, si al mismo tiempo no se protege la calidad del consumo o el medio ambiente, y nada se saca con*

¹²⁵ Afectan a un conjunto determinado o determinable de consumidores, que tienen una relación con el proveedor por un contrato, por ejemplo los usuarios del servicio de agua potable, de energía eléctrica, o de contratación de cable o internet, ellos reciben el servicio de una misma compañía, pero se da el caso que pueden surgir práctica abusiva, o costos altos de servicio sin justificación alguna, o mala calidad del servicio, ellos son titulares de un interés colectivo que les da el derecho para denunciar la forma indebida en que consideran que se les presta ese servicio.

*proteger la libertad y la propiedad, si al mismo tiempo no se protege la libre competencia*¹²⁶.

El mercado y la relación de éste con los consumidores se engloba en un derecho penal económico, pero a su vez con un derecho administrativo sancionador, como se mencionó en líneas anteriores. Los bienes jurídicos del consumidor afectan a todos los ciudadanos, la lesión y puesta en peligro causa graves daños, el alcance individual y colectivo de estos daños producen una lesividad peligrosa, como es el caso de comercializar productos defectuosos, el utilizar por personas inescrupulosas el acaparamiento de los productos y como consecuencia el aumento en los precios, o comerciar productos antihigiénicos sin ningún control, dañinos para la salud.

Ante lo expuesto anteriormente se puede afirmar que los bienes jurídicos protegidos en el derecho al consumidor no es sólo uno, sino que existe una diversidad de bienes protegidos, los cuales están fundamentados en normas nacionales e internacionales en el sistema implementado por los Estados y en doctrina.

El bien jurídico protegido de la salud pública, así se tiene el bien a la “*Protección del Derecho a la Seguridad y a la Calidad*”, esto está relacionado también con la seguridad física de las personas, para garantizar que los productos o bienes producidos sean inocuos para el uso al que se destinan o para el normalmente previsible; es decir, que los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores deben cumplir con todas las normas vigentes para ser producidos y distribuidos.

Esto implica que todos los servicios o productos ofrecidos por el mercado deben de tener un tratamiento seguro, una cadena de preparación de alimentos que

¹²⁶ *Ibidem*, Daniel Andrés Mercado Rilling, *Protección Penal del Consumidor*, (Chile: Valdivia 2003).

garantice lo sano para la persona, como son los alimentos, los medicamentos, en general, los bienes y servicios de cualquier naturaleza.

Esta situación trae como consecuencia de que el consumidor tiene derecho a que el proveedor le informe de riesgos del producto por los medios apropiados, como son las etiquetas o empaques de este, folletos o manuales anexos, detallando o delineando los peligros que puede causar su uso, cómo evitar estos riesgos con un buen manejo de los mismos, los efectos secundarios y qué hacer en caso que se cause un daño.

Se tiene también el bien jurídico de la *“Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores”*, o *“protección de los intereses económicos y sociales”*. Con ello se trata de *“mantener el equilibrio de derechos cuando el consumidor se somete a condiciones contractuales no negociadas libremente, o ante prácticas comunes que puedan representar posibles abusos del proveedor que dañen su economía”*¹²⁷.

De lo que se trata es de buscar el máximo beneficio de los recursos económicos de los consumidores, donde los Estados propicien un sistema de normas de producción y funcionamiento satisfactorio, de métodos de distribución adecuados, de prácticas comerciales leales y una comercialización informativa y protección efectiva contra las prácticas que puedan dañar los intereses económicos de los consumidores.

En esta parte es donde los Estados deben de adoptar políticas y sistemas que aseguren el bienestar económico de los consumidores, donde el que comercia debe de tener bienes útiles durables y seguros que sean actos para lo que se destine el producto, sin dejar de lado las políticas por parte del Estado que garanticen la competencia leal y efectiva.

¹²⁷ Análisis a la Ley de Protección al Consumidor por la Defensoría del Consumidor.

Fundamentado en esta protección se tiene como bienes jurídicos protegidos “la protección de la salud y de su seguridad”, “la protección de sus intereses económicos”, y la reparación de los daños, en consecuencia, la protección del derecho a la información y a la educación y al derecho a la representación (derecho a ser escuchado)¹²⁸.

Hay otros doctrinarios que plantean como bien jurídico protegido el “orden público económico”, planteándose dos posturas en relación a los delitos económicos: la primera, es que el bien jurídico protegido es el patrimonio del consumidor, y por ende son delitos patrimoniales¹²⁹, al respecto se señala que Arroyo y Zapatero citado por Mercado de que este bien jurídico colectivo de los consumidores no tiene carta de vida autónoma, por lo tanto en estos casos no existen los delitos contra los consumidores.

El segundo planteamiento, dice Mercado —es sostenido por Muñoz Conde— donde manifiesta que los derechos de los consumidores no son exclusivamente patrimoniales, y que en un sistema social de mercado estos tienen un trascendente aspecto supraindividual. A mi juicio, desde el momento de que se trata de la incorporación o relación de los derechos del consumidor con aspectos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros, por su complejidad se puede afirmar que la visión de sólo lo patrimonial se queda corta, en este sentido toma mayor realce la visión del elemento de orden público económico.

Al respecto es de interés de los estados, funcionarios y del derecho como instrumento, velar por el fortalecimiento social y económico, es por ello que se tiene al derecho penal económico ya que a este le interesa la protección de bienes jurídicos relevantes para el funcionamiento económico de los países y por tanto

¹²⁸ Javier Guillen Caramés, El Marco Jurídico de la Política Comunitaria de Protección de los Consumidores, (TUE: La revisión del Tratado de la Unión Europea).

¹²⁹ Stampa y Bacigalupo, y Arroyo Zapatero.

existe una vinculación con las categorías de mercado, libre competencia, consumidores etc.

El contexto que se tiene hoy en día con relación a crisis económicas, políticas, financieras, y aquellas o aquellos sujetos que quieren aprovecharse de estas situaciones, hace que surjan nuevos *modus operandi* de delincuencia, cuya finalidad estriba en un *animus lucrandi*. Éste es un elemento esencial cuando se habla de delitos contra el orden económico, de igual forma cuando el daño es dirigido a la sociedad que se mueve dentro de esa economía.

Las modificaciones de las relaciones económicas que se tienen hoy en día como la tecnificación e industrialización, la globalización, la inflación, el tráfico monetario, la liberalización de los precios hacen que se les exija a los Estados distintas organizaciones e instituciones para que realicen una efectiva protección del derecho, tratando de limitar aquellas provocaciones en la elevación de los precios, especulación de los productos en el mercado y específicamente el acaparamiento.

Aunque se tenga una economía de libre mercado específicamente en el caso de El Salvador, Unión Europea, es necesario el intervencionismo estatal donde esta tiene que ser la consecuencia de una concepción social del Estado de derecho y por otro lado tratando de contrarrestar los comportamientos de una economía individualista, de un derecho patrimonial civil y de un derecho mercantil individualista y llevarla a una economía dirigida estatalmente, a pesar de todo ello la idea de un mercado libre se mantiene, pero es necesario regular el libre juego de las relaciones privadas con la finalidad de estimular o cortarlo según sea la situación en cualquier momento en que se tenga un uso más allá del derecho, afectando a la sociedad, al mercado y al estado.

Lo que pretende el derecho penal económico es encauzar las relaciones Estado y actividad económica, buscando siempre una relación o situación de equilibrio, de libertad, e iniciativa en el orden económico, donde exista planificación y una acción estatal directa.

La idea de la protección del Estado es fundamental pero además de ello esto está relacionado con la defensa del bien de la comunidad, con la protección del débil, aparejado con el restablecimiento del equilibrio alterado por aquellas presiones económicas que desde todo punto de vista son intolerables, es allí donde la intervención del estado utilizando el derecho penal económico se vuelven legítimas y necesarias.

En esta intervención estatal por medio del derecho penal económico es el grado más intenso de intervención del Estado en la economía, utilizando su poder sancionador, de esa manera *“la función del derecho y la finalidad de éste es la sublimación de la finalidad y la función del intervencionismo estatal en la economía con a exigencias de valoración de los diferentes imperativos de justicia en el orden de las relaciones sociales y económicas”*¹³⁰.

El trabajo del derecho penal económico se enfoca en proteger la economía en su conjunto, el orden económico y la economía nacional, bajo la protección de un intervencionismo estatal frente aquellas situaciones de particulares que involucra conceptos como el patrimonio, la propiedad, la parte contractual.

En este sentido el objeto de protección del derecho penal económico es el orden económico cuyo interés del Estado está enfocado en la conservación de la capacidad productora para el cumplimiento de la tarea y la observación de todo el orden legal de la economía, respetando las relaciones de orden parcial o relaciones de conjuntos, respetando el interés de los individuos a participar en los bienes de consumo y el desarrollo de la actividad adecuada de la voluntad profesional de actuación y lucro dentro del mercado, pero que por los problemas que puedan darse, la norma penal debe de garantizar el orden económico.

Así mismo por medio del Derecho Penal Económico se trata de proteger el interés del Estado para impedir cualquier alteración o transgresión que se intente o haga

¹³⁰ Fernández, Miguel Bajos, “El Derecho Penal Económico. Un Estudio de Derecho Positivo Español”, (España: Derecho Penal de Sociedades, Universidad Autónoma de Madrid, 1973), 96.

a las normas que contienen una determinada política económica. Dentro de los delitos que se intentan proteger se encuentra el acaparamiento.

Dentro de los delitos contra el orden económico se tienen también, los de abuso de poder, en esto el bien jurídico protegido es la libre competencia, pero siempre estas acciones se enmarcan en la acción de conseguir un provecho propio, un beneficio económico. Estas acciones pueden ir encaminadas a infringir la normativa abusando de la posición monopólica u oligopólica que se tenga, con el objeto de distorsionar el mercado, discriminando precios o descuentos o contratando con exclusividad¹³¹.

El bien protegido del delito de acaparamiento es el orden económico, esto conlleva alterar el mercado, el desarrollo normal de la actividad industrial o comercial. Estas acciones, que son contrarias a la normativa, aunque vayan dirigidas al mercado, también van dirigidas al Estado mismo y a la sociedad, de lo que se trata es de mantener la confianza de las actividades económicas.

2.4. El Derecho de los Consumidores según la Constitución de El Salvador.

La seguridad alimentaria de los pueblos, es vista como prioridad por parte de organismos internacionales y como una imperiosa labor para mantener un desarrollo sostenible y sustentable a nivel mundial. Las integraciones, y las regionalizaciones de los países hacen posible identificar problemas comunes, afrontar retos donde la finalidad sea garantizar los derechos humanos de las personas. La alimentación a las poblaciones es una parte fundamental que debe de garantizarse por parte de los diferentes países.

En este sentido la defensa y protección de los consumidores y usuarios se vuelve fundamental para consolidar la visión de un estado social y democrático de derecho contemplado en nuestra Constitución de la República, con ello se logra

¹³¹ Colchado Bolívar, Miriam Valentina, (2004). El derecho Penal Económico, Revista Derecho y Ciencias políticas, Vol. 2, No 2, 76-80.

también una economía social de mercado. Fundamentado en esta perspectiva, el Estado de El Salvador quiere promover la competencia, la productividad y el respeto a los derechos de los consumidores. Es la visión que tiene y sobre la cual se organiza y funciona, es decir, se sigue manteniendo la idea de mercado ante consumidor.

En el año de 1983 se reconoce de forma clara en la Constitución, la defensa de los consumidores por parte del Estado salvadoreño, donde el artículo 101 inciso 2 establece que: *"El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.*

Pero es hasta enero del año de 1992, a consecuencia de los —Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de El Salvador (GOES) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)— donde inicia una etapa de incorporación en el Capítulo V, sobre el Tema Económico Social numeral 6, en el que se incluyen 6 medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, incluyendo en el literal a) la Protección al Consumidor¹³².

Para enlazar la idea de promover el desarrollo económico y social, y a la vez proteger el derecho de los consumidores, las autoridades se plantearon tres pilares fundamentales, los cuales fueron: *mejorar la economía, fortalecer la capacidad productiva y competitiva, orientar y legitimar el sistema económico, y contribuir a la construcción de la confianza del consumidor en el mercado*¹³³, esas fueron las bases.

¹³² "El Gobierno de El Salvador se compromete a adoptar políticas y a crear mecanismos efectivos tendientes a defender a los consumidores, de acuerdo con el mandato de la parte final del inciso 2'clel artículo 101 de la Constitución. Para el cumplimiento de este precepto constitucional, el Gobierno se compromete a presentar a la Asamblea Legislativa, dentro de 60 días de la firma del presente acuerdo, un proyecto de ley de protección al consumidor que contemple fortalecer al 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" (Acuerdo de Paz de El Salvador, 1992)

¹³³ Defensoría del Consumidor, memoria de labores 2004-2009. 12.

No hay que perder de vista que en El Salvador se reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, y que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común, por lo que en “consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”¹³⁴. En este sentido, el Estado no puede dejar de lado esa obligación imperiosa de organizarse para garantizar el derecho a la protección al consumidor e incluso ir más allá como lo es el de garantizar el derecho a la alimentación de toda la población, especialmente donde se necesita que es en los sectores menos favorecidos, ya que está contemplado constitucionalmente.

2.5. Acción Penal del Ilícito de Acaparamiento en El Salvador.

Antes, es importante referirse de forma general a la tipicidad del delito de acaparamiento, este delito contiene la *tipicidad objetiva* que está relacionado al agente que provoca la escasez o desabastecimiento de bienes y servicios, de primera necesidad, el cual se enmarca como delito de resultado, esto es en relación a que ese bien de primera necesidad haya disminuido su cantidad en proporciones considerables como para alterar el mercado y crear desabastecimiento.

Contiene este delito también la *tipicidad subjetiva*, esto encierra la estructura de un delito doloso, en ella se aborda la imputación subjetiva, el elemento volitivo del sujeto que se compone de la concurrencia de un conocimiento y de la voluntad del sujeto, o agente criminal. El dolo sería en este caso el producto de un juicio de imputación, sobre la base de determinados datos de la experiencia.

El delito de acaparamiento es una figura nueva en el derecho penal salvadoreño, y sólo se tienen datos del Código Penal del año de 1997, decreto 1030. Este código

¹³⁴ Constitución de la República de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983).

en su artículo 233¹³⁵, contempla la figura de acaparamiento, con una sanción de prisión en el inciso primero de dicho artículo de uno a tres años. Mientras que en el inciso segundo cuando se diera un estado de emergencia nacional o de calamidad pública, lo elevaba a la sanción de prisión de tres a cinco años.

El treinta de mayo del año de 2008, se hace una reforma en el tema de la sanción en ambos incisos y en el primero la sanción de prisión se aumenta de tres a cinco años, y en el segundo inciso se aumenta de cuatro a seis años. La sanción penal vista como el conjunto de normas dictadas por el Estado, donde se asocia al crimen como hecho y a la pena como legítima consecuencia de este, clasifica su concepción en un carácter subjetivo relativo al ejercicio del poder y en un carácter objetivo fundada en la aplicación de las normas y al establecimiento de la sanción¹³⁶.

Porque la función esencial de la norma penal es la estabilización de la sociedad a través de la implementación de las normas que permitan resolver los conflictos donde la imposición de las penas sea la última de las consecuencias, el aumento de la pena del delito de acaparamiento por la característica de ser un delito pluriofensivo y que daña al mercado, a la sociedad, y al Estado mismo, el legislador considera que la acción tipificada debe de aumentar la sanción.

2.6. Sistema institucional en El Salvador para garantizar los derechos de protección al consumidor.

Con base a la aprobación de la Ley de Protección al Consumidor que data del mes de agosto del año 2005, es nombrada la Defensoría del Consumidor como institución coordinadora del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, de donde se deriva la Política Nacional de Protección al Consumidor (PNPC), que fue

¹³⁵ Código Penal de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador).

¹³⁶ Santiago Mir Puig, Introducción a las Bases del Derecho Penal, (España: Universidad Autónoma de Barcelona).

presentada el 14 de agosto del año 2007 y que es el resultado de un trabajo conjunto y coordinado con diversos sectores de la sociedad, tal como empresa privada, sociedad civil, universidades, instituciones públicas; es decir, que se hicieron estudios y discusiones, y se analizó la situación en foros y talleres.

En su estructura y funcionamiento existen tres instancias superiores de la organización de la Defensoría, cada una de las cuales tiene sus propias competencias, las que se citan a continuación:

a) La *Presidencia*, tiene como atribución entre otras funciones, ejercer la administración, coordinación y supervisión de las actividades de la institución, el ejercicio de la representación judicial y extrajudicial y la representación a nivel nacional e internacional.

b) El Tribunal Sancionador que es una entidad compuesta por tres personas (no incluye a la Presidencia de la Defensoría), y el Consejo Consultivo está constituido por una representación de las universidades, gremios empresariales, asociaciones de consumidores y dos instituciones estatales que trabajan en temas relacionados a la protección del consumidor (Superintendencia de Competencia y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Su función es asesorar y servir como órgano de consulta a la Presidencia de la Defensoría¹³⁷.

Se desarrolló un trabajo interinstitucional y transdisciplinario, esto tuvo como resultado el poder concretizar convenios interinstitucionales para proteger el derecho al consumidor, a fin de responder a las necesidades en esa área de la población y para coordinar esfuerzos y llevar a cabo el sistema de protección.

¹³⁷ *Ibíd*em: Defensoría del Consumidor, Reseña Histórica Defensoría del Consumidor. 25.

En el período del año 2004-2009 el Sistema Nacional de Protección al Consumidor estaba integrado por 13 instituciones públicas¹³⁸. Como en todo este proceso, la política nacional de protección nació de un consenso entre diversos actores y sectores de la sociedad salvadoreña, a través de estos años, de igual forma que se hizo con la creación de la norma. Acá también en febrero del año 2006, se trabajó sobre el lema *Hacia una Política Nacional de Protección al Consumidor*, se hicieron rondas de talleres sectoriales, se analizaron y estudiaron el sector agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, servicios financieros, alimentos, alimentos, vivienda y publicidad, se recopiló información, se realizaron diagnósticos sectoriales, se identificaron problemáticas y se hicieron propuestas de políticas.

En ese mismo año en una segunda ronda de talleres, los diagnósticos se presentaron para su validación y en 2007, se discutieron las propuestas. En agosto de ese año se realizó un Foro de lanzamiento de la Política Nacional de Protección al Consumidor. En el último trimestre del mencionado año se elaboraron las propuestas que incluían los operativos, la implementación de la política y la formalización de convenios de gestión y cooperación entre las diferentes instituciones del Sistema Nacional de Protección al Consumidor.

Los convenios de cooperación y coordinación estratégica institucionales del trabajo del Estado iban teniendo una mayor cobertura, es decir, al abarcar más instituciones esta relación de trabajo conjunto tendía a estar en crecimiento y de esto dependía de que en el período de los años 2009 al 2018, existieran más convenios institucionales de cooperación.

¹³⁸ Defensoría del Consumidor (DC), Salud y Alimentos: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Consejo Superior de Salud Pública, Ministerio de Agricultura y Ganadería; Medio Ambiente: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Vivienda: Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; Financiero: Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Valores, Superintendencia de Pensiones; Economía: Ministerio de Economía, Superintendencia de Competencia; Agua: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados; Electricidad y Telecomunicaciones: Superintendencia General de Electricidad Y Telecomunicaciones.

En el año 2010 se presenta el documento que contiene la Política Nacional de Protección al Consumidor 2010-2020, e inicia su implementación de forma quinquenal. Para el período 2010-2014, el desarrollo de la misma se basa en lineamientos de la Presidencia de la República de ese momento. La idea del ejecutivo era la de contar con una política nacional y que ésta fuera más allá al término de un gobierno, es decir, tomarla como una política de Estado en el tiempo y que se mantuviera siempre a pesar de cualquier gobierno de turno. Esto se desarrolló en consulta con los sectores privados, empresariales y con las organizaciones de la sociedad civil, que defendían los intereses de los consumidores.

La Política Nacional de Protección al Consumidor creó varios instrumentos, dentro de los que se encuentran a) *Consejo de Titulares*, está compuesto por los 34 funcionarios del gabinete de gobierno, ahí están los ministros, viceministros y presidentes de instituciones autónomas del Estado, siendo su función conducir la política estratégica en la protección al consumidor. b) *Comité Ejecutivo*, está formado por funcionarios directores o gerentes que representan a cada titular de las instituciones que conforman el SNPC. Su función es de coordinación ejecutiva de la PNPC. y c) *Comités Sectoriales*, constituyen los equipos de trabajo creados para coordinar operativamente la ejecución de la PNPC. Se tenían nueve comités sectoriales en las áreas de: Agua; Salud y medicamentos; Reglamentación Técnica; Servicios financieros; Comunicaciones; Sector inmobiliario; Energía y Telecomunicaciones; Alimentos; y Educación¹³⁹.

Una vez puesta en marcha el trabajo de la Política Nacional de Protección al Consumidor, se coordinaron inspecciones en relación a la calidad, inocuidad, etiquetado de los embutidos y calibración de básculas de los productos. Se hizo un trabajo conjunto entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se trabajó por una buena práctica en las áreas de manufactura, en

¹³⁹ Defensoría del Consumidor, Informe de labores junio 2010 a mayo 2011.

relación a las condiciones sanitarias y se vigiló la comercialización del frijol, realizando inspecciones a principales importadores y comercializadores.

Se aportó al fortalecimiento de la ley de tarjetas de crédito en un trabajo conjunto con el BCR y con la Superintendencia del Sistema Financiero, se presentó una propuesta de reforma integral a la Ley de Protección al Consumidor, se vigiló la aplicación de la racionalización del subsidio al gas licuado de petróleo, se coordinó para capacitar a propietarios y/o administradores de restaurantes y se vigiló la comercialización de combustibles¹⁴⁰.

Entre el 2004 y 2009 se trabajaron ejes estratégicos sobre¹⁴¹: 1.- educación y participación ciudadana, 2. información y transparencia de mercado, 3. calidad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios, 4. atención a clientes y usuarios, 5. verificación y vigilancia, 6. fortalecimiento institucional del sistema, 7. equidad de género en el consumo. Además, sobre la base de acciones a proteger a la población, tales como: agua, alimentos, electricidad, hidrocarburos, medicamentos, publicidad, servicios financieros, telecomunicaciones y vivienda.

Entre el 2009 y el 2010¹⁴² se trabajaron los mismos ejes, pero se amplió la cobertura de asistencia. En los años 2011 y 2012¹⁴³ se mejoró la calidad de verificación de etiquetado de los productos farmacéuticos, se amplió el monitoreo, vigilancia, se preparó un sistema de información sobre inmuebles, se realizaron 6 proyectos educativos, se impulsó el programa “El Salvador Ahorra Energía”. Años 2012 y 2013¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Informe de labores junio 2010 a mayo 2011.

¹⁴¹ Defensoría del Consumidor, Memoria de Labores, 2004-2009. El Salvador. Pág. 26.

¹⁴² Defensoría del Consumidor, Memoria de Labores, 2009-2010. El Salvador. Pág. 15.

¹⁴³ Defensoría del Consumidor, Memoria de Labores, 2011-2012. El Salvador. Pág. 44.

¹⁴⁴ Defensoría del Consumidor, Memoria de Labores, 2012-2013. El Salvador. Pág. 26.

En el período 2015 y 2016¹⁴⁵, y 2018, 2019¹⁴⁶, se incrementaron las inspecciones, las difusiones de 6 alertas de consumo, se elaboró una propuesta de reglamento de la “Ley de Derechos y Deberes de Pacientes y Prestadores de Servicios de Salud”. También se trabajó una investigación y difusión del “Perfil de la persona consumidora en el departamento de Sonsonate, en un trabajo conjunto entre el (MINSAL) y el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD); y se presentó una normativa sobre la Regulación de Tiendas y Cafetines Escolares Saludables¹⁴⁷.

Entre el año 2019 y el 2020, al trabajo que se realiza en el sistema se le comenzó a llamar la coordinación interinstitucional, se hacen cartas de derechos de consumidores y usuarios donde según informes 18 instituciones materializaron su compromiso de brindar servicios de calidad a la población, mediante la creación de las Cartas de Derechos¹⁴⁸.

Según informes oficiales se constituyó una mesa de solución de casos colectivos en 4 áreas prioritarias: agua potable, energía eléctrica, lotificaciones y telecomunicaciones. En esta mesa técnica participaron instituciones como ANDA, CNR, SIGET, Ministerio de Vivienda, entre otras.

Se trabajó sobre la formación de un marco normativo de educación y se realizaron 4 talleres de divulgación del marco normativo aplicable a colegios privados. Se trabajó una mesa técnica para la ley contra la usura, se actualizaron las plataformas del consumidor, se continuaron los sondeos de precios en el marco de

¹⁴⁵ Defensoría del Consumidor, Memoria de Labores, 2015-2016. El Salvador. Pág. 78.

¹⁴⁶ Defensoría del Consumidor, Memoria de Labores, 2018-2019. El Salvador. Pág. 107.

¹⁴⁷ *Ibidem*, Memoria de Labores, 2018-2019.

¹⁴⁸ Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA); Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS); Consejo Superior de Salud Pública (CSSP); Ministerio de Salud (MINSAL); Dirección Nacional de Medicamentos (DNM); Banco Hipotecario (BH); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN); Ministerio de Economía (MINEC); Centro de Investigaciones de Metrología (CIM); Consejo Nacional de Calidad (CNC); Organismo Salvadoreño de Acreditación (OSA); y Organismo Salvadoreño de Normalización (OSN); Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica (OSARTEC); Superintendencia de Competencia (SC); Viceministerio de Transporte (VMT); Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR); Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL); Defensoría del Consumidor (DC).

la emergencia por el COVID-19, se realizaron 2 cursos virtuales de etiquetado general de alimentos y bebidas preenvasadas. Finalmente se desarrolló el Programa de Emergencia Sanitaria (PES)¹⁴⁹.

La Ley de Protección al Consumidor en el Título V, contempla el Sistema Nacional de Protección al Consumidor¹⁵⁰, cuya idea fue integrar y relacionar en un trabajo conjunto coordinado y sistematizado por las diferentes instituciones que integran el sistema, para que cada cual en su ámbito de competencia protejan los derechos del consumidor.

El artículo 151 de la LPC, instituye el sistema, establece la finalidad y explica su composición¹⁵¹, las áreas de conocimiento, el seguimiento y la protección de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Protección al Consumidor. Estas áreas están integradas por cuatro, las cuales son: a) *alimentos y medicamentos*, b) *Área de Servicios Públicos y Vivienda*, c) *Área de Servicios Financieros*, y d) *Área de Cooperación Transversal*.

2.7. Actualización de la Ley de Protección al Consumidor

En el año 2004 se trabajó en la construcción y la creación del nuevo marco legal de protección al consumidor, realizándose un diagnóstico de la Ley de Protección al Consumidor del año 1996, debido a que dicha norma contenía vacíos legales de derechos de los consumidores, no contenía procedimientos claros por lo que se inclinaban a la discrecionalidad al momento de aplicar la ley¹⁵².

¹⁴⁹ Informe de labores junio 2019 y 2020.

¹⁵⁰ Ley de Protección al Consumidor, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador).

¹⁵¹ Art. 151.- Instituyese el Sistema Nacional de Protección al Consumidor, en adelante "el Sistema", para promover y desarrollar la protección de los consumidores, el que estará compuesto por: La Defensoría del Consumidor, dependencias del Órgano Ejecutivo y demás instituciones del Estado que entre los asuntos de su competencia les corresponden velar sectorialmente por los derechos de los consumidores o vigilar a las empresas que operan con el público.

¹⁵² Defensoría del Consumidor, Memorias de Labores 2004-2009. 14.

Se realizó el primer taller donde participaron asociaciones de la sociedad, empresa privada y universidades, teniendo como resultado el primer Foro Nacional de Protección al Consumidor en agosto del año 2004¹⁵³. Otro paso que se dio fue la conformación de una Comisión Consultiva¹⁵⁴ y fueron identificados los principales vacíos de la ley vigente en ese momento: a) no contemplaba todos los derechos internacionales reconocidos para los consumidores; b) las multas estaban basadas en la reiteración de la falta y no en la gravedad; c) no existía una tipificación de las infracciones y sanciones; d) no poseía una estructura definida y una sistematización adecuada de la normativa; y e) poca autonomía de la DPC para defender los derechos de los consumidores.

La nueva normativa incluía la idea de la creación de la Defensoría del Consumidor como ente autónomo y del Sistema Nacional de Protección al Consumidor y la adición de medios alternos de solución de controversias. El carácter preventivo de la nueva Ley y la nueva institucionalidad, el sistema sancionador adecuado a la gravedad de la infracción a la Ley, la cobertura ampliada de todos los derechos de los consumidores, los procedimientos administrativos funcionales y ágiles, la defensa de intereses colectivos y/o difusos, y la participación de asociaciones de consumidores son reformas que incluyeron una visión sistematizada de sus componentes y una amplitud de derechos internacionales del consumidor¹⁵⁵.

El desarrollo en los derechos de los consumidores de la nueva norma del año 2005 y su reglamento, contemplaron en el capítulo II el Derecho a la Seguridad y a la Calidad¹⁵⁶, se garantizó la libertad económica, el libre mercado y la economía

¹⁵³ *Ibíd*em, Memorias de Labores 2004-2009. 14.

¹⁵⁴ UNIVERSIDADES: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA; Universidad Tecnológica, UTEC; Universidad Doctor José Matías Delgado; Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES); Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP; Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios, AMPES; Ministerio de Economía; (Dirección General de Protección al Consumidor); Comisión Presidencial para la Defensa del Consumidor.

¹⁵⁵ Derecho a la información Derecho a la educación para el consumo Derecho a elegir Derecho a la seguridad y calidad Derecho a no ser discriminado Derecho a la compensación Derecho a la protección.

¹⁵⁶ Art. 6.- Productos y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores no deben implicar riesgos para su vida, salud o seguridad, ni para el medio ambiente. LPC.

de mercado, pero se exigió que los servicios o productos sean seguros a la población como los alimentos, los medicamentos, es decir, cualquier bien o servicio.

Hay obligaciones que se imponen a los proveedores para garantizar la cadena de producción, distribución y consumo en el país¹⁵⁷. Contiene los productos que puedan incidir en la salud, art. 8, dentro de los que se encuentran las sustancias tóxicas, cáusticas, corrosivas o abrasivas contempladas en el art. 9, ambos artículos de la LPC.

En el capítulo III se contempla la protección de los intereses económicos y sociales¹⁵⁸. Son normas que se colocan para proteger cualquier situación de abusos del proveedor, como por ejemplo la protección en los contratos sobre cláusulas abusivas, al abuso en la adhesión de cláusulas en un contrato que perjudican al consumidor o cláusulas que tiene un contenido, que disminuyen o anulan los derechos de los consumidores.

Se colocan responsabilidades de contratos, normas para el sistema financiero¹⁵⁹, se coloca una sección especial para la protección al consumidor de los servicios de telecomunicaciones, que van del artículo 21 al 26, y el derecho a la información, que van del artículo 27 al 32, las garantías y responsabilidades sobre bienes y servicios, del 33 al 37 y finalmente el derecho a la educación y formación en materia de consumo, en el artículo 38 y 39, todos de la LPC.

2.8. Creación de la Defensoría del Consumidor

¹⁵⁷ Obligaciones de los proveedores Art. 7.

¹⁵⁸ Art. 11.- Intereses económicos y sociales de los consumidores.

¹⁵⁹ Cálculo de intereses Art. 12.- En los contratos de compraventa a plazos, mutuos y créditos de cualquier clase, sujetos a pago por cuotas o al vencimiento del plazo, se calcularán los intereses sobre los saldos diarios pendientes de cancelar, con base en el año calendario. No podrán pactarse ni cobrarse intereses sobre intereses devengados y no pagados, ni sobre comisiones y recargos. En caso de mora, el interés moratorio se calculará y pagará sobre el capital vencido y no sobre el saldo total de la deuda, aunque se pacte lo contrario.

A través de la nueva normativa surge la Defensoría del Consumidor como una institución autónoma, a diferencia de la DGPC que dependía del Ministerio de Economía¹⁶⁰.

La Defensoría del Consumidor en estos cambios normativos y estructurales del año 2004, obtuvo 18 competencias: Se creó el Sistema Nacional de Protección al Consumidor (SNPC), se reconocieron los derechos básicos de los consumidores, en su nueva estructura y funcionamiento; se crearon tres instancias superiores que poseen nombramiento del presidente de la República: Presidencia, Consejo Consultivo y Tribunal Sancionador. El 31 de enero del año 2013 fueron aprobadas 42 reformas a la LPC¹⁶¹.

En el año 2009, el entonces presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena nombra al Licenciado José Armando Flores Alemán como presidente de la Defensoría del Consumidor, para un período de 3 años (2009-2011). El nuevo presidente de la defensoría definió, en su gestión, implementar 4 medidas estratégicas: a) Fortalecimiento de la capacidad institucional para proteger los derechos de los consumidores y prácticas abusivas por parte de proveedores irrespetuosos de la ley. b) Elaboración de una acción estratégica planificada, c) Formulación de la Política Nacional de Protección al Consumidor 2010-2020 y Plan de Implementación de la Política para el período 2010-2014. d) Elaboración y gestión de una propuesta de reforma integral de Protección al Consumidor en el año 2011¹⁶².

Ese período fue significativo en el trabajo que se hizo en la protección al consumidor, porque se crea una política nacional de protección al consumidor, y se trata de hacer una labor con una idea integral. Esa política descansa en los

¹⁶⁰ Defensoría del Consumidor, Reseña Histórica Defensoría del Consumidor, (El Salvador: Gobierno de El Salvador, 12 de abril de 2019). 4.

¹⁶¹ Defensoría del Consumidor, Reformas a la ley de la Defensoría del Consumidor, (El Salvador: Asamblea Legislativa, Diario Oficial No. 398 del 19 de febrero de 2013, entraron en vigencia el 28 de febrero del año 2013).

¹⁶² Ibidem: Defensoría del Consumidor, Reseña Histórica Defensoría del Consumidor. 5.

siguientes ejes estratégicos y lineamientos: a) Protección de la Salud y de la Seguridad en el consumo de bienes y servicios, b) Protección de los intereses económicos de las y los consumidores, incluyendo medidas que les permitan obtener compensación, c) Difusión y acceso a información, que tome en cuenta las necesidades de los distintos grupos y sectores y promuevan el consumo sostenible de bienes y servicios, d) Promoción de la educación formal e informal de las y los consumidores en materia de consumo sostenible, así como la capacitación a las y los proveedores en el cumplimiento de la normativa relacionada con la protección al consumidor, e) Fomento de la participación organizada de las y los consumidores en la defensa de sus intereses, f) Promoción de la adopción de patrones de consumo sostenibles desde las perspectivas ambiental, económica y social.

Se desarrolla de esta forma, un plan del Sistema Nacional de Protección al Consumidor que enmarca la constitución del sistema, los órganos de funcionamiento del sistema, la coordinación y las actividades de éste. De igual forma, se tiene un plan de implementación de la Política Nacional de Protección al Consumidor, fundamentada en los ejes estratégicos antes descritos.

En ese mismo año 2011, se nombra a la Licenciada Yanci Guadalupe Urbina González como presidenta de la Defensoría del Consumidor. Fue ratificada en el año 2014 por el presidente Salvador Sánchez Cerén, finalizando su labor el año 2018. El 31 de enero de 2013 se hicieron reformas de mejora y la ampliación de los derechos económicos y sociales de las personas consumidoras.

En el año 2018, el señor presidente Salvador Sánchez Cerén nombró al cuarto presidente de la Defensoría del Consumidor al Licenciado Ricardo Arturo Salazar Villalta. En ese mismo año, se presentan reformas para fortalecer el tema de comercio electrónico entre proveedores y consumidores, reversión de pagos y de prácticas abusivas en cuanto al cobro a los consumidores, así como sobre la publicidad ilícita.

2.9. Competencia y Alcances de la Defensoría del Consumidor

Dicha institución está organizada en ocho áreas estratégicas, fundamentado su actuar en la misión¹⁶³, visión¹⁶⁴ y valores¹⁶⁵ de la institución, a) Atención y Resolución de Reclamos y Denuncias de Consumidores, con ello se trata de que los reclamos o denuncias que la población tiene, se tomen por parte de la institución de forma ágil, gratuita y oportuna. b) Fortalecimiento y Desarrollo institucional, en esta área estratégica se busca desarrollar el capital humano, las estructuras, los sistemas, el proceso y la tecnología de apoyo, al servicio y eficiencia de los usuarios internos y externos. c) Educación, información y Participación Ciudadana, a través de la generación de información y participación ciudadana. d) Verificación y Vigilancia, con la finalidad de prevenir el irrespeto a los derechos de los consumidores. e) Potestad Sancionatoria. f) Cartas de Derechos de los Usuarios, para que los productos y servicios cumplan con estándares de calidad y excelencia. g) Proyección institucional a nivel nacional e internacional. h) Sistema Nacional de Protección al Consumidor, establecer una coordinación efectiva con instituciones que forman parte del Sistema. y i) Consejo Consultivo, con la finalidad de impulsar el diálogo entre asociaciones de consumidores, universidades, sector privado y sector gobierno.

Los elementos fundamentales en la que se basa esta política a través de la implementación de la nueva normativa, en las relaciones del mercado entre consumidores y proveedores, son los siguientes: *Educación*, con ello se quiere generar un cambio cultural, en la promoción y desarrollo de la educación de los consumidores y de los proveedores, sobre los derechos del consumidor.

¹⁶³ Promocionar; proteger, vigilar y hacer valer los derechos de los consumidores, y coordinar el Sistema Nacional de Protección al Consumidor mejorando el funcionamiento del mercado, la convivencia social y el ejercicio de ciudadanía.

¹⁶⁴ Consolidarse como una institución confiable para todos los sectores y reconocida a nivel nacional e internacional para proteger los derechos de los consumidores, procurando el equilibrio, certeza y seguridad en sus relaciones con los proveedores.

¹⁶⁵ Honestidad, proactividad, excelencia en el servicio, equidad e imparcialidad, responsabilidad.

Información: acá los consumidores deben de conocer las características de los distintos bienes y servicios de consumo, de manera que adquieran herramientas que faciliten la toma de decisiones de consumo. Resolución de reclamos: lo hace el Centro de Solución de Controversias en la parte administrativa. La finalidad es conseguir la solución de los mismos, sin costo para consumidores y proveedores.

Exhortación: al respeto de los derechos de los consumidores. Inspecciones: a través de ellas se busca regular a proveedores para que garanticen el cumplimiento de estándares obligatorios de seguridad, información, calidad, pesos y medidas, e identificar a través del monitoreo del mercado las prácticas fraudulentas, injustas o engañosas.

Sanciones: la finalidad que se persigue es que se corrijan las prácticas indebidas. Acá están las multas y se busca, a través de ellas, encarecer la práctica; es decir, que resulte más caro infringir la Ley.

CAPITULO III

ESTUDIO DE LA TEORÍA DEL DELITO APLICABLE AL ILÍCITO DE ACAPARAMIENTO

3.1. Estudio del Tipo Penal de Acaparamiento

Las personas tienen la libertad de realizar acciones u omisiones, siempre y cuando éstas no cometan delito, infrinjan o alteren con ello el ordenamiento jurídico; si esto llega a pasar se convierte en un comportamiento antijurídico, es decir, que puede alterar una norma prevista y encajar en un tipo penal, en una tipicidad, y de ser así, esa acción u omisión puede ser atribuida a su autor por una culpabilidad.

Cuando un hecho cometido por la persona se adecúa a una descripción de un hecho establecido en la ley penal, a eso se le conoce como tipicidad, y estos hechos tipificados en la referida normativa, se conocen como delitos. Son acciones antijurídicas y culpables, que pueden llegar a la esfera de un delito; en el caso de que la acción u omisión no sea típico, esto significará que no corresponde su comportamiento a la descripción contenida en una norma penal.

En la tipicidad existe una descripción de la conducta prohibida en la norma, es decir, es un supuesto de hecho de una norma penal que el legislador ha descrito y son comportamientos que son subsumibles en el supuesto de hecho de una norma penal.

Muñoz Conde afirma que el tipo tiene en el derecho penal una triple función, i) comportamientos humanos penalmente relevantes; ii) sólo los comportamientos subsumibles en él pueden ser sancionados penalmente; iii) la descripción de los comportamientos en el tipo penal el legislador indica a los ciudadanos qué

*comportamientos están prohibidos y espera que, con la conminación" penal contenida en los tipos, los ciudadanos se abstengan de realizar la conducta prohibida, la materia de prohibición*¹⁶⁶.

En esta descripción encontramos que el legislador en la rama de Derecho Penal debe de tomar en cuenta los principios de seguridad jurídica, de legalidad y el de intervención mínima. Con esto, la norma se reviste de validez, de autonomía, eficacia y legitimidad al momento de aplicarse. La conducta ilegal debe de estar clara dentro de la norma penal, esa conducta no debe de ser cualquiera, sino que debe de ser relevante, que con esa acción se cometa un daño muy intolerable y muy lesivo para los bienes jurídicos más importantes, que realmente exista la amenaza que se castigue y sancione con una pena.

El procedimiento que se realiza para controlar aquellas acciones de acaparamiento, se da en un primer momento por la vía administrativa, si no se encuentran indicios suficientes de que se están haciendo acciones de acaparamiento, la sanción administrativa podría ser pecuniaria o alguna acción de decomiso de productos o cierre de negocios, según sea la gravedad del caso; ya sean infracciones leves, (art.42), infracciones graves (43) y muy graves, (44), de la Ley de Protección al Consumidor de El Salvador.

Si con el control administrativo se identifica algún indicio de acaparamiento de productos de primera necesidad, será la Fiscalía General de la República la que identifique si existe una acción u omisión de antijuridicidad, de ser así los sujetos estarían violando la norma penal.

El delito de acaparamiento en la legislación salvadoreña se encuentra en los relativos al mercado, a la libre competencia y a la protección al consumidor¹⁶⁷,

¹⁶⁶ Francisco Muñoz Conde, Teoría General del Delito, (Colombia: Santa Fe de Bogotá, 1999) 42.

¹⁶⁷ Código Penal de El Salvador, (Asamblea Legislativa de El Salvador), Capítulo II, de los Delitos Relativos al Mercado, la Libre Competencia y la, Protección del Consumidor.

esto indica que existe una relación de actividades o acciones que están íntimamente unidas, no puede darse el acaparamiento sin estar en el mercado, y por lo tanto la norma penal trata de proteger la libre competencia y al consumidor en relación al producto y a los precios; así por ejemplo tenemos que, en el mercado se puede especular con el precio de los productos y con el producto en sí, el precio se puede aumentar sin ningún fundamento en el mercado para beneficio del comerciante con el producto, pero a su vez también puede esconder el producto y/o retenerlo para esperar a que este escasee en el mercado y darlo a un precio mayor.

Ambas son acciones tipificadas y prohibidas en el delito de acaparamiento, son delitos que atentan contra el orden económico y social. Estos ilícitos corresponden a una necesidad preventiva que, desde esta visión, sería de riesgo y peligro abstracto ante una sociedad en riesgo, donde se protegen derechos individuales; pero también existe una protección y garantía social de carácter difuso y para ello hay que identificar el peligro o riesgo que puedan ocasionar al mercado y a la sociedad.

Esto nos lleva al análisis del *ius Puniendi*, donde no se puede tomar una postura única e inmutable ante los procesos complejos y cambiantes de los fenómenos de criminalidad. Esto está relacionado con evaluar la construcción de las conductas típicas relativas a las tendencias expansivas del poder de la sanción del Estado.

Por ello no debe de perderse de vista el principio de oportunidad y mínima intervención del Derecho Penal, en especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas¹⁶⁸. El sistema normativo debe de legitimar una adecuada selección de derechos e identificar el funcionamiento del mismo, ya que cuando los demás medios legales son inoperantes o insuficientes, deben tutelarse penalmente. El Derecho Penal responde al principio elemental de la exclusiva

¹⁶⁸ Paulina Araujo Grande, *La Nueva Teoría del Delito Económico Y empresarial en Ecuador*, (Perú: Corporación de Estudios y publicaciones, 2014).

protección del bien jurídico¹⁶⁹. La doctrina como fuente del derecho nos ayuda a identificar y definir cuáles serían esos valores que se pretenden proteger. Los elementos que encierra el tipo penal de acaparamiento lo colocan dentro de las características o naturaleza de delitos pluriofensividad e impacto general o difuso. Dentro los bienes jurídicos protegidos se encuentran los intereses económicos de los consumidores, la correcta formación de precios, el correcto funcionamiento del mercado, son acciones de mero peligro y algunas veces, se hace uso excepcional de las tipologías en blanco por la condición de un comportamiento en el sistema económico.

3.2. Descripción del Tipo Penal del Ilícito de Acaparamiento

La legislación salvadoreña ha visto una contravención de exigencias administrativas en el delito de acaparamiento, en este sentido existe una norma en blanco como las estipuladas en Colombia¹⁷⁰, la diferencia es que, en la normativa del citado país, existe una cuantía¹⁷¹, y en El Salvador, el Código Penal no estipula ninguna; es decir, que no tiene claridad sobre la cantidad que debe de tenerse al momento de acaparar los productos. También utiliza la palabra “*Provocando o pudiendo provocar*” y esto complica al momento de tipificar la acción delictiva, por el Derecho Penal que se va a sancionar.

¹⁶⁹ Bien Jurídico, las realidades o fines que son necesarios para una vida social libre y segura que garantice los derechos humanos y fundamentales del individuo, o para el funcionamiento del sistema estatal erigido para la consecución de tal fin.

¹⁷⁰ Luis Fernando Alvarez j. Comentarios al Título VII del Nuevo Código Penal: (Colombia). Delitos Contra el Orden Económico-Social. Es aquella en la cual los elementos que configuran la conducta ilícita, sólo se mencionan en forma general, dejando la determinación de los presupuestos de hecho necesarios para que el comportamiento se adapte a las exigencias del tipo, a normas de otra naturaleza, en este caso de carácter administrativo.

¹⁷¹ Código Penal de Colombia, (Poder Público – Rama Legislativa LEY 599 DE 2000 (julio 24, Código Penal, El Congreso de Colombia) Capítulo Primero del acaparamiento, la especulación y otras infracciones Artículo 297.

Además de ello, la figura del acaparamiento la relacionan con la especulación¹⁷² y conlleva igualmente en el mismo título otras infracciones.

Otra situación que pasa en la legislación penal salvadoreña es que, en la figura del acaparamiento del producto del mercado, no queda claro el perjuicio visible de la acción por ser un delito de mera conducta, porque no se exige ningún resultado o perjuicio material externo.

Efectivamente la norma penal salvadoreña¹⁷³ se refiere a una sustracción del producto, entendible con base a una actividad del mercado; pero no especifica por ejemplo el dolo, la intención del porqué lo hace, solamente contempla el provocar o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, diferente a aquella acción dolosa que pudiera decirse que acapara el producto con la finalidad de tener un enriquecimiento indebido.

Estamos hablando de que aumentará con esa acción el precio de los productos, y de una u otra forma adquirirá o aumentará su dinero, su ganancia, porque no hay que perder de vista que estamos ante un sistema de mercado y ante una libre competencia, además de la protección al consumidor.

Ese dolo específico que llama la doctrina no está estipulado en nuestra normativa, porque podría tenerse un problema al momento de valorar los motivos, ya que también pueden ser conductas que no encajen con la norma penal de acaparamiento, en el sentido de que pueden estar realizando esa acción por figuras como la previsión o la redistribución, donde solamente demore su

¹⁷² Código Penal de Colombia, Capítulo Primero del Acaparamiento, la especulación y otras infracciones. *Artículo 297. Acaparamiento.* Tiene los verbos de el que acapare o, de cualquier manera, sustraiga del comercio artículo o producto oficialmente considerado de primera necesidad.

¹⁷³ Código Penal de El Salvador, (Asamblea Legislativa de El Salvador), Acaparamiento Art. 233.- El que almacenare, sustrajere o retuviere fuera del comercio normal, alimentos, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, a juicio de la autoridad administrativa competente, será sancionado con prisión de tres a cinco años. (42) Cuando se cometiere el delito en estado de emergencia nacional o de calamidad pública, será sancionado con prisión de cuatro a seis años.

circulación. Según la normativa penal, los sujetos estarían infringiendo la norma, pero en realidad esas acciones sólo han sido motivadas por la protección al consumidor.

El realizar acciones que tengan interés en alterar los precios, en provocar escasez u obtener lucro, en perjuicio de la colectividad, son criterios de previsibilidad objetiva y diligenciamiento objetivo, por parte del legislador para evitar así, tipificar de forma vaga e imprecisa las acciones con la finalidad de ordenar y delimitar esos procesos causales jurídicamente relevantes, identificando la acción del delito de acaparamiento en una imputación objetiva, y es acá donde vemos el elemento de la acción dolosa, cuya situación ayuda a tener criterio de un incremento del riesgo y el fin de protección de la norma. Es de recordar que, en el dolo, el sujeto hace todo lo que puede por producir el resultado.

En el mercado es un tanto complicada la valoración de la cuantía, que en nuestra legislación no se estipula, porque las cantidades de productos alimenticios en bodega pueden ser altas, dependiendo de la oferta y la demanda existentes; es decir, estas tipificaciones suelen ser un poco subjetivas y poco claras.

En relación a la figura jurídica de la especulación, algunos doctrinarios la critican en el sentido de la seguridad jurídica ante el mercado. La crítica es que, en dogmática jurídica, técnicamente el concebir esta norma en blanco, donde la determinación de la conducta punible esté sometida a una decisión de autoridad administrativa, puede en algún momento no tomar en cuenta los ciclos económicos o condiciones del mercado, en relación a los productos el mercado muchas veces es un tanto volátil especialmente cuando se dan situaciones de crisis, donde se desarrollan por naturaleza necesidades humanas mucho más altas que en un período normal, como el caso que está pasando hoy en día como la emergencia del Covid-19, especialmente lo registrado al principio de esta pandemia.

3.3. Conducta Típica en el delito de Acaparamiento

La conducta descrita por el art. 233 del C.P. salvadoreño sobre acaparamiento, tipifica la acción con base a tres verbos rectores alternativos, el que almacenare, sustrajere, o retuviere fuera del comercio; la acción es, detraer del mercado productos de primera necesidad, es decir, sacarlos de la actividad de éste y esconderlos por unos días con la finalidad de desabastecerlo para luego volverlos a reincorporarlos, alterando con ello los precios de los mismos perjudicando gravemente a los consumidores.

Estos tres verbos rectores contemplados en el art. 233 del CP, salvadoreño, se direccionan a la norma administrativa, por ejemplo, el impacto en los derechos del consumidor, el grado de intencionalidad del infractor, el grado de participación en la acción u omisión.

La norma administrativa con ello se refiere al dolo y estos son criterios desarrollados en la norma administrativa para una sanción administrativa¹⁷⁴; pero perfectamente pueden ser retomados para el análisis de los verbos rectores contenidos en el delito de acaparamiento, contemplado en el artículo 233 del Código Penal.

En este sentido pueden existir sujetos que necesariamente no comercien el producto, pero que tienen un potencial económico y conocen el mercado de tal manera que fácilmente pueden almacenar y retener un bien, artículo o producto de primera necesidad, incluso a base de tráfico, o influencia en el Estado mismo.

¹⁷⁴ Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, (Asamblea Legislativa de El Salvador, 213), Art. 49.- Para la determinación de la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios: tamaño de la empresa, el impacto en los derechos del consumidor, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, el grado de intencionalidad del infractor, el grado de participación en la acción u omisión, cobro indebido realizado y las circunstancias en que ésta se cometa, la reincidencia o incumplimiento reiterado, según el caso.

Es de ahí que los productos pueden retirarlos del mercado a través de un depósito, un alquiler o por medio de otros contratos que no implican adquisición. Este es un tipo penal de mera conducta, de ejecución instantánea, con efectos duraderos y que admite tentativa¹⁷⁵.

El objeto material del acaparamiento, está determinado en la norma penal por “alimentos, artículos o productos de primera necesidad”. Cuando hablamos de primera necesidad, nos referimos a cosas imprescindibles para la vida de toda persona. Como acá también se considera el aspecto cultural de los pueblos, algunos productos esenciales para la vida en El Salvador son los frijoles, el arroz y el azúcar, entre otros. En el caso de la norma administrativa, ésta contempla también los servicios esenciales para la vida de las personas y acá cabe, por ejemplo, el servicio de agua, de transporte y de gas licuado, entre otros.

Tanto la norma administrativa como la norma penal no incluyen a las materias primas necesarias para fabricar los productos de primera necesidad, situación que sólo contiene el producto elaborado o finalizado. Si se incluyeran estas figuras de materias primas, posiblemente se tendría mayor margen en la investigación del mercado para proponer el delito en el sentido de que estaría incluida la producción, distribución y venta; y no sólo la venta de producto, cuando se trata de bienes de primera necesidad.

Son criticables los conceptos de artículos o productos, en el sentido que gramaticalmente no queda comprendida la noción de "servicios", situación que el vocabulario económico, sí lo contempla; es decir, se incluye la idea de servicios. En el caso de este articulado sería “*servicios de primera necesidad*”¹⁷⁶, refiriéndose a los servicios de agua y del gas licuado. La situación sería identificar

¹⁷⁵ Emiro Sandoval Huertas, *El Acaparamiento y la Especulación Desde las Perspectivas Criminológica y Jurídico-penal*, (Colombia, 1985).

¹⁷⁶ *Ibíd*em, Emiro Sandoval Huertas, *El Acaparamiento y la Especulación Desde las Perspectivas Criminológica y Jurídico-penal*.

el problema de determinar si esas conductas se adecúan a la descripción del art. 233 del Código Penal salvadoreño.

En el caso de la punibilidad del delito de acaparamiento, el artículo 233 del Código Penal salvadoreño, precisa en la parte final del primer inciso que será “*a juicio de la autoridad administrativa competente*” si alguien está almacenando, sustrayendo o reteniendo fuera del comercio normal, alimentos, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, referida a que cuando en el ejercicio de sus funciones, los funcionarios y empleados de la defensoría adviertan la aparente comisión de un delito, el presidente de la misma certificará la información obtenida y la remitirá a la Fiscalía General de la República.

Queda claro que estos delitos se incorporan a acciones de negocios o actos delictivos cometidos con engaño, con la finalidad de obtener un beneficio propio en perjuicio de terceros; pero eso no lo contempla la normativa de acaparamiento en el país, sino que se va de forma directa al alza inmoderada de los precios. Se debe tomar en cuenta también, que estas prácticas son frecuentes en el ámbito comercial.

Estos delitos relativos al mercado son ubicados por doctrinarios como “Delitos económicos”. Son acciones que atacan a la economía en su generalidad y al orden económico, a la vez que lesionan los intereses económicos de la sociedad, que en definitiva afectan sobre manera los intereses particulares de las personas. En este sentido estaríamos ubicándonos en la violación de derechos a consumidores.

Los delitos económicos afectan las economías de los países, pero a su vez afectan al patrimonio social dañando lo económico de los consumidores. La norma del delito de acaparamiento pone su atención, en dos aspectos fundamentales: la

primera, en el almacenamiento que es sinónimo de acaparamiento o guardar, reservar y esconder; mientras que la segunda, en el aumento de precios, a causa de esa conducta. En este sentido, es importante evaluar los mecanismos de comercialización y los controles que se deben ejercer para garantizar el acceso de las personas a bienes y servicios a precios justos que conlleven a la satisfacción de sus necesidades.

3.4. Sujeto activo y pasivo del delito de acaparamiento

La normativa penal contiene de forma gramatical, los tres verbos rectores del delito de acaparamiento, los cuales son: almacenar, sustraer o retener. Esto expresa un tiempo futuro en tercera persona, referido a sujetos; es decir, quienes realicen esas acciones. En este sentido existe un sujeto pasivo susceptible de la aplicación de esta disposición normativa, donde son todas las personas naturales o jurídicas que ejercen actos de comercio, en las cadenas de producción, comercialización y distribución de diversos medios de bienes y servicios; estos mismos son los sujetos activos de la materialización de los delitos económicos del delito de acaparamiento.

Pero además de ello, la norma penal no establece si solamente deben ser personas que ejerzan el comercio de productos de primera necesidad o son también aquellas que realizan solamente la acción en un momento determinado sin ser comerciantes. Tampoco se indica si son personas que comercian otros productos que no son de primera necesidad, pero que en un momento determinado realizan la acción de acaparamiento de un producto de primera necesidad, es decir, sin comerciar con ellos de forma habitual.

Observando que existe una indeterminación normativa, como primera visión se propone la siguiente delimitación de reforma “el que almacenare, sustrajere o retuviere fuera del comercio normal, alimentos, artículos o productos de primera

necesidad, ejerciendo o no el comercio de productos de primera necesidad, o realice solamente la acción en un momento determinado sin ser comerciante, o sea persona que comercia otros productos que no son de primera necesidad, pero que realizan la acción de acaparamiento provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, a juicio de la autoridad administrativa competente, será sancionado con prisión de tres a cinco años”.

A juicio de esta investigación, los sujetos activos no necesariamente pueden ser sólo sujetos que estén dentro del comercio, sino también todos aquellos que están fuera, pero que en un momento determinado puedan realizar esa acción porque tienen la capacidad para hacerlo, capacidad económica, social y de tener un inmueble donde dejar el producto que se acapara para luego venderlo a un precio superior, generando con ello el alza inmoderada de los precios. En este sentido, tendría que reformarse el artículo para especificar de que no es necesario que los sujetos estén dentro del comercio para realizar un delito de acaparamiento.

La normativa administrativa, para graduar el criterio del establecimiento de multas, lo hace a través del “*tamaño de la empresa, perjuicio o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, la intencionalidad, el grado de participación en la acción u omisión, cobro indebido, reincidencia o incumplimiento reiterado, según el caso*”¹⁷⁷.

Esta norma administrativa contiene a nivel de tipicidad, el contenido de esa voluntad en el tipo de injusto, lo que es el llamado tipo subjetivo, que es el contenido de la voluntad que rige la acción, en este sentido sería *la intencionalidad, el grado de participación en la acción u omisión, cobro indebido, reincidencia o incumplimiento reiterado*.

El artículo 233 del Código Penal, aunque no lo especifica, pero se entiende, que necesariamente el alza inmoderada de los precios es la acción específica de los

¹⁷⁷ *Ibidem*, artículo 49 de la Ley de Protección al Consumidor de El Salvador.

sujetos de vender a un precio mayor en un espacio determinado; pero puede suceder también de acuerdo a la capacidad que los impactos se den en todo el mercado, esto dependerá de la propia situación de los casos a valorar.

El legislador salvadoreño ha tipificado el delito de acaparamiento como un delito común, porque al sujeto activo que es quien ejerce la acción delictiva, la norma no le establece ninguna característica especial para ser autor del delito, y por ello el legislador ha decidido hacer la redacción “el que”, esto con la finalidad de incluir cualquier agente dentro de círculo de autores que almacenan, sustraen o retienen alimentos, artículos o productos de primera necesidad.

Pero se ha insistido en este apartado de la investigación, cuando es referida la capacidad, de que no es cualquier persona que se comporta como un agente económico que pueda tener a su orden bienes y servicios para almacenar, sustraer o retener. Aquí es donde es importante la capacidad para causar una situación de escasez.

En este marco de ideas se le debe de dar mérito y reformular al subtítulo que tiene el capítulo II del Código Penal salvadoreño, cuando menciona el contenido de mercado, libre competencia y protección al consumidor en el sentido de que para moverse en estas áreas se debe de contar con capacidad y facilidad económica y tener medios materiales sea esta una persona natural o jurídica. Debiese incluir a ambas a la vez.

Esa capacidad en el caso de las personas jurídicas se refleja en aprovechar su posición de dominio en el mercado o de varias empresas que comercializan y que se ponen de acuerdo para ocultar el producto de primera necesidad y así crear e incrementar el valor del bien escaso. Con esas mismas características, una persona natural puede estar realizando acciones de acaparamiento por lo que también debe de considerarse.

La otra situación de aquellos que están fuera del comercio necesariamente para hacer o realizar acciones de acaparamiento y luego comercializarlos, siempre tendría que tener capacidad económica para hacerlo.

El sujeto activo, el sujeto que exige una determinada conducta en el respeto a las normas establecidas dentro del mercado y la sociedad es la administración del Estado. En el caso de El Salvador en relación con la protección de los consumidores, es la Defensoría del Consumidor en coordinación con el Ministerio de Economía y en un caso penal la colaboración sería por parte de la Fiscalía General de la República¹⁷⁸, haciendo un llamado al “Auxilio a la Fiscalía General de la República”¹⁷⁹.

3.5. Elemento subjetivo y objetivo del Delito de Acaparamiento

Para llegar al elemento subjetivo del delito, es necesario plantear que el tipo del injusto no está estructurado sólo por el elemento objetivo que es descriptiva o normativa, sino que también se toma en cuenta la acción u omisión desde el punto de vista de la voluntad que tienen los sujetos de realizar una acción delictiva. En este sentido, se debe de tomar en cuenta el contenido de esa voluntad que encierra la finalidad del porqué realiza la acción, los efectos concomitantes y los medios a utilizar, ya que en el tipo objetivo de esa acción típica se determina el autor, la acción, las formas y medios de la acción, el resultado, el objeto material¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Constitución de El Salvador, Art. 193.- Corresponde al Fiscal General de la República: 1º- *Defender los intereses del Estado y de la sociedad.*

¹⁷⁹ Ley de Protección al Consumidor, Art. 59.- Los funcionarios y empleados de la Defensoría, en el ejercicio de sus atribuciones, tendrán derecho al auxilio de la Fiscalía General de la República. Cuando en el ejercicio de sus funciones, los funcionarios y empleados de la Defensoría adviertan la aparente comisión de un delito, el Presidente de la misma certificará la información obtenida y la remitirá a la Fiscalía General de la República.

¹⁸⁰ *Ibidem*, Francisco Muñoz Conde, Teoría General del Delito.

Una de las dificultades que se encuentran en el elemento subjetivo es, que por ser mucho más difusa, es un tanto difícil de probar; porque es algo de deducción nada más y no se logra ver, esto tiene como consecuencia una diferente gradación, porque puede suceder que el fin del autor coincida con el resultado prohibido, pero puede también darse de que el fin pretendido sea irrelevante desde el punto de vista jurídico-penal y es ahí donde se toman diferentes valoraciones al momento de abordarlos.

El acaparamiento es un delito de peligro, peligro concreto, el objeto material del delito en el que se proyecta la acción típica son los productos o servicios cuyo precio son alterados a través de la manipulación¹⁸¹.

En el delito de acaparamiento, el elemento objetivo en nuestra legislación salvadoreña, plantea que *“el que provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios”*, no establece en esta normativa penal salvadoreña, el sujeto o agente que provoque escasez o desabastecimiento de bienes y servicios para la vida, como lo hace la legislación peruana y colombiana.

La norma nuestra da por hecho la escasez porque no la menciona, por lógica se entiende que el alza inmoderada de los precios de primera necesidad puede ser a consecuencia de la escasez en el mercado, o de un monopolio, pero acá la norma entiende de que puede existir un alza inmoderada en los precios de productos de primera necesidad, sin que exista escasez.

El elemento de escasez en esta investigación se ha observado y estudiado que es fundamental para valorar la acción delictiva, recordemos que el inciso final del artículo 233 del Código Penal salvadoreño, contempla el realizar el delito de acaparamiento en estado de emergencia nacional o de calamidad, y ahí si se

¹⁸¹ David Saceda Domínguez, Los Consumidores en el Código Penal Español, Artículos 281 y 283, 2017.

valoraría el impacto que tiene esa acción en la escasez que provocaría dicha acción delictiva, sería una consecuencia de esos verbos rectores.

En el tipo objetivo, el acaparamiento es un delito de resultado donde se requieren acciones de almacenar, de sustraer y de retener fuera del comercio normal, alimentos artículos o productos de primera necesidad, teniendo como finalidad provocar o tener el poder de provocar el alza inmoderada de los precios, situación que alteraría el mercado y en consecuencia afectaría los derechos de los consumidores. A juicio de esta investigación no se puede ignorar la escasez, porque esos bienes o servicios que son esenciales para la sociedad, por ser productos de primera necesidad, pueden disminuir la cantidad en proporciones significativas como para alterar el mercado, y esto afecte o altere la oferta y la demanda, en el sentido de que no se puedan satisfacer las necesidades de la población.

Cuando la norma se refiere a productos de primera necesidad es entendible que son cosas o bienes imprescindibles para la existencia humana, para su mantenimiento diario, en este sentido no cabrían alimentos o cosas que no son prioritarias para la existencia humana, para su desarrollo, al respecto es un término cultural, y aunque no esté en la norma está referido a las diferentes realidades alimenticias de los países. En el caso de El Salvador, los productos de primera necesidad se entienden como los granos, aceites, frutas, vegetales y huevos.

Las acciones que configuran al delito de acaparamiento en el país, dejan de lado la relación de productos y materias primas, ésta última porque no se contempla en dicha norma. Además de ello en el elemento subjetivo del injusto tiene una deficiencia y es el hecho natural del aumento de los precios a consecuencia de la intención de desabastecer un sector del mercado, en este caso bienes primarios y alimentos, una situación que perjudica al consumidor.

¿Qué importancia tiene esta situación? La importancia radica en que, refiriéndose a la norma penal de acaparamiento, no tiene el elemento subjetivo de la intención de desabastecer, sólo plantea el elemento del aumento del precio y esto no está en relación con la persona dentro del plano subjetivo, sino que la norma lo coloca como una consecuencia de almacenar, sustraer y retener alimentos, artículos o productos de primera necesidad, y los medios comisivos serían los verbos rectores.

Algunos doctrinarios¹⁸² hablan de que el delito de acaparamiento tiene un elemento subjetivo del dolo, por el hecho de que hay una acción ulterior a calificar no de forma directa en el dolo sino como consecuencia, y es el hecho de que los sujetos persiguen primero —según la norma— la de alterar los precios habituales en el mercado, y como consecuencia el obtener un beneficio y causación del perjuicio a los consumidores¹⁸³.

A juicio de esta investigación, la estructura del delito de acaparamiento en el país se queda corto en relación a definir con exactitud el elemento subjetivo del tipo del injusto. Aparentemente, así como está la redacción del artículo 233 del CP, no deja claro la existencia del dolo, esto como conciencia y voluntad de realizar el tipo objetivo de un delito; el legislador salvadoreño sólo colocó “*provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios*”, pero en ningún momento colocó que esa provocación del alza en los precios fuera para beneficio propio o por el ánimo de lucro.

Esto en términos más claros podría dar pie a las siguientes interrogantes, ¿por qué realiza esa acción el sujeto? y ¿qué ganará con hacerlo? La norma simplemente menciona verbos rectores y el alza inmoderada de los precios, ante ello es de insistir que en el elemento subjetivo de una acción dolosa se tienen dos

¹⁸² Silvia Sánchez Jesús María, (2013), Fundamentos del Derecho Penal de la Empresa, García Caverro P. (2016), Derecho Penal Económico, parte general, Corcoy Bidasolo, M, (2019), Responsabilidad Subjetiva en la Delincuencia Socioeconómica.

¹⁸³ Ibídem, Joan Manuel Álvarez Porrás, “El Delito de Acaparamiento en el Perú”.

elementos a valorar: *i) el elemento intelectual, donde el sujeto de la acción debe saber qué es lo que hace y conocer los elementos que caracterizan su acción como acción típica, y el ii) elemento volitivo.*

Donde el actuar dolosamente no basta con el mero conocimiento de los elementos objetivos del tipo, sino que es necesario, además, el querer realizarlo; es decir, la voluntad de hacerlo y esa voluntad tiene la finalidad de una búsqueda de un beneficio económico, porque no es sólo el hecho de provocar un alza inmoderada de los productos.

Para salvar esta situación, parecería que la afirmación del conocimiento del dolo al sujeto que se le imputa se hace basada en criterios de referencia de carácter social asumidos por el Derecho Penal.

Esto tiene un problema de planteamiento, a pesar de que estaríamos hablando con esta idea de un delito difuso, que complica lo individual, pero es del conocimiento básico que las culpabilidades de las acciones al violar una norma, los sujetos deben de individualizarse, pero el que tenga el Derecho Penal un carácter social, no se justifica que la sola existencia de estas competencias de conocimiento, basten para afirmar un conocimiento fundamentado del dolo, porque esto debe de girar con base a circunstancias personales, porque de lo contrario la imputación no estaría personalizada.

Este artículo también tiene otro problema de estructura dogmática, no se toma en cuenta, un conocimiento ex ante, el cual es útil para determinar la existencia del dolo, donde el conocimiento del autor debe partir de las competencias de conocimiento que cada rol impone a su titular, ante ello es necesario además que el autor haya podido acceder a ese conocimiento en sus circunstancias personales¹⁸⁴, como por ejemplo la experiencia que tienen los sujetos en el

¹⁸⁴ Corcoy Bidasolo, y García Cavero, citado por Álvarez Porras, el Delito de Acaparamiento.

mercado y el conocimiento del mismo, sea este comerciante o no, persona natural o jurídica.

3.6. Bien Jurídico Protegido del Delito de Acaparamiento

El Derecho Penal en su conjunto, responde a principios elementales, sobre la protección a bienes jurídicos, los cuales se buscan proteger, conceptualizando este término de bien jurídico protegido¹⁸⁵.

Se observan las diferentes funciones, como el planteamiento teórico de la función limitativa, la cual explica que el bien jurídico restringe la creación de delitos, porque solo podrán crearse si incluyen un bien jurídico a proteger, y los valores que se pretenden proteger, a su vez justifican la creación del delito.

Cuando nos referimos al bien jurídico, se indica que la norma penal tiene como finalidad una función protectora de esos bienes jurídicos, esto dependerá de lo que la norma estipule como delitos y se hace a partir de una tipificación legal, en aquellos comportamientos que más gravemente lesionan o ponen en peligro esos bienes jurídicos protegidos.

Con base a ello se identifica la naturaleza del tipo y es así que se le da sentido y fundamento a la norma, porque todo tipo penal se orienta a la puesta en peligro de un bien jurídico. Cuando se pone en peligro o se amenaza ese bien jurídico existe un disvalor, existe un valor en peligro, que es necesario protegerlo.

El legislador es el que determina esos intereses, y de acuerdo con ello crea la norma para proteger ese o esos derechos, de acuerdo al principio de intervención

¹⁸⁵ Roxin (2007) citado por Joan Manuel Álvarez Porras, define al bien jurídico como “las realidades o fines que son necesarios para una vida social libre y segura que garantice los derechos humanos y fundamentales del individuo, o para el funcionamiento del sistema estatal erigido para la consecución de tal fin” (p. 449). Teniendo en cuenta esto, se comprende mejor cuál es el objeto de protección del Derecho Penal.

mínima del Derecho Penal, el proteger esos bienes jurídicos que son más importantes y tipificar los comportamientos verdaderamente lesivos o peligrosos para esos bienes jurídicos. En Derecho Penal, el bien jurídico es utilizado como un criterio de clasificación, de esa manera se fija la norma en los diferentes tipos delictivos en función de ese bien jurídico protegido.

En el caso del delito de acaparamiento, es un bien vital de la comunidad lo clasifican dentro del criterio de un bien jurídico comunitario¹⁸⁶, porque se refiere a la protección de los consumidores, es una afectación directa al orden social. La norma prevé un disvalor en la acción de los sujetos, prevé una conducta reprochable, donde el delito de acaparamiento se vislumbra como la negativa de comerciar productos, la negativa de acumular o retener los mismos con el fin de crear una situación ficticia de escasez.

Haciendo una referencia al Código Penal vigente del Perú esta norma establece el delito de acaparamiento y lo deja ver claro, *“Artículo 233.- Acaparamiento: El que provoca escasez o desabastecimiento de bienes y servicios esenciales para la vida y la salud de las personas, mediante la sustracción o acaparamiento, con la finalidad de alterar los precios habituales en su beneficio, y con perjuicio de los consumidores, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días multa”*.

En este artículo, el bien jurídico protegido son los bienes y servicios esenciales para la vida y la salud de las personas, que son establecidos por la autoridad administrativa. En este sentido, en la legislación salvadoreña el bien jurídico protegido son los alimentos, los artículos o productos de primera necesidad.

¹⁸⁶ WELZEL, Hans. *Derecho Penal Aleman, Parte General*, Traducción del Aleman por Juan Bustos y Sergio Yañez, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1970, p. 15

No se refiere la legislación penal salvadoreña a bienes esenciales para la vida y la salud, mucho menos a servicios esenciales para la vida y la salud, pero es de aclarar de que, dentro de la Ley de Protección al Consumidor, si hace referencia en el capítulo V, desarrollando un apartado de normas sobre las “Garantías y Responsabilidades Sobre Bienes y Servicios”¹⁸⁷. Esto debido al tipo de supuestos de lo que se le llama o se conoce como “leyes penales en blanco”¹⁸⁸, una norma penal que se remite a una norma administrativa.

3.7. Ejercicio de la Acción Penal en el Delito de Acaparamiento

Cuando se habla de acción penal, se está identificando la estructura que contiene el Derecho Penal en sentido subjetivo, y esto está en relación con el poder que se tiene por parte del Estado cuando, se aplica el *ius puniendi* (*acción penal*), por lo que se conceptualizaría esta idea de que el Derecho Penal en sentido subjetivo, es la facultad que tiene el Estado de castigar, definir los delitos y las penas, imponerlas y ejecutarlas.

Este poder punitivo del Estado se realiza en tres etapas, i) la creación de la norma con su supuesto de hecho y la consecuencia jurídica, ii) la imposición de la pena o medida de seguridad y iii) la ejecución de la pena o medida de seguridad. Ante ello se observa que el Estado tiene el monopolio de la fuerza y la violencia, por lo tanto, tiene el derecho a castigar, una potestad que a su vez se convierte en un deber jurídico.

El ejercicio de la acción penal constitucionalmente es una acción penal en nombre del Estado y esta es realizada por el Ministerio Público, específicamente por la

¹⁸⁷ Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, Capítulo V Garantías y Responsabilidades Sobre Bienes y Servicios, Art. 33 Garantía legal sobre bienes, Art. 33-A Ejecución de garantías, Art. 34 Alcances de la garantía, Art. 35 Responsabilidad solidaria, Art. 36 responsables, Art. 37 Responsabilidad por el correcto uso.

¹⁸⁸ Rodríguez Collao, L. (2010) indica que, es aquella disposición proveniente del Poder Legislativo (PL), para la fundación de un delito, en donde falta el supuesto de hipótesis o la sanción, motivo por el cual, es indispensable recurrir a otra disposición que la concluya. (p. 233)

Fiscalía General de la República; en este sentido resulta claro que es el Fiscal General¹⁸⁹ “Art. 193.- Corresponde al Fiscal General de la República: 4º Promover la acción penal de oficio o a petición de parte”, por medio de un fiscal adjunto, a quien corresponde la labor punitiva, es decir, la investigación y persecución del delito. Y la normativa administrativa, cuando advierte la aparente comisión de un delito, solicita auxilio a la fuerza pública¹⁹⁰, representada por la Fiscalía General de la República.

3.8. El Acaparamiento en las leyes administrativas

Refiriéndonos a lo administrativo es importante señalar que cuando nos referimos al Derecho Administrativo Sancionador, los especialistas lo colocan conforme al principio de división de poderes, la administración pública tiene la potestad para imponer castigos a los ciudadanos y es aquel derecho sancionador que corresponde utilizar a la administración pública mediante un proceso administrativo sancionador en el cual existe un *Ius Puniendi* en el poder sancionador de la administración¹⁹¹.

En el caso de El Salvador, existe una división muy clara respecto a la infracción y sanción administrativa, en el sentido de que la administración no pone ninguna sanción administrativa privativa de libertad. Sotomayor (2014), refiriéndose a Klaus Roxin, Adolfo Merkl y Manuel Rebollo Puig, plantea que las infracciones administrativas son ilícitas, se establecen castigos, precisan del elemento de la antijuridicidad material existiendo una lesión o puesta en peligro de un bien jurídico para ser sancionadas, pero las sanciones administrativas tienen que reservarse para los más leves bienes jurídicos lesionados.

¹⁸⁹ Constitución de la República de El Salvador, Art. 193.- Corresponde al Fiscal General de la República: 1º Defender los intereses del Estado y de la Sociedad.

¹⁹⁰ Ley de Protección al Consumidor, Auxilio de la Fuerza Pública Art. 59.- Cuando en el ejercicio de sus funciones, los funcionarios y empleados de la Defensoría adviertan la aparente comisión de un delito, el Presidente de la misma certificará la información obtenida y la remitirá a la Fiscalía General de la República.

¹⁹¹ García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, segunda edición, 1982, volumen II, Civitas, Madrid, pp. 155-156.

En ese mismo sentido en la sanción administrativa se precisa del dolo o la culpa para castigar, para este procedimiento administrativo sancionador caben los recursos contenciosos administrativos¹⁹², en el caso de la norma de Protección al Consumidor en El Salvador, éste contempla el trámite desde el artículo 144, donde se recibe la denuncia y el tribunal debe de resolver en un plazo de 5 días, también se establece un procedimiento simplificado artículo 144-A, luego se cita al denunciado artículo 145 y se coloca una fase probatoria artículo 146, contemplando la resolución final en el artículo 147, en este último artículo se establece que se admitirá el recurso de revocatoria y que éste se tramitará y resolverá conforme a normas del derecho común.

La función de la norma administrativa es lograr el interés público, donde debe de existir una libertad por parte del legislador para tipificar infracciones y sanciones administrativas y teniendo como limitante la norma y la composición de aquellas personas que conocen de derecho técnico administrativo para poder aplicar la normativa sancionadora, llevar a cabo el proceso y poder resolver. Ante ello éstos deben ser técnicos administrativos, personas independientes, imparciales, responsable y sometidos únicamente a la ley.

Cuando nos referimos al Derecho Administrativo Sancionador nos ubicamos en el poder que tiene el Estado, pero en relación a que esto se realiza por medio de autoridad de la administración pública y está investido de dicha potestad, que tiene el efecto de aplicación del *ius puniendi*. Donde el poder lo tienen las autoridades para un adecuado funcionamiento del poder estatal, donde existen diversos funcionarios de la administración cuya finalidad es lograr el cumplimiento de las atribuciones que se le han asignado, donde debe de hacer uso de éstas para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal¹⁹³.

En este sentido el poder que tiene el Estado se manifiesta en una serie de atribuciones, facultades, competencias, Realizándose en diversas ramas del poder y materializándose en la existencia de distintas funciones que tiene la

¹⁹² Huergo Lora, Alejandro, (2007), recursos contenciosos administrativos, PP. 16-388.

¹⁹³ C-160/1998: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-160-98.htm>

administración pública, en el caso de la protección al consumidor es la ley respectiva a la que estamos haciendo alusión.

Lo importante de esto, es que existen diversas manifestaciones de la potestad sancionadora que tiene el Estado, al respecto cuando hablamos del poder sancionador, no solamente nos dirigimos a las autoridades penales, sino que existen otras modalidades jurídicas que ostentan esa misma facultad sancionadora y este es el caso de la administrativa, la cual cumple diferentes finalidades de interés general. Esto con el objetivo de garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal¹⁹⁴.

Sobre este poder sancionador de la administración, la Corte Suprema de Justicia de Colombia se refiere a la potestad que tiene una administración sobre el *ius puniendi* y la coloca como una disciplina del orden jurídico que tiene cinco elementos de competencia o potestades específicas a saber; de mando, ejecutivas o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora¹⁹⁵. Hablamos de un modelo de separación de funciones del poder público y de acuerdo a los intereses que se pretenden proteger con cada disciplina y acá se distinguen el objeto de sanción directa de la administración de acuerdo al incremento de las funciones.

En este sentido se le da cumplimiento a nuevas actividades que aparecen en la sociedad y al ejercicio de las funciones como las de planeación, intervención de la economía, la redistribución del ingreso para garantizar la satisfacción de necesidades básicas asociada a la efectiva protección de los derechos fundamentales, en este caso bien los problemas que puedan surgir del mercado cómo es la protección al consumidor.

Y es acá donde se acepta un aumento de la actividad administrativa, donde existe la necesidad de reconocer a la administración pública ciertas facultades de sanción, en tal sentido se necesita de forma permanente una intervención de la

¹⁹⁴ C- 506/2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>

¹⁹⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>. C-214/1994.

administración con una potestad sancionadora que se les reconoce y se le permite para ejercer eficazmente las facultades de gestión.

Se puede afirmar que el poder que tiene la autoridad administrativa es otorgado por el propio legislador constitucional por lo tanto es un poder inherente que posee el Estado y que se le reconoce a la administración. Es por ello que el hecho de que la administración tenga poder para sancionar tiene como finalidad garantizar el mantenimiento del orden jurídico mediante el control de aquellas conductas contrarias al mismo, sancionando aquel incumplimiento de los mandatos de las distintas normas jurídicas que impone la administración.

El Derecho Administrativo se coloca una sanción correctiva, la correccional que se da por infracciones de los particulares a las obligaciones restricciones en materia de fiscal, Hacienda, mercado, financiera, tránsito etc.¹⁹⁶.

En El Salvador administrativamente, se cuenta con la Ley de Protección al Consumidor en El Salvador, existiendo un objetivo que se persigue por medio de la misma, en relación a la protección de los derechos de los consumidores, con la finalidad de lograr y mantener un equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores, aquellos sujetos que están utilizando el mercado para comerciar frente a los consumidores.

Una medida que contiene la normativa es la protección a los consumidores ante las prácticas abusivas¹⁹⁷, las cuales son esas actuaciones de aprovechamiento propio por parte de los proveedores hacia los consumidores en una situación de desventaja, de desigualdad o que anulen los derechos de estos últimos. En estos casos pueden darse, aumento de precios y acaparamiento de artículos de primera necesidad.

¹⁹⁶ Corte Constitucional de Colombia: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-1039-06.htm>

¹⁹⁷ Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, Prácticas Abusivas art. 18.- queda prohibido a todo proveedor: h) La utilización de cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos o artículos de primera necesidad.

Otra situación importante que contempla esta norma es que considera las acciones de acaparamiento de forma agravada, cuando existe un alza en los precios de bienes y servicios en época de escasez o calamidad pública, y aquellas relacionadas con el incumplimiento de las resoluciones dictadas por la Defensoría del Consumidor, dentro de sus competencias, para la solución de problemas generalizados de los consumidores¹⁹⁸.

La Administración que se encarga de proteger al consumidor ha valorado lo que se entiende como productos de primera necesidad, tomando en cuenta a la vez, criterios del comportamiento de mercado; es así como puede calificar varios productos, cuya finalidad es contar con un listado para el sistema de vigilancia. Los productos con mayores calificaciones son el frijol rojo, el maíz blanco, la harina de maíz, la harina de trigo y el gas licuado del petróleo, conocido como gas propano. También productos conocidos como menores: el café instantáneo, la sal, y la leche líquida y en polvo.

3.9. Descripción de la Conducta de Acaparamiento

En relación con las conductas de los sujetos, es que el mismo Estado centra su atención en la vía administrativa, sobre la figura del acaparamiento y en relación a aquellas acciones de manipulación de precios, en esa práctica de retener o comprar bienes en grandes cantidades antes de que lleguen al mercado de consumo, con la finalidad de venderlos cuando ya los precios de estos bienes resulten superiores a los actuales.

Existe por un lado aquellos sujetos que tienen la capacidad de comprar una cantidad suficiente del producto para ejercer una influencia directa y desproporcionada en el precio del mercado, además de ello cuentan con un

¹⁹⁸ Art. 49.- Ley de Protección al Consumidor de El Salvador.

desarrollo operativo que hace posible realizar esas acciones, así como con la infraestructura necesaria para ocultar los bienes.

Existen situaciones que facilitan estas prácticas de acaparamiento de los productos, como es el caso de la oferta inflexible, donde no se puede responder de forma inmediata a un aumento de los precios. Ante esta situación los comerciantes o proveedores pueden realizar aumentos leves, es decir, que para el consumidor esos aumentos sean poco sensibles, donde la cantidad demandada reacciona de manera menos que proporcional, aumenta el precio de forma leve, pero como efecto el consumidor compra en menos cantidad.

Esta situación da como resultado que la cantidad de producto demandado por parte de los consumidores se reduce menos en términos proporcionales comparado con el aumento de precios. Por otro lado, el acaparamiento puede llegar a darse en un mercado pequeño, donde es reducido el número de oferentes, donde la información es escasa o imperfecta. Ante ello, las autoridades que velan por los derechos del consumidor, constantemente ven el comportamiento del mercado, se ubican en la oferta y la demanda, y en el control de precios. Así mismo identifican con base a estos comportamientos, cualquier acción de acaparamiento.

La acción de acaparar obstruye los flujos de bienes externos en forma temporal, esto ayuda a aumentar la capacidad de los acaparadores al momento de realizar dichas maniobras, siendo determinantes para estas prácticas: i) la posición de dominio del mercado del agente económico, y b) el abuso de ese poder de dominio por medio del acaparamiento u otra práctica abusiva relevante¹⁹⁹, se debe de tener suficiente control del mercado para acaparar y lograr la finalidad del alza en los precios de los productos de primera necesidad en el mercado, por lo que existe certeza debido a su posición.

¹⁹⁹ Ley de Protección al Consumidor, Infracciones muy graves Art. 44.- Lit. e.

El acaparamiento y otras prácticas abusivas para manipular precios, en su generalidad son realizados por acciones individuales, pero además pudiera darse la actuación coordinada de varias empresas en estos casos de acuerdos entre competidores de realizar acciones para manipular los precios y realizar prácticas abusivas. Contemplado en el artículo 18, Literal h) de la Ley Protección al Consumidor y el 233 del Código Penal.

3.10. Sujetos que Intervienen

Los sujetos que intervienen son el consumidor, que son todas las personas naturales (hombre o mujer) o personas jurídicas (una sociedad) que reciben, adquieren y utilizan bienes o servicios para su propio uso y el de su entorno familiar, independientemente de quien sea la persona que se los ha suministrado, y por ello pagan un precio²⁰⁰.

Así mismo se tiene el sujeto proveedor, que es toda persona natural, institución pública, sociedad, y en general, aquel que produce, fabrica, distribuye o realiza cualquier actividad para proporcionar productos o prestar servicios al consumidor, a través de un pago de un precio²⁰¹.

Las relaciones que puedan nacer por parte del proveedor o proveedores y de los consumidores, se encuentran en el mercado mismo en los intercambios de

²⁰⁰ Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, Sujetos de la ley Art. 3.- Para los efectos de la presente ley, se entenderá por: a) Consumidor o Usuario: toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice o disfrute bienes o servicios, o bien, reciba oferta de los mismos, cualquiera que sea el carácter público o privado, individual o colectivo de quienes los producen, comercialicen, faciliten, suministren o expidan.

²⁰¹ Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, proveedor: toda persona natural o jurídica, de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, suministro, construcción, distribución, alquiler, facilitación, comercialización o contratación de bienes, transformación, almacenamiento, transporte, así como de prestación de servicios a consumidores, mediante el pago de precio, tasa o tarifa. Así mismo, será considerado proveedor, quien, en virtud de una eventual contratación comercial, entregue a título gratuito bienes o servicios.

productos de primera necesidad en este caso. En este caso se pueden dar situaciones de vulneración en las condiciones, requisitos o consecuencias por parte del proveedor en contratos o por el hecho de distribuir producto o vender al consumidor final en cualquier situación de desventaja, desigualdad o anulen los derechos de estos últimos. En este sentido, el proveedor coloca al consumidor en una situación de desventaja, de desigualdad o que anule sus derechos.

Estas relaciones están previstas en la normativa administrativa y el artículo 2 de la Ley de Protección al Consumidor es claro con relación al ámbito de aplicación, dirigiendo su atención a lo que se entiende por consumidor y proveedor²⁰².

Cuando nos referimos a ello decimos que la norma es aplicable a todas las relaciones comerciales, a toda transacción entre compradores y vendedores en la obtención de productos o servicios, a todo procedimiento por parte del proveedor para ofrecer bienes al consumidor, y acá se encuentran los alimentos de primera necesidad, o productos de cualquier naturaleza. Estas son relaciones comerciales, ya que existe una conducta de forma habitual que es realizada por el proveedor; en este sentido, la doctrina afirma que no son actuaciones eventuales o aisladas y se explica que esas acciones o actuaciones están sujetas a la Ley, ya sean acciones u omisiones.

En el caso de los proveedores con relación al acaparamiento, estos cumplen con un perfil, pero no significa que sólo los que tengan esas características lo puedan hacer²⁰³, a juicio de esta investigación, bastaría que el sujeto proveedor o proveedores tuvieran poder económico para realizar el acaparamiento de los productos.

²⁰² Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, Ámbito de Aplicación Art. 2.- Quedan sujetos a esta ley todos los consumidores y los proveedores, sean estos personas naturales o jurídicas en cuanto a los actos jurídicos celebrados entre ellos, relativos a la distribución, depósito, venta, arrendamiento comercial o cualquier otra forma de comercialización de bienes, o contratación de servicios.

²⁰³ Los Distribuidores o comerciantes, productores o fabricantes, importadores, los que prestan servicios privados, los que prestan servicios públicos, los que de manera habitual construyen y alquilan viviendas.

Finalmente considero que es importante incluir al ente o sujeto regulador, que sirve como una especie de árbitro, en las relaciones consumidor y proveedor, es el caso de la Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia de la República de El Salvador, que son parte de la Administración Pública, ya que estas están facultadas y tienen el poder para sancionar infracciones administrativas; los cuales son aquellos comportamientos contrarios a la ley que ésta califica como ilícito, es decir, aquellas conductas prohibidas por la norma o aquellas acciones que se dejan de realizar como una obligación que ésta contempla.

3.11. Tipo de responsabilidad

En la ley de Protección al Consumidor, las sanciones están medidas, entre leves, graves, y muy graves, con relación a que los sujetos utilicen cualquier maniobra o artificio para el alza de precios o acaparamiento de alimentos o artículos de primera necesidad. La normativa en comento establece multas desde 50 hasta 500 salarios mínimos mensuales urbanos para la industria, la aplicación dependerá de la gravedad de la infracción.

3.12. Comparación de la figura del Acaparamiento en el área Penal como Administrativa.

En la parte administrativa la norma prevé la figura del acaparamiento y a su vez otras prácticas abusivas de manipulación de precios. Generalmente están sujetos a sanciones administrativas, aunque existe una participación del área penal por considerarse delitos.

Ante ello existen dos formas de proceder por parte de la administración y es el caso de que después de una investigación en la Defensoría del Consumidor,

sobre cualquier práctica abusiva, éstas pueden ser enviadas al Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, o a la Fiscalía General de la República (FGR); donde se instruye al tribunal realizar los procedimientos sancionatorios e Imponer las sanciones o resolver lo que correspondan²⁰⁴.

La situación es que el Tribunal Sancionador, dentro de sus competencias puede actuar con mayor agilidad en comparación con el trabajo que realiza la FGR, por el hecho de que esta última institución en mención tiene muchas áreas de trabajo. La defensoría de protección al consumidor es especializada y sólo esos temas, de esa forma tiene la posibilidad de fomentar una interpretación y aplicación más precisa de esas leyes.

El Derecho Penal constituye una norma penal en blanco, porque son leyes que necesitan de complemento, es decir, la figura del acaparamiento en el Código Penal, necesita de la Ley de Protección al Consumidor, es esta última ley la que contiene los elementos descritos.

²⁰⁴ Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, Art. 83.- Corresponde al Tribunal: a) Instruir los procedimientos sancionatorios en materia de protección del consumidor; b) Imponer las sanciones o resolver lo que corresponda; y c) Ordenar al infractor, en los casos de afectación a intereses individuales, colectivos o difusos, la reposición de la situación alterada por la infracción, a su estado original.

CAPITULO IV

PERSECUCIÓN PENAL Y LEYES ADMINISTRATIVAS

4.1. Alcances y Aplicación de la Ley del Consumidor

El alcance y la aplicación que tiene la normativa a nivel de leyes administrativas de protección al consumidor radican en la protección de 10 derechos económicos vigentes hasta esta fecha, dentro de los que figuran: 1) Derecho a la indemnización o reintegro en entrega diferida; 2) Derecho al desistimiento en entrega diferida; 3) Derecho al cumplimiento de la garantía de productos y servicios; 4) Derecho a la protección ante cláusulas abusivas; 5) Derecho a no pagar cargos que no han sido pactados en caso de sobregiros; 6) Derecho de retracto; 7) Derecho a la protección ante cobros indebidos por productos y servicios no autorizados; 8) Derecho a pagar intereses calculados legalmente; 9) Derecho a darse de baja; y, 10) Derecho a la reversión de pagos. También protege al consumidor en relación a los contratos de adhesión del sector de telecomunicaciones, específicamente encaminados a la protección de la economía familiar en dicho rubro.

Estas leyes administrativas de protección al consumidor giran en torno a 15 leyes vigentes que se aplican y que protegen los derechos del consumidor. De esta forma se define el ámbito y alcance de actuación de la Defensoría del Consumidor y de otras instituciones.

Se cuenta con la Ley de Sociedad de Seguros, que tiene como finalidad regular la constitución y el funcionamiento de las sociedades de seguros y la participación de los intermediarios de seguros, con lo que se busca el desarrollo de dicha actividad.

La Ley de Telecomunicaciones que contiene las normas de las actividades de dicho sector, específicamente la regulación del servicio público de telefonía, la explotación del espectro radioeléctrico y el acceso de recursos esenciales.

Ley de Protección al Consumidor que protege los derechos de los consumidores a fin de lograr el equilibrio, la certeza y la seguridad jurídica de las relaciones con los proveedores.

La ley de creación del Consejo Nacional de Energía que tiene como finalidad establecer la política y la estrategia que promuevan la eficiencia en el sector energético. La Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito que establece un marco jurídico del sistema, regulando las relaciones que se originan entre todos los participantes del sistema.

La ley de regulación de los servicios de información sobre el historial de crédito de las personas que garantiza los derechos del consumidor relativos a las confiabilidades y el manejo de los datos de los mismos. La Ley de Creación del Sistema Salvadoreño para la Calidad, que contempla actividades de evaluación y certificación de bienes y servicios que realizan las entidades respectivas.

La Ley contra la Usura tiene la finalidad es prohibir prevenir y sancionar las prácticas obsoletas, para proteger los derechos de propiedad deposición de las personas, evitar abusos económicos y patrimoniales de los usuarios o consumidores.

La Ley de Medicamentos, que busca garantizar la institucionalidad que asegure y permita el acceso con un registro de calidad, disponibilidad, eficiencia y seguridad de los medicamentos, así como de los productos cosméticos para toda la población.

En este sentido siempre es importante identificar que se está protegiendo la seguridad de la salud de las personas, pero a su vez se trata de proteger el bolsillo de los consumidores, evitando con ello cualquier abuso que pueda llegar a darse o cualquier producto que se quiera estar escondiendo con la finalidad de acapararlo.

La Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional, cuya finalidad es regular la posesión de buena fe, comercialización y transferencia de dominio de cualquier título. La Ley de Fomento, Protección y Desarrollo para la Micro y pequeña Empresa pretende estimular este sector.

La Ley de Firma Electrónica que equipara la firma electrónica simple y la firma electrónica certificada con la firma autógrafa. La Ley para facilitar la Inclusión Financiera, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (que regula el procedimiento en las controversias que pueden darse en relación con la legalidad de los actos de la administración pública). Finalmente se tiene la Ley de Procedimientos Administrativos que reconoce el carácter general y uniforme de los procedimientos que corresponde seguir a la administración pública.

El acaparamiento es una acción prohibida a todo proveedor y es definida como cualquier maniobra o artificio para la consecución del alza de precios, el acaparamiento de alimentos o artículos de primera necesidad y de servicios esenciales, situación agravada con infracciones que tienden al alza de precios y al acaparamiento de bienes y servicios en época de escasez y calamidad pública.

De lo anterior se infiere que, en la prestación de cualquier servicio, puede existir algún aumento de precio por parte de los proveedores hacia los consumidores, para ello no es necesario que exista acaparamiento; y la normativa, marco legal que tiene la Defensoría del Consumidor es manejada por ellos de esta forma.

Según un informe brindado por la Defensoría del Consumidor sobre la protección general de estos derechos, hasta el año 2020 se tenían 69, 498 atenciones brindadas; 5.4 millones en general de casos recuperados a favor del consumidor. Esto indica que el 30% de las resoluciones de casos están relacionados a los 10 derechos económicos, 3.2 millones fueron recuperados en la solución de casos individuales, mientras que dos millones en la solución de casos colectivos²⁰⁵.

²⁰⁵ Defensoría del Consumidor, Gobierno de El Salvador, Tutela de los Derechos Económicos del Consumidor, 2019-2020.

La protección general de estos derechos según la Defensoría del Consumidor tiene dos componentes importantes: el primero es la finalidad de fomentar los diversos sectores de la producción, pero a su vez defender el interés de los consumidores; en segundo lugar, hay un interés por la ordenación de la vida económica.

En relación con los derechos de los consumidores, sobre precios en mercados y tiendas de mayoristas, en bienes de consumo, lo que hace la Defensoría es monitorear los precios de los productos cuyas categorías son las frutas, los granos básicos, los huevos, las carnes y las verduras²⁰⁶.

Según datos de la Defensoría del Consumidor, en el año 2020 proporcionó 89,826 asesorías a consumidores (en noviembre 7,832 y en diciembre 7,072), mientras que las denuncias sumaron 11,373 (registrándose en noviembre 1,152 y en diciembre 1,019). Entretanto para el año 2021, las atenciones brindadas en asesorías rondaban la cantidad de 88,690 y las denuncias totalizaron 13,709²⁰⁷.

La siguiente tabla ha sido elaborada con base a los resultados del informe anterior.

Acción	2020: enero a diciembre	2021
Asesorías proporcionadas	89,826	7,832 (en noviembre) 7,072 (en diciembre) 88,690 (de enero a diciembre)
Denuncias	11,373	1,152 (en noviembre) 1,019 (en diciembre) 13,709

²⁰⁶ Artículo 58, Literal K), de la Ley de Protección al Consumidor, de El Salvador.

²⁰⁷ Datos del sistema de reclamaciones de la Defensoría del Consumidor, 2022. El Salvador.

Las atenciones según el sector, de enero a diciembre del 2021, han sido créditos: 27.36 %; telecomunicaciones: 16.91 %; artículos del hogar: 9.26 %; servicios: 8.34%; agua potable: 7.92 %; energía eléctrica: 5.62 %; electrodomésticos: 3.79%; hidrocarburos. 3.57 %; ahorros: 2.57 %; encontrándose también las atenciones por motivos —acumuladas de enero a diciembre del año 2021—, cobros, cargos y comisiones indebidas: 30 %; incumplimiento de contrato u oferta: 24.13 %; sobreendeudamiento plan de pagos: 10.46 %; mala calidad del producto o servicio: 8.39 %; incumplimiento de garantía: 5.82 %; cláusulas abusivas: 4.77 %; derecho de retracto y desistimiento de compra: 3.70 %²⁰⁸.

En cuanto a las denuncias y gestiones cerradas de enero a diciembre del año 2021, contempla 15, 275 denuncias en general; por avenimiento: 10, 676; denuncias cerradas por razones de oficio: 5; conciliación:1, 654; desistimiento: 767; falta de ratificación y prevención: 947; Tribunal sancionador: 1, 226; gestión:26²⁰⁹.

La Defensoría del Consumidor en la práctica visita todos los sectores que están prestando un servicio o comerciando bienes. Entre los registros que lleva esta institución figuran: el nombre del sector, nombre comercial, la dirección, el departamento, municipio, razón social, y el nombre del artículo que se coloca ya sea por el hallazgo encontrado, es decir, por la situación, o una sanción por la infracción que se ha cometido.

La característica es que en la sanción o hallazgo, se coloca el número del artículo, de la Ley de Protección al Consumidor, por ejemplo según datos de la Defensoría del Consumidor se han sancionado a varios restaurantes, y en donde lo que se repite es el producto vencido que está contemplado en el artículo 14 de dicha ley, en el caso de supermercados son casos de productos con etiquetado en idioma distinto al castellano contemplado en el artículo 27; asimismo se ven registros sobre almacenes de ropa y zapatos y tiendas de conveniencia, en las cuales se ha

²⁰⁸ Ibídem, Datos del Sistema de Reclamaciones de la Defensoría del Consumidor, 2022. EL Salvador.

²⁰⁹ Ibídem, Sistema de Reclamaciones de la Defensoría del Consumidor, 2022. El Salvador.

infringido el artículo 31 literal a), ilícita que atente contra la dignidad de la persona y el literal b), siempre en el mismo artículo sobre publicación engañosa o falsa: así mismo la información de promociones contemplado en el artículo 30 de dicha norma.

Se tienen otras sanciones en el caso de los restaurantes, como el incumplimiento a las obligaciones previas a la contratación por comercio electrónico, contemplado en el artículo 21-A; se han sancionado bajo esta misma base normativa, al sector de estética y belleza, de igual forma hay sanciones con base al artículo 21-B, que contempla el incumplimiento a las obligaciones durante y posterior a la contratación por comercio electrónico. Todas estas son las sanciones más comunes y repetidas que se registran en los procesos de monitoreo realizados por la Defensoría del Consumidor.

Existen otras situaciones como por ejemplo las sanciones a tiendas de mayoristas, relacionadas con obstaculizar las funciones de información, vigilancia e inspección de la Defensoría del Consumidor, artículo 44 literal f), así como por productos sin fecha de vencimiento contemplado en el artículo 28.

Otras situaciones que se han detectado en restaurantes, es la falta de precios a la vista contemplado en el artículo 27; además, se han encontrado aumento de precios aplicado en relación con la Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito, contemplado en el artículo 35 literal d), de la ley en mención; y de igual forma la constatación de precio contemplado en el artículo 43 b) de la Ley de Protección al Consumidor.

En El Salvador, en los últimos años y con la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor, solamente se tienen dos casos en el que se ha seguido un procedimiento para aplicar la figura del acaparamiento, contemplado en el artículo 18 literal h, LPC²¹⁰ conjuntamente con el delito de acaparamiento contemplado en

²¹⁰ Ley de Protección al Consumidor, Prácticas abusivas Art. 18.- Queda prohibido a todo proveedor: h) Utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de: alimentos, artículos de primera necesidad y de servicios esenciales; (2). (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2005).

el Código Penal²¹¹; el procedimiento es que después de la investigación que realiza la Defensoría del Consumidor, los casos de estas prácticas abusivas pueden ser enviados al Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor o a la Fiscalía General de la República, esto según sea cada situación registrada y con base a las pruebas recabadas.

En el caso de la figura del acaparamiento, si en el procedimiento administrativo se considera que puede existir delito de acaparamiento, lo investigado se envía a la fiscalía.

En el año 2008, la Defensoría del Consumidor detectó irregularidades en 6 de 37 empresas de mayoreo que se dedicaban a comercializar frijol en el país²¹², al final solamente se investigó a una de ellas por acaparamiento en el frijol rojo. La Defensoría del Consumidor en este caso determinó que 3 comerciantes habían incurrido en prácticas de acaparamiento, al mostrar un aumento del 58 % y 187.3 % en sus inventarios sin un incremento proporcional en sus ventas en julio de 2008; esto se comparó con años anteriores. Estos 3 comerciantes tenían el 40 % del inventario nacional sobre ese producto²¹³.

En junio del año 2009, este caso fue desestimado por la fiscalía alegando que las 3 empresas no habían negado la venta de producto, aunque sí habían estado vendiendo a un precio superior de lo normal, pero que a pesar de ello el producto estuvo siempre disponible en el mercado.

Este análisis que realiza la fiscalía sobre este caso contradice al artículo 233 del Código Penal que establece que cuando se almacenen alimentos, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza

²¹¹ Código Penal de El Salvador, Acaparamiento Art. 233.- El que almacenare, sustrajere o retuviere fuera del comercio normal, alimentos, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, a juicio de la autoridad administrativa competente, será sancionado con prisión de tres a cinco años. (42).

²¹² Defensoría pide a FGR investigar posible acaparamiento de frijol; texto puede ser consultado a la página web: <https://www.laprensagrafica.com/economia/Defensoria-pide-a-FGR-investigar-posible-acaparamiento-de-frijol-20140814-0041.html>

²¹³ Amy Ángel, Fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor en la Identificación de Prácticas Abusivas. (El Salvador: 2009)

inmoderada de los precios, a pulso de la autoridad administrativa competente, será sancionado con prisión de 3 a 5 años.

No existió congruencia por parte de la fiscalía en su trabajo de persecución del delito, de igual forma no se respetó a la institución administrativa de la Defensoría del Consumidor²¹⁴. Este caso nunca pudo ingresar al sistema o a los tribunales de lo Penal, porque los fiscales del caso consideraron que no existía ningún delito que perseguir.

El segundo caso que se encontró es sobre el gas licuado propano que consumen las familias salvadoreñas para cocinar. La Defensoría del Consumidor envió un informe a la Fiscalía General de la República para efecto de que se iniciara una investigación penal, pero nunca hubo ninguna respuesta oficial²¹⁵.

La Defensoría del Consumidor recibió por parte del Ministerio de Economía, una denuncia en la que una de las cuatro compañías mayoritarias que estaba autorizada para vender gas licuado propano, había restringido la venta de cilindros de 25 libras, pese a que en ese momento recibía un subsidio estatal. Se interpretó como una medida de presión para que se aumentara el precio de la venta.

La Defensoría del Consumidor realizó una inspección, en la cual se determinó que las ventas de ese día fueron casi nulas, aunque había gas disponible; se envió un informe a la FGR, pero nunca se siguió ningún proceso penal.

El 21 de abril del presente año, la Dirección de Hidrocarburos y Minas realizó una inspección de verificación de los precios del gas licuado propano, encontrando que ese establecimiento estaba cobrando \$87.00 centavos arriba del precio del tambo de 25 libras, el más utilizado por parte de la población salvadoreña²¹⁶.

²¹⁴ Defensoría del Consumidor espera FGR actúe sobre supuestos delitos, texto puede ser consultado a la siguiente página web: <https://www.laprensagrafica.com/economia/Defensoria-del-Consumidor-espera-FGR-actue-sobre-supuestos-delitos-20141018-0033.html>

²¹⁵ *Ibíd.*, Amy Ángel, (El Salvador: 2009)

²¹⁶ Caso puede ser consultado a la siguiente dirección YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=aar87uKFWEU>

La Defensoría del Consumidor ha desarrollado un sistema de vigilancia de mercados para todos estos productos de primera necesidad, a pesar de que con ello no se descarta la investigación de denuncias de acaparamiento en otros productos, figura que casi no es utilizada en el sistema administrativo y penal salvadoreño. En cuanto a los productos que más consumen los salvadoreños, se encuentran el frijol rojo, el maíz blanco, la harina de trigo y el gas licuado.

El acaparamiento es descrito por la norma administrativa en El Salvador como una práctica abusiva, en la cual se almacena, sustrae y retiene el producto, y a su vez busca elevar el precio, a pesar de que se han encontrado casos al respecto, éstos no han sido judicializados hasta este momento, mucho menos se ha creado jurisprudencia en instancias superiores.

Esta situación nos lleva a repensar de qué forma se puede entender la figura del acaparamiento, ya que podría darse el caso de que esta figura es un tanto difícil de identificar y probar; porque los productos pueden tener un alza, pero a su vez ese mismo producto puede encontrarse en cualquier tienda o mercado.

Situaciones como éstas pudieran estar afectando la aplicación de la norma sobre el delito de acaparamiento. No se sabe si se tiene en este caso, mucha norma y poca aplicación; es decir, que la norma misma se vuelve inoperante o estamos hablando de una necesidad de repensar este delito, de conceptualizarlo y/o contextualizarlo para que el mismo sea efectivo.

4.2. Comportamiento del Ilícito de Acaparamiento en las Leyes Administrativas

Es de hacer notar que en todos los monitoreos que ha realizado la Defensoría del Consumidor no se ha identificado ningún hallazgo, ni se ha impuesto ninguna sanción relacionada con la figura del acaparamiento, no se ha reflejado ningún hallazgo o sanción de acaparamiento. Es un dato importante porque a pesar de que esta figura jurídica se contempla dentro de la norma administrativa tiende a

ser inoperante, no se utiliza, no hay ningún caso al respecto ni ningún hallazgo que perseguir en relación a esto en nuestros días.

Esa situación fue confirmada por la Defensoría del Consumidor cuando se solicitó información estadística relacionada con la figura del acaparamiento, desde el año 2017 hasta el año 2021; solicitud de información pública número 06-02- 2022, en donde se hace saber que la Secretaría del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, comunica que se realizó una revisión en el sistema interno en correlación al requerimiento interpuesto, pero que, sin embargo, en el período consignado por la persona solicitante, no hay casos con la figura del acaparamiento, documento que sería anexado.

La Defensoría del Consumidor se caracteriza por su sistema de vigilancia. La situación se vuelve compleja cuando se trata de construir un sistema de vigilancia de mercado para los bienes de primera necesidad; en este sentido el diseño y construcción de un mecanismo para prevenir algún desabastecimiento que se pueda llegar a dar o algún aumento de precios, es insuficiente ya que no deja de ser una mera actividad, es decir, de inspección de los negocios, las bodegas o los mercados; por lo que es necesario realizar un seguimiento especial, incluyendo indicadores en un sistema y sus fuentes²¹⁷.

Finalmente es de aclarar que según datos obtenidos por la Corte Suprema de Justicia en procesos que ha llevado la Sala de lo Contencioso Administrativo, se han identificado sanciones, pero estas han sido fundamentadas con base al artículo 44 literal e), de la Ley de Protección al Consumidor de forma específica, aunque se haya relacionado el artículo 18 literal h.

De ello se desprende que sean sanciones de las prácticas abusivas en perjuicio de los intereses económicos de los consumidores, mediante la utilización de maniobras para lograr la consecución del alza de precios de productos de primera necesidad.

²¹⁷ Amy Ángel, Fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor en la Identificación de Prácticas Abusivas. (El Salvador: 2009)

La aplicación del artículo para determinar la sanción por parte del Tribunal Sancionador es clara y sin lugar a dudas, la explicación que da el mismo. Según el Tribunal encaja con este articulado relacionándolo con el artículo 18 literal h), pero la aplicación —nuevamente se insiste en ello— que ha sido por el artículo 44 literal e).

4.3. Persecución Penal del delito de Acaparamiento en los Juzgados del Municipio de San Salvador, con competencia Penal.

Si durante los últimos 14 años, la aplicación de la figura de acaparamiento en El Salvador han sido solo dos casos, que han logrado llegar a la Fiscalía General de la República, pero ninguno de los dos fue judicializado, en consecuencia, no existe ningún caso de delito de acaparamiento judicializado en la actualidad en el país.

Se solicitó información a la Fiscalía General de la República sobre procesos del delito de acaparamiento, de enero 2016 hasta diciembre 2021, con relación a:

- La cantidad de casos, independientemente de la forma de ingreso del delito de acaparamiento (Art. 233 PN), a nivel nacional, desagregado por año y departamento.
- Los casos judicializados (que se haya presentado requerimiento) por el delito de acaparamiento (Art. 233 PN), a nivel nacional, desagregado por año y departamento.
- Los casos con resultados en cualquier etapa del proceso, por el delito de acaparamiento (Art. 233 PN), a nivel nacional, segregado por año, departamento y resultado.

La solicitud fue la No 97-UAIP-FGR-2022 y la resolución fue la siguiente: *no se encontraron registros en nuestro sistema automatizado institucional, en el periodo por el delito requerido.*

4.4. Jurisprudencia existente de los últimos 5 años sobre el delito de Acaparamiento.

La jurisprudencia internacional con relación al acaparamiento es un poco escasa. Se tiene una sentencia en Colombia por acaparamiento del año 2000 según registros, por el hecho de no expender combustible; medida que, según la jurisprudencia, era una conducta que conllevaba la alteración del orden público, donde hubo un amotinamiento de un grupo de personas en la estación de servicio, pues al no expenderse el combustible se vieron afectados los intereses de los usuarios.

Se demostró que el actor acaparó el combustible sin causa justificada, la sanción que se le dio al infractor fue administrativa, basada en una multa hasta por 300 veces el valor de un salario mínimo legal mensual vigente en Bogotá, al momento de su imposición. Aunque es de considerar que, agregado a ello, pudo haber una sanción penal, previstas en el título 7° del Código Penal, fue una situación que en este caso no procedió.

La parte demandada apeló, y la sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, modificó la resolución relativa a la multa impuesta al actor; dicha modificación fue de que se pasó de (300 a 100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la imposición de la sanción²¹⁸.

Hay otros ejemplos de casos de jurisprudencia siempre a nivel internacional sobre el acaparamiento. Un caso de 2 hermanos en Estados Unidos que fueron inculcados por el gobierno estadounidense en febrero del año 1985, por manipulación e intento de impulsar los precios de contratos de futuros de plata en 1939 1980. Mientras en Japón se conoció de un caso sobre la manipulación del mercado internacional del cobre en el año 1986 y 1996.

²¹⁸ Jurisprudencia, LTM10. 050.887, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia delegada para la protección del consumidor, acaparamiento, sanción por no expender combustibles. 03/08/2000. Número radicado, CE-SEC1-EXP2000-N5928. Origen Consejo de Estado, tipo de resolución sentencia, sección primera, Colombia.

Otro caso se reporta en febrero del año 2004. La entidad British Petroleum (BP), apuesta por un mercado principal de gas propano en Estados Unidos, con la finalidad de evitar el precio a perjuicio de otros participantes en el mercado.

Otro ejemplo en el año 2007, en México, son las investigaciones sobre 40 empresas comercializadoras de maíz, por acusaciones de acaparamiento responsable del alza de precios del grano en el país²¹⁹.

En lo que a nuestro país concierne, se tiene alguna jurisprudencia al respecto. El primer proceso de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, data del año 2011. El segundo el 12 de agosto de 2019.

Es un proceso (466-2011), contencioso administrativo que fue promovido en contra del Tribunal Sancionador de la Defensoría del consumidor, ya que según el relato de la parte actora en noviembre del año 2010, el presidente de la Defensoría del Consumidor interpuso denuncia ante el Tribunal Sancionador, en contra del su representado, imputándole la comisión de infracciones a los artículos 44 letra e), el cual está referido a introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales y organizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores. Este literal está relacionado con el artículo 18 literal h), que es a la prohibición de utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos, artículos de primera necesidad y de servicios esenciales, ambos de la Ley de Protección al Consumidor.

La sanción interpuesta fue una multa por la cantidad de USD\$ 37,000 de los Estados Unidos de América por la infracción del artículo 44 literal e) de la Ley de Protección al Consumidor. La parte actora apeló esta resolución señalando como vicios de ilegalidad de los actos administrativos impugnados como la vulneración al debido proceso y a la seguridad jurídica, y la violación al principio de congruencia. La Sala admitió dicho recurso.

Al final la Sala de lo Contencioso Administrativo falló declarando que no existían vicios de ilegalidad alegados por la parte actora, por medio de la cual se había

²¹⁹ *Ibidem*, Ángel Amy (2009).

sancionado con multa por la cantidad de USD\$ 37,000 de los Estados Unidos de América, por la infracción del artículo 44 literal e), de la Ley de Protección al Consumidor, declarando sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por la parte actora, confirmó la condena en costas a la parte actora conforme al derecho común, extendió la certificación de la sentencia a la autoridad demandada y al Fiscal General de la República y devolvió el expediente administrativo a su oficina de origen.

Segundo proceso contencioso administrativo (464-2011), que fue promovido en contra del Tribunal Sancionador de la Defensoría del consumidor, ya que según el relato de la parte actora en julio del año 2011, el presidente de la Defensoría del Consumidor interpuso denuncia ante el Tribunal Sancionador en contra del su representado, imputándole la comisión de infracciones al artículo 44 letra e), el cual está referido a introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales y organizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores, este literal relacionado con el artículo 18 literal h) referido a la prohibición de utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos, artículos de primera necesidad, y de servicios esenciales, ambos de la Ley de Protección al Consumidor.

La sanción interpuesta fue una multa por la cantidad de USD\$ 30,000 de los Estados Unidos de América por la infracción del artículo 44 literal e), de la Ley de Protección al Consumidor.

La parte actora apeló esta resolución señalando como vicios de ilegalidad de los actos administrativos impugnados, vulneración al debido proceso y a la seguridad jurídica, al no valorar la prueba incorporada por su representada en el procedimiento sancionatorio, e incorporar prueba que no fue proporcionada por ninguna de las partes de dicho procedimiento, consistente en cifras del Ministerio de Agricultura Forestal de Nicaragua.

Otro vicio que consideró la parte actora es la violación al principio de congruencia, en virtud de que las mesas evaluado por Tribunal sancionador, cuál análisis del

comportamiento del mercado de frijol no guardan relación con los meses denunciados por el presidente de la Defensoría del Consumidor, y en la resolución final impugnada en el proceso se citó un análisis económico que reflejaba el balance para frijol rojo y frijol que será, una crisis de producción en el área centroamericana en el segundo semestre del año 2010.

Al final la Sala de lo Contencioso Administrativo falló declarando que no existían vicios de ilegalidad alegados por la parte actora, por medio de la cual se había sancionado con multa por la cantidad de USD\$ 30,000 de los Estados Unidos de América, por la infracción del artículo 44 literal e), de la Ley de Protección al Consumidor, declarando sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por la parte actora, confirmó la condena en costas a la parte actora conforme al derecho común, extendió la certificación de la sentencia a la autoridad demandada y al Fiscal General de la República, y devolvió el expediente administrativo a su oficina de origen.

Tercer proceso contencioso administrativo (291-2011), que fue promovido en contra del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, ya que según el relato de la parte actora en mayo del año 2011, el presidente de la Defensoría del Consumidor interpuso denuncia ante el Tribunal Sancionador, en contra del su representado, imputándole la comisión de infracciones al artículo 44 letra e), el cual está referido a introducir cláusulas abusivas en los documentos contractuales organizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores, este literal relacionado con el artículo 18 literal h), que es a la prohibición de utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos, artículos de primera necesidad, y de servicios esenciales, ambos de la Ley de Protección al Consumidor.

La sanción interpuesta fue una multa por la cantidad de USD\$ 77,990.40 de los Estados Unidos de América por la infracción del artículo 44 literal e), de la Ley de Protección al Consumidor, la parte actora apeló esta resolución señalando como vicios de ilegalidad de los actos administrativos impugnados, vulneración al derecho de igualdad, a la libre contratación, a la libertad económica y a la

seguridad jurídica, aduciendo que la autoridad administrativa determinó erróneamente el posicionamiento del mercado de la infractora.

Otro vicio que consideró la parte actora es la violación al debido proceso y al derecho de defensa, alegando la parte actora una indebida valoración de la prueba y una nulidad de pleno derecho por denegar la práctica de una inspección requerida por su mandante.

Otro vicio, según la parte actora, se dio cuando no se realizó en legal forma el nombramiento de los inspectores de la Defensoría del Consumidor ni haber notificado el mismo. Además, se alegó que no se trataba de un caso de intereses colectivos ni difusos, por lo que era necesaria la interposición de una denuncia por los consumidores afectados.

Al final, la Sala de lo Contencioso Administrativo falló declarando que no existían vicios de ilegalidad alegados por la parte actora, por medio de la cual se había sancionado con multa por la cantidad de USD\$ 77,990.40 de los Estados Unidos de América, por la infracción del artículo 44 literal e), de la Ley de Protección al Consumidor, declarando sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por la parte actora, confirmó la condena en costas a la parte actora conforme al derecho común, extendió la certificación de la sentencia a la autoridad demandada y al Fiscal General de la República y devolvió el expediente administrativo a su oficina de origen.

CAPITULO V

DERECHO COMPARADO RELATIVO AL ILÍCITO DE ACAPARAMIENTO

5.1. Estudio y comportamiento del Delito de Acaparamiento en la Legislación de España

En la Constitución española se consagra en el artículo 51²²⁰, la protección a la defensa y derecho del consumidor. Establece que *“los poderes públicos garantizarán la defensa de los Consumidores y Usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”*.

Establece que *“los poderes públicos promoverán la información y la educación de los Consumidores y Usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos en los términos que la ley establezca”*. “En base a lo antes dicho la ley regulará el Comercio Interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.

Con base a ello y para dar cumplimiento al mandato constitucional, se crea la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios²²¹. En esta Ley se contemplan principios y directrices vigentes en materia de protección al consumidor, y todo ello está relacionado con la Comunidad Económica Europea, la cual también busca y tiene como finalidad en esta materia proteger a los consumidores y usuarios, dotarlos de instrumentos legales de protección y defensa de los mismos.

Esta última idea es fundamental porque las relaciones en el caso de España y la Unión Europea, como la de todos los países miembros, se fundamentan en las

²²⁰ Constitución Española, vigente y actualizada, (España: Palacio de las Cortes, a Veintisiete de Diciembre de Mil Novecientos Setenta y Ocho), Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, puede ser consultado a la siguiente dirección web: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

²²¹ Ley 26/1984, de 19 de julio, (España: Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios).

bases jurídicas constitucionales de la protección de los consumidores en la Unión Europea, siendo que se tiene la idea de una integración comunitaria, la cual se aplica a circunstancias de favorecimiento o afectación a todos los países.

Existe una resolución del Consejo de las Comunidades Europeas, de 1975, relativa a un programa preliminar de la comunidad económica europea para una política de protección e información de los consumidores²²².

Con ello, la Comunidad Europea dejaba en claro la preocupación por consagrar el Estado como promotor de la economía, pero a la vez de la justicia social, en una construcción del Mercado Común, aplicando aquella idea del tratado de Roma en relación a que “sin consumidores, simplemente no hay mercado”.

La legislación española afirma que cuando se habla de Consumidores y Usuarios sobre la protección y defensa de los mismos, no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos de competencia cercanos o conexos. En este sentido introduce el derecho Mercantil, Penal o Procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior.

Como ejemplos podemos mencionar aquellas normas sobre delitos relativos a productos de consumo masivo, precisando los artículos 363, 364 y 365 del Código Penal de España, de los delitos contra la salud pública, como la figura sobre el ilícito de sustancias nocivas para la salud o productos químicos que puedan causar estragos, arts. 359 y 360 el Código Penal español, farmacológicos, arts. 361 y 362 de la misma base legal o legislación penal especial en materia de delitos de alteración de precios.

Con relación a los delitos de alteración de precios en España se dio una ley sobre acaparamiento el 26 de octubre de 1939, integrada por los decretos leyes de 30 agosto de 1946 y 27 de septiembre del mismo año. Dicha norma del 26 de octubre de 1939 surgió a raíz del conflicto de la guerra civil que tuvo lugar en España entre

²²² No 92/16, Diario Oficial de las comunidades europeas, resolución del Consejo de 14/04/1975.

los años 1936 y 1939, la cual fue fundamental para proteger el régimen de abastecimiento²²³.

La norma en su artículo primero define y a la vez castiga el delito de acaparamiento, contemplando que los que con el fin de elevar sus precios acaparen cualquier género de mercancías serán castigados con la pena de presidio mayor y multa del duplo al quíntuplo del valor de los géneros acaparados.

Asimismo, se refiere al acaparamiento en lo que fuere a cosas alimenticias, vestidos, combustibles, medicamentos u otros objetos de primera necesidad o de materias precisas para su obtención o preparación se impondrá la pena personal establecida en el párrafo anterior.

Contemplaba que estas mismas penas se impondrán a los acaparadores de piensos, forrajes y de todo género de sustancias necesarias a la sustentación de los animales destinados al cultivo de las tierras o a la alimentación humana, el artículo 3 de esa misma norma contemplaba una sanción para los que elevaran abusivamente los precios legítimos de las mercancías, aún sin que existiera acaparamiento²²⁴.

Se promulgó una ley para la represión del agio arrendaticio del 27 de abril de 1946, esta norma es importante porque es de índole socioeconómica y tocó el problema de la escasez de viviendas, contrarrestando todo tipo de conductas agiotistas, se consideraban que estos comportamientos graves delictivos recaían sobre objetos de primera necesidad como la vivienda y que llegaban a afectar el orden público, por ello era necesario acudir al ordenamiento penal para conseguir la erradicación de los mismos²²⁵.

²²³ Santiago B Brage Cedán, (España: Legislación penal especial en materia de delitos de alteración de precios).

²²⁴ Ley de 26 de octubre de 1939, (España: Disponiendo las Sanciones por Acaparamiento de Mercancías como Retención de Productos Fabricados y Elevación Abusiva de Precios), documento puede ser consultado a la siguiente dirección web: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/307/A06175-06177.pdf>

²²⁵ Ley de 27 de abril de 1946, (España), documento puede ser consultado en la siguiente dirección web: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1946/118/A03086-03086.pdf>

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios que está vigente en España, se fundamenta entre sus objetivos: a) Establecer, sobre bases firmes y directas, procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios; b) Disponer del marco legal adecuado para favorecer el desarrollo óptimo del movimiento asociativo en este campo; Declarar los principios, criterios, obligaciones y derechos, que configuran la defensa de los consumidores y usuarios.

La legislación española del Código Penal vigente, en el capítulo XI contempla los delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores. En la sección 3era., artículo 281, contempla los delitos relativos al mercado y a los consumidores: No 1), es donde se plasma el delito de acaparamiento, a pesar de que el artículo establece *“el que le trajere del mercado materias primas o productos de primera necesidad con la intención de desabastecer un sector del mismo, de forzar una alteración de precios, o de perjudicar gravemente a los consumidores será castigado con la pena de prisión de uno a 5 años y multa de 12 a 24 meses”*.

En el No 2), del mismo artículo, continúa desarrollando, que se impondrá la pena superior en grado si el hecho se realiza en situaciones de grave necesidad o catastróficas, es decir, que ahí la pena se agrava. Este artículo coincide con nuestra legislación, en el caso que la infracción también se agrava “cuando existe un alza en los precios o acaparamiento sobre bienes y servicios en épocas de escasez o calamidad pública” art. 49, Inc. 2, LPC de El Salvador y artículo 233 Inc. 2 del CP de El Salvador, “cuando se cometiera el delito en estado de emergencia nacional o calamidad pública será sancionado con prisión de cuatro a 6 años”.

En lo que hay divergencia es en el verbo rector, que es el tipo básico.

En El Salvador utilizamos el término de *acaparamiento* y en España se utiliza el verbo *detrajere*, los componentes de tipificación son los mismos, sacar del mercado materias primas o productos de primera necesidad, desabastecer al mercado, alterar el precio y perjudicar a los consumidores. Este delito tipificado de

esa forma protege los consumidores de forma mediata e inmediata, protege también el propio mercado de materias primas o productos de primera necesidad.

5.2. Estudio y comportamiento del Delito de Acaparamiento en la Legislación de Costa Rica

En el caso de Costa Rica existen obligaciones hacia el comerciante. El Estado ejerce este control por medio de la Ley de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, una normativa que establece que son obligaciones del comerciante y el productor, con el consumidor, Literal h), abstenerse de acaparar, especular, condicionar la venta y discriminar el consumo²²⁶.

En este sentido dicha normativa contempla la prohibición de todas las acciones orientadas a restringir la oferta, dentro de lo que incluye el abastecimiento; de igual forma, dicha norma contempla la circulación o la distribución de bienes y servicios. En esto se delega a la Comisión Nacional del Consumidor, la cual debe sancionar tales acciones sin perjuicio de las potestades que también tenga la Comisión para promover la competencia, de conformidad con el artículo 24 inciso d), que establece lo siguiente: *sancionar los actos de restricción de la oferta, son prohibiciones contempladas en el artículo 36 literal a).*

Las prohibiciones son: *que se sustraigan, adquieran, almacenen, oculten o retengan bienes intermedios o finales como de uso o consumo interno, superiores a los necesarios para el giro normal de la actividad, con el fin de provocar escasez o alza en el precio, salvo que se trate de insumos requeridos para satisfacer necesidades propias de la empresa o que, por causa ajena al interesado, no se puedan tranzar, esto incluye lo que es la figura del acaparamiento.*

²²⁶ Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, (Costa Rica: Ley No 7472. La Gaceta, 1995)

En el Código Penal de Costa Rica, la figura del acaparamiento está contemplada dentro de la del agiotaje, artículo 238. Dicho artículo establece que será reprimida con prisión de seis meses a tres años o con treinta a cien días multa, la persona que con el propósito de obtener un lucro inmoderado para sí o para un tercero, tratara de hacer alzar o bajar el precio de mercaderías, valores o tarifas mediante negociaciones fingidas, noticias falsas, acaparamiento, destrucción de productos o mediante convenios con otros productores, tenedores o empresarios.

En dicho artículo existe un agravante en el sentido de que la pena se elevará en un tercio si se lograre la alteración de los precios, y en el doble, si en el caso se tratara de artículos alimenticios de primera necesidad, se logre o no la alteración de sus precios.

Es de hacer notar en este artículo que, basta con el solo hecho de realizar acciones para lograr una alteración en los precios de primera necesidad, en tal caso no es necesario consumir el acto, bastaría sólo con las acciones previas encaminadas al aumento de precios²²⁷.

Es importante mencionar que la Ley de Protección del Consumidor en Costa Rica, fue la primera regulación especial sobre el consumidor. En dicha normativa se contemplaba la fijación de precios por la vía de regular los porcentajes de utilidad y los precios máximos para bienes y servicios, así mismo se introdujeron normas sobre la publicidad engañosa como manteniendo las sanciones establecidas en normativas anteriores²²⁸.

En el año de 1983 se crea la Comisión Coordinadora de la Protección del Consumidor con la finalidad de orientar las acciones administrativas, civiles y penales en la protección de los consumidores. En el año 1994 se crea la Ley de

²²⁷ Código Penal de Costa Rica, (La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica ley 4573, 970).

²²⁸ Espinoza blanco, Ana lucía, el consumidor es ocupe la jurídica en Costa Rica, I-9. Texto puede ser consultado a la siguiente dirección web: http://derechocomercial-cr.com/yahoo_site_admin/assets/docs/Tema_I_-_Introduccion_-_2012-07-12.201145705.pdf

Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor ley 7472 del 20 de diciembre, este texto es el vigente en Costa Rica en la actualidad, texto tratado en este trabajo²²⁹.

En el artículo 50 de la Constitución de Costa Rica se consagra un Estado Social de Derecho, esto crea un principio de obligación del Estado para garantizar el mayor bienestar a todos los habitantes del país. En este sentido, el Estado está organizado con la finalidad y sobre la base de una estimulación en la producción y un reparto de riquezas sobre la base de un Estado de Bienestar Social. Esto implica la trascendencia que tiene el Estado o el poder del mismo, frente al mercado.

La Sala de lo Constitucional de dicho país se ha pronunciado sobre el inciso primero del artículo en comento, *“el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, el cual encierra el principio de Justicia social, como esencia misma del sistema político y social que ha construido el país, definido esto como un Estado Social de Derecho*²³⁰.

Dicha característica se ha profundizado en el hecho de la intervención pública en la economía, establecida por la Sala Constitucional, expresa que esta situación está legitimada constitucionalmente con la consagración constitucional del Estado social, una intervención subsidiaria como corresponde en una economía social de mercado. Con ello la sala lo que hace es determinar los alcances que tiene la intervención pública en la economía, amparada en la justicia social y en una intervención subsidiaria por parte del Estado.

La normativa constitucional se caracteriza por mantener líneas claras de bases estructurales sobre la libertad del mercado, pero a su vez la protección de los consumidores. El artículo 46 de la Constitución contempla que *“son prohibidos los*

²²⁹ ibídem, (Espinoza blanco, 2012).

²³⁰ Sentencia No 1441-92 de 2 de junio de 1992. (Costa Rica, Sala Constitucional).

monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria”.

A su vez contempla, en el inciso segundo, fundamentando aún más estos principios que *“es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora”*. En el inciso final del artículo en comento, literalmente contempla: *“que los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo.*

*El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias*²³¹.

El estado de Costa Rica, con estos principios, genera seguridad jurídica sobre el bienestar de los consumidores, pero aún va más lejos que eso, contemplando en la Constitución la seguridad y el Bienestar Social sobre el mercado y nos garantizan una libertad económica, fundamentándola en su normativa, pero no a costa de un perjuicio a la sociedad.

En este sentido es consecuente, porque constitucionalmente contempla el reconocimiento a los consumidores y usuarios, en relación con la salud, al ambiente, a la seguridad e intereses económicos.

El Estado de Costa Rica también cuenta con una norma de defensa del consumidor²³². El objetivo de esas leyes es *“proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, Mediante la prevención, la prohibición, de*

²³¹ Reforma de Ley número 7607 del 29 de mayo de 1996.

²³² Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor No 7472, (La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica), el texto puede ser consultado a la siguiente dirección web:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20presente,otras%20restricciones%20al%20funcionamiento%20eficiente

monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas”.

El artículo 27 de dicha ley contempla que *“se prohíben todas las acciones orientadas a restringir la oferta (abastecimiento), la circulación o la distribución de bienes y servicios. La Comisión nacional del consumidor debe sancionar tales acciones sin perjuicio de las potestades que también tenga la Comisión para promover la competencia”.*

a) Se sustraigan, adquieran, almacenen, oculten o retengan bienes intermedios o finales, de uso o consumo interno, superiores a los necesarios para el giro normal de la actividad, con el fin de provocar escasez o alza en el precio, salvo que se trate de insumos requeridos para satisfacer necesidades propias de la empresa o que, por causa ajena al interesado, no se puedan transar **(acaparamiento)**.

Y el artículo 43 de dicha norma establece que “son obligaciones del comerciante y el productor, con el consumidor, las siguientes: h) **Abstenerse de acaparar**, especular, condicionar la venta y discriminar el consumo.

Finalmente es de hacer notar que en esta pandemia, el Estado de Costa Rica, emitió una nueva normativa sobre la determinación de precios de los productos de primera necesidad en los casos de emergencia nacional, desde la perspectiva del contexto nacional y de emergencia por la presencia del coronavirus (Covid-19), puso su interés en la necesidad de trabajar para crear mejores protocolos de atención en esta pandemia, con relación a las amenazas nacionales y transnacionales relacionadas con los cambios climáticos, las catástrofes naturales, el terrorismo y demás situaciones de emergencia.

Con la finalidad , en el caso de la emergencia del coronavirus Covid-19, de una regulación para evitar sobreprecios y garantizar el acceso a estos productos, evitando la incertidumbre en la población ante este contexto de pandemia; manifiesta el Estado que es razón suficiente de esta situación de emergencia para

incrementar los niveles de temor y precauciones dentro y fuera de las fronteras de dicho país, mencionando que los productos de primera necesidad pueden ser insumos médicos especializados, alimentos enlatados, o cualquiera dentro de una combinación difícilmente de índole taxativa²³³.

Esta normativa ha generado la posibilidad de garantizar el acceso a los productos necesarios, a un precio justo y dentro de la posibilidad del mercado, estableciendo sanciones para quienes aprovechan esta situación para cometer actos irregulares y pongan en riesgo la salud y la integridad de la población por medio del acaparamiento o sobrepuestos injustificados²³⁴.

5.3. Análisis y comparación de las legislaciones relacionadas.

En las similitudes que encontramos, en la norma española y la costarricense, en lo que corresponde al derecho de los consumidores, es que en ambas está consagrado el derecho de los consumidores desde la norma constitucional, asimismo vemos que estas normas son similares a las de El Salvador, porque la norma constitucional contempla el derecho de los consumidores.

Otra situación que caracteriza tanto a España como Costa Rica es que ambos tienen una norma que se encarga de la defensa de los consumidores; en el caso de España, la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios, en el caso de Costa Rica, se tiene la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. En El Salvador también tenemos la Ley de Protección al Consumidor.

²³³ Determinación de precios de los productos de primera necesidad en caso de emergencia nacional, (Costa Rica, Asamblea Legislativa, 24 de marzo de 2020). Expediente número No 21.846

²³⁴ *Ibíd*em, (Costa Rica, Asamblea Legislativa, 24 de marzo de 2020). Expediente número No 21.846.

En el Código Penal de España, de Costa Rica y de El Salvador se contempla el delito de acaparamiento.

Dentro de las diferencias que tenemos con la Comunidad Europea está la visión de mercado. En España, a pesar de contar con una economía libre de mercado, el Estado vela constantemente por la protección del consumidor y trata de hacerlo de manera eficiente. A pesar de que hay un mercado libre, la función social para estos países en relación con la protección de los derechos de sus ciudadanos es alta.

En el caso de Costa Rica hay elementos de fondo con relación a la protección del consumidor. Este país fundamenta desde su Constitución un estado de seguridad y Bienestar Social sobre el mercado, consagra desde la Constitución un estado social de intervención subsidiaria.

En el caso del Salvador existen esfuerzos por proteger el derecho a los consumidores, pero es un mercado libre puro y eso contrarresta el trabajo que pueda realizar el estado para proteger a la sociedad, lo cual sería una seguridad frágil.

Otra diferencia es que, en el caso de España, el verbo que utiliza este país para contemplar el acaparamiento es el verbo de “traer”, como tipo penal; pero las descripciones de los siguientes incisos reflejan las mismas acciones y la misma tipicidad que tiene El Salvador.

CONCLUSIONES

El Estado de El Salvador se ha comprometido con organismos internacionales y con normas internacionales para garantizar el derecho a la alimentación, por ello está obligado a generar y desarrollar políticas integrales que perfeccionen métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos para toda la población.

El Salvador carece de un entorno político, social y económico propicio para garantizar la seguridad alimentaria y sostenible, al no adoptar políticas y prácticas participativas de desarrollo alimentario, fundando sus políticas de forma limitada en la Ley de Protección al Consumidor.

La protección del derecho humano a la alimentación en El Salvador se desarrolla de manera deficiente, porque está fundamentada en instituciones como la Defensoría del Consumidor y en la idea de que los consumidores afrontan desequilibrios que se generan en el mercado, situación en donde el Estado ve el problema de la falta de alimentación de forma superficial; y bajo la responsabilidad de la población como consumidora, evitando compromisos de soluciones estructurales a dicho problema.

Las dimensiones sociales, humanas y estructurales están claras en las normas internacionales, pero no así en el Estado de El Salvador; ya que la cultura jurídica, política, social y económica que impulsa el país es sobre la base del desentendimiento en garantizar de forma integral el derecho humano a la alimentación.

El derecho humano a la alimentación no está reconocido en la Constitución de la República de El Salvador; lo que trae como consecuencia la falta de reconocimiento, cumplimiento y garantías de este derecho en la judicialización del mismo, cuando es violado.

Cuando existen problemas de tierras en El Salvador, relacionado con el derecho fundamental a la alimentación, la justiciabilidad o jurisdiccionalidad es inexistente; porque siempre estos casos son conocidos en juzgados de lo Civil, perdiéndose la visión de derecho humano de alimentación y donde es subsumida por el derecho común.

Existe falta de sensibilidad en los jueces sobre el reconocimiento al derecho humano a la alimentación, porque el sistema que tenemos y al cual estamos acostumbrados no ve y no tiene la capacidad de visualizar otros caminos apegados a derechos humanos para valorar problemas como el derecho a la alimentación.

La visión que tiene el sistema jurídico de El Salvador sobre conflictos agrarios relacionados con el derecho humano a la alimentación es patrimonialistas civilista y no se basa en la seguridad, el derecho y la soberanía alimentaria.

El derecho humano a la alimentación trata de solucionarse en El Salvador a través de reclamos administrativos en una administración pública, siendo la base de actuación la política de precios y el monitoreo de los mismos.

Actualmente la actuación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador, es inexistente al momento de manifestarse sobre la garantía en el cumplimiento del derecho humano a la alimentación.

En los últimos dos años, El Salvador ha realizado altos montos de importaciones de granos básicos, siendo ésta su política de impulso, de proyectos y de programas, así como de propuestas para garantizar el derecho, la soberanía, y la seguridad alimentaria en el país.

El Salvador se aleja mucho de los niveles de medición que exigen los organismos de vigilancia y cooperación internacionales sobre la garantía del derecho humano a la alimentación.

Los indicadores alimentarios que miden la disponibilidad, la accesibilidad a la alimentación de los pueblos, las mediciones nutricionales y las mediciones del

estado de salud de la población, en el Estado de El Salvador son casi inexistentes, son vulnerables o no se conocen.

Con base a los registros que tiene la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, El Salvador se encuentra dentro de los países que tienen una inseguridad alimentaria de moderada a grave.

El índice del costo de la canasta básica en relación con el salario mínimo durante los últimos diecinueve años en El Salvador ha tenido el costo más alto, incrementando el costo aún más durante los últimos 3 años, lo que aumenta también el costo de la vida de la población salvadoreña.

La última encuesta realizada a hogares con miembros recientemente emigrados de estudio, encontró que en casi el 50% de los hogares en El Salvador se padecía de inseguridad alimentaria.

En una de las pocas intervenciones por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en El Salvador, ésta ha afirmado que el país ha experimentado un preocupante y desalentador retroceso en las más sustanciales formas de avanzar en el reconocimiento expreso del derecho a una alimentación adecuada.

En relación al ilícito penal de Acaparamiento, tipificado y sancionado en el at. 233 Pn. se puede verificar que no se estipula ninguna cuantía, en cuanto a los artículos o productos de primera necesidad, que debe de tenerse al momento de acaparar los productos, para considerarse un delito, resumiéndolo solo en las acciones y en los verbos penales.

La cuantía en los productos, considero que es indispensable para determinar la competencia de conocimiento, cuando se da el Acaparamiento, pues con la investigación se ha determinado que la misma se ventila por la vía administrativa o por la vía penal.

Además, el delito de acaparamiento utiliza palabras como “provocando o pudiendo provocar”, implicando con ello que al momento de tipificar la acción delictiva se tengan ideas vagas o palabras que generan duda.

En la Ley de Protección al Consumidor de El Salvador, toda especulación se encuentra dentro de la figura del acaparamiento, para conectarla con el delito de esta misma figura en relación con el Código Penal salvadoreño.

El delito de acaparamiento en el Código Penal salvadoreño no especifica dolo, es decir la intención que tiene el sujeto activo para almacenar, sustraer o retener alimentos, artículos o productos de primera necesidad, pues la misma norma solamente contempla el provocar o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios, se aleja de la visión de la intención de los sujetos que podría ser un enriquecimiento indebido y el aumento de ganancias.

El Estado salvadoreño debería de tomar en cuenta que las acciones que tengan el interés de alterar los precios, de provocar escasez y de obtener lucro en perjuicio de la colectividad, son criterios de previsibilidad y diligenciamiento objetivos; situación que, al considerarse en la norma, tendría como finalidad ordenar y delimitar los procesos causales jurídicamente relevantes, identificando con ello la acción del delito de acaparamiento en una imputación objetiva.

El delito de acaparamiento puede tener una base de tráfico o influencia en el Estado mismo, porque los productos pueden ser retirados del mercado a través de un depósito, alquiler o por medio de otros contratos que no impliquen adquisición; constituyendo estos un tipo penal de mera conducta de ejecución instantánea con efectos duraderos, situación que debería de admitir también la tentativa.

Con la investigación se ha podido determinar que tanto la norma administrativa como la penal no dan conceptos de que se entiende por “alimentos, artículos o productos de primera necesidad”, no se especifica a qué tipo de productos o alimentos se está refiriendo, por lo que podría verse afectada la aplicación de la norma, porque no se tiene claridad de los conceptos antes relacionados.

Es más solamente en el Código de Salud en su art. 82, se establece que son los alimentos, pero no se determina cuáles son los de primera necesidad, como además en el Código de Familia cuando hacer relación a alimentos, pero en forma general, no se especifica cuáles son los de primera necesidad; por lo que no se encuentra en ninguna normativa nacional; lo que se ha manifestado en esta investigación en cuanto a los artículos de primera necesidad, es por derecho comparado o doctrina legal

Tanto la norma administrativa como la norma penal no incluyen las materias primas necesarias para elaborar los productos de primera necesidad, situación que solo contiene el producto elaborado o finalizado. Por lo que existe una limitación del margen de investigación del mercado en relación con el delito de acaparamiento.

Dentro del concepto de artículos o productos, no se incluye la noción de servicios en la legislación penal salvadoreña, situación que en el vocabulario económico sí se contempla. En este sentido, la norma salvadoreña podría estar perdiendo eficacia al no estar en armonía con el mercado.

Al no tener claro el delito de acaparamiento sobre incorporar acciones de negocios o actos delictivos cometidos con engaños a fin de obtener un beneficio propio para sí o para terceros, ésta queda desprovista de eficacia porque la norma se refiere directamente al alza inmoderada de los precios sin tomar en cuenta las prácticas frecuentes de la obtención de beneficio.

La norma penal sobre el delito de acaparamiento no establece si solamente deben de ser personas que ejerzan el comercio de productos de primera necesidad o son aquellas que, en un determinado momento comercian otros productos.

Según el trabajo que realiza la Defensoría del Consumidor en la prestación de cualquier servicio por parte de los proveedores, puede existir algún aumento de precio en los productos, sin necesidad de que se esté cometiendo acaparamiento.

Es de mencionar, que existe una Ley de Comercialización y Regulación de Precios, que la aplica el Ministerio de Economía; pero la Defensoría del Consumidor en su art. 58 que se refiere a Competencia, en su literal c) Fijar y modificar los precios máximos de los bienes intermedios y finales de uso o de consumo y de los servicios en caso de emergencia nacional; y f) realizar inspecciones.

Según registros sobre las denuncias y atenciones atendidas por la Defensoría del Consumidor, no se encuentra ninguna denuncia en relación con la figura de acaparamiento.

De acuerdo con reportes sobre las denuncias y atenciones atendidas por la Defensoría del Consumidor, no se encuentra ninguna sanción en relación con la figura de acaparamiento.

La Defensoría del Consumidor tiene como componentes fundamentales el fomentar los sectores de producción bajo la libre oferta y demanda del mercado liberal, la defensa de los intereses de los consumidores y la ordenación de la vida económica.

En El Salvador se ha aplicado la figura del acaparamiento en 2 casos, en el que se ha seguido el procedimiento contemplado en el artículo 18 literal h), de la LPC, juntamente con el delito de acaparamiento contemplado en el Código Penal salvadoreño.

Se ha aplicado el delito de acaparamiento, siendo desestimada por la Fiscalía General de la República de El Salvador, mientras que en otras circunstancias se ha considerado que no ha existido ningún delito que perseguir.

La Fiscalía General de la República de El Salvador ha analizado que no existe el delito de acaparamiento, cuando el producto de primera necesidad se ha vendido a un precio superior de lo normal en el mercado, porque no se ha negado la venta del producto.

La Defensoría del Consumidor y la Fiscalía General de la República han confirmado que en los últimos cinco años no existe ningún registro en El Salvador sobre la figura y el delito de acaparamiento.

La Defensoría del Consumidor, por medio del tribunal sancionador, han impuesto condenas pecuniarias en los años 2010 y 2011 y la Sala de lo Contencioso Administrativo en El Salvador, ha confirmado las condenas y han identificado sanciones solamente relacionadas y fundamentadas con base al artículo 44 literal de la Ley de Protección al Consumidor, esto se relaciona en el capítulo IV de esta investigación.

RECOMENDACIONES

El Estado de El Salvador para asegurar y garantizar el Derecho Humano a la Alimentación, debe de cumplir con cuatro pilares fundamentales: *disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, consumo de alimentos y utilización biológica*. Además debe incorporar el Derecho Humano de la Alimentación a la Constitución de la República, para que este sea reconocido como derecho y protegido cuando se este violentando.

El Estado de El Salvador debe crear y desarrollar políticas alimentarias eficaces y sostenibles en el tiempo, transformar la estructura productiva, donde se garanticen y protejan los principios de derechos humanos.

Para garantizar la seguridad, la soberanía y el derecho a la alimentación por parte del Estado de El Salvador, se requiere de soluciones integrales, claras, sustentables y sostenibles. Los gobiernos deben de ser los garantes de este derecho, sobre la base de políticas.

A fin de garantizar el derecho humano a la alimentación en El Salvador, la medida de importación masiva de alimentos debe de tener un lugar secundario; por lo que se debe de impulsar y facilitar la producción interna a escala nacional.

Todo cambio e impulso de políticas sociales implementadas por el Estado de El Salvador, deben de estar basadas en estudios técnicos que contemplen su impacto, su finalidad y los supuestos beneficiarios.

El Estado debe de implementar y desarrollar políticas integrales-sobre la base de condiciones necesarias de autosuficiencia en materia de alimentos para toda la población.

Las políticas de privatización no incluían políticas públicas ni marcos regulatorios de protección al consumidor.

La reglamentación de la liberalización del mercado, la desregulación de los precios y la falta de políticas públicas en relación con la protección al consumidor, trajeron como consecuencia el encarecimiento de todos los productos y servicios básicos de la población en El Salvador.

En toda la década de los años 90, la labor que realizaba la Dirección de Protección al Consumidor fue ineficaz, limitada, e insuficiente para proteger al consumidor; demostrando de esa manera, que no era prioridad para el gobierno de ese momento la protección de estos.

La fuente del nacimiento de la Dirección General de Protección al Consumidor es el mercado libre, en este sentido difícilmente pueden protegerse de forma integral a los alimentos.

Siendo que en la visión principal de esta norma radica en la idea de un mercado libre, la profundización en la protección de la población sobre los alimentos es imposible de implementarse desde este sistema.

El concepto de consumidor es multidisciplinario, relacionado con aspectos dogmáticos de Derecho Penal, elementos sociales, elementos de organización y funcionamiento de políticas públicas, elementos de Derecho Administrativo sancionador, elementos de protección supraindividuales y elementos de derecho difuso.

El bien jurídico protegido de protección al consumidor es multivariado, desde la protección a la vida, la salud pública, el patrimonio, la libertad y la propiedad hasta la promoción y protección de los derechos económicos y sociales; el bienestar y los intereses del Estado.

El Estado salvadoreño para proteger de forma efectiva el derecho a los consumidores en el país, debe de fundamentar sus políticas en un régimen económico de justicia social y de protección a la dignidad del ser humano, para hacer efectivo su compromiso constitucional del reconocimiento a la defensa de los consumidores.

La normativa penal salvadoreña dentro debería de estipular alguna cuantía sobre los productos en el delito de acaparamiento para considerarse un delito.

La tipificación del delito de acaparamiento en el Código Penal debería de evitar palabras que contengan ideas vagas o que generen duda.

El Código Penal de El Salvador debería de identificar la especulación y el delito de acaparamiento como figuras jurídicas.

El delito de acaparamiento en el Código Penal salvadoreño debería de especificar el elemento del dolo, para valorar los elementos de enriquecimiento indebido y aumento de ganancias.

El Estado salvadoreño debería de tomar en cuenta que las acciones que tengan el interés de alterar los precios, de provocar escasez y de obtener lucro en perjuicio de la colectividad, son criterios de previsibilidad y diligenciamiento objetivos; situación que al considerarse en la norma tendría como finalidad ordenar y delimitar los procesos causales jurídicamente relevantes, identificando con ello la acción del delito de acaparamiento en una imputación objetiva.

El delito de acaparamiento en el país debería de valorar en conceptos como el tráfico o influencia en el Estado mismo, aquellos productos que pueden ser retirados del mercado a través de un depósito, alquiler o por medio de otros contratos que no impliquen adquisición, siendo estos un tipo penal de mera

conducta de ejecución instantánea con efectos duraderos, situación que debería de admitir también la tentativa.

Tanto la norma administrativa como la penal en El Salvador deberían de identificar o señalar que se entienden por “artículos o productos de primera necesidad”, a los que tendría que aplicarse el delito de acaparamiento.

La norma administrativa y la penal deberían de incluir dentro de sus descripciones, las materias primas necesarias para elaborar los productos de primera necesidad, para aumentar el margen de investigación del mercado en relación con el delito de acaparamiento.

Dentro del concepto de artículos o productos debería de incluirse la noción de servicios en la legislación penal salvadoreña, para articularla con el mercado y realizar más efectiva la persecución.

La normativa penal debería de incorporar acciones de negocios o actos delictivos cometidos con engaños con la finalidad de obtener un beneficio propio para sí mismo o para terceros.

La norma penal sobre el delito de acaparamiento, debería de establecer que el sujeto activo no solamente pueden ser aquellas personas que ejerzan el comercio de productos de primera necesidad, sino a todas aquellas personas que tengan la capacidad de realizar el delito de acaparamiento, que posean poder económico, sean estas individuales o colectivas, que estén dentro o fuera del comercio o aquellas que comercien con otros productos.

La norma penal salvadoreña debería de dejar claro en el delito de acaparamiento, el elemento objetivo y subjetivo, para evitar las situaciones de alza inmoderada en los precios de los productos de primera necesidad, incorporando en el artículo 233 Pn. el elemento de la escasez, la cual es fundamental para valorar la acción delictiva y debe de ser considerado, no solo tomar en cuenta el alza inmoderada de los precios, tal como se regula en otros países.

Se debería de quitar el requisito de procesabilidad, que establece el art. 233 Pn cuando dice *..”a juicio de la autoridad administrativa”*; debe conocerse de este delito, por parte de la Fiscalía General de la Republica, quien es el ente encargado del ejercicio de la acción penal y de las investigaciones, según mandato Constitucional, de oficio o por denuncia; pues se ha determinado en la investigación que es la Defensoría del Consumir que da aviso a la FGR, cuando después de una investigación administrativa y con sanción pecuniaria se determina que hay indicios del delito de Acaparamiento, remiten a dicha institución para que inicie las investigaciones, las cuales han sido desestimadas.

En la persecución del delito de acaparamiento tanto la Defensoría del Consumidor como la Fiscalía General de la República, deberían de trabajar sobre la base y fundamento de la protección social de la población salvadoreña.

El Estado de El Salvador debería de hacer mérito al reconocimiento que hace sobre el derecho de protección al consumidor desde la Constitución, reestructurando dicha protección desde un estado de bienestar en relación con el derecho humano a la alimentación.

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

1. Fuentes bibliográficas

Análisis a la Ley de Protección al Consumidor por la Defensoría del Consumidor. Araujo Grande, M. Paulina. *La Nueva Teoría del Delito Económico y empresarial en Ecuador (1ª. ed.)*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y publicaciones, 2014.

Álvarez J., Luis. Fernando. (1980). «Comentarios al título VII del Nuevo Código Penal: delitos contra el orden económico social». *Revista De La Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas*, (50), 28-40. Recuperado a partir de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/5688>.

Álvarez Moreno, María Teresa. *La Protección Jurídica del Consumidor en la Contratación en General (Normas imperativas y pactos al respecto)*. Madrid, España: Editorial Reus, 2015.

Brage Cedán, Santiago B. *Legislación penal especial en materia de delitos de alteración de precios*. Granada, España: Editorial Comares, 2001.

Bojic Bultrini, Dubravka. *Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación*. Supervisada por Margret Vidar y Lidija Knutd con aportes de Isabella Rae. Roma: Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación, 2012. Edición PDF.

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018-2028*. El Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Cotier, Jean Pierre y Morón, Cecilio. *Hojas de Balance de Alimentos*. [Archivo PDF] <https://www.fao.org/3/ah833s/Ah833s07.htm>

Daniel Andrés, Mercado Rilling. *Protección Penal del Consumidor*. Chile, Valdivia: 2003. Tesis.2003. Edición en PDF.

Fernández Fredes, Francisco. *La Nueva Institucionalidad de la Protección de los Derechos de los Consumidores en nuestro País a partir de la Ley N.º 19.955*. Lima, Perú: Anuario de Derechos Humanos, 2005.

Heinisch, Claire. Soberanía alimentaria: *un análisis del concepto*. Francisco Hidalgo; Pierril Lacroix; Paola Román. Comercialización y soberanía alimentaria, en SIPAE, pp.11-36, 2013, 978-99-78-99-53-7-2.

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989- 1994*. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, 1990.

Mir Puig, Santiago y Julio César Faira (Ed). *Introducción a las Bases del Derecho Penal* (2da. Ed.). Buenos Aires-Montevideo de IB de F. (2003).

Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra: 20º período de sesiones. Tema 7 del programa, Obligaciones y violaciones, Nº 15. 26 de abril a 14 de mayo de 1999.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. (2005).

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Derecho a la Alimentación. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. New

York: Comisión de Derechos Humanos, 61° periodo de sesiones, tema 10 del programa provisional. 24 de enero de 2005.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. Roma: Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. 13-17 noviembre, 1996.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO en El Salvador. San Salvador, El Salvador: Marco de Programación de País 2016-2020.

Ovalle Favela. José. *Derechos del Consumidor* (1.a. ed.). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Colección Nuestros Derechos.2000

Percy, García Caverro. *Derecho Penal Económico-Parte general*. Lima, Perú: Grijley, 2007.

Programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores. (1975). *Journal officiel des Communautés Européennes*, N °C92 del 25 de abril de 1975 Traducción no oficial.

Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Editado por elaleph.com. México: EMU. Grandes de la Literatura, editores mexicanos unidos, s.a., 1999.

Recasens Siches, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho, Derecho Subjetivo como Pretensión*. México: Porrúa, 1997.

Saceda Domínguez, David. *Los Consumidores en el Código Penal Español, Artículos 281 y 283*. País Vasco: Universidad del País Vasco, 2017.

Van haren, Jennie. *PRO-ACT: Respuesta al fenómeno de El Niño en el Corredor Seco de Centroamérica- El Salvador*. (2019).

Vivero Pol, José Luis., Scholz Hoss, Vera. y García Cebolla, Juan Carlos. *La Justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre.2008

Welzel, Hans. *Derecho Penal Alemán, Parte General*, Traducción del alemán por Juan Bustos Ramírez y Sergio Yañez Pérez. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1993.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Normas básicas sobre derechos humanos*. (1997). 1-188.

Conde Muñoz, Francisco. *Teoría General del Delito* (2da. ed. reimpresión). Colombia: Santa Fe de Bogotá: TEMIS, S.A. 1999.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Respalda los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

García de Enterría, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, segunda edición, 1982, volumen II, Civitas, Madrid, pp. 155-156.

Huergo Lora, Alejandro, (2007), recursos contenciosos administrativos, PP. 16-388.

2. Fuentes electrónicas

Ángel, Amy. *Fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor en la Identificación de Prácticas Abusivas*. El Salvador: 2009.
<https://amyangel.webs.com/acaparamiento.pdf>.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Internacional para las Migraciones (OMI), Organización de Estados Americanos (OEA) y Programa Mundial de Alimentos (PMA). *Seguridad Alimentaria y Emigración. Por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala, y Honduras*, agosto 2017. En: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019633/download/?_ga=2.265230415.1150603882.1652295281-779900053.1652295281

Defensoría del Consumidor. *Memoria de labores. 2004-2009. 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020*. San Salvador, El Salvador. Disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dc/documents/memorias-de-labores>

Durand Carrión, Julio, *El Código de Protección y Defensa del Consumidor, Retos y Desafíos Para la Promoción de Una Cultura de Consumo Responsable en el Perú*. Lima Perú: Revista de Actualidad Mercantil, 2016). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/actualidadmercantil/article/view/14958/15492> Durand Carrión, Julio Baltazar.(2010).

Determinación del Derecho del Consumidor como Disciplina Jurídica Autónoma. Derecho & Sociedad, (34), 69-81. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13329>

Espinoza Blanco, Ana Lucía. El consumidor y su Tutela Jurídica en Costa Rica, I-9 <http://www.derechocomercial-cr.com>. Edición en PDF: http://www.derechocomercial-cr.com/yahoo_site_admin/assets/docs/Tema_I_-_Introduccion_-_Sala_Constitucional_-_Res_1441-92.204223033.pdf

Figueroa Pedraza., Dixis. 2003. «SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR». RESPYN Revista Salud Pública y Nutrición 4 (2). <https://respyn.uanl.mx/index.php/respyn/article/view/109>.

Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA. Invertir en la Población Rural, El Salvador. Informe Anual 2020. <https://www.ifad.org/es/ar2020/>

FUSADES- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (2021). *Informe de Coyuntura Económica a mayo 2021*. Disponible en: <http://fusades.org/publicaciones/informe-de-coyuntura-economica-a-mayo-de-2021>

Gobierno de El Salvador, Defensoría del Consumidor, *Tutela de los Derechos Económicos del Consumidor, 2019-2020*. San Salvador, El Salvador: Defensoría de El Salvador. <https://www.transparencia.gob.sv>. Disponible en archivo PDF.

Goig Martínez, Juan Manuel. *Aproximación a la regulación y contenido del derecho a una alimentación adecuada*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (España), Facultad de Derecho: RDUNED: Revista de Derecho UNED, 22, 183-228. (2018) <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:RDUNED-2018-22-7050>

Guillén Caramés, Javier. *El Marco Jurídico de la Política Comunitaria de Protección de los Consumidores*. La revisión del Tratado de la Unión Europea-TUE. Disponible en archivo PDF: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:19124/MjcoPcons.pdf>

Iniciativa de Ley de Recursos Hídricos. San Salvador, El Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), El Salvador y Ministerio de Obras Públicas y Transporte, junio de 2021. Disponible en archivo PDF: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/correspondencia/D1FE560D-0A54-44F1-9CC9-EC0151C221C1.pdf>

Manzanal, Mabel. y González, Fernando. (2010). *Soberanía Alimentaria y agricultura familiar*. Revista Estado y Sociedad, Realidad Económica, n. 255, 1 de octubre/ 15 de noviembre de 2010. Academia: https://www.academia.edu/12429249/Soberan%C3%ADa_alimentaria_y_agricultura_familiar

Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. New York: Asamblea General. A/RES/2200 (XXI), Artículo 27. 3 de enero de 1976. Disponible en archivo PDF: https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf

Naciones Unidas (2016). Directrices Para la Protección del Consumidor, Nueva York y Ginebra, 2016, – 220 – UNCTAD/DITC/CPLP/MISC/2016/1, disponible en archivo PDF: https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf

Naciones Unidas, Asamblea General “Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación”, presentado por el Secretario General, A/69/275 (7 de agosto de 2014). <https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Informe%20program%C3%A1tico%20de%20la%20relatora%20Hilal%20Elver.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. *Indicador 2.1.2 de los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible*. En: <https://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/212/es/>

Organización Internacional del Trabajo-OIT. *COVID – 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en El Salvador*. (2020). Disponible en

archivo PDF. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755521.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. *El Estado de los Recursos de Tierras y Aguas del Mundo Para la Alimentación y la Agricultura, La Gestión de los sistemas en situación de riesgo*. España: Ediciones Mundi-Prensa, 2012. <https://www.fao.org/3/i1688s/i1688s.pdf>

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. (2016). *Cuarto Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*. San Salvador, El Salvador. Agosto 20196. Disponible en: <https://www.pddh.gob.sv/wp-content/uploads/2017/02/Cuarto-Informe-sobre-el-estado-del-derecho-a-una-alimentacion-adecuada-en-El-Salvador.pdf>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. 17 de noviembre de 1988 [Archivo PDF]. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

Real Decreto Legislativo 1/2007. *Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*. Madrid, España: Ministerio de la Presidencia, 16 de noviembre de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2007/11/16/1/con>

Resolución del Consejo, de 14 de abril de 1975, relativa a un programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores (OJ C, C/92, 25.04.1975, p. 65, CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425(01))).

Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975, relativa a un programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores. (1975). Official Journal, C 92, 65-80. CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975Y0425(01)) [Legislación]

Rueda Martín, María Ángeles. *El Bien Jurídico Protegido en los Delitos Relativos a Productos de Consumo Masivo*. Madrid, España: a la luz de Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10347/4163>

Sandoval Huertas, Emiro. 2016. «El Acaparamiento Y La especulación Desde Las Perspectivas criminológica Y Juridico penal». *Nuevo Foro Penal* 12 (32):151-61. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/nuevo-foro-penal/article/view/4294>.

Silva Sánchez, Jesús María. *Fundamentos del Derecho Penal de la Empresa*. Madrid, España: Edisofer, 2016. Soberanía Alimentaria: Un Derecho para Todos, Declaración Política del Foro de las ONG/OSC sobre la Soberanía Alimentaria. Roma, Italia, 8 al 13 de junio de 200. [Archivo PDF] http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2008/09/declaracion_final_del_foro_de_las ONGs_y_movimientos_sociales_en_roma.pdf *Filosofía Política*. Ámsterdam: Marc-Michel Rey. (1762). <file:///C:/Users/ccastaneda/Downloads/du-contract-social-ou-principes-du-droit-politique.pdf>

Szczaranski Vargas, Federico León. *Sobre la evolución del bien jurídico penal: un intento de saltar más allá de la propia sombra*. *Polít. crim.* Vol. 7, Nº 14 (diciembre 2012), Art. 5, pp. 378 - 453. Disponible en: http://www.politicacriminal.cl/Vol_07/n_14/Vol7N14A5.pdf

Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) y Caritas. *Propuesta de Anteproyecto de Ley General de Aguas*. Disponible en archivo PDF, en: https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1738/ley_ninez_el_salvador.pdf

Corcoy Bidasolo, Mirentxu. 2019. Responsabilidad Subjetiva En La Delincuencia Socioeconómica. IUS ET VERITAS, n.º 58 (octubre), 68-85. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201901.004>.

Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria- Foro de ONG. Roma, Italia: 13-17 de noviembre de 1996.

Declaración Universal de los Derechos humanos, Artículo 25. 10 de diciembre de 1948.

3. Fuentes históricas

Defensoría del Consumidor. *Institucionalidad y derecho de consumo en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Cooperación El Salvador-Luxemburgo, 2015. Edición en PDF.

Defensoría del Consumidor. Reseña Histórica. El Salvador (2019).

Expediente número N.º 21.846. *Determinación de precios de los productos de primera necesidad en caso de emergencia nacional*. San José Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica, 24 de marzo de 2020.

Gobierno de El Salvador, Defensoría del consumidor. *Datos del sistema de reclamaciones*. San Salvador, El Salvador: 2022.

Defensoría del Consumidor, Reseña Histórica Defensoría del Consumidor, (El Salvador: Gobierno de El Salvador, 12 de abril de 2019). 4.

Defensoría del Consumidor, Reformas a la ley de la Defensoría del Consumidor, (El Salvador: Asamblea Legislativa, Diario Oficial No. 398 del 19 de febrero de 2013, entraron en vigencia el 28 de febrero del año 2013).

4. Fuentes jurisprudenciales

4.1 Jurisprudencia nacional

131-2009 Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, (01/10/2012).

167-2010 Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, (22/03/2013).

466-2011 Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, (12/08/2009).

464-2011 Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, (21/08/2019).

291-2011 Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, (13/11/2019).

403-2011 Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, (20/11/2019).

1482 Cas. Sala de lo Civil, de la CSJ, (15/04/2013).

63-3CM-16-A Cámara Segunda de lo Civil de la Primera Sección del Centro, (26/10/2016).

4.2 Jurisprudencia extranjera

Jurisprudencia, LTM10. 050.887, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia delegada para la protección del consumidor, acaparamiento, sanción por no expender combustibles. 03/08/2000. Número radicado, CE-SEC1-EXP2000-N5928. Origen Consejo de Estado, tipo de resolución sentencia, sección primera, Colombia.

Sentencia No 1441-92 de 2 de junio de 1992. (Costa Rica, Sala Constitucional).

C-160/1998: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-160-98.htm>

C- 506/2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>. C-214/1994.

Corte Constitucional de Colombia:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-1039-06.htm>

No 92/16, Diario Oficial de las comunidades europeas, resolución del Consejo de 14/04/1975.

Sentencia No 1441-92 de 2 de junio de 1992. (Costa Rica, Sala Constitucional).

5. Fuentes legislativas

5.1 Legislación de El Salvador

Código Penal. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1997.

Código de Familia. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1993.

Constitución de la República de El Salvador. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 1983.

Constitución de la República de El Salvador. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa: 1950.

Decreto legislativo 666 de 1996. *Ley de Protección al Consumidor*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 14 de marzo de 1996.

Decreto Legislativo N.º 267. *Ley de Protección al Consumidor*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 19 de junio de 1992.

Decreto Legislativo N.º 350. *Ley de Presupuesto General del Estado*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 17 de junio de 2004.

Decreto Legislativo N.º 776. *Ley de Protección al Consumidor*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 18 de agosto de 2005.

Decreto Legislativo N.º 286. *Reformas a la ley de Protección al Consumidor*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 31 de enero de 2013.

Decreto legislativo N.º 282 de 2019. *Ley de Protección al Consumidor*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 27 de marzo de 2019.

Decreto Legislativo N.º 1030. *Código Penal-Capítulo II, de los Delitos Relativos al Mercado, la Libre Competencia y la Protección del Consumidor*. San Salvador, El Salvador: Asamblea Legislativa, 30 de marzo de 1973.

Decreto Legislativo N.º 839. *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Asamblea legislativa, 27 de marzo de 2009.

Ley N.º. 2000-2021. *Ley Orgánica de Defensa del Consumidor*. San Francisco de Quito, Ecuador: Congreso Nacional. 4 de julio de 2000.

Ley N.º 26.361. *Defensa del Consumidor*. Por la cual se modifica la Ley N° 24.240. Disposiciones complementarias. Buenos Aires, Argentina: Congreso Argentino, 12 de marzo de 2008.

Ley N.º 26. *Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios*. España: 19 de julio de 1984.

Ley N.º 307. *Disponiendo las Sanciones por Acaparamiento de Mercancías como Retención de Productos Fabricados y Elevación Abusiva de Precios*. Boletín Oficial del Estado, núm. 307, de 3 de noviembre de 1939, páginas 6175 a 6177 (3 págs.). BOE-A-1939-12301

Ley de 27 de abril de 1946- *Modifica la del 25 de noviembre de 1940 de "Colonizaciones de interés local"*. España: Jefatura del Estado. «Boletín Oficial del

Estado» núm. 118, de 28 de abril de 1946, páginas 3091 a 3093 (3 págs.).
Disponible en formato PDF.

5.2 Legislación extranjera

Código Penal de Colombia. Bogotá, Colombia: Congreso, 2000.

Código Penal de Costa Rica. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa, 1970.

Constitución Española. España: Palacio de las Cortes, 27 de diciembre de 1978.
BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. New York: Asamblea General A/RES/34/180. 18 de diciembre de 1979.

Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias-Ámbito de Aplicación. Montevideo, República Oriental del Uruguay: Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 15 de julio de 1989.

Convención sobre los Derechos del Niño. New York, 20 de noviembre de 1989.
UNICEF Comité Español /7.

Ley N.º 7472. *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa. Sistema Costarricense de Información Jurídica-Procuraduría General de la República. 1995.
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=26481

Ley N.º 18525. *Normas sobre importación de mercancías al país*. Santiago de Chile: Congreso Nacional. 30 de junio de 1986. Disponible en:
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29924>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 49 del 23 de marzo de 1976.

Luis Fernando Alvarez j. Comentarios al Título VII del Nuevo Código Penal: (Colombia). Delitos Contra el Orden Económico-Social. Es aquella en la cual los elementos que configurarán la conducta ilícita, sólo se mencionan en forma general, dejando la determinación de los presupuestos de hecho necesarios para que el comportamiento se adapte a las exigencias del tipo, a normas de otra naturaleza, en este caso de carácter administrativo.

Código Penal de Colombia, (Poder Público – Rama Legislativa LEY 599 DE 2000 (julio 24, Código Penal, El Congreso de Colombia) Capítulo Primero del acaparamiento, la especulación y otras infracciones Artículo 297.

Anexos



DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR

RESOLUCIÓN DE ENTREGA SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA NÚMERO 06-02/2022

Defensoría del Consumidor, municipio de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, a las ocho horas con cuarenta minutos del día siete de marzo del año dos mil veintidós, luego de haber recibido y admitido la solicitud de información número SIP 06-02/2022, conteniendo el siguiente requerimiento: **"Necesito estadísticas de los años 2017, 2018, 2019, 2020, y 2021, sobre la figura de acaparamiento, serían sólo los procesos de acaparamiento que la institución ha llevado, las denuncias, así mismo el estado en que se encuentran, si hay sanción, o se está previo a sancionar, si se absolvió, o está en etapa de investigación."**, que fue interpuesta ante la Unidad de Acceso a la Información Pública y Transparencia de esta dependencia, se verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 66 de la Ley de Acceso a la Información Pública-LAIP; asimismo, se analizó el fondo de lo solicitado, procediendo a realizar las gestiones necesarias; a fin de obtener la información requerida, en cumplimiento al artículo 50 letra "d" de la LAIP, por lo que, previo a resolver sobre el acceso a la información, realizan las siguientes consideraciones:

1. Que de conformidad con los derechos instituidos por el art. 6 de la Constitución de la República, se garantiza el derecho de expresar y difundir el pensamiento, siempre que no subvierta el orden público ni lesione la moral, el honor ni la vida privada de los demás. Asimismo, los arts. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 13.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, señalan que el acceso a la información pública es una herramienta eficaz en el ejercicio del derecho al acceso a la información.
2. Que con base en el art. 2 de la LAIP; establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna.
3. En el marco de la competencia subjetiva, inmersa en los arts. 50 y 70 de la LAIP, otorgan a los oficiales de información las potestades requeridas para dar trámite a

las solicitudes de información interpuestas ante las Unidades de Acceso a la Información Pública, y son responsables de diligenciarlas para dar una respuesta a los solicitantes.

4. Desde el Tribunal Sancionador, a través de su Secretaría, de la Defensoría del Consumidor, brindó la respuesta requerida conforme a su registro interno, en cumplimiento al artículo 62 de la LAIP.
5. Con base en lo notificado por la unidad administrativa responsable, la solicitud de información no se encuentra dentro de las excepciones reguladas en los artículos 19 y 24 de la LAIP.

Por tanto, tomando en cuenta lo antes expuesto en observancia a los arts. 1, 6 y 18 de la Constitución, así como, el procedimiento de acceso a la información regulado por los arts. 50 letras "h" e "i", 61, 62, 65, 69, 72 y 102 de la LAIP, se resuelve:

- a) Informar que, desde la Secretaría del Tribunal Sancionador, de la Defensoría del Consumidor, comunican que realizaron una revisión de su sistema interno en correlación el requerimiento interpuesto; sin embargo, en el periodo consignado por la persona solicitante, no hay casos con la figura del acaparamiento.
- b) Notificar la presente resolución, al correo electrónico indicado como medio para recibir notificaciones.



Aida Funes Rivas

Oficial de Información y Transparencia



CENTRO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA Y FORESTAL
"ENRIQUE ÁLVAREZ CORDOVA"

OFICINA DE INFORMACIÓN Y RESPUESTA

RESOLUCIÓN DE ENTREGA DE INFORMACIÓN
SOLICITUD N° CENTA-2021-21

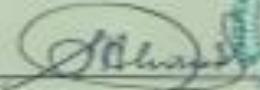
San Andrés, a las trece horas con treinta minutos del día 20 de julio de 2021, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova" CENTA, luego de haber recibido y admitido la solicitud de información CENTA-2021-21, vía correo electrónico:

Solicito realizar entrevista, sobre proyectos alimentarios, políticas y estrategias alimentarias que se están trabajando y ejecutados en los programas alimentarios de la producción de alimentos y sobre manejo de la seguridad e higiene de los mismos.

Esto es con fines de realizar tesis de graduación en los Derecho a la Seguridad y soberanía alimentaria

Presentada ante la Oficina de Información y Respuesta de esta dependencia por parte del Señor César Eduardo Castaneda Espinoza, después de haber analizado y gestionado a través de las unidades correspondientes, y considerando que la solicitud, cumple con todos los requisitos establecidos en el Art. 66 de la Ley de Acceso a la Información y los Arts. 50, 54 del Reglamento de La ley de Acceso a la Información Pública y que la Información solicitada no se encuentra entre las excepciones enumeradas en los Arts. 19 y 24 de La Ley, y 19 del Reglamento resuelven:

Realizar la entrevista, programada para el día viernes 23 de julio de 9 a 10 a.m., en la Gerencia de Investigación



Oficial de Información

Km 31^{va} carretera a Santa Ana, Ciudad Arca, La Libertad, El Salvador. CENTA - Oficina de Información y Respuesta CIR. Teléfonos (503) 2397-2291; Correo 2397-2200 ext. 291
www.centa.gob.wv