

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURIDICAS**



**VIOLACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR POR LA EMPRESA TELECOM
EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TELEFONÍA A LOS
USUARIOS DE LA CIUDAD DE SAN MIGUEL EN EL PERIODO
2001-2005**

**PARA OPTAR AL TITULO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:
ALBERTO PAREDES, OLGA MARÍA
CÓRDOVA VELÀSQUEZ, ENEYDA VERONICA
PADILLA LAZO, MARÍA IVANIA**

NOVIEMBRE 2005

SAN MIGUEL EL SALVADOR CENTRO AMÉRICA

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURIDICAS**



AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**DOCTORA MARIA ISABEL RODRÍGUEZ
RECTORA**

**INGENIERO JOAQUIN ORLANDO MACHUCA
VICE-RECTOR ACADÉMICO**

**DOCTORA CARMEN RODRÍGUEZ DE RIVAS
VICE-RECTORA ADMINISTRATIVA**

**LICENCIADA LIDIA MARGARITA MUÑOZ VELA
SECRETARIA GENERAL**

**LICENCIADO PEDRO ROSALIO ESCOBAR
FISCAL GENERAL**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURIDICAS**



**AUTORIDADES DEL DÉCIMO SEGUNDO PROCESO DE
GRADUACIÓN AÑO 2005.**

**LICENCIADO JOSE FLORENCIO CASTELLÓN
COORDINADOR GENERAL DEL PROCESO DE GRADUACIÓN**

**LICENCIADO FAUSTO PAIZ ROMERO
DIRECTOR DE CONTENIDO**

**LICENCIADO CARLOS ARMANDO SARAVIA SEGOVIA
DIRECTOR DE METODOLOGÍA**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURIDICAS**



**AUTORIDADES DE LA FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA
ORIENTAL**

**INGENIERO JUAN FRANCISCO MARMOL CANJURA
DECANO**

**LICENCIADA LOURDES ELIZABETH PRUDENCIO
SECRETARIA GENERAL**

**DOCTOR OVIDIO BONILLA FLORES
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURIDICAS**

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODO PODEROSO Y LA VIRGEN MARÍA: Por que no existe inteligencia, ni esfuerzo sin la ayuda de ellos por ser siempre mi luz y mi camino, por brindarme la sabiduría necesaria para actuar y este logro es porque ellos lo han permitido.

A MIS PADRES: PROF. OLGA NOEMÍ DE ALBERTO Y LIC ERNESTO ALBERTO: por el apoyo incondicional que me brindaron en el transcurso de esta carrera ya que sin ellos, hubiese sido imposible que fructificara todo el esfuerzo realizado quienes con sus sacrificios me han permitido seguir adelante.

A MIS HERMANOS ARQ. RAÚL ERNESTO Y LIC. JUAN FRANCISCO ALBERTO PAREDES: con todo cariño, quienes a través de sus logros me inculcaron a seguir adelante y superarme.

AL LIC. MARMEL ENRIQUE ARAUJO GUZMÁN: Por ser mi apoyo y mi lucha. Ante los obstáculos que se presentaron siempre me escuchó y estuvo para ayudarme en lo que necesitaba. Le dedico este triunfo con todo mi amor

A MIS COMPAÑERAS DE TESIS: Eneyda Verónica y María Ivania, por entenderme y sobretodo por constituirse en verdaderas amigas, con quienes luchamos por conquistar un ideal, para que todo fuera un éxito y especialmente por FERNANDITO el ser que nos inspiro y que muchas veces sacrificamos para alcanzar nuestras metas.

A MIS ASESORES DE TESIS: por fomentarnos el estudio y la investigación constante para ser de éste trabajo un logro, y de manera honorífica agradezco al Lic. Carlos Armando Saravia, quien de una manera desinteresada nos ofreció siempre su ayuda para que todo fuera un éxito.

OLGA MARÍA ALBERTO PAREDES

A DIOS TODOPODEROSO Y A LA SANTISIMA VIRGEN MARIA, por demostrarme su amor incondicional; haberme dado el entendimiento, la sabiduría y la fuerza durante mis años de estudio.

A MIS PADRES, que me han enseñado que la honradez, el trabajo, y el estudio hecho a conciencia, es el mejor premio que podemos recibir, esos son valores que ustedes han esculpido dentro de mi, porque los he visto actuar de acuerdo a ellos toda mi vida; por haberme infundido la ética y el rigor que guían mi transitar por la vida. Por haberme impulsado hacia la consecución de mis metas personales y profesionales, que son parte de los retos de la vida y son motivo de orgullo.

A MI HERMANA LAURA, porque con sus consejos me levantó el ánimo cuando estaba caído y por enseñarme que la alegría del alma es la que forma los bellos días de la vida.

AL LICENCIADO CARLOS ARMANDO SARAVIA, por la confianza depositada, su guía en el proceso de estudio, apoyo logístico, predisposición permanente e incondicional en aclarar mis dudas, por sus substanciales sugerencias durante la redacción de la tesis, por su asesoramiento científico y estímulo para seguir creciendo intelectualmente, y por su amistad.

De manera extensiva agradecer al **LICENCIADO FAUSTO PAIZ**, como asesor de contenido, por brindarnos los lineamientos constitucionales sobre los cuales se sustentaría nuestra investigación.

Quiero agradecer a mi **FAMILIA, DOCENTES Y AMIGOS** por su comprensión. Este trabajo lo dedico a las personas más importantes de mi vida y que a pesar de querer dejar constancia de todo lo que debo a tanta gente. Intento transmitir mis sentimientos hacia todos los que han hecho posible que esté ahora terminado este trabajo. Es casi imposible nombrarlos a todos, pero ello no reduce su contribución y mi expresión de gratitud.

ENEYDA VERÓNICA CÓRDOVA VELÁSQUEZ

A Dios todopoderoso, por haber permitido culminar mi carrera exitosamente y darme la sabiduría y fortaleza en el transcurso de mis estudios.

A mi querida e inolvidable madre **Olivia Lazo de Padilla** (Q.D.D.G) la dicha mas noble que Dios me dio, y la motivación que hizo posible que hoy obtenga este triunfo. A ti madre que eres mi gran amor y que con tu ejemplo me enseñaste que para triunfar en la vida hay que ser fuertes ante la adversidad.

A mi padre **José Antonio Padilla**, por ser mi apoyo en los momentos mas difíciles de mi carrera.

A mi angelito **Fernando Gabriel** la bendición mas grande de mi vida, y ser la inspiración de mi existencia, razón que hasta hoy me ha mantenido de pie y que me ha bendecido grandemente con su presencia.

A la persona mas maravillosa que he conocido, **Mario Rodríguez** quien compartió conmigo los momentos mas alegres y tristes de mi vida y que de manera excepcional me brinda su inmenso amor, apoyo y comprensión.

A mis queridos hermanos **Ever e Iris** por confiar en mí y apoyarme moralmente desde el inicio de este nuevo peldaño.

De manera muy especial a mi hermana de siempre **Mirna Melgar** por todos los buenos y malos momentos compartidos en los años de nuestras vidas.

A mis amigas y compañeras **Eneyda y Olga** por su comprensión y apoyo en la realización de nuestra investigación.

Al Licenciado **Carlos Armando Saravia**, por el apoyo y amistad desinteresada en mi formación académica.

Y a todas las personas que de alguna manera hicieron posible este logro a ustedes, Gracias. Con cariño,

IVANIA PADILLA .

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

PARTE I

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Situación problemática.....	6
1.1.1 Enunciado del problema.....	13
1.2 Justificación de la Investigación.....	14
1.3 Objetivos.....	16
1.3.1 Objetivo General.....	16
1.3.2 Objetivos Específicos.....	16
1.4 Alcances de la Investigación.....	17
1.4.1 Alcance Doctrinario.....	17
1.4.2 Alcance Normativo.....	17
1.4.3 Alcance Temporal.....	18
1.4.4 Alcance Espacial.....	18
1.5 Limitaciones.....	19
1.5.1 Limitantes Documentales.....	19

1.5.2 Limitantes de Campo.....	19
--------------------------------	----

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

A) Aproximación a la problemática

Necesidades humanas, consumo y sociedad

Vida humana y necesidades.....	21
--------------------------------	----

Relación proveedor- consumidor.....	24
-------------------------------------	----

2.1.1 ANTECEDENTES MEDIATOS

2.1.1.1 Evolución Histórica sobre los derechos de protección al consumidor.....	26
---	----

2.1.1.2 Directrices para la protección del consumidor. El papel de la ONU.....	30
--	----

2.1.1.3 La Globalización. Antecedentes Históricos.....	33
--	----

2.1.1.4 Origen y evolución de las telecomunicaciones.

Especial referencia al Estado Liberal.....	36
--	----

a) Liberalismo Económico: Estado, proceso de industrialización y Organización de trabajadores.....	41
---	----

➤ Características del Estado Liberal de Derecho.....	41
--	----

b) Estado Social de Derecho.....	45
----------------------------------	----

c) Neoliberalismo Económico: Estado, Modernización y Privatización.....	48
2.1.1.5 Las Telecomunicaciones en el Proceso de Globalización.....	50
<u>2.1.2 ANTECEDENTES INMEDIATOS</u>	
2.1.2.1 Historia de la Administración de las Telecomunicaciones en El Salvador.....	53
2.1.2.2 El Proceso de Privatización, parte de la llamada Modernización del Estado en El Salvador.....	56
2.1.2.3 La Transición de las Telecomunicaciones.....	60
➤ Causas.....	60
➤ Efectos.....	62
➤ Ley de Privatización de las Telecomunicaciones. Premisas Fundamentales.....	63
2.1.2.4 Impacto de las Privatizaciones de los Servicios Públicos. Caso de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).....	69
➤ Impactos señalados como positivos, riesgos o negativos. Sectores involucrados.....	70
➤ Riesgos, impactos negativos o desventajas a nivel general.....	76
➤ Ventajas y desventajas para los consumidores y otros sectores.....	81
2.1.2.5 Superintendencia General de Telecomunicaciones (SIGET).....	82
Historia principal.....	82
Misión y Visión.....	84
2.1.2.6 Los Derechos de protección al consumidor. Historia de su regulación.....	85

2.1.2.6.1	La ausencia de una regulación. Indicadores principales.....	85
2.1.2.6.2	Constitución de 1983 y reconocimiento del Derecho de Protección al Consumidor.....	87
2.1.2.6.3	El surgimiento de la Ley de Protección al Consumidor.....	91
A)	Los Acuerdos de Paz.....	91
B)	Ley de Protección al Consumidor. Referentes históricos para su Articulación.....	94
•	Aspecto Social.....	95
•	Aspecto Económico.....	95
•	Aspecto Jurídico.....	96
•	Aspecto Político.....	97
C)	La Dirección General de Protección al Consumidor (DPC).....	98
D)	Centro para la Defensa del Consumidor (CDC).....	100

2.2 BASE TEORICA

2.2.1 BASE TEÓRICA MEDIATA

2.2.1.1	Corrientes Ideológicas de Protección al Consumidor.....	104
2.2.1.1.1	Protección al Consumidor desde el enfoque de la Soberanía del Consumidor.....	105
2.2.1.1.2	Protección al Consumidor desde el enfoque de la Soberanía del Productor.....	109

2.2.1.1.3	Protección al consumidor desde el enfoque de la economía social de mercado.....	114
➤	Economía Social de Mercado.....	120
2.2.1.2	Enfoque internacional de la protección al Consumidor.....	123
2.2.1.3	Protección al consumidor en otras legislaciones:.....	130
	Estados Unidos, Brasil y Chile	
➤	Modelo Norteamericano de Protección al Consumidor.	
	Principios Básicos del Sistema.....	131
➤	Modelo Brasileño de Protección al Consumidor.	
	Principios Básicos del Sistema.....	135
➤	Modelo Chileno de Protección al Consumidor.	
	Principios Básicos del Sistema.....	138

2.2.2 BASE TEORICA INMEDIATA

2.2.2.1	Protección al consumidor: Perspectiva Constitucional en El Salvador.....	144
➤	Revisando los Principios Básicos del Derecho de Consumidores a la luz del Derecho Constitucional.....	144
➤	Marco Constitucional y Figura Legal: Autoridad Constitucional.....	147
2.2.2.2	Modelo de Protección al Consumidor en El Salvador.....	157
2.2.2.2.1	Principios básicos del Sistema de Protección al Consumidor.....	158
2.2.2.2.2	Institucionalidad Pública y Privada del Sistema de Protección al Consumidor.....	162
2.2.2.3	Avances y Limitaciones del Sistema Salvadoreño de Protección al Consumidor.....	164
2.2.2.3.1	Avances del Modelo Salvadoreño.....	164

2.2.2.3.2	Limitaciones del Modelo Salvadoreño.....	165
2.2.2.4	El nuevo papel del Estado en el Mercado de Telefonía.....	177
2.2.2.4.1	El Estado y el Sector privado.....	184
2.2.2.5	Telecom en la prestación del servicio de telefonía Contrato de Inversión entre el Estado y CTE TELECOM.....	185
➤	Inconsistencias Técnicas.....	186
2.2.2.6	Factores que influyen en el excesivo incremento de las tarifas telefónicas...	190
2.2.2.6.1	Normativa legal que regula el mercado de las telecomunicaciones.....	191
2.2.2.6.2	La competencia como factor que influye en el excesivo incremento de las tarifas telefónicas.....	196
➤	Libre Competencia.....	200
➤	Rol del Estado en una Economía de Libre Competencia.....	200
2.2.2.6.3	la fiscalización estatal en la prestación del servicio de telefonía	202
2.2.2.7	Irregularidades en la Prestación del Servicio de Telefonía cometidas por Telecom; Violaciones a los Derechos que garantiza la Ley de Protección al Consumidor.....	203
2.2.2.8	Nuevo Marco Legal e Institucional de Protección al Consumidor.....	215

2.3 BASE CONCEPTUAL

2.3.1 Conceptos Doctrinales.....	221
2.3.2 Conceptos Constitucionales.....	224
2.3.3 Conceptos de Aplicación Práctica.....	226

CAPITULO III

METODOLOGÍA

3.1 Sistema de Hipótesis.....	229
3.1.1 Hipótesis General.....	229
3.1.2 Hipótesis Específicas.....	230
3.2 Método.....	233
3.3 Naturaleza de la investigación.....	234
3.4 Universo Muestra.....	235
3.5 Técnicas de Investigación.....	237
3.5.1 Técnicas de Investigación Documental.....	237
3.5.2 Técnicas de Investigación de Campo.....	238

PARTE II

INFORME DE LA INVESTIGACIÓN

CAPITULO IV

INTERPRESTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1 Presentación y Descripción de Resultados.....	242
4.1.1 Resultado de Encuesta.....	242
4.1.2 Resultado de Entrevista no Estructurada.....	259
➤ Interpretación de Resultado de Entrevista no Estructurada...	290
4.2 Análisis e Interpretación de Resultados.....	295
4.2.1 Demostración y verificación de hipótesis.....	301
4.2.2 Logro de Objetivos.....	305
4.3 Análisis de Caso.....	311

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones.....	315
5.1.1 Conclusiones Generales.....	315
5.1.2 Conclusiones Específicas.....	320
5.2 Recomendaciones.....	323

5.3 Propuestas..... 326

BIBLIOGRAFIA..... 327

PARTE III

ANEXOS..... 335

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Protección en El Salvador, ha presentado serias limitaciones las cuales han impedido funcionar como un instrumento para el desarrollo económico y como una verdadera protección para los consumidores, todo esto bajo la coyuntura de las tendencias económicas de la globalización y del establecimiento de las nuevas formas de relaciones de consumo, por lo que toda iniciativa de protección especial de defender los intereses de los consumidores se vuelve un verdadero reto y un desafío para los mismos instrumentos institucionales, así como para los consumidores y usuarios.

Es muy difícil desarrollar un verdadero rol de defensa, cuando existe desconfianza ante organismos del gobierno sobre la materia, siendo éste el obligado a desempeñar tal función, así lo establece el artículo 101 parte final de la Constitución, en el sentido que al Estado se le otorga constitucionalmente protagonismo en la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, sobre todo en la prestación de los servicios públicos; es precisamente ésta la problemática que se aborda en el presente trabajo de tesis, haciendo un estudio sobre la función que desempeña el Estado en la protección de dicho sector. Por tal razón se ha realizado un análisis enmarcado desde un enfoque constitucional con el fin de confirmar la legitimidad de la cual gozan los derechos de los consumidores, y que se deben hacer efectivos a través del sistema legal e institucional, de manera que estos reaccionen oportuna y adecuadamente ante las violaciones de tales derechos.

En primer lugar, se desarrolla el Planteamiento del Problema en donde el equipo de trabajo expone la importancia que el tema objeto de estudio presenta en la actualidad para el derecho constitucional y la responsabilidad del Estado frente a esta temática, asimismo los objetivos que se pretenden alcanzar con la realización de la investigación, los alcances y limitaciones de la misma.

Posteriormente, se expone todo lo referente al Marco Teórico de la investigación en la cual se detallan los antecedentes históricos de las telecomunicaciones y de los derechos de los consumidores, desde una perspectiva nacional e internacional. Dentro del mismo capítulo se incorpora la Base Teórica que contiene todas las doctrinas y postulados que sostienen nuestro estudio y que se ven vinculados de manera directa a la investigación. Así como en otro apartado se elabora una Base Conceptual donde se hace una lista de términos fundamentales para el desarrollo del tema y que son necesarios definir para una mejor comprensión del uso que se haga de ellos.

Por otra parte, en el capítulo tres se establece un sistema de hipótesis utilizado en la investigación, siendo estas afirmaciones que dieron apertura a investigar, reconociéndose el estar del tema para luego especular, las cuales fueron comprobadas a partir de la ejecución de la investigación.

En otro orden, se determina la metodología investigativa en el cual se propone el desarrollo de la fase de investigación de campo. Se explica el tipo de investigación que se realizó, la composición y estructura de la población que fue investigada; así como también la estructura y cálculo de la respectiva muestra de la población estudiada. Se explica el método científico empleado, las técnicas y los instrumentos de investigación utilizados y las unidades de análisis que ayudaron a la realización de la investigación y comprobación de las respectivas hipótesis.

En el capítulo cuatro se presentan y describen los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a entes relacionados con el tema, así como los resultados de la encuesta mostrados a través de cuadros y gráficos con la respectiva interpretación desde un aspecto doctrinario, jurídico, descriptivo y la tendencia del fenómeno.

En el apartado de análisis e interpretación de resultados, se expresa el acercamiento a los aspectos investigados conociendo así los distintos criterios vertidos por los informantes claves, verificando con ello el logro de los objetivos y comprobando

las hipótesis planteadas por el grupo investigador, lo que lleva a tener una idea más clara sobre cual es el papel que el Estado desempeña en la protección de los intereses de los consumidores.

Se consideró a bien realizar el análisis de un caso llevado por la Dirección de Protección al Consumidor, ahora llamada Defensoría del Consumidor, señalándose sobre dicho proceso administrativo la doctrina utilizada para el caso, las disposiciones aplicadas, la síntesis sobre el cuadro fáctico y un análisis crítico realizado por el equipo.

Por último en el capítulo cinco se concretizan en base al estudio y al análisis doctrinal, jurídico y de campo del tema, la elaboración de las conclusiones generales y específicas de tipo doctrinario, jurídico, político, socioeconómico y cultural; así también se plantean las recomendaciones dirigidas a entes e instancias que son parte de las unidades de análisis de la investigación, donde se sugieren insumos para un mejor servicio a la población. A continuación se construyen propuestas sobre proyectos orientados a resolver la problemática, además de indicar perfiles dirigidos a instituciones que le vienen a dar respaldo y solidez a la investigación.

Luego se hace una reseña bibliográfica de todos los materiales utilizados y consultados en la investigación como libros, revistas, separatas, publicaciones de periódicos, publicaciones en la Internet etc.

Para finalizar se agregan los respectivos anexos donde se incluyen los modelos de las entrevistas y encuesta, cuadros referidos al Marco Teórico, así como legislación y jurisprudencia constitucional en relación a los derechos del consumidor, en las cuales la sala emite opinión acerca de las atribuciones encomendadas a la entidad estatal en aquel entonces Dirección General de Protección al Consumidor, asimismo las consideraciones para el caso en concreto, lo cual es importante conocer el criterio de la Sala de lo Constitucional con respecto al tema de investigación.

PARTE I
DISEÑO
DE
INVESTIGACIÓN

CAPITULO I
PLANTEAMIENTO
DEL
PROBLEMA

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. 1 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Los servicios públicos como instrumentos fundamentales para satisfacer las necesidades básicas de la población han sido definidos como: *“aquellas actividades de la Administración Pública o particular, las cuales, brindan una serie de condiciones necesarias para impulsar el desarrollo y bienestar individual de la población, a través de la satisfacción de necesidades de orden primario”*¹. Estos son atendidos exclusivamente por el Estado, como el principal responsable de garantizar el bienestar común; en éste se ha depositado la obligación de asegurar a los habitantes de la República el goce de los derechos Constitucionales, valga citar: el bienestar económico y la justicia social, como lo establece Art. 1 inciso 2º de la constitución de la República, aspectos susceptibles a nuestra investigación.

Por lo dicho anteriormente, la normativa constitucional en su Art. 101 inciso 1º dispone que *“El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano [...]”* lo cual indica que el Estado debe velar para que todos los habitantes cuenten al menos con los servicios públicos básicos, entre éstos agua potable, electricidad y telecomunicaciones.

Así también, el mismo artículo agrega en su inciso 2º que uno de los principales compromisos del Estado es la defensa de los intereses de los consumidores *“...El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará*

¹ Centro para la Defensa del Consumidor, (2004) **“Guía de Educación al Consumidor”**, Impresos litográficos de C. A.; San Salvador, El Salvador, Pág.78

los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores”, es decir, que el Estado debe vigilar sus operaciones; así también, que las empresas privadas respeten los derechos de los usuarios. Aunado a esto, el Art. 110 Cn. expresa el carácter de esencialidad que presentan los servicios públicos, cuando señala que el Estado tiene la responsabilidad en su prestación; y el segundo inciso precisa que se prohíben las prácticas monopolísticas; y de esta manera los usuarios aparentemente se encuentran protegidos de abusos que puede realizar una empresa dominante en cualquier mercado de servicios.

Por lo que es necesario hacer referencia que no existe una regulación constitucional, completamente destinada a proteger los intereses de los consumidores, si no que aparecen como simples agregados en dichas disposiciones, no otorgándole la importancia que merece dejándolo como concepto indeterminado, es decir, que no posee criterio uniforme sobre lo que va a consistir la protección al consumidor.

A diferencia de la manera de cómo se regula en el derecho comparado, específicamente en la normativa constitucional de los países de América Latina, entre éstos: Honduras, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y Estados Unidos entre otros, en donde existen disposiciones que regulan de manera inequívoca el derecho a los consumidores y las obligaciones que el Estado tiene frente a éstos.

El tema de la protección de los consumidores, tiene reconocimiento en el marco internacional en el cual, se toma en cuenta los intereses y necesidades de los consumidores de todos los países sobre todo de aquellos en desarrollo; según las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor , se establece que: *“corresponde a los gobiernos formular y mantener una política enérgica de protección del consumidor, que frente a los riesgos para la salud y seguridad, la promoción y protección de sus intereses económicos, el acceso a más información y educación*

*adecuada, la posibilidad de obtener compensación efectiva, y la libertad de constituir grupos y organizaciones de consumidores, cuyas opiniones deben ser escuchadas y tomadas en cuenta”.*²

En el país, el servicio de las telecomunicaciones inició en la década de los sesenta con la empresa gubernamental “Comunicaciones de El Salvador” que en años posteriores se convirtió en la ya conocida ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), la cual en sus inicios brindó toda aquella tecnología disponible acorde a su época.³

Es de hacer mención que ANTEL, tuvo buen desempeño financiero, con un índice de deudas relativamente bajo, alcanzando altos niveles de excedente de ingresos; pero a esto se puede agregar que su desarrollo en la tecnología no había experimentado cambios, produciendo un estancamiento tecnológico en el mismo.

La visión del Estado en esta coyuntura era ampliar y mejorar el servicio telefónico y constituir uno de los medios más eficaces para obtener una mejor utilización de los recursos tecnológicos y de las capacidades productivas del país.

En 1989, con la llegada de ARENA al poder, se inicia la aplicación de programas neoliberales, entendido el neoliberalismo como una: *“Teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado”*⁴.

El Neoliberalismo, establece que existe un mercado altamente competitivo y que la economía se autorregula no por el efecto de la intervención estatal sino por la ayuda de los individuos en la búsqueda de sus propios fines e intereses.

² Directrices de Naciones Unidas sobre la Protección del Consumidor y sus ampliaciones.

³ CTE, SA de CV. (TELECOM), **Modernización de las Telecomunicaciones en El Salvador, TELECOM Inversión Exitosa.**

⁴ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2004. © 1993-2003 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

Dentro de las medidas económicas aplicadas por el modelo neoliberal se encuentra la privatización, la cual se define como: *“la transferencia del sector privado de actividades económicas que actualmente están en manos del Estado”*⁵

A partir de 1990, “la Administración Nacional de Telecomunicaciones” ANTEL, comienza a ser considerada como objetivo para privatizarla, por la importancia que tienen las telecomunicaciones en la economía salvadoreña y como mecanismo para poder competir a nivel internacional, pues de sobra esta mencionar, que las telecomunicaciones son la clave en las sociedades modernas, especialmente en nuestro país, donde el flujo migratorio de salvadoreños al exterior y su necesidad de mantener contacto con sus familiares convirtió la telefonía en un área sumamente rentable.

Es así, que mediante Decreto Legislativo número 807 del 12 de septiembre de 1996 entra en vigencia la Ley de Telecomunicaciones, bajo el esquema político de “Modernización del Estado”.

Esta lo hizo “un blanco” para los inversionistas extranjeros especializados en este sector; e ingresan al ámbito nacional algunas empresas dispuesta a llevar la telefonía a niveles jamás alcanzados tales como: Telecom, Telemovil, Telefónica; constituyéndose Telecom, la empresa vigente, en la que cuenta con el mayor número de usuarios de telefonía fija, y colocándose en uno de los principales transgresores de derechos al consumidor a escala nacional⁵; dentro de ellas se puede mencionar cobros excesivos, cobros ilegales, incumplimiento de ofertas, mala calidad de producto, violación al derecho de información, mala calidad en el servicio, etc.

Para el caso de las constantes alzas tarifarias de acuerdo a los estudios realizados por el Centro para la Defensa del Consumidor, la tarifa telefónica en nuestro país sigue

⁵ Margarita Isabel, Peñate Guerra; (1996) **“La privatización sus formas y su proceso”** Revista de CC SS y Humanidades, No 49, enero –febrero San Salvador, El Salvador, Pág. 26

siendo la segunda más cara en Centro América, después de Panamá, lo cual evidencia que el llamado: “ajuste” tarifario realizado por el operador telefónico mayoritario CTE TELECOM, no ha tenido eficacia, así como también otras series de irregularidades y abusos que cometen las empresas operadoras por la falta de regulación y vacíos existentes en la Ley de Telecomunicaciones, tal es el caso, de los cobros por restricción de llamadas y los conocidos servicios de valor agregado. En relación a las tarifas de telefonía móvil se constata que el servicio de prepago es más caro para los usuarios, ya que el costo promedio del minuto es un 16.8% superior al servicio de postpago.⁶

La privatización de las telecomunicaciones es importante en el actual proceso de Globalización, porque se considera de beneficio para el país, ya que, la globalización se fundamenta en gran medida en el desarrollo de las telecomunicaciones, las cuales facilitan las transacciones en las diferentes partes del mundo, esto como propio del aspecto positivo con el que cuenta dicho fenómeno.

Pero como todo proceso nuevo y desconocido, plantea también riesgos e incertidumbre; la privatización no ha podido mejorar las condiciones de vida de la población salvadoreña, porque le resta beneficios que antes tenían; por lo cual, no existe un mecanismo que favorezca a los sectores más pobres, provocando efectos adversos en los consumidores, no se afirma con esto que la privatización sea un efecto positivo o negativo, lo que sucede es que la privatización puede significar una ventaja a un país o una desventaja para otro. Esto va a depender si la regulación logra un estricto control de precios y utilidades.⁷

No se puede olvidar que los servicios públicos son un monopolio natural y cuando se privatizan se vuelven difíciles de controlar, aseverando que la combinación mas peligrosa que puede producirse es la privatización con una regulación débil, situación que se presenta en el caso salvadoreño, donde el libre mercado permite que el

⁶ Centro para la Defensa del Consumidor, **“Informe anual sobre la realidad de los usuarios del servicio telefonico: impacto generado por la privatización en El Salvador”**.

⁷ www.dpc.org.sv

sector privado asuma un papel mucho mas fuerte en la economía; al mismo tiempo, bajo un régimen de desregulación financiera.

Concluyendo ahora que el Estado tiene un papel mucho mas frágil en términos de asegurar la estabilidad económica y una verdadera protección a los consumidores, a lo anterior se le suma, que el servicio telefónico ha experimentado una alza considerable en las tarifas así como una serie de irregularidades vinculadas en el comportamiento de las empresas operadoras.

Como respuesta a la gran cantidad de denuncias estas son canalizadas a través de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la Dirección General de Protección al Consumidor (DPC) y el Centro para la Defensa del consumidor (CDC), organismos gubernamentales los dos primeros y no gubernamentales que surgen con el objetivo principal de la promoción y defensa de los consumidores salvadoreños; existiendo una normativa jurídica que reconoce al consumidor como sujeto de derechos y deberes, y establece algunas regulaciones tendientes a evitar los fraudes y abusos en el mercado.

Cabe señalar que el Estado ha desempeñado, en cuanto a la protección y defensa de los intereses del consumidor una función pasiva, en el sentido que no existía una estructura institucional ni un marco legal de aplicación que garantizara el cumplimiento de las normas constitucionales que imponían la obligación al Estado de proteger al sector consumidor, situación que evidencia el carente reconocimiento de normatividad de la Constitución de aquella época, pero fue a partir de los Acuerdos de Paz y con el esfuerzo e iniciativa ciudadana y de las instituciones no gubernamentales, que se obtuvo un nivel de reconocimiento a los derechos del consumidor.

En virtud de tal pacto, el Gobierno de la República se comprometió a presentar en 1992 a la Asamblea Legislativa un Anteproyecto de Ley de Protección al Consumidor (LPC), mismo que, junto a una propuesta hecha por el CDC, contribuyeron para la

formulación y aprobación de esta importante normativa, en el mes de junio de ese mismo año, publicada en el Diario Oficial el 1° de septiembre de 1992.⁸

Dicha Ley de Protección al Consumidor (LPC), el 14 de marzo de 1996 sufre algunas reformas; y se constituye como una herramienta jurídica útil que permite la defensa y hacer valer los derechos, no supera todos los vacíos y no proporciona garantías reales a los consumidores y usuarios de servicios que constantemente sufren violaciones a sus derechos, vacíos dentro de los cuales se puede mencionar: la falta de educación al consumidor, acceso a medios jurisdiccionales y administrativos para la protección de sus derechos, carencia de mecanismos administrativos, judiciales y extrajudiciales ágiles, gratuitos y eficientes para la resolución de conflictos, reparación de daños ,entre otros.

En estas circunstancias, El Salvador necesitaría instituciones gubernamentales para la protección del consumidor, fuertes en su rol orientador, en la estructura, presupuesto económico y en su capacidad reguladora para promover la competencia.

Existiendo así, un marco regulatorio constitucional y legal que ofrecen los instrumentos necesarios para la protección de los consumidores y usuarios de telefonía que al mismo tiempo tiene que fortalecerse para no caer en un carácter omisivo del Estado; este permite que el ente regulador estatal (SIGET) avale la implementación de un “Oligopolio”, entendido, como: *“concentración de la oferta de un sector industrial o comercial en un número reducido de empresas”*⁹, poniendo en desprotección a los consumidores y en consecuencia exista un desproporcionado incremento en el costo de adquisición de los servicios públicos (telefonía) en relación a los ingresos económicos de las familias salvadoreñas. En este sentido, el Estado se despoja de su obligación constitucional y deja a merced de empresas privadas el control total de dichos servicios.

⁸ Centro para la Defensa del Consumidor, (2004) **“Guía de Educación al Consumidor”**, Impresos litográficos de C. A.; San Salvador, El Salvador, Pág. 26

⁹ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2004. © 1993-2003 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

1.1.1 ENUNCIADO DEL PROBLEMA

¿En qué medida se viola el derecho constitucional de Protección al consumidor establecido en el Art. 101 inc.2 Cn., como efecto del carácter omisivo de control y supervisión del Estado por medio de los entes gubernamentales, frente al sector privado que brinda los servicios públicos de telefonía, particularmente por la compañía TELECOM en la Ciudad de San Miguel?

- ¿Qué efectos ha provocado a los derechos de los consumidores, la privatización de los servicios públicos?
- ¿Cuáles son las alternativas jurídicas viables en los conflictos entre proveedores –consumidores?
- ¿Cumplirá la labor que constitucionalmente está llamada a desempeñar la SIGET, como ente regulador del servicio público de telefonía prestado por la empresa TELECOM?
- ¿Los anteproyectos de Ley de Protección al Consumidor y Usuarios; implicarán una normativa básica y eficaz, orientada hacia la protección de los derechos del consumidor?

1.2.JUSTIFICACION

El problema que se aborda en esta investigación se ha visto influenciado por las diferentes corrientes económicas impulsadas por países industrializados a los países tercermundistas, bajo el argumento que la privatización es la vía correcta para el desarrollo. Es así, que la privatización o el traspaso de algunas empresas y actividades gubernamentales a inversiones privadas se ha convertido en un elemento clave de las tentativas de modernización y ha tomado auge en la primera década del siglo XXI, por lo que los servicios públicos de telefonía han sido objeto de dicha transición.

Siendo necesario investigar la función que realiza el Estado a través de las instituciones que fiscalizan a dichas sociedades, que eduquen al consumidor, que sancionen los abusos y que eviten los monopolios u oligopolios que contribuyen en gran manera a maximizar el irrespeto a los derechos del consumidor en la ciudad de San Miguel, tales como: cobros excesivos, cobros ilegales, incumplimiento de ofertas, mala calidad de producto, violación al derecho de información, mala calidad en el servicio.

Otro punto a tomar en consideración es la obligación constitucional que tiene el Estado en brindar a la población ciertos servicios básicos, incluidos en ellos, el servicio de las telecomunicaciones. Pero el Estado al privatizar dicho servicio, dio lugar a que se ofrezca por sociedades con fines de lucro, pues cuando lo prestaba el Estado, se enmarcaba en una tasa de interés, había una contraprestación equivalente; ahora por el contrario, se paga el servicio generando ganancias excesivas a la compañía que lo brinda. Con esto no se le niega a las empresas que obtengan sus ganancias para que puedan existir, si no más bien, que los medios para obtener éstas no sean constitutivos de mecanismos fraudulentos. Todo lo antes dicho, está aunado a la débil o nula regulación y la existencia de un marco normativo que no protege los derechos de las personas consumidoras.

La investigación contribuirá no solo a dar a conocer los problemas actuales en cuanto al incumplimiento, sino también permitirá analizar la legislación creada para regular el sector de la telefonía y constatar así su ineficacia, además aportará un análisis jurídico objetivo de la realidad nacional, es por eso que el grupo investigador concretizará en estudiar “ violaciones al derecho constitucional de protección al consumidor por la compañía TELECOM en la prestación de servicios de telefonía a los usuarios en la ciudad de San Miguel, período 2001 - 2005”

En conclusión es un tema que genera sensibilidad social, porque los consumidores son un grupo económico importante para la sociedad; a ellos les concierne tomar casi todas las decisiones económicas. Además, lo que ellos gastan constituye una parte fundamental de todos los gastos económicos de un país, por tal razón, los gobiernos deben formular o mantener políticas enérgicas de protección al consumidor.

Además es innovador porque el mercado se ha desarrollado vertiginosamente con las exigencias de la globalización. Con el mercado global, las relaciones entre productores y consumidores no están generalmente equilibradas, por lo que se hace necesario, que el marco regulatorio vaya orientado a corregir este desequilibrio, trayendo nuevas propuestas para la protección de los intereses de los consumidores.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL:

Analizar el papel fiscalizador del Estado ante las violaciones de los derechos de los consumidores cometidos por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía fija.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- Identificar las vulneraciones de los derechos de los consumidores y usuarios ejecutadas por las instituciones que proporcionan los servicios de telefonía, principalmente por TELECOM, en la ciudad de San Miguel.
- Describir las consecuencias que ha producido la privatización de los servicios públicos de telefonía, en la protección de los intereses del consumidor.
- Evaluar la función realizada por las instituciones que promueven y defienden los derechos de los consumidores.
- Evaluar las condiciones favorables que propiciará a la protección de los derechos del consumidor la propuesta de Ley de Protección al consumidor
- Proponer a través del derecho comparado mecanismos de solución a los abusos efectuados por las empresas que suministran el servicio público de telefonía.

1.4 ALCANCES DE LA INVESTIGACION

El equipo investigador, tiene el interés en desarrollar un análisis teórico-práctico acerca del problema objeto de estudio, para lo cual se ha elaborado una lista de alcances de los que se espera tener excelentes resultados al finalizar la investigación, estos se puntualizan a continuación.

1.4.1 ALCANCE DOCTRINARIO

Para la realización de la investigación se estudiarán conceptos como globalización entendida como una etapa avanzada de la división internacional del trabajo, la cual se caracteriza por una mayor interacción e interdependencia de los factores y actores que intervienen en el proceso del desarrollo mundial; así también conceptos interrelacionados con el tema como neoliberalismo, privatización, servicios públicos, telecomunicaciones, derechos de protección al consumidor, tarifas, economía social de mercado, consumo, línea fija etc. y una serie de términos que servirán de base para el desarrollo de la temática.-

1.4.2 ALCANCE NORMATIVO.

El presente estudio gira en torno a la distribución de los servicios públicos en especial aquellos proporcionados por empresas privadas de telefonía y las infracciones que éstas cometen al consumidor o usuario, por lo que se hace necesario hacer un análisis de las herramientas jurídicas relacionadas a dicho planteamiento para el caso mencionado nuestra Constitución en los Artículos 101 Inc. 2º, en el que establece la obligación del Estado de defender los intereses de los consumidores, así como el Art. 110 inc. 2 y 4 el cual prohíbe las prácticas monopolísticas con el fin de proteger al consumidor, además el mismo artículo dispone que el Estado debe regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas; Ley de Protección al Consumidor y su Reglamento, que tienen por objeto salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los protejan del fraude o abusos dentro del mercado; se hará una revisión al Anteproyecto de Ley de Protección al Consumidor

y Usuarios, con el objetivo de realizar una comparación que determine los beneficios que ofrecerá esta normativa; Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento; Acuerdos Ejecutivos de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.

Así como también se tomará en cuenta la legislación de otros países en cuanto a la protección del consumidor con el fin de encontrar nuevos mecanismos de solución a la problemática planteada.

1.4.3 ALCANCE TEMPORAL

La modernización del Estado da inicio a una serie de cambios en cuanto a la prestación de los servicios públicos que pasan a cargo de las empresas privadas, para el caso de las telecomunicaciones con la venta de ANTEL, a partir de éste momento el incumplimiento por parte del Estado en proteger a los consumidores ha sido evidente, pero como equipo investigador se ha tomado a bien hacer un estudio que comprende del año 2001- 2005, siendo este período en que la empresa TELECOM ha sido una de las empresas con mas denuncias interpuestas ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, asimismo el número de usuarios ha ido en aumento en los últimos cinco años, por la implementación de nuevas y más avanzadas tecnologías, las cuales resultan atractivas a los consumidores quienes quedan vulnerables a las infracciones cometidas por éstas.

1.4.4 ALCANCE ESPACIAL

La investigación Documental se desarrollará en la compañía TELECOM, como unidad de análisis, en donde se investigará las infracciones que comete dicha empresa, por ser ésta la que cuenta con el mayor número de usuarios de telefonía fija y quien a escala Nacional se ubica en primer lugar en violaciones a derechos de los consumidores. Dirigiendo nuestro campo de investigación en La Ciudad de San Miguel, porque se considera una de las ciudades con mas demanda de servicios telefónicos.

1.5 LIMITANTES

1.5.1 LIMITANTES DOCUMENTALES

- Debido al proceso de transición por el que está atravesando el Sistema de Protección al Consumidor, se vuelve difícil el tener acceso a informaciones actuales y oportunas para el desarrollo del tema.
- La difícil obtención de cierta información de carácter reservado para la empresa TELECOM, así como los contratos celebrados entre ésta entidad y el Estado.

1.5.2 LIMITANTES DE CAMPO

- El poder entrevistar a personas claves como Directores, Comisionados, Jefes con altos cargos, entre otros, en instituciones gubernamentales y no gubernamentales, por el tiempo escaso con el que cuentan y la poca disponibilidad por parte de éstos.
- La distancia como factor fundamental para trasladarnos a las oficinas centrales de dichas Instituciones, tomando en cuenta que muchas de las unidades de análisis relacionadas con nuestro tema, tienen sede únicamente en la capital.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

CAPITULO II

2.1 BASE HISTORICA

A) APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA

NECESIDADES HUMANAS, CONSUMO Y SOCIEDAD

VIDA HUMANA Y NECESIDADES.

Los seres humanos al igual que los animales y las plantas que absorben sustancias para vivir y desarrollarse, éstos necesitan de elementos básicos que los ayuden a nutrir, cuidar, o mejor dicho conservar la vida y disfrutar de ella. En suma para satisfacer sus necesidades los seres humanos utilizan bienes y servicios; vale decir, CONSUMEN.

Por lo tanto el desarrollo, social, económico, cultural, etc. penden de factores indispensables, que garanticen bienestar y comodidad vale citar el modernismo de la sociedad, que hace dependientes a los seres humanos del consumo. Constituyéndose el consumo en un acto esencial e inevitable de la vida humana, presentando características particulares que sobrepasan las necesidades de la vida biológica o material.

Enfatizando que el desarrollo de la vida humana “la calidad de vida” exige la satisfacción adecuada de las necesidades que emanan de la vida material, de la social y de la psicológica, y que un hecho evidente es de que nadie puede dejar de consumir. Consumen los niños, los bebés y los adultos, realizando actos de consumo en todas partes: en la casa, en la escuela, en el trabajo, en el almacén, en la ciudad y en el campo.

¿Qué consumen las personas para satisfacer sus necesidades?

Se logra enumerar como primero el consumir alimentos para nutrirse, como lo básico y el cual permiten a éstas el sobrevivir y desarrollarse físicamente, en segundo lugar vestidos para cubrirse, casas para protegerse; pero también consumen relojes,

bebidas, lápices, libros y una impresionante cantidad de otros objetos, éstos objetos utilizados por las personas para satisfacer sus necesidades son los bienes.

Por otra parte, cuando accionan el interruptor para prender la luz, o abren la llave del agua potable, o descuelgan el teléfono para comunicarse a otro lado del mundo, consultan al médico, están consumiendo servicios.

Se define los servicios como los trabajos o acciones que realizan personas distintas a los beneficiarios para satisfacer necesidades personales o sociales de estos¹, pero no en todas las épocas históricas o en todas las sociedades han existido los mismos bienes y servicios, y lógico es pensar que todo va encaminado con el desarrollo de la vida, la evolución del hombre y el modernismo, cuyas exigencias son propias de la época o del siglo en que se éste viviendo.

Vemos que a medida que se van imponiendo las relaciones de mercado en nuestro país, van apareciendo nuevos bienes y servicios en oferta, y es esto lo que permite la expansión del mercado, para nuestro caso el abrir fronteras a otros países es lo que ha permitido el modernismo, la influencia de poder adquirir otros bienes, y servicios que antes no se encontraban o no existía la necesidad de poder adquirirlos.

El progreso se identifica actualmente, en gran medida, con la magnitud de bienes y servicios disponibles en el mercado, pero el problema radica en que, con frecuencia, por más que aumente la cantidad y mejore la calidad de bienes y servicios, éstos no están al alcance de todos los miembros de la sociedad.

La calidad de vida depende, en forma importante, de la cantidad y diversidad de bienes y servicios, pero sobre todo que estén al alcance de los grupos humanos para la satisfacción de sus necesidades, importante sería el afirmar ¿Cuántos servicios estarán en el mercado, y cuantos tendrán la solvencia económica para adquirirlos?, por lo tanto

¹ CDC, GUÍA DE EDUCACIÓN AL CONSUMIDOR, Propuesta metodológica para la programación curricular, noviembre de 2004 Pág. 16

para poder consumir es necesario que existan bienes disponibles y personas capaces de suministrar el servicio.

Pero para llegar a esta etapa de la historia, transcurrieron siglos, épocas, tradiciones, así como cuando existió la necesidad del hombre el poder alcanzar los frutos de los árboles para su subsistencia, o el poder obtener un lugar para poder habitar, o surgido las necesidades de poder adquirir servicios, o sentir la necesidad de adquirir un bien, ello se constituye en un acto ligado a una sociedad productora de bienes que ha puesto en funcionamiento un sistema para producir, vender y hacer consumir. El acto de compra/venta es la culminación de las aspiraciones de esta sociedad llamada de consumo.

¿Qué es la compra? es un acto de consumo mediante el cual se adquiere un producto con el fin de satisfacer una necesidad o deseo, a cambio de una cantidad de dinero fijada por el vendedor². Podemos afirmar entonces, que el acto de consumo es muy importante en la vida de los seres humanos, sin embargo, hay que advertir que existe una diferencia significativa entre CONSUMO Y CONSUMISMO,

En la sociedad de consumo, las personas se ubican en la estructura social en razón de los bienes y servicios que consumen. El consumo regula las identidades colectivas, es decir homogeniza y masifica las identidades personales en correspondencia con su nivel de consumo³, ello consecuencia del intercambio que existe de identidades y mundos, esto brinda aportes significativos a nuestros actos de decisión, así mismo permite el acceso a países tercermundistas, categoría aplicada en el caso nuestro, pero no solamente vamos a enfocar el aspecto positivo de este, sino más bien en que nos convertimos en el simplemente consumir productos o servicios extranjeros, simplemente no producimos, no desarrollamos nuestras exportaciones y sobre todo no

² **GUÍA DE EDUCACIÓN AL CONSUMIDOR**, Propuesta metodológica para la programación curricular, CDC, noviembre de 2004 Pág. 17

³ **GUÍA DE EDUCACIÓN AL CONSUMIDOR**, Propuesta metodológica para la programación curricular, CDC, noviembre de 2004 Pág.18

mejoramos las calidades de vida de las personas, por que con lo mínimo que obtenemos nos es suficiente para acceder a productos básicos. Importancia es entonces del estado el regular conductas de comercio, de servicios, de prestaciones, no desde el enfoque de su beneficio, sino desde la protección, en donde la relación proveedor versus consumidor, sea la importancia del Estado.

RELACIÓN PROVEEDOR- CONSUMIDOR

A las personas que cumplen la función de producir bienes y ponerlos al alcance de los consumidores se les llama proveedores, y son consumidores todas las personas que hacen uso de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades⁴

Los proveedores producen y ofrecen bienes y servicios para que los/as consumidores/as los adquieran. La forma de adquirirlos, de traspasar la propiedad del proveedor al consumidor. Es la compraventa o compra, el encuentro de los/as consumidores/as con los bienes y servicios ofrecidos por los proveedores, constituye el fenómeno social llamado **MERCADO**. Allí concurren los consumidores en busca de los objetos y trabajos que necesitan, y establecen una demanda; por su parte, los proveedores llevan sus productos y sus capacidades, establecen la **OFERTA**. Todo ese conjunto de acciones es lo que acontece en nuestra sociedad, cuando se compra un teléfono, cuando se contrata un servicio eléctrico, etc. Son estos sujetos los intervinientes cuyas obligaciones y deberes son las que interesan al Estado, el carácter de cumplimiento de las cláusulas contractuales, y la calidad del servicio brindado por los proveedores.

El proceso de consumo no termina cuando, a cambio de un pago, se realiza un acto de compra. Ahí comienza otra etapa: La utilización que se hace del producto adquirido y la optimización de su uso, que es el momento en que verdaderamente se pone a prueba la capacidad del producto para satisfacer la necesidad que motivó su compra. Así como garantía, eficacia y seguridad que ésta ofrezca, y no solamente de

⁴ *Ibíd.* Pág. 20

bienes muebles también en servicios de prestación, como en el caso del servicio telefónico, el cual no está en la adquisición de la línea, o el servicio donde se cumple o satisface la necesidad, si no en el buen servicio brindado, en la transparencia de los cobros y en la calidad auditiva que ésta compañía ofrezca.

La mayor parte de lo que es producido por el trabajo se distribuye mediante el intercambio. El intercambio es un proceso esencialmente humano destinado a dar y recibir objetos y servicios valiosos. Los seres humanos no podemos vivir sin intercambiar entre sí su trabajo y sus productos.⁵

A medida que se impone la producción industrial y se modernizan las economías locales, integrándose al mercado mundial, van desapareciendo de los países las formas directas de intercambio, se va imponiendo el intercambio basado en la compraventa.

En el mundo moderno, la mayor parte de los bienes y servicios adecuados para la satisfacción de las necesidades humanas se encuentran en el mercado y se adquieren mediante la compraventa. Así pues, la compraventa es un contrato, en virtud del cual la propiedad de un bien pasa a manos de una persona, proveedor, a las de otra, consumidor, a cambio de una cantidad de dinero convenido.⁶

En el caso de los servicios, el consumidor paga y adquiere el Derecho a recibir del proveedor, o prestador de servicios, el suministro de cierto servicio. (Teléfono, agua, electricidad). Como se viene señalando los proveedores, productores, empresarios y comerciantes, trabajan para los consumidores. Éstos son el principio y el fin de toda la actividad de producción y distribución. Por lo tanto la producción tiene por objeto principal el consumo; en tal medida ella debe responder a las necesidades de la población.

⁵ *Ibíd.* Pág. 18

⁶ *Ibíd.*

Pero se nos hace necesario el expresar de que en muchas ocasiones, no existe ni equilibrio ni transparencia en las relaciones entre proveedores y consumidores, y esta transparencia se expresa en la existencia de una completa, veraz y oportuna información de quienes consumen, para permitirles tomar decisiones de consumo consistentes y racionales.

2.1.1 ANTECEDENTES MEDIATOS

2.1.1.1 EVOLUCION HISTORICA SOBRE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Los derechos del consumidor, como un conjunto de Derechos que se confieren específicamente a los consumidores en sus relaciones de consumo con los proveedores de bienes y servicios, han sido reconocidos sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Esto es cuanto a su reconocimiento pero sus antecedentes se ubica hacia mediados del siglo XVIII Cuando los consumidores se ven obligados a unirse, ante el surgimiento de grandes empresas, como resultado de la Revolución Industrial.”⁷

Pero importante es destacar que con anterioridad, tales derechos se hacían derivar de los contratos que los consumidores celebraban con los proveedores, en base al código de comercio o al código civil, los cuales, en términos generales, no otorgaban una protección específica a los consumidores y se basaban en el principio de la autonomía de la voluntad o de libertad de estipulaciones, de ellos se remontan la antigüedad de las Leyes civiles como una legislación que respaldaba este tipo de relaciones. Por lo que el consumidor, con su poca información sobre los bienes y servicios del mercado y sobre sus derechos y obligaciones, debía enfrentar sólo sus relaciones de consumo con proveedores que contaban con mayor información y experiencia.

⁷Bercovitz Alberto y Rodríguez Cano. Estudios Jurídicos sobre Protección a los Consumidores. Editorial Tecnos, S.A.1992 Pag.30

“Sin embargo, desde la primera mitad del siglo XX se manifestaron los primeros movimientos de los consumidores (consumerism), que reclamaron nuevas regulaciones sobre cuestiones específicas, particularmente en los Estados Unidos de América”⁸

El movimiento inicial se desarrollo en el primer decenio del siglo XX y fue provocado en otros factores, por el aumento de los precios, los escritos polémicos de UPTON SINCLAIR y los escándalos relativos a las sustancias farmacéuticas, este movimientos culmino con la aprobación de la Ley sobre La Genuinidad de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas de 1906; de la Ley sobre inspección de carne, del mismo año, y con la creación en 1914 de la Comisión Federal Para El Comercio.⁹

La segunda protesta de los consumidores tuvo lugar en la mitad del decenio de los 30 y fue motivada por un desmesurado incremento de los precios al consumidor en plena depresión económica, el escándalo de la Sulfanilamida y la huelga de las amas de casa en Detroit.

La protesta culminó con las reformas para fortalecer la Ley Sobre La Genuinidad de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas y con la ampliación de los poderes normativos de la Comisión Federal Para El Comercio, para combatir actividades y las prácticas ilícitas o fraudulentas.

Por último, el tercer movimiento de los consumidores se inicio a la mitad del decenio de los 60; y es el resultado de una compleja convergencia de circunstancias de las cuales una de las más importantes es el contraste entre las prácticas habituales del comercio y los intereses a largo plazo de los consumidores.

Los orígenes de éste movimiento son consecuencia de diversos factores entre los que se mencionan a RALPH NADER, el escándalo de la talidomida, el aumento de los precios y la acción de los medios de comunicación masiva.

⁸ José Ovalle Favela “**Derechos del Consumidor**” Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición 2000. Pág. 3

⁹ *Ibíd.* Pág. 4

El 15 de Marzo de 1962 el Presidente de los Estados Unidos de América John Fitzgerald Kennedy estableció los primeros cuatro derechos básicos de los consumidores: El derecho a la seguridad, el derecho a estar informado como un derecho fundamental de los consumidores, y el cual ha sido la base para muchas batallas en defensa de los mismos, el derecho a escoger y el derecho a ser escuchado por el Estado”.¹⁰

Los hechos que se han debatido sobre este tema comprenden, entre otros aspectos, el Derecho a conocer el verdadero costo de los intereses en las operaciones a crédito; el costo real por unidad de productos de diversas marcas en competencia; los ingredientes fundamentales de un producto; las cualidades nutritivas de los productos alimenticios, las fechas de elaboración de los productos así como sus respectivas fechas de caducidad. Etc.

En el decenio de los 60, el movimiento de los consumidores se extiende a los países Europeos. Surgen asociaciones privadas de consumidores; se imprimen revistas y artículos en defensa de los consumidores; aparecen las primeras transmisiones radiofónicas y televisivas dedicadas a la información y a la educación de los consumidores, debates sobre la posición del consumidor y sus Derechos, en fin, se crean organismos administrativos para la tutela de los intereses de los consumidores en Francia, Inglaterra, Suecia y Holanda.

Más adelante la Organización Internacional de la Asociación de Consumidores (IOCU), constituida en 1936 y que a partir de 1996, se llama Consumers International, la cual agregó otros dos derechos: El Derecho a la Educación y el Derecho a un ambiente Sano. A finales de los años setenta aparece la primera organización de consumidores, tal como la Organización Internacional de la Asociación de Consumidores. El reconocimiento más completo emanado de una Organización política Internacional es el de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, que pretende un aumento en las medidas de Protección a los Consumidores.

¹⁰ Ibíd

Es así como, el día 17 de Mayo de 1973, la Asamblea Consultiva adopta una “Carta de Protección del Consumidor”, la cual reúne disposiciones relativas a los Derechos de los Consumidores, su protección frente a los daños físicos provocados por productos peligrosos, al interés económico, la educación, información, representación de los consumidores y formas de reparación de daños ocasionados.

Esta Carta se emitió mediante Resolución 543-73, posteriormente se adopto el programa preliminar de Protección e Información a los Consumidores aprobado por la resolución del Consejo del 14 de Abril de 1975. Los países que han ratificado esta Carta, se encuentran sometidos a un Principio de Codificación destinadas a asegurar al consumidor la mínima protección con el objetivo de guiarlos en la formulación de su Política Nacional de Consumo.

Entre los Derechos fundamentales de los consumidores que reconoció esta carta se encuentran:

- El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores
- El derecho a la reparación del daño que soporte el consumidor por la circulación de productos defectuosos, o por la difusión de mensajes engañosos o erróneos.
- El derecho a la información y a la Educación.
- El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos.

La carta Europea fue el primer documento que reconoció los Derechos de los consumidores; fue el modelo que guiaría a los ordenamientos de los países miembros de la comunidad Europea, actualmente Unión Europea, aunque también lo hacia con otros ordenamientos¹¹

En los países de América Latina, especialmente en la región de Centroamérica, se encuentra una situación muy distinta a la de Europa o Norteamérica, faltan muchas de las leyes e instituciones gubernamentales, que en esos países existen para garantizar un

funcionamiento justo de la economía y proteger al consumidor contra el fraude, peligro, inseguridad o falta de funcionalidad de productos. Los antecedentes referidos a la Protección del Consumidor dejan en clara evidencia que los Derechos de los Consumidores y la Defensa de los mismos han sido siempre ignorados y violados casi en su totalidad.

Algunas Organizaciones No Gubernamentales han hecho y hacen esfuerzos para que no se sigan cometiendo tales atropellos; pero la realidad es que han sido ineficaces los esfuerzos por estas organizaciones y por parte de los gobiernos, nunca ha sido efectiva su acción como sucede en muchos países de Centroamérica y América Latina en general, es así que el Ordenamiento Jurídico referente a la defensa del Consumidor se ha quedado en letra muerta.

2.1.1.2 DIRECTRICES PARA LA PROTECCION AL CONSUMIDOR- EL PAPEL DE LA ONU

Como resultado de las gestiones que realizó la Organización Internacional de Uniones de consumidores, LA Asamblea general de las Naciones Unidas aprobó el 16 de Abril de 1985 mediante Resolución 39-248, las Directrices para la Protección del Consumidor, que es un conjunto de bases sobre las cuales los Estados miembros deben desarrollar sus políticas¹², así mismo proporcionan a los Gobiernos, y particularmente a los países en desarrollo un marco para la elaboración y fortalecimiento de la Legislación y las políticas de Protección al Consumidor con el objeto de promover la cooperación internacional en la esfera de Protección al Consumidor.

Los orígenes de estas Directrices se remontan a finales del decenio de 1970, cuando el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconoció que la Protección del Consumidor ejercía importante influencia sobre el desarrollo Económico y Social de los Estados. En 1977, este Consejo pidió al Secretario General de la ONU preparase un estudio sobre las disposiciones jurídicas

¹¹ *Ibíd.* Pág. 7

¹² *Ibíd.* Pág. 15

vigentes en esfera de Protección al Consumidor y las Instituciones que protegían los derechos de los Consumidores.

En el año de 1979, el Consejo pidió que se preparase un informe amplio que incluyera propuestas de medidas sobre protección a los Consumidores para su examen por los gobiernos. En 1981, el Consejo pidió al Secretario General que prosiguiese las consultas con el objeto de elaborar una serie de orientaciones generales para la Protección del Consumidor, teniendo particularmente en cuenta a los países en desarrollo. Con estas consultas se presentó en 1983 el Proyecto de las Directrices para la Protección del Consumidor, las cuales fueron aprobadas en 1985.

Las directrices de la ONU vienen a dar a los Derechos del Consumidor un carácter universal que rebasa el ámbito Europeo reconocido en la carta de 1973 y en el programa preliminar de 1975¹³

Las Directrices reconocen en forma implícita los siguientes seis Derechos fundamentales de los consumidores

- ✓ La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores.
- ✓ El acceso de los consumidores a una información adecuada.
- ✓ La Educación del consumidor.
- ✓ La posibilidad de compensación efectiva al consumidor.
- ✓ La libertad de constituir grupos u otras organizaciones de consumidores

Una comparación entre los cinco Derechos fundamentales del consumidor reconocidos en forma explícita en el programa preliminar de la comunidad Económica Europea, del 14 de abril de 1975, y los seis de que en forma implícita enuncian las Directrices de la ONU, del 16 de Abril de 1985, lleva a la conclusión evidente de que ambos documentos reconocen exactamente los mismos Derechos con la única variante

de que las directrices señalan por separado el Derecho a la información y el Derecho a la Educación, aunque los regulan conjuntamente la clara influencia del programa preliminar sobre la directrices se advierte con mayor intensidad en la reglamentación de cada uno de estos derechos.

De ello se deduce el papel, fundamental y reglamentador que tiene estas directrices, el carácter universal que le brindan a éstos derechos como el apoyo que realizan a los estados miembros sirviendo de modelo, ante cualquier tipo de vulneración de sus derechos, pues bien estos respaldan a la población de consumidores, abusos o arbitrariedades ya sea cometida por empresas transnacionales o prestadoras de servicios, ya que estos toman en cuenta los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los países, y particularmente de los países en desarrollo; reconociendo que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación; y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, así como la importancia de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenido, y la protección del medio ambiente, es así como actualmente se establecen los objetivos de:

- a) Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores;
- b) Facilitar las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores;
- c) Instar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta;
- d) Ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de todas las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores;
- e) Facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor;
- f) Fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor;

¹³ *Ibíd.* Pág. 15

- g) Promover el establecimiento en el mercado de condiciones que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos;
- h) Promover un consumo sostenible.

2.1.1.3 LA GLOBALIZACION. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Existen múltiples interpretaciones del concepto “globalización”, todas ellas enmarcadas dentro de parámetros ideológicos y políticos, unos más o menos rígidos, otros más o menos eclécticos. En términos generales, la globalización es analizada desde posiciones tecno-económicas, socioeconómicas, políticas, geopolíticas, partidistas, religiosas, etc. No obstante, existen rasgos comunes a todas las interpretaciones, en el sentido de ver en la globalización una etapa avanzada de la división internacional del trabajo, la cual se caracteriza por una mayor interacción e interdependencia de los factores y actores que intervienen en el proceso del desarrollo mundial. Estos factores y actores son de índole económica, social, política, ambiental, cultural, geográfica, etc., e involucran relaciones entre Estados, regiones, pueblos, empresas, partidos, entre otros.

Por lo tanto este fenómeno figura históricamente como un hecho irreversible, al cual deben sumarse todos los países, si no quieren perder el tren del desarrollo. En este mismo sentido se expresa Reich, para quien en el futuro “no existirán productos ni tecnologías *nacionales*, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá economías nacionales, al menos tal como concebimos hoy la idea” y lo único que le queda a los países, como bien fundamental, es su población con sus capacidades y destrezas.

Otros interpretan el proceso actual del desarrollo planetario como una especie de “mundialización”, que en el fondo coincide con el enfoque globalizante. Así, por ejemplo, para Nayyar la mundialización “puede entenderse simplemente como la organización y la expansión de las actividades económicas a través de las fronteras

nacionales... como un proceso relacionado con una creciente apertura económica, una creciente interdependencia económica y una mayor integración económica de la economía mundial” (Nayyar, 2000:7). Desde el punto de vista de la cultura, uno de los defensores de la globalización en Latinoamérica es el escritor peruano Mario Vargas Llosa, quien considera que lejos de destruir las culturas nacionales, la globalización genera oportunidades para su desarrollo e internacionalización.¹⁴

Para el autor, “...una de las grandes ventajas de la globalización, es que ella extiende de manera radical las posibilidades de que cada ciudadano de este planeta interconectado —la patria de todos— construya su propia identidad cultural, de acuerdo a sus preferencias y motivaciones íntimas y mediante acciones voluntariamente decididas. Pues, ahora, ya no está obligado, como en el pasado y todavía en muchos lugares en el presente, a acatar la identidad que, recluyéndolo en un campo de concentración del que es imposible escapar, le imponen la lengua, la nación, la iglesia, las costumbres, etcétera, del medio en que nació.

En este sentido, la globalización debe ser bienvenida porque amplía de manera notable el horizonte de la libertad individual”. En síntesis, la globalización se presenta como el proceso en el cual se da una integración y complementariedad de los aspectos financiero, comercial, productivo y tecnológico, nunca antes visto. Esto produce la sensación de que “la economía mundial ya no es una sumatoria de economías nacionales, sino una gran red de relaciones con una dinámica autónoma”

Por otra parte existe una posición divergente en donde se expresa que, la globalización se presenta como una ideología que “enaltece el fundamentalismo del mercado, exalta la libertad de comercio, impulsa el flujo libre de los factores de la producción (excepción hecha de la mano de obra, que continua sometida a numerosas restricciones de diverso tipo), propugna el desmantelamiento del Estado, asume la

¹⁴ Alberto Romero “Globalización y Pobreza”, Editado por E-Libro-Net, primera Edición Marzo 2002, Pág. 25

monarquía del capital, promueve el uso de las nuevas tecnologías, favorece la homologación de las costumbres y la imitación de las pautas de consumo y fortalece la sociedad consumista”¹⁵

La globalización no es algo nuevo y a lo largo de la historia se han dado momentos de mayor o menor globalización, desde la época del Renacimiento. El profesor Streeten, por ejemplo, afirma que “si definimos la integración como la igualdad de oportunidades económicas, no obstante las diferencias en los recursos iniciales y el nivel de progreso de los miembros del área integrada, el mundo estaba más integrado a fines del siglo XIX.

No hay duda que el conocimiento se ha constituido no solo en fuente de poder sino que, hoy por hoy, es la principal fuerza productiva de las naciones. Todos los cambios importantes en la economía y la sociedad están, de una u otra manera, ligados al desarrollo del conocimiento. Pero no siempre ha sido así. Por mucho tiempo el conocimiento, especialmente el conocimiento científico, estuvo condicionado por el oscurantismo religioso y las ideologías totalitarias, impidiéndole su desarrollo y su proyección social. Aún hoy día, en algunos puntos del planeta, persisten estas barreras al conocimiento. Un momento histórico en el desarrollo del conocimiento fue el advenimiento del capitalismo en Europa. Con el triunfo de la burguesía, el potencial creativo del conocimiento, reprimido por muchos siglos por la clase feudal y la iglesia, fue liberado, dando como resultado la llamada *Revolución Industrial*, que transformó radicalmente el mapa económico y político del mundo.

De acuerdo con Peter Drucker, la Revolución Industrial fue el resultado de la aplicación del conocimiento a las herramientas, los procesos y los productos, en un lapso de cien años (1700-1800). Entre 1750 y 1800, “las patentes que hasta ese entonces habían sido monopolio para enriquecer a los favoritos del rey, empezaron a concederse

¹⁵ *Ibíd.*. Pág. 29

para fomentar la aplicación de conocimientos a herramientas, productos y procesos y para recompensar a los inventores, siempre que publicaran sus inventos. Esto no sólo abrió un siglo de febril invención mecánica en la Gran Bretaña sino que acabó con el misterio y el secreto de la artesanía” (Drucker, 1994: 22 y 31). Especial importancia en los inicios de la Revolución Industrial tuvo la máquina de vapor.

Posteriormente, los marxistas de comienzos del siglo XX continuaron el análisis de la globalización” del capitalismo como modo de producción, al interior del cual, según su interpretación, maduraban las contradicciones que lo llevarían a su fin. En los escritos de Lenin, Bujarin, Luxemburgo y otros se muestra cómo en los comienzos del siglo XX el capitalismo de libre competencia había entrado en su fase imperialista, caracterizada por el dominio de los monopolios y el expansionismo económico y político de unas cuantas potencias hacia el resto del mundo. Este capitalismo monopolista, al asociarse al poder del Estado, daría como resultado el capitalismo monopolista de Estado que, según los marxistas, era la antesala del socialismo.

2.1.1.4 ORIGEN Y EVOLUCION DE LAS TELECOMUNICACIONES. ESPECIAL REFERENCIA AL ESTADO LIBERAL

El crecimiento y la maduración de las telecomunicaciones, la disminución de los costos reales de los servicios, y el aumento en disponibilidad, confiabilidad, seguridad y conectividad de los servicios ofrecidos, no han sido producto de desarrollos aislados y espontáneos de las comunicaciones como áreas científica y tecnológica independiente; han sido resultado de avances muy importantes en diversos campos del conocimiento como la ingeniería espacial y la aeronáutica, pasando por la ciencia de materiales y la física, hasta la tecnología digital, o sea, la electrónica y la computación. Muchos de estos avances, como ya ha sido mencionado, se lograron a partir de fines y propósitos militares, pero muchos otros, tuvieron sus orígenes en aplicaciones civiles;

Gradualmente la complejidad en los medios de comunicación se pone de manifiesto con la invención del Código MORSE. No obstante, la voz humana seguía siendo un principal medio de comunicación, aunque presentaba sin embargo un problema, únicamente podía escucharse a muy corta distancia; Entonces el norteamericano Alexander Graham Bell revoluciona al mundo, al inventar el primer teléfono funcional en 1876. En esta época, el mundo entero estaba habituado al envío de mensajes utilizando el cableado telegráfico, por medio del hasta entonces popular, Código Morse.

Dado lo rudimentario de la comunicación en esta época, hacer que la voz humana surgiera de un alambre, pareció cosa de magia negra. Hoy el teléfono es cosa corriente y una máquina indispensable para la vida moderna.

Específicamente, en el caso del teléfono, la meta original ni siquiera fue resolver un problema de telecomunicaciones, sino que fue producto de experimentos conducidos por Bell para ayudar a su esposa, quien tenía problemas auditivos. De hecho, lo que Bell pretendía era obtener un sistema que permitiera visualizar las señales de voz para auxiliarlo en sus labores de enseñanza a personas sordomudas.

Se puede observar una evolución paulatina que tiene su origen en los sistemas más rudimentarios, los cuales hoy nos parecen obsoletos. Incorporando de manera sistemática los adelantos permitidos por los avances científicos y tecnológicos se generan nuevos sistemas y servicios que con frecuencia dejan asombrado no únicamente al lego en la materia, sino también a ingenieros y usuarios familiarizados con sistemas de "otras generaciones" tecnológicas. Las telecomunicaciones se han convertido en un satisfactor de necesidades cotidianas de un importante número de habitantes y corporaciones de este planeta. Pero a pesar de esto, solamente unos cuantos se habrán preguntado cómo opera algún sistema en especial. Asimismo, pocas personas están conscientes de cuáles han sido los verdaderos fundamentos de las comunicaciones, los cimientos sobre los cuales se han construido las telecomunicaciones de fines de este siglo.

Las telecomunicaciones en la era moderna han sufrido una transformación sorprendente, en lo que respecta al área de la telefonía, recientemente se invento la fibra óptica para las transmisiones simultaneas de un gran numero de impulsos a la vez, maximizando la comunicación mundial a través de un simple aparato telefónico, cuyo aparecimiento repercutió en beneficios incalculables para la humanidad, pues permitió enviar mensajes al otro lado del mundo en pocos segundos, acortando enormemente las distancias.

Un sector que se vio ampliamente favorecido fue el comercio, que implemento contratos a distancia los cuales se perfeccionaban solamente por la oferta y aceptación por teléfono. Los beneficios del teléfono sin duda son muchos y en los últimos años su utilidad se ha incrementado con la expansión de la red mundial conocida como INTERNET, a la cual se puede acceder por medio del cableado telefónico y también por fibra óptica. El caso de Internet es el más representativo de los avances de la comunicación, así como también de la importancia que actualmente tiene, lo cual queda de manifiesto en el uso extensivo que este sistema tiene alrededor del mundo.

“Los orígenes de Internet se remontan al año de 1969, la Advanced Research Projects Agency (ARPA) del Pentágono creo la primera red llamada ARPAnet, la cual constaba solo de cuatro computadoras conectadas; para 1971 ya se contaba con once mas y en 1972 habia un total de cuarenta. En 1971 se tiene registrado el primer mensaje enviado por correo electrónico; en la actualidad, diariamente son enviados millones de mensajes por medio de la interconexión de miles de millones de ordenadores o PC's.”¹⁶

Es gracias a esto que el teléfono se constituye hoy en día en el más efectivo medio de comunicación a distancia, gracias principalmente a los sorprendentes avances tecnológicos que han transformado este sector y abierto un sin fin de probabilidades.

Modernamente las telecomunicaciones han entrado al proceso globalizador, lo que ha influido positivamente en la transformación de estas; para entender a que se debe

¹⁶ Inter.. Ware de México. S.A. de C.V. <http://www.interware.com.mx/tecnologia/iwetecnologia-historiainternet>.

este proceso, es necesario conocer como evolucionaron los Estados hasta llegar a controlar este rubro tan importante dentro de las sociedades.

El tipo de Estado que sobresalió a finales del siglo XIX y principios del XX en los Estados Unidos de América se le denominó Estado Liberal Clásico “...que se caracterizó por una ideología de libre mercado, adquiriendo únicamente el papel de garante de las libertades políticas y civiles individuales...”¹⁷ absteniéndose de intervenir en áreas económicas y de bienestar común; Posteriormente a esto el Estado va tomando un rol más proteccionista, motivado por la crisis del mercado que culminó con la gran recesión de los 30’s, la participación en la Segunda Guerra Mundial y la competencia que generó la Guerra Fría con la Unión Soviética, esto impulsó al Estado a intervenir más en la sociedad.

Estos cambios poco a poco fueron retomados por el Estado salvadoreño, el cual también tomó control de la economía y de los servicios básicos: telecomunicaciones, electricidad y agua potable, que fueron explotados por el Estado, a la vez que ponían al alcance de la mayoría de la población los servicios esenciales como salud, educación y vivienda. El Estado se convirtió así en el único ente capaz de afrontar estos grandes retos, idea que se materializó a finales del siglo XX impulsando cambios en la sociedad, cambios que generaron crecimiento económico, para lo cual puso en práctica políticas tales como: intervención de mercado de bienes para movilizar los recursos hacia la industrialización y modernización; mejoras en la infraestructura de salud, educación, cultura, vivienda y desarrollo urbano, y seguridad social.

A la vez se crearon empresas estatales para aquellas actividades que no les interesaban a los empresarios privados o que no estaban dentro de sus posibilidades. El Estado se conoció entonces como Estado Social, legalmente establecido en El Salvador por la Constitución de 1950 y retomado por la de 1983.

¹⁷ Soledad Quintanilla. El proceso de Privatización de Servicios Públicos y Los Derechos Económicos, Sociales, y Culturales en El Salvador. El Salvador.PDDH.1998,pag.18.

El excesivo proteccionismo estatal pronto se vio como un obstáculo para el desarrollo económico para los países, lo cual aunado al anhelo ilimitado de crecimiento de capital, propicio el deseo de invertir capital fresco en las áreas monopolizadas por el Estado, que representaban mercados de gran cobertura; esta no fue una visión exclusiva de un pequeño grupo de inversionistas sino el ideal del gran capital internacional, originando el proceso de Globalización o Mundialización, que además popularizó estilos de vida y conductas.

Hoy en día puede decirse que los Estados carecen de autonomía en cuanto a sus relaciones comerciales, productivas y financieras, pues todo esto forma parte de una compleja red alrededor del mundo, donde los acontecimientos que sucedan en un país afectan al conglomerado de países globalizados, pues no solo son las empresas las que se integran a la economía mundial, sino las sociedades enteras. De ahí que los Estados no puedan elegir que hacer o no hacer, que medidas tomar o cuales desechar, pues se ven regidos en todos los aspectos por la tendencia mundial; esto se vuelve particularmente alarmante si tomamos en cuenta que este tipo de políticas no tiene aplicación en todos los países, porque las necesidades o capacidades difieren de una sociedad a otra, por lo que los resultados puedan no ser los mismos.

En el ámbito internacional, se hizo necesario implementar programas de ajuste estructural, para entrar plenamente a la globalización económica; dentro de estos programas sobresale la Privatización de los negocios y las empresas del Estado. “El auge de las privatizaciones se inició en la década de los 80’s en Gran Bretaña, bajo el gobierno de Margaret Thatcher. Los procesos de apertura y globalización impulsados por las políticas neoliberales y sus programas de ajuste contribuyeron a su rápida extensión a otros países y regiones, particularmente a América Latina y El Caribe.”¹⁸

¹⁸ Fundación *konrad Adenauer stiftung*. Privatizaciones: El caso de El Salvador y de Las Telecomunicaciones. El Salvador. 1997.pag.50.

A. LIBERALISMO ECONOMICO : ESTADO, PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE TRABAJADORES

Como parte introductoria a nuestro tema de estudio, se hace necesario el destacar, la época en la cual nacen las telecomunicaciones, pero como primordial se hace el tipo de estado en cual se desarrolla, como a partir del Estado liberal y del proceso de Industrialización es que hoy, podemos estar abordando el tema de las telecomunicaciones, gracias a los avances de las organizaciones y los estadios de la historia es que contamos con este servicio.

CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO

El Estado Liberal de Derecho tiene como principales características las siguientes:

- **El liberalismo establece una dualidad entre el Estado y la sociedad. Tal dualismo se expresa en las siguientes ideas:**

El Estado y la sociedad se conciben como sistemas autónomos y claramente discernibles entre sí, dotados ambas de su propia racionalidad, con límites claramente establecidos.

La sociedad se autodetermina, en una ordenación natural que obedece a sus propias leyes de funcionamiento. El Estado es creación artificial, instrumento histórico de acción humana.

El libre funcionamiento de la sociedad supone la salvaguardia de unos derechos que se entienden como inalienables y anteriores al Estado.

El Estado no se concibe como el responsable de la prosperidad y el bienestar, ellos se revelan como consecuencia automática de la libre competencia de las fuerzas sociales

- **La dimensión políticas, económica y social del Estado Liberal de Derecho**

La dimensión política

Quizás este el aporte más positivo del Estado Liberal de Derecho en el avance de la humanidad. El establecimiento del principio que sostiene que "la soberanía reside en el pueblo", el derecho al voto, la democracia representativa, la división de poderes, la creación un Estado de Derecho, es decir de un Estado no arbitrario ni absolutista que respete los derechos humanos individuales y la ley misma, son aportes significativos en el proceso histórico de que los seres humanos y los pueblo vayan tomando en sus manos su propio destino.

La dimensión económica

La visión del "Estado Gendarme", del Estado Policía que solo se dedica a vigilar que las leyes del mercado se cumplan y que no interviene sino en tanto se violen o se incumplan las leyes del mercado, es la posición clásica del Estado Liberal-Burgués. El ideal de Estado es el Estado que en materia económica "**dejar hacer**" y "**dejar pasar**", pero que no interviene activa ni positivamente.

En otros términos, "El Estado Liberal de Derecho construyó una concepción negativa del Estado que en la esfera económica significó el principio de que en tanto menos frecuentes fueran las intervenciones del Estado tanto mejor para el desarrollo de la sociedad

La industrialización ha acarreado consecuencias abrumadoras. No sólo cambió radicalmente la vida laboral, sino también la vida familiar y el ocio personal. De alguna manera, redefinió los motivos por los que se tenían hijos. Incrementó claramente el poder del estado, especialmente en lo que se refiere a la producción militar. El proceso alteró incluso a sociedades que no estaban directamente inmersas en la industrialización. Las economías industriales adquirieron ventaja sobre las sociedades que seguían basándose en la agricultura, un desequilibrio que todavía afecta a las relaciones económicas mundiales.

Para empezar, es necesario definir la industrialización. La industrialización implica la mecanización de los procesos de manufacturación y una mayor importancia

de las manufacturas en la economía en su totalidad. Normalmente, suele suceder en economías que han sido previamente agrícolas y a menudo incluye también importantes cambios en la producción alimentaria. Antes de la Revolución Industrial, los bienes eran mayoritariamente fabricados de forma manual, lo que a menudo requería destrezas específicas de los trabajadores. La producción de bienes estaba descentralizada, lo que otorgaba a pequeños grupos de trabajadores participación activa y control sobre su propio trabajo. Los costes sin embargo eran elevados, y el volumen de la producción relativamente bajo. La industrialización los elevó notablemente e hizo más accesibles los bienes de consumo.

Sin embargo, la industrialización no sucedió de forma instantánea. Mientras la Revolución Industrial progresaba, innovadores métodos de producción convivían con los tradicionales, creando a menudo una tensión importante entre los tradicionalistas y los defensores de la mecanización. No obstante, al final del proceso de industrialización, los nuevos métodos de trabajo y las nuevas máquinas habían triunfado plenamente. Partiendo de los centros industriales iniciales, los nuevos métodos se extendieron a otras ramas de la producción, así como al transporte (expansión de los ferrocarriles), la comunicación (invención del telégrafo) y el comercio (el nacimiento de los grandes almacenes).

En Europa, los cambios en la demanda del mercado interior y en la población, fueron vitales para precipitar la Revolución Industrial. En el siglo XVIII, el consumismo crecía. La gente buscaba nuevos tipos de ropa y enseres domésticos. Este nuevo mercado estimuló a los primeros fabricantes que pronto encontraron formas de estimular aún más los gustos del público. Al mismo tiempo, el crecimiento de la producción alimentaria en Europa en el primer estadio de su transformación agrícola (especialmente el creciente cultivo de la patata, importada de América en el siglo XVI) generó un masivo crecimiento de la población. La población de Europa occidental creció entre el 50 y el

100% entre 1730 y 1800. Aquí estaba un nuevo y masivo mercado de bienes, pero también una fuente de mano de obra.¹⁹

Los factores culturales y políticos fueron los causantes en parte de la Revolución Industrial. Los valores definidos por un movimiento intelectual europeo del siglo XVIII conocido como la Ilustración, especialmente la confianza en la ciencia y el aprecio por el trabajo duro y el éxito material, orientaron a los primeros inventores y fabricantes. El trabajo histórico reciente ha demostrado que tanto los intelectuales como la gente de la calle habían cambiado su visión del mundo en torno a 1750 debido a la influencia de la filosofía ilustrada. La creencia en que la naturaleza y la sociedad se podían comprender y manipular racionalmente, crearon un contexto totalmente nuevo para la producción y la tecnología. Los gobiernos, que perseguían el beneficio económico para mantener su posición diplomática y militar, promovieron también cambios que facilitarían la innovación. Animaban a que se construyeran carreteras, canales y vías de ferrocarril.

Limitaron o abolieron los oficios gremiales que protegían los métodos de trabajo tradicionales. Atacaban las protestas de los trabajadores que podrían estorbar a las nuevas fábricas. Se puede realizar un análisis más preciso de las causas y efectos en relación a la pregunta de por qué Gran Bretaña fue la pionera del nuevo crecimiento industrial. Razones importantes fueron los recursos de acero y carbón y la aceptación general de la innovación técnica en Gran Bretaña. Una vez establecida, el poder de la industria británica (la primera demostración de ello fue durante las Guerras Napoleónicas) inspiró la imitación en otras partes.

¹⁹ **Influencia mundial de la Revolución Industrial**

B. ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Estado Social de Derecho significa un cambio, una ampliación del poder en beneficio de la igualdad, sin perjuicio de la propiedad y de la libertad. Se trata entonces de repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho de los grupos o sectores socialmente más desprotegidos. El Estado puede, entonces, intentar plasmar sus fines y objetivos socio-económicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica; o bien, mediante la imposición de ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener en un mínimo aceptable el bienestar económico de la población.

La transformación del Estado en la Segunda Posguerra Mundial, ciertamente, ha dado dimensiones nuevas a sus responsabilidades en materia económica, que han venido a autorizarlo para intervenir en la actividad económica, e inclusive, para ser propietario de medios de producción, mientras no se invadan o menoscaben las libertades derivadas de la misma formulación del modelo económico establecido.

El Estado social de Derecho, en su concepción tradicional y primaria, tiene dos componentes básicos: la consagración de los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución, aunque ello no siempre es así, tal y como ocurre en Gran Bretaña, Suecia, Francia, Canadá y los Estados Unidos de América, donde tales derechos no han sido reconocidos en el ámbito constitucional; y la intervención del Estado en la economía, más concretamente: el reconocimiento de la iniciativa pública en la economía. Ambos elementos están seriamente cuestionados, no tanto por razones jurídicas, sino por motivos ideológicos, sociales y económicos.

El constitucionalismo social emergió en su lucha por la igualdad material con la consagración de los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta Fundamental y el reconocimiento de la iniciativa pública en la economía (autorización del intervencionismo estatal). Desde esta perspectiva, no basta con el reconocimiento en el ámbito constitucional de una serie de derechos fundamentales en lo social y en lo

económico, algunos de los cuales imponían al Estado el desarrollo de una serie de actividades de naturaleza prestacional, tales como la educación, la salud, etc., sino que se partía de la concepción de que para lograr la igualdad era necesario, *conditio sine qua non*, de una fuerte intervención del Estado en la economía, lo que suponía pasar de un constitucionalismo liberal, el cual había entrado en crisis por un conjunto de causas, a uno donde el Estado iba a competir abierta y fuertemente con los privados.

La declaración de una actividad como servicio público subjetivo o la prestación directa de una labor de solidaridad por parte de los poderes públicos no son exigencias constitucionales dimanantes del Estado social. El núcleo esencial del Estado social reside en el reconocimiento de unos derechos sociales; es decir, el estado social constitucionaliza el derecho a obtener unas prestaciones, no un determinado sujeto prestador, unos logros, no unos medios. El Estado social obliga a garantizar unas prestaciones sociales a los ciudadanos, pero no exige que sea el Estado que desarrolle estos servicios.

A partir del momento en que comienza la crisis de la empresa pública, y se da un serio cuestionamiento a la noción del servicio público, es evidente que el Estado social de Derecho entra en una etapa crítica. Y no podía ser de otra forma, en vista de que uno de sus componentes esenciales hasta ese momento, es la intervención del Estado en la economía, dejando de lado la discusión ideológica, la cual es inevitable dada la connotación que se le dio al Estado social de Derecho, donde se visualizó como un componente básico de esta opción la intervención del Estado en la economía a través de las nacionalizaciones de importantes actividades y bienes que, en su momento, se consideraron estratégicos.- Por lo que se hace necesario precisar cuáles son los elementos esenciales del Estado Social de Derecho en este momento histórico.

En primer lugar, se puede afirmar que el principio de la igualdad material es un presupuesto esencial que, al igual que la libertad, debe estar presente en todo Estado democrático. Con base en lo anterior, el principio de la igualdad material resulta un criterio válido para la interpretación de las normas jurídicas, constituye un parámetro de

constitucionalidad y le impone al legislativo, al ejecutivo y demás integrantes de la Administración Pública, el deber de que en sus actuaciones se alcance una democracia económica, la cual constituye un pilar fundamental de la paz social (función social del Estado). Desde esta perspectiva, la igualdad material constituye un fin fundamental del Estado, el cual irradia toda su actividad.

En segundo término, los derechos económicos, sociales y culturales que se encuentran en la Constitución y en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, constituyen conquistas irreversibles a favor de la persona humana. Más aún, estos derechos forman parte de la dignidad humana, al extremo de que una persona sin esos derechos no es tal. Por consiguiente, la Constitución le impone al Estado el deber de garantizarles a todos los habitantes de la República su goce pleno.

Independientemente de la política económica que se adopte, esta necesariamente habrá de contener un componente social importante. En otras palabras, los instrumentos de política económica no solo deben utilizarse para estimular la producción (crecimiento), sino que también deben lograr la mayor distribución de la riqueza. En este sentido, cualquier modelo que se siga debe lograr, hasta donde racionalmente sea posible y las variables políticas y sociales lo permitan, un desarrollo económico sostenible.

En tercer lugar, el Estado social de Derecho impone a la Administración Pública el deber de garantizarle a los habitantes de la República servicios públicos de calidad total y proteger los intereses de los consumidores, para lo cual cuenta con importantes potestades regulatorias, fiscalizadoras y sancionatorias

En suma, podemos destacar como rasgos importantes del Estado Social de Derecho, las siguientes consideraciones:

- ❖ El Estado social de Derecho constituye una conquista irreversible de la humanidad. Desde esta perspectiva, las conquistas sociales que se encuentran consagradas en la mayoría de Cartas Fundamentales, así como en los instrumentos internacionales, forman parte del patrimonio de la humanidad.

- ❖ Existe también una tendencia de los Tribunales Constitucionales, en el sentido de que solo son recurribles por la vía del amparo los derechos básicos en el ámbito laboral (jornada ordinaria de ocho horas, vacaciones, salario mínimo, descanso semanal, etc.), y algunos otros (derecho a la salud, educación, etc.) mas no así aquellos que están estrechamente relacionados con prestaciones del Estado que implicarían erogaciones importantes de recursos o que están expresados en forma de normas programáticas.
- ❖ Hay un error conceptual e ideológico, al asociar la crisis de la empresa pública y, por ende, del Estado intervencionista con el Estado social de Derecho. Tal y como se indicó en el punto uno, las conquistas sociales, económicas y culturales que alcanzaron los pueblos del orbe con este último son irreversibles, independientemente de las variables del modelo de economía que se adopten (economía de mercado estricto sensu, economía social de mercado o economía mixta)

C) NEOLIBERALISMO ECONOMICO: ESTADO, MODERNIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN.

En términos generales se puede definir el Neoliberalismo: Teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado

Teoría y realidad eran las dos caras de una misma moneda que demostraba el fracaso del liberalismo económico, al menos, como ideología eficaz para mantener la creencia en el sistema capitalista. Ese lugar vacante lo vino a ocupar el keynesianismo, con sus propuestas que, en la realidad, operaron como un salvavidas del sistema.

En épocas recientes ha sido formulada la teoría monetarista que ha adquirido una gran influencia en el pensamiento liberal, y de cuyas premisas se hicieron eco algunos gobiernos como el de Ronald Reagan en los Estados Unidos y otros que configuraron dictaduras en países latinoamericanos (Argentina, Chile y Uruguay). Las gravitaciones que estas teorías han teñido sobre hombres de Estado y sobre la marcha de

las actividad económica en el mundo en general en donde se observa una creciente oligopolización en los sectores productivos principales, convierte en menos imposible utilizar con propiedad el término neoliberalismo, si es que con él se pretende designar a una teoría económica eficaz para limitar el poder de los monopolios y para asegurar que los precios se formen en un mercado libre de interferencias privadas o estatales.

Consecuencia de ello, es que nos es fácil el hablar de la privatización como secuela de fenómenos macroeconómicos y vemos que ésta se enmarca dentro de la política de ajuste del gobierno, que pretende reducir a la mínima expresión posible las funciones del Estado como productor de bienes y servicios. El mismo ajuste compromete a compensar los efectos sociales negativos que se provoquen. Y es aquí donde reside uno de los mayores problemas del neoliberalismo, respecto a la necesidad de tener que redistribuir los recursos al final del proceso, cuando es el mercado quien debería distribuir justamente los recursos y riquezas que genera. " Esto nos lleva a insistir en la redistribución de los frutos del trabajo, del capital y de la tierra (y otros recursos naturales) de una manera más coherente con el destino universal de los bienes. La distribución que los neoliberales relegan al final del proceso de crecimiento, convirtiéndola en una distribución ineficaz, o sea, al final de los tiempos, tiene que ser el grito contra el neoliberalismo.

De esta forma, dentro de la modernización, hablaremos de las dos grandes vías, como ya se mencionó, privatización y mejoras de la eficiencia de las actividades del gobierno. Se tratará de explorar para reconocer el verdadero objetivo que hay en estas medidas, y saber si realmente se busca el desarrollo de toda la población o el de algún sector en particular.

"La modernización del Estado significa la adecuación de la estructura organizativa y de su personal administrativo a las funciones que la cambiante historia le va demandando".

En realidad la privatización de los bienes del estado envía a otras manos lo que se adquirió durante décadas con fondos tributarios del trabajo de la población. Por esa razón, el proceso de privatización no deja de ser preocupante, ya que nadie está

entendido, ni por lo tanto conforme de los criterios ni de los objetivos, ni de la seguridad de que ese dinero regrese a donde debe. Si bien la acumulación original de capital, que viene desde tiempos de la colonia, como lo mencionan los estudiosos de historia económica, se ha caracterizado por una elevada dosis de violencia, ya para este grado de evolución capitalista de la presente década observamos la entrega de empresas con grandes recursos al sector privado en una forma muy sutil, sin violencia abierta.

En cuanto a qué vender y qué no vender para no cargar al Estado con operaciones desventajosas, no está del todo claro que las empresas privadas sean superiores a las empresas gubernamentales; por la evidencia de la realidad, la ineficiencia o la competitividad no es patrimonio de nadie.

Los puntos argumentales se resumen en un primer lugar, que muchas personas consideran que una empresa de propiedad gubernamental es ineficiente. Esto no se puede generalizar, aunque ciertamente existen. Luego, hay quienes creen que el gobierno no debería ser propietario porque las empresas deben ser eficientes en términos de utilidades, y que cualquier otro objetivo distorsiona al mercado y por lo mismo tiene un costo social. En tercer lugar, la propiedad gubernamental es rechazada porque el gobierno nunca vigila de cerca lo que se hace en las empresas, y la corrupción a la orden del día.

2.1.1.5 LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PROCESO DE GLOBALIZACION

Podríamos fundar que la fase monopolista del capitalismo se tradujo en la consolidación del imperialismo, la fase transnacional del capitalismo monopolista corresponde a lo que eufemísticamente se conoce hoy en día como “globalización”, **uno de cuyos rasgos es la reducción del papel del Estado a simple guardián del mercado.**²⁰ De esta manera, todo parece indicar que el fenómeno de la globalización

²⁰ Alberto Romero **“Globalización y Pobreza”**, Editado por E-Libro-Net, primera Edición Marzo 2002, Pág. 35

tiene sus raíces en los comienzos mismos del sistema capitalista; no obstante, sus características en la actualidad son cualitativamente distintas a las observadas antes de la segunda guerra mundial en el siglo XX, así su esencia en principio siga siendo el expansionismo, el sometimiento y la explotación.

En este nuevo esquema de división transnacional del trabajo, los países menos desarrollados tienen pocas opciones de insertarse en los mercados mundiales de manera independiente y deben hacerlo cada vez más en calidad de apéndices económicos (y políticos) de las grandes empresas transnacionales y sus países de procedencia, de acuerdo con el esquema trazado por ellas y con la implacable competencia, condicionada por las tecnologías de punta.

Solo aquellas naciones que inviertan mayores recursos en investigación y desarrollo, en infraestructura y en educación, podrán ofrecer mejores condiciones para que las empresas ejerzan el liderazgo tecnológico. Por eso, **“la riqueza nacional pasará a aquellas naciones que desarrollen un amplio espectro de habilidades que se complementen entre sí”**²¹ Igualmente, los incrementos de la productividad laboral y su distribución internacional dependerán cada vez más del conocimiento, favoreciendo a los trabajadores calificados en las tecnologías de la información, en detrimento de los escasamente calificados, los cuales son confinados “a tareas rutinarias en la producción de bienes y servicios” el resultado del creciente proceso de concentración mundial de la producción y del conocimiento en un conjunto de países más avanzados, ha sido el aumento de las desigualdades en todos los sentidos.

Pero más allá de los cambios cuantitativos en la estructura de la economía mundial, lo que realmente caracteriza a la actual etapa del desarrollo son los cambios cualitativos, iniciados a partir de la década del cincuenta, más conocida como la época dorada, en el siglo XX. Es allí donde se origina la fuente principal de supremacía de las economías más desarrolladas sobre el resto del mundo. Por eso la principal ventaja de

²¹ *Ibíd.*

esas economías se ubica en el campo del conocimiento, materializado en los más importantes adelantos tecnológicos del momento y en el alto valor agregado tecnológico contenido en los bienes y servicios que producen y comercian.

Los cambios tecnológicos surgidos después de la segunda guerra mundial en el siglo XX, modificaron profundamente la forma en que funciona la economía global tradicional. Esto a dado pie para que actualmente se hable de una “**nueva economía**”, liderada por los Estados Unidos de Norteamérica. La nueva economía es vista ante todo como el conjunto de empresas y sectores económicos “estrechamente asociados con la revolución tecnológica digital y con el crecimiento de la Internet” por ello es que se hace importante enfocar este tema, ya que la globalización es la que impulsa a los países como el nuestro a someterse a éstos cambios en la economía y los servicios públicos prestados, caso concreto la telefonía. A diferencia de la era industrial de producción masiva, la “nueva economía” se caracteriza por el desarrollo de producciones flexibles, capaces de reaccionar oportunamente a los cambios del mercado.

Este esquema, llamado por algunos “postfordismo”, ha sido posible gracias a la introducción de las nuevas tecnologías en los procesos, haciéndolos cada vez más “inteligentes”. Al tiempo que se producen cambios profundos en la manera como funcionan los negocios, en el mercado laboral ha surgido un sin número de nuevas profesiones, asociadas al manejo y desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación e información.

Seria importante recalcar cuan beneficioso es la comunicación a nivel mundial, como éste avance tecnológico permite traspasar fronteras y kilómetros, con fines económicos, sociales, culturales etc. cuantos contratos pudieron haberse concretizado por vía telefónica, cuántos familiares pudieron comunicarse a millones de distancia, cuántas culturas pudieron conocerse a través de Internet. Cuanto tiempo ha avanzado la historia con este servicio. Por lo tanto así como avanza el proceso de concentración del conocimiento y del capital mundial en un grupo de potencias, en los países,

especialmente en los menos desarrollados, se reproduce constantemente la economía informal, y al mismo tiempo enriquece a las compañías extranjeras y toda una constelación de distribuidores que tienen una fuente inagotable de fuerza de trabajo supremamente barata.

El proceso tecnológico, así como los mercados son controlados por las empresas extranjeras. De esta manera, los sectores claves de la industria local se desarrollan no de acuerdo con las necesidades de cada país o región en desarrollo, sino en concordancia con la estrategia global del capital transnacional. El resultado es que a medida que las economías en desarrollo logran alguna mejoría de su presencia en los mercados internacionales, se acentúa el grado de control por parte de las empresas transnacionales, no sólo en el aspecto económico y tecnológico, sino también en el político.

2.1.2 ANTECEDENTES INMEDIATOS

2.1.2.1 HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL SALVADOR

En nuestro país no fue hasta 23 de abril de 1870 que a través de una contrata entre el Gobierno de ese entonces y el ciudadano norteamericano Mr. Charles Henry Billigs que se introdujo el telégrafo, el contrato consistía en la instalación del primer sistema telegráfico entre San Salvador y Acajutla.²²

En 1882 se introdujo el primer servicio telefónico entre oficinas y una propiedad privada, por lo cual El Salvador tuvo acceso de telefónico a través de un cable submarino de una compañía americana. En 1889 se estableció una oficina de telégrafos y teléfonos. Dicho servicio se encontraba enlazado entre San Salvador, Santa Tecla,

²² Revista TELECOMUNICACIONES; Año XVII, Publicación Bimestral, marzo – abril 1991 No 114; Pág. 41, Impreso por Pro-color S.A de C.V, San Salvador, El Salvador

Santa Ana y Ahuachapán. En 1893 ya se encontraban en servicio público las oficinas telefónicas de Izalco, Atiquizaya y la Ceiba Guarumal, departamento de la Libertad. A partir de este año, las redes telegráficas se fueron expandiendo en todo el territorio nacional hasta alcanzar cobertura en varias ciudades y pueblos.

Para ese entonces nuestra Constitución no contaba con una regulación específica del servicio de telecomunicaciones, sino que ésta se hizo a través de un Convenio y reglamento respectivo, hechos por el Gobierno y la Empresa de Teléfonos, estableciendo en éstos las tarifas con las cuales se iban a contar por cada minuto utilizado por los usuarios salvadoreños de ese entonces.

En julio de 1898, mediante publicación en el Diario Oficial, se extiende la consecución hasta por veinticinco años los derechos de establecimiento de oficinas telefónicas por personas particulares. En septiembre de ese mismo año, el gobierno de turno decreta oficialmente el uso del teléfono en El Salvador y es instalado el primer equipo en la Casa del Gobierno, iniciándose así la expansión del novedoso servicio de telecomunicaciones en El Salvador en el cual se ven las ventajas y facilidades de este importante servicio para todos los salvadoreños.²³

Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

Las primeras transmisiones de radio A.Q.M. iniciaron en 1926 con el gobierno de Alfonso Quiñónez Molina, con la donación de equipos por el gobierno mexicano, en redistribución por el apoyo del gobierno salvadoreño a la revolución mexicana. Diez años después se experimentó un logro significativo y se estableció la comunicación telefónica con México y Miami.

En 1956 se estableció la primera estación televisiva (YSEB), con lo que las telecomunicaciones se ampliaron, con los avances tecnológicos de la época, la Administración y control de las telecomunicaciones deja de estar en manos del

²³ Ibid Pág.43

Ministerio del Interior y pasa a manos de una institución relativamente autónoma de derecho público.

En 1963 se crea la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), con Decreto Legislativo No 370, Publicado en el Diario Oficial No 163, Tomo 200, de 3 de septiembre de 1963; como un deber del Estado que fuese favorable para el desarrollo de la economía nacional de aquel entonces, cuya finalidad según el Art.2 de la Ley de la Administración Nacional de Telecomunicaciones es: *“ANTEL tendrá por objeto prestar “Servicios de telecomunicaciones” a los habitantes de la Republica, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración y explotación de las obras necesarias convenientes.”*

A partir de 1985 estas funciones pasaron al Ministerio de Cultura y Comunicaciones y fue hasta 1989 cuando desaparecieron, a partir de esa fecha ANTEL se constituyó en la institución reguladora y operadora del sector de telecomunicaciones; dicho sector estaba constituido por diversas instituciones públicas y privadas, por lo cual ANTEL era la principal institución pública proveedora de la mayoría de los servicios básicos, entre los más importantes están: Telefonía, telegrafía, transmisión de datos de arrendamiento, arrendamiento de circuitos nacionales e internacionales.²⁴

En cuanto al privado, ha brindado sus servicios mediante licencias de operación otorgados por ANTEL, por ejemplo: celular, telepuertos, repetidoras, comunitarias, servicios de radio comunicación, transmisión de datos a nivel internacional y otros.

ANTEL era una de las instituciones autónomas que operaban con solvencia financiera, ya que entre 1989 y 1993 suministraba un índice de deuda relativamente bajo.

²⁴ Ibid Pág.46

2.1.2.2 EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN, PARTE DE LA LLAMADA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN EL SALVADOR

Como se ha visto, en el último cuarto del presente siglo se inicia de manera desigual en el planeta un fenómeno de cambio en el que el Estado es uno de los principales actores y “víctimas”. Si bien el fenómeno reviste características comunes, en regiones y países adopta variantes producto de sus propias condiciones. *Así, El Salvador ha pasado de una situación de guerra civil a otra en la que se enfrenta a fuertes presiones y necesidades para realizar cambios estructurales y culturales; presiones que provienen tanto de los poderosos organismos financieros internacionales de grupos económicos y políticos internos.*²⁵ Estos cambios -se dice- con el propósito de preparar mejores condiciones para que la economía salvadoreña se ubique dentro de la nueva división internacional del trabajo, en el contexto de la llamada “globalización” de las economías y de las ideologías.

En palabras del Licenciado Alfredo Mena Lagos, en ese entonces Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado, las privatizaciones ocupan un lugar importante:

*“Creemos que las diferentes privatizaciones no sólo van a traer inversión extranjera, sino que le van a dar una gran oportunidad de inversión al sector privado salvadoreño, además de la dinamización estructural de la economía nacional. Creemos que 1997 será un año trascendental y que el sector privado debe jugar un papel protagónico, ustedes son realmente el objetivo de nuestro esfuerzo y queremos pedirles y contar con su total apoyo”*²⁶

Breve Revisión del Proceso de Privatización

El proceso de Modernización en el país ha avanzado en los programas de privatización, reducción del empleo, compactación de entidades públicas, eliminación o

²⁵ Graham Russell, Nuevos Violadores de los Derechos Humanos, CODEHUCA (1993)

²⁶ Exposición del Lic. Alfredo Mena Lagos ante Foro del 27 de Noviembre de 1996, organizado por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. Revista Comercio e Industria. No 91. 1996, Pág. 10

*simplificación de trámites y en el sistema financiero, descentralización y desregulación.*²⁷

En relación al proceso de privatización:

- Creación de la Comisión Nacional de Privatización.
- Cierre del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA).
- Eliminación del monopolio estatal del comercio internacional del café.
- Privatización de algunos servicios menores dentro de los puertos y aeropuerto; privatización de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA); y en estudio el proceso de privatización del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA).
- Privatización del Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café.
- Privatización parcial de la consulta externa y la de especialidades del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS); sistema mixto de consulta privatizada y consulta pública.
- Privatización de empresas y servicios agrícolas: Ingenios azucareros.
- Privatización de los bancos, asociaciones de ahorro y préstamo y creación del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) que separa la responsabilidad del manejo monetario del Banco Central de Reserva (BCR).

El programa de Desregulación (para 1997) se planteó a través de:

- Ley de Telecomunicaciones (ya aprobada).
 - Ley General de Energía.
 - Ley de la Superintendencia General de Energía y Telecomunicaciones (SIGET) (en discusión).
 - Anteproyecto de la Ley General de Aguas.
 - Diseño de contrato de intercomunicaciones, para facilitar la privatización de ANTEL.
 - Diagnóstico de los sistemas de información del Seguro Social e Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP). Sistematización del historial laboral de las mismas.
-

Como puede apreciarse, la Modernización del Estado Salvadoreño es un conjunto integrado de medidas económicas, institucionales y jurídicas. Sin embargo, el más controversial asunto público, lo constituyen las privatizaciones de las empresas estatales, sobre todo de ANTEL, ANDA y de las empresas ligadas a la generación y distribución de electricidad.-

Como ha podido examinarse, la transformación de la estructura, el rol y las funciones del Estado han cambiado a tono con las necesidades de la llamada mundialización o globalización. Este es un proceso complejo que abarca no sólo la reorganización de la economía, la tecnología y las ciencias, sino también de la sociedad en su conjunto: sus hábitos, pautas de conducta, sus valores. También es un proceso que ha demostrado una profundización de la llamada brecha social, en la que la pobreza material y social de grandes sectores de la población se ve más al margen de los beneficios del progreso tecnológico y de la producción de riqueza material y cultural.

El proceso de globalización ha atravesado en la región por un conjunto de medidas preliminares o de transición, llamados Paquetes de Ajuste Estructural, que tuvieron patrones comunes y diferenciales. Estas medidas han sido impulsadas por actores externos o internacionales y por sectores internos o locales (desde la sociedad civil como desde el mismo Estado).

En este proceso, el Estado mismo tiene un rol protagónico en su automutilamiento, el cual se le ha dado en llamar proceso de Modernización. Algunas premisas para legitimar esta contracción de las funciones estatales y de supresión de su rol protagónico en el impulso del desarrollo económico y progreso social, abarcan tantos argumentos económicos (eficiencia, competitividad, déficit fiscal, etc.) como ideológicos.

Como se ve, las privatizaciones forman parte de un conjunto de medidas tendientes a entregar al “libre juego del mercado” las empresas y servicios públicos que hasta los 80s estaban en manos del Estado. Los principales propósitos económicos

declarados sobre las privatizaciones de los servicios públicos, apuntan a la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de los mismos, para disminuir los costos de oportunidad ocasionados por los servicios obsoletos o ausentes, que retardan la agilidad de la producción y realización de los productos en un mundo de competencia globalizada. Pero además encontramos otra serie de argumentos tanto de tinte político como ideológico para justificar la privatización.

Sin embargo, el problema central desde la perspectiva del Derecho Constitucional es que, cuando estos servicios están en manos privadas, muy probablemente no se cumpla con la función social requerida. Esto es esperable, dada la lógica o racionalidad con que opera una empresa privada, cual es: la obtención de la máxima ganancia posible.

En suma, al ser el interés supremo y último del capital la generación de más capital, el riesgo que se asume al dejar la provisión de servicios públicos en manos privadas proviene precisamente de esa racionalidad del capital. De manera que, el posible aumento del precio de los mismos, así como el hecho de que los sectores sociales que no puedan pagar tales precios no tendrán posibilidades de adquirirlos, son previsibles. Esto aumentaría la brecha social en el país y polarizará aún más la sociedad.

A continuación se examinará el proceso de privatización del servicio público de telefonía que es el de interés en este estudio.

2.1.2.3 LA TRANSICIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Causas

A partir de 1990, “la Administración Nacional de Telecomunicaciones” ANTEL, comienza a ser considerada como objetivo para privatizarla, por la importancia que tienen las telecomunicaciones en la economía salvadoreña y como mecanismo para poder competir a nivel Internacional; pues de sobra esta mencionar, que las telecomunicaciones son la clave en las sociedades modernas, especialmente en nuestro país, donde el flujo migratorio de salvadoreños al exterior y su necesidad de mantener contacto con sus familiares convirtió la telefonía en un área sumamente rentable.

Los políticos del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), impulsores de esta medida económica, observaron grandes beneficios económicos para sus empresas y no para la población y sin dudarlo la implementaron con la mayor brevedad que les fue posible.

La principal causa interna que se analiza en nuestro país : fue que el Estado había venido demostrando un papel muy inoperante en la prestación de los Servicios Públicos que son considerados esenciales y por tanto imprescindibles para la población; haciendo gala de un mal administrador de la cosa pública demostrado en el poco interés para ampliar la cobertura, mejorar la calidad de los servicios, poco o ningún interés por desburocratizar la administración de los mismos, o el tráfico de influencias. Al respecto José Víctor Aguilar, opina : “ Las personas neoliberales argumentan que el Estado es un mal empresario, es ineficiente, hace mal las cosas.”²⁸

Es importante mencionar que la privatización creó confusión e incertidumbre en la mayoría de la población salvadoreña. Porque la oposición política al partido en el gobierno, era de la opinión que no era la mejor alternativa económica para el país y que había que estudiarla mas minuciosamente, el partido político en el gobierno Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) opinaba que era la mejor alternativa para que el

²⁸ José Víctor Aguilar la privatización o el nuevo colonialismo 1° edic. San Salvador El Salvador Asociación Equipo Maíz, 2000. Pag 50 – 51.

país saliera de la crisis en que se encontraba; e inmediatamente notaron el corte político que les podría generar la implementación de dicho modelo económico, empero ante los jugosos beneficios económicos que les aportaría a sus empresas, nunca pensaron dar marcha atrás, y para contrarrestar el posible desgaste político pusieron en marcha una millonaria política publicitaria, haciéndole creer a la población que privatizar era la única y mejor alternativa para que el país enfrentara la globalización económica ; y de esta manera la creciente publicidad utilizó demagógicamente el emblema que decía que privatización es modernización del Estado.

Al respecto Soledad Quintanilla opina “El programa de modernización del sector público del gobierno de la República, plantea el logro de dos objetivos estratégicos: la eficiencia económica del sector productivo y la eficiencia, eficacia, y equidad en la gestión del gobierno; para dicho objetivo el programa de modernización se plantea:

1. Abolir el poder monopólico de las empresas industriales y comerciales del Estado.
2. Privatizar las empresas del gobierno.
3. Derogar las disposiciones legales que otorguen privilegios monopolistas a empresas públicas y privadas.
4. Descentralizar la administración pública.
5. Simplificar y derogar trámites que obstaculizan la actividad productiva y fomentan la corrupción.
6. Eliminar gradualmente las disposiciones legales e impositivas que distorsionan las decisiones en forma“.²⁹

Esto además plantea la necesidad de no hacer de la privatización un uso extremado, de manera dogmática y con visión apologista, pues precisamente la aplicación paradigmática que los gobernantes neoliberales hacen de ella, esta conduciendo a que los Estados se vacíen del capital social necesario para cumplir con sus obligaciones constitucionales de garantizar la satisfacción de las necesidades

²⁹ Soledad Quintanilla. “El Proceso de Privatización de los Servicios Públicos y Derechos Económicos,

fundamentales de la población, como lo es brindar los servicios públicos y aquel servicio que lo brindan las instituciones privadas, vigilar para que no se cometan abusos en contra de la sociedad.

Efectos

Después de cierto rechazo, sobre todo de la oposición política y de los trabajadores del sector público, la privatización fue aceptada como una imposición, justificada como exigencia inevitable de un desarrollo sostenible junto con la apertura comercial y la estabilidad macroeconómica. Las tres integran un todo con una supuesta racionalidad económica evidente, según los directores de la política económica gubernamental.

La privatización prometía reducir el tamaño del Estado, disminuir el déficit fiscal, prestar mejores servicios y proveer al Estado de unos recursos inmediatos, los cuales serían utilizados para cancelar la deuda de corto plazo e invertir en la infraestructura o el gasto social.³⁰

La privatización de las telecomunicaciones es importante en el actual proceso de globalización porque se considera de beneficio para el país, ya que la globalización se fundamenta, en gran medida, en el desarrollo de las telecomunicaciones, las cuales facilitan las transacciones de los agentes económicos en diferentes partes del mundo.

La privatización de ANTEL obedece a las condiciones internacionales creadas y generalizadas por las compañías transnacionales. Las ventajas tecnológicas y economía a escala de estas empresas son favorables ya que opacan el desempeño de cualquier compañía estatal latinoamericana de telecomunicaciones.

Sociales y culturales en El Salvador". Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador 1997, Pag 11.

³⁰ Publicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeon Cañas, ECA, 593, Año LIII, marzo, 1998, pag. 152

Por otra parte se dice que la privatización es como una herramienta que se puede utilizar para mejorar la cobertura y calidad de una gama de servicio de vital importancia para El Salvador lo cual representaría una mejor prestación a la población y poder competir a nivel internacional, lo que sería favorable para El Salvador en el ámbito económico.

Pero como todo proceso nuevo y desconocido, plantea también riesgos e incertidumbres; la privatización no ha podido mejorar las condiciones de vida de la población salvadoreña, porque le resta beneficios que antes tenían; por lo cual, no existe un mecanismo que favorezca a los sectores más pobres, provocando efectos adversos en los consumidores, no se afirma con esto que la privatización de las telecomunicaciones en El Salvador sea un efecto positivo o negativo, lo que sucede es que la privatización puede significar una ventaja a un país o una desventaja para otro. Esto va a depender si la regulación logra un estricto control de precios y utilidades.

Por último cabe mencionar “Si el fanatismo económico pudiera dejarse de lado, sería posible replantear la modernización de El Salvador desde su propia realidad social, desde la experiencia de otros países y desde un horizonte que integre los diversos elementos en un proyecto consistente, que tenga como meta el bienestar de las mayorías populares.”³¹

Ley de privatización de las telecomunicaciones. Premisas fundamentales

El proceso de privatización comenzó en febrero del 96, cuando el gobierno inicia consultas sobre las experiencias suramericanas. A marzo del mismo año se contratan consultores para analizar la telefonía y conveniencia de su venta, y se inicia la lucha legislativa por la ley de privatización y telecomunicaciones; polémica que duró más de un año.

³¹ Publicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeon Cañas, ECA, 593, Año LIII, marzo, 1998, pag. 163

En septiembre de 1996 comenzaron los intentos de aprobación legislativa, impulsados desde ARENA y con la oposición principalmente del FMLN. *En esta primera propuesta se establecía la creación de una empresa alámbrica, Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador (CTE) y otra inalámbrica, Internacional de Telecomunicaciones (INTEL).*³² *La última que recibe las propiedades y concesiones de las frecuencias del espectro radioeléctrico y el sistema de telefonía celular banda "B". La alámbrica recibe la infraestructura física de las telecomunicaciones, sus activos, pasivos, derechos bienes, derechos y obligaciones.*³³ Los miembros de la Comisión Ad-Hoc formada al interior de la Asamblea Legislativa, definieron los porcentajes accionarios: la CTE 51% al socio estratégico, 10% a los trabajadores y a los usuarios el 14%. La INTEL el 51% al socio estratégico y el resto a inversionistas locales.

*El 28 de noviembre de 1996 fue aprobada la Ley de Privatización de ANTEL por Decreto No. 900 de la Asamblea cuyo período expiraría en 1997.*³⁴

*Esta primera aprobación legislativa se hizo al margen de cualquier negociación con los trabajadores de la empresa, los cuales realizaron paros parciales impulsados por Asociación Salvadoreña de Trabajadores de Telecomunicaciones ASTTEL; Sindicato de Empresa de Trabajadores del Área Técnica en comunicaciones de El Salvador ATTES; Asociación Salvadoreña de Trabajadores de ANTEL ASTA; y Sindicato Nacional de Trabajadores de Telecomunicaciones SINTTEL. Además estas organizaciones presentaron recurso de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia contra la ley aprobada.*³⁵ Los trabajadores organizados, realizaron gestiones y elaboraron una propuesta económico-social cuyo resumen ejecutivo señala asuntos de interés relativos a las indemnizaciones, el cálculo de las mismas, a la estabilidad laboral, actualización de salarios y participación accionaría.- *Posteriormente, esta Ley de Privatización de ANTEL fue derogada el 29 de mayo de 1997 con el voto de 56*

³² La Prensa Gráfica, 19 de Julio de 1997, Pág.4

³³ La Prensa Gráfica, 16 de Julio de 1997, Pág.7

³⁴ La Prensa Gráfica, 28 de Noviembre de 1996, Pág.4-A

³⁵ CO-LATINO, 28 de Noviembre de 1996, Pág.3

*diputados de oposición en el marco de una nueva correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa recién electa*³⁶

Para julio de 1997, había 4 firmas precalificadas para participar en la compra de la empresa. Dos de los Estados Unidos (Bell South International y la International Telecommunications Incorporated), la France Cables et Ratio (FRANCE TELECOM, de Francia) *esta pose la red digital más grande del mundo, maneja un volumen de negocios de 29 mil millones de dólares, con unos 150 mil empleados, tienen acciones en Sprint y Deutsch Telecom, da servicios de red a México, Argentina e Indonesia.- Es parte del mercado celular de Bélgica y Rumania (...)*,³⁷ y la Telia Overseas AB (Suecia). Numerosas declaraciones fueron hechas por el Dr. Juan José Daboub (presidente de ANTEL), el Lic. Alfredo Mena Lagos y posteriormente la Sra. Cristina Sol (Comisionada Presidencial para la Modernización del Estado respectivamente), en las que insistían en que esa situación de incertidumbre política podía disminuir el interés de los posibles compradores y, por el paso del tiempo, el valor de la empresa.

Ante la nueva situación de derogación de la ley de privatización de ANTEL, la Asamblea Legislativa formó una Comisión Ad Hoc, que tendría a su cargo hacer los estudios pertinentes y elaborar propuestas de reformas al texto de ley de privatización original, así como estudiar las otras leyes (Telecomunicaciones, SIGET y FINET).

Nuevas polémicas se abrieron en el seno de la comisión legislativa recién nombrada, entre la Comisionada para la Modernización y el presidente de la institución y los trabajadores. Al final, los puntos más conocidos y polemizados públicamente fueron: el artículo 43 que se refería al período de estabilidad laboral por tres años, el referido a la limitación de venta de las acciones de los trabajadores por un máximo de 5 años y los montos porcentuales de indemnización o pasivo laboral, fueron objeto de

³⁶ Diario Oficial, Tomo No 335, 4 de Junio de 1997, No 101
Prensa Gráfica, 30 de Mayo de 1997, Pág. 3

fuertes presiones y cabildeo. Finalmente los trabajadores cedieron en el tiempo de estabilidad (a 18 meses) y les fueron aumentados los porcentajes del pasivo laboral (hasta un máximo del 150% y un mínimo de 125 %).

Finalmente, el 6 de noviembre de 1997, las reformas a la ley de Privatización de ANTEL fueron aprobadas por 72 votos. La ley de Telecomunicaciones fue aprobada por 53 votos, con la oposición del FMLN y del PRSC. En la sesión plenaria en la que se aprobó la ley, ARENA a última hora propuso una medida que aparentemente beneficiaba a los trabajadores de ANTEL que hubiesen conservado sus acciones sin traspasarlas a terceros al final de los 5 años. Esta medida consistía en que se le obsequiaran 3 acciones a cada trabajador que cumpliera esa tenencia. Fue importante la intervención del diputado Rubén Zamora, del partido Convergencia Democrática, pues aclaró inmediatamente que no se debía introducir esa modificación pues ese obsequio se daría a costa del capital accionario que retendría el Estado, que automáticamente vería disminuida su participación del 25%, por lo que perdería su calidad de socio minoritario, y por lo tanto sus derechos de injerencia en las decisiones claves de las nuevas empresas. Esa moción de ARENA no prosperó.

Muchos fueron los criterios encontrados. Unos de índole política, otros económicos y de derechos laborales, otros defendiendo intereses empresariales privados y otros, criterios técnicos. Estos últimos también apuntaban a conclusiones contradictorias. Tal es el caso de algunas provenientes de asesores de la Comisión Ad-hoc y los del gobierno. Los asesores de tal comisión legislativa apuntaban a que el nivel tecnológico de ANTEL era comparable con países desarrollados y señalaban como obsoleta la gestión administrativa; así como el hecho de que se requerían reformas para mejorar su servicio pero sin necesidad de ser vendida. Además afirmaban que era posible adquirir tecnología de punta en el mercado internacional y conseguir financiamiento para comprarla. Contrariamente, los asesores gubernamentales sostenían

³⁷ Prensa Gráfica, 16 de Mayo de 1997, Pág. 17

que para que el servicio mejorara era necesario privatizarla, pues así bajarían los precios y sería más competitiva.

Fue entonces que en una subasta pública el 51% de la banda celular INTEL fue vendida el 17 de julio de 1998 por US \$41,009,900 a Telefónica de España. La nueva presencia se llamaría Telefónica de El Salvador. Hasta ese momento INTEL contaba con nueve compradores -sólo llegaron tres a la apertura de ofertas- y CTE sólo con siete.

La venta de CTE fue el 24 de julio de 1998 a France Telecom, quien ofreció 275 millones 111 mil dólares -unos 2,398 millones de colones- por el 51% de las acciones de CTE/ANTEL. El precio base por esa porción fue de 268.8 millones de dólares. La otra oferta fue de Telmex, por 271 millones de dólares, quien se viera frustrado por segunda vez en El Salvador en el mismo mes.³⁸

De los siete interesados inscritos en CTE/ANTEL sólo llegaron dos. El presidente de France Telecom hizo entrega del dinero el 16 de septiembre de 1998, recibiendo a cambio la documentación respectiva de entrega de la institución. Para sorpresa de la mayoría, se supo hasta entonces que dentro de los 275 millones de France Telecom, estaban incluidos 67.3 millones de dólares de inversión local, contando Supermercados Selectos, VISA, Telecorporación Salvadoreña, Banco de Comercio, Grupo Araujo, H. de Sola, Banco Salvadoreño, Fabril de Aceites, TACA, y otros, que en total suman más de 20 personas.³⁹

Con este nuevo arreglo se violaba la ley de privatización respectiva, la que establecía que más de la mitad de la telefónica debería quedar en poder de un socio estratégico.

France Telecom, al momento de la adquisición, planeaba invertir 400 millones de dólares en unos cinco años para duplicar el número de líneas en el país, las que entonces eran de 380,000, con una densidad de 6 líneas por cada 100 habitantes.

³⁸ www.cdc.com.sv

³⁹ www.cdc.com.sv

Los empleados de CTE, que se estimaron en unos 4,800 aparentemente apoyaron en los últimos días la privatización, aunque es difícil saber qué factores impulsarían esta actividad. La compra de acciones de CTE por parte de algunos empleados ascendió a unos 300 millones de colones, un 10% del total de acciones.

Para septiembre de 1998, dos meses después de consumada la principal privatización, se discutía sobre el destino de los fondos. Al parecer, después de tanto manoseo político al interior de los partidos de derecha sobre la ley de privatización de ANTEL, no quedaba claro el fin de los fondos. Los expatrulleros del ejército en los ochentas, opinaban ahora que de allí se podía tomar para darles una indemnización por el trabajo que realizaron en forma gratuita -y hasta bajo amenaza- en su momento.

Se mencionaba también acrecentar las reservas, inversión social moderada, y también fines más inmediatos como gastos corrientes, y quien sabe si hasta para financiar la campaña política de 1999.

Por INTEL, Bell South ofreció unos 30 millones de dólares y TELMEX sólo 23 millones. La adquisición la hizo Telefónica de España, la cual ya operaba en Argentina, Chile y Perú. En El Salvador Telefónica de España se convirtió en el tercer operador de telefonía celular y el décimo en llamadas internacionales.

Los ingresos de esa empresa en 1996 en Iberoamérica fueron de más de un billón de dólares, dentro del consorcio denominado Telefónica Internacional. En 1997 obtuvo utilidades netas de 1,254 millones de dólares.

El 49% restante de INTEL se planeaba vender en la Bolsa en dos etapas:

25% en el mercado bursátil el 31 de julio de 1998 y el otro 24% el 31 de agosto de 1999. La primera fecha fue pospuesta ante la inexistencia de autorización de emisión de acciones por parte de la Superintendencia de Valores. Parte del problema surgió a partir del aumento de capital en unos 32 millones de dólares, con lo cual Telefónica se

quedó con el 80% y el gobierno con el 20% restante. Para no afectar la ley, la transnacional cedió parte de sus acciones al gobierno.

El 25 de junio de 1998 comenzó a operar GCA-Telecom como la primera empresa privada con servicios de telefonía, internet, localizadores y larga distancia local e internacional. Al iniciar se estimaba alcanzar un 12% del mercado, aunque desde meses antes ya estaban trabajando varias frecuencias adquiridas en subastas. GCA-Telecom se formó de la unión de empresarios salvadoreños con World Access de Estados Unidos, empresa asociada a AT&T , MCI, Sprint y 250 empresas más..

Así como en otros países, los que apoyaban la privatización de las telecomunicaciones en El Salvador fomentaron desde un tiempo atrás serios cambios en tarifa para acostumbrar a los usuarios a precios propios de un negocio con fines de lucro más voraz. Se elevaron los precios del servicio local y se observó una baja en los costos de llamadas internacionales, estos cambios no favorecieron a los consumidores que eran los mas susceptibles a las transgresiones hechas por estas empresas ya que no se contaba con un Estado protector y una ley que los favoreciera aspectos que mas adelante se estudiaran.

2.1.2.4 IMPACTO DE LAS PRIVATIZACIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. CASO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (ANTEL)

Se ha desarrollado anteriormente una aproximación teórica del lugar que tienen las privatizaciones de las empresas estatales dentro del proceso de modernización y globalización. Se examinó brevemente el proceso de privatización en El Salvador. Ahora, en esta parte del estudio, serán analizados los principales impactos de la privatización del servicio público de telecomunicaciones.

Este caso es el que más polémica ha presentado. Tanto a nivel de las asociaciones y sindicatos de trabajadores de la empresa como de los sectores empresariales y políticos del país.

La privatización de ANTEL ha tenido una relevancia significativa dentro de todo el proceso de privatización de las empresas estatales de servicios públicos. Este proceso se ha caracterizado por una oposición constante desde sus inicios por parte del sector sindical, de algunos partidos políticos y por otros sectores nacionales.

No sólo la lógica del análisis político indica que este caso era la prueba de fuego para todos los procesos de privatización que seguirán en adelante, sino que se cuenta con evidencias de que ha sido considerado así por algunos de los actores principales que han impulsado este proceso. Esto explicaría porqué no se ha dado publicidad ni empuje aún al proceso de privatización de ANDA, y porqué no se ha publicitado otros casos tales como el de la de los puertos y del aeropuerto. Se ha apostado al hecho de que éstos tendrán menores costos políticos una vez ablandados los partidos políticos llamados de “centro” y superado el proceso de privatización de ANTEL en relación al sector laboral.

Impactos señalados como positivos, riesgos o negativos. Sectores involucrados

Impactos Positivos a nivel general

Se desburocratiza y se disminuye el aparato administrativo lo que agiliza la toma de decisiones, los trámites, resolución de los casos y se quita la gran dosis de discrecionalidad a los funcionarios. Tal como el Señor Juan José Mangandi de SINTEL, lo expresaba: *...en ANTEL hay mucho personal administrativo para una misma función, por ejemplo las secretarías. Muchas personas fueron contratadas por partidos como el PCN Y ARENA que han sido miembros de la seguridad de los ex -presidentes de dicha institución (...)*

En relación a la desburocratización de los servicios y agilización de los trámites, que se lleva a cabo, precisamente es porque se inspira en la reducción de costos. Lo cual hace que se cubra con mayor rapidez las demandas de ampliación del servicio a aquellos sectores que lo solicitaren y que tuvieren capacidad de pago.

Sin embargo, la eficiencia y racionalidad a las que se hace alusión en este impacto, se refieren al funcionamiento de las empresas y al logro de la realización de las ganancias y no necesariamente a la calidad en términos del bien social que un servicio público está llamado a cumplir.

Un caso muy notorio en la gran Área Metropolitana es el servicio público del transporte colectivo. Este es realizado por empresas privadas que tienen asignadas rutas específicas, sea utilizando buses o microbuses. El servicio que brindan se caracteriza por ser altamente ineficiente y de calidad deplorable. Agravado además por el riesgo a que son sometidos los usuarios del servicio, transeúntes y conductores de otros vehículos por los motoristas de los buses y microbuses. Estos motoristas del transporte colectivo son protagonistas de innumerables accidentes de tránsito y de atropellamientos.

Otra reflexión básica que habría que retomar es que los criterios en estas actividades no son mercancías o servicios particulares, sino más bien servicios públicos. Como bien señala el Lic. Ernesto Zelayandía, los usuarios (más que consumidores) que ya cuentan con el servicio, no tendrán la opción de cambiar de empresa que los brinda o prescindir de los mismos sin deteriorar significativamente su calidad de vida básica

Un estudio del Banco Mundial (1992) destaca que 9 de los 12 casos estudiados en 4 países (Chile, México, Malasia y el Reino Unido), mejoraron su productividad, pero basados en las siguientes condiciones: Mejor relación entre trabajadores y administración, mayores incentivos, reducción de la fuerza laboral y una mejora en la organización interna.

Para ese entonces las preguntas en el tintero eran ¿Se podrá cubrir la demanda? ¿La telefonía se va a modernizar para que el país pueda competir dentro de la globalización? ¿Se podrá ser más competitivo con la nueva tecnología?

El punto central sobre la cobertura de la demanda se refiere básicamente a la demanda efectiva; es decir, aquella que abarca las personas o instituciones que no sólo tienen la necesidad y la voluntad de adquirir el servicio sino básicamente las que pueden pagarlo. De nuevo, no se refiere a la demanda social del servicio como criterio básico de ampliación de la cobertura del mismo con el propósito de elevar la calidad de vida de las personas que no son parte de la demanda efectiva; es decir, aquellas que no pueden pagar los costos de provisión del servicio. He aquí un problema que tiene que ver directamente con las posibilidades reales de que la mayoría de la población pobre vería más alejada la posibilidad de contar con servicio de telefonía. Este es un punto crucial en las condiciones de privatización y de su marco regulatorio.

Otro aspecto a considerar es el hecho de que el sector que más se puede insertar en el proceso de globalización y que puede sacar provecho de esa inserción es el sector empresarial, y dentro de éste, los grandes empresarios o quienes desarrollen conexiones importantes con otras empresas en el exterior. Los beneficios materiales y culturales de la globalización no están accesibles para los sectores marginados o pobres de las sociedades como la nuestra.

Es conveniente porque se trata de poner en manos del pueblo la propiedad de esas empresas (frase utilizada por el señor Oscar Díaz, diputado suplente de ARENA)

Esta aseveración más parece una propaganda populista preelectoral. Lo que realmente sucede es que únicamente tienen acceso a un porcentaje menor de acciones aquellos trabajadores que tengan la posibilidad económica, la voluntad y la orientación adecuada de comprarlas, que no es lo mismo que depositar en ellos la propiedad y destino de las empresas. Hay que tener en cuenta la proporción y la calidad de acciones a las que el sector trabajador tendrá acceso real en relación a la masa total de acciones y al resto de accionistas. Por ejemplo, quien posea la mayoría de la masa accionaria, tendrá realmente en sus manos esas empresas. La existencia del temor de que los mercados

internos sean controlados y concentrados en pocas manos nacionales o extranjera ha sido incluso reconocido por el BID.

Habrá inversión extranjera lo que traerá nuevas fuentes de trabajo. (Frase utilizada por otros diputados como Wilfredo Zelaya del partido ARENA)

El incremento de la inversión extranjera muy probablemente sea un impacto real. En Latinoamérica, los ingresos provenientes de la compra por extranjeros representaron aproximadamente el 35 % del total de ingresos en el período 1990-1993 y más del 70 por ciento en 1994-95

Según publicación del Banco Mundial en 1992 *“el más significativo cambio fue un dramático incremento en la inversión... un caso sobresaliente es Chile, donde un compañía local de telecomunicaciones, dobló su capacidad en 5 años posteriores a la privatización”*. Sin embargo, este incremento en la inversión no necesariamente traerá de manera inmediata ni significativa, el incremento en la generación de empleo. Habrá que darle seguimiento a este aspecto, pues la historia de la evolución de la tecnología (sobre todo de la tecnología de las máquinas y de las comunicaciones) ha traído consigo el desplazamiento de mano de obra.

En palabras de los diputados del partido ARENA como Ernesto Zelayandía, Benjamín Cañas, Arnoldo Jiménez, Enilson Solano lo que se espera es que *“...El Estado podrá tener mayor presupuesto (por disminución de sus planillas) y puede contar con mayores recursos para sectores como salud. Además, por los ingresos de las ventas, el Estado puede invertir en lo social. El Estado percibe ingreso por la vía de los impuestos, lo que trae inversión pública en áreas sociales. Recibe más impuesto por la renta de las empresas privatizadas, este ingreso fiscal aumenta por el crecimiento económico que traen estas empresas. También el Estado percibe ingresos netos por el IVA. A medida que el Estado no gaste en las empresas, disminuye las presiones en el gasto público, lo que trae estabilidad económica Se hace mejor uso de los recursos, por*

lo menos esas son las expectativas de la privatización para las Ciencias Económicas, situación que puede cuestionarse en algunos aspectos en la realidad que se vive.-

Todo este grupo de argumentos como posibles impactos positivos de las privatizaciones de estos servicios públicos se remiten básicamente a los ingresos que recibirá el Estado, vía ventas e impuestos y a los gastos que ahorrará vía planillas.

En relación a los ingresos por ventas, se verán significativamente aumentados, pero hay que considerar que representan un único ingreso; el Estado se deshace de activos que no recuperaría fácilmente.

“Si bien es cierto que habrá ese único ingreso y el Estado aumentará su liquidez en el corto plazo, no necesariamente significa que ese dinero se invertirá en el gasto para mejorar los servicios de salud y educación u otros servicios sociales. Se conoce extraoficialmente de compromisos del Estado con un banco internacional de pago parcial de la deuda externa. Es por esto que nacen las dudas en relación a los factores que motivan las ventas (...)”⁴⁰

En cuanto al ahorro por dejar de pagar planillas, puede o no ser un aspecto positivo sobre el déficit fiscal. Esto dependerá de si este gasto se ve o no compensado por los ingresos generados por las empresas como parece ser el caso de ANTEL, pues los beneficios anuales que se reportaban eran de un monto aproximado a los mil millones de colones.

El impacto negativo podrá ubicarse en el mediano y largo plazo para los gobiernos próximos, pues no podrán contar con los ingresos por ganancias generadas por estas empresas

⁴⁰ Soledad Quintanilla, (1998) **El Proceso de Privatización de los Servicios Públicos y los Derechos Económicos Sociales y Culturales en El Salvador**, Edición Unidad de Análisis y Depto. de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PDDH, Talleres Gráficos UCA, Pág. 42

En cuanto a que el Estado recibirá mayores ingresos por la vía de impuestos (IVA), lo que permitirá que realicen inversiones en el sector social, hay que reflexionar lo siguiente: es de conocimiento público que la recolección de los impuestos proveniente del sector privado tiene limitaciones y la evasión del pago es abiertamente reconocido por funcionarios del gobierno.

De manera que para que este beneficio se produzca tiene por precondition que los impuestos sean eficientemente colectados. El destino de los fondos al sector social no está necesariamente asegurado. No sólo por pagos a la deuda externa, sino porque los ingresos del Estado se distribuyan con criterios diferentes, por ejemplo: aumento salarial a altos funcionarios del gobierno o Estado, partidas presupuestarias discrecionales, corrupción u otros destinos.

*En este sentido, habrá que dar seguimiento sistemático al presupuesto nacional, tanto a nivel de sus ingresos como del destino de sus egresos. Es lógico pensar que los próximos gobiernos encontrarán el Estado reducido en sus posibilidades de ingreso vía empresas. Se hace necesario que el Ministerio de Hacienda rinda informes periódicos al público en relación al incremento de los ingresos vía recaudación de impuestos por parte de las nuevas empresas privatizadas, así como el destino de los mismos.*⁴¹

⁴¹ *Ibíd.* Pág.

Riesgos, impactos negativos o desventajas a nivel general.

Si bien el aumento de las tarifas se podrá experimentar en los tres servicios públicos privatizados o en proceso, se focaliza más la atención en el de telecomunicaciones, por ser esta privatización la de mayor relevancia política.-

En la obra citada del Banco Mundial se señala que los consumidores del servicio de larga distancia se vieron favorecidos. De hecho, en El Salvador, se han dado ciertas rebajas del servicio de telecomunicaciones internacionales. Sin embargo, los consumidores del servicio local permanecieron en similares tarifas. En el país, ya se han ido aumentando las tarifas de telefonía de manera periódica, aún sin estar privatizada ANTEL. En septiembre de 1996, hubo aumento de un 100 % en las tarifas telefónicas

Aún más, “desde el primero de agosto de 1996, ANTEL elevó el costo de las tarifas telefónicas fijas para las llamadas nacionales de 30 a 53 colones, para las líneas residenciales, y de 50 a 106 colones para los teléfonos comerciales”, sin IVA

Se argumenta que estas medidas han sido tomadas por la administración estatal para allanar políticamente el camino económico que los nuevos dueños habrían hecho. Es muy probable que los nuevos empresarios mayoritarios no se vean obligados a aumentar significativamente las tarifas locales precisamente porque esa tarea ya la está haciendo la administración estatal o la empresa sociedad anónima, creada por el Estado para la transición hacia la privatización. De manera que el aumento de las tarifas dentro del marco del proceso de privatización ya era un impacto negativo real en los usuarios del servicio. Además, al encarecerse, se reducen las posibilidades de que nuevas personas o familias puedan acceder a los mismos.-

Existe el riesgo de que haya monopolios, que no haya verdadera competencia, lo cual se tuvo desde un principio ya que, al ser El Salvador un país donde el mercado es muy pequeño, donde no es probable que hayan varias empresas de telecomunicaciones, hay una situación casi destinada a desarrollar monopolios. Aquí ha habido carteles y oligopolios que dominan el mercado.

Estas valoraciones son muy probablemente acertadas, no solamente para las telecomunicaciones alámbricas, sino también para la energía eléctrica y los servicios de agua. Por ejemplo, en el caso de las distribuidoras eléctricas, éstas se han constituido y funcionado por división territorial. Así, en oriente hay una sola empresa; para el centro del país está otra y para occidente hay dos (con división territorial también), de manera que entre ellas no hay competencia. Así podrá ser el caso de quien distribuya servicios de telecomunicaciones alámbricas, pues los costos de instalación de tendido de cables y otros equipos aumentan con el incremento de las distancias que tengan que cubrirse. De manera que para espacios similares, en mercados limitados, poco interés podrá despertarse en otras empresas para que se establezca competencia. Así, lo más probable será que haya monopolios o consorcios (oligopolios) que dominen el mercado de estos servicios.

Caso diferente podría ser las comunicaciones inalámbricas, pues no dependen de instalaciones físicas extendidas en un territorio determinado. Aquí la competencia entre varias empresas es viable; situación que puede redundar en una estabilización de tarifas por períodos relativamente largos.

Al vender ANTEL que es rentable, el Estado dejará de percibir fondos con los que se financian otras funciones sociales como educación, seguridad, justicia etc. esto obliga a aumentar los impuestos para captar ingresos.

Esta hipótesis de impacto está en oposición con aquellos argumentos sobre que el Estado puede disponer de mayores fondos para inversión social al no tener gastos en planillas y por ingresos vía recaudación de impuestos. Tal es el caso de las telecomunicaciones, que han reportado beneficios económicos anuales al Estado y que dejarán de percibirse.

Como el ingreso del Estado no se incrementa a través de la recaudación creciente de impuestos por la venta de los servicios por las nuevas empresas, este impacto negativo sobre la inversión social del Estado es una realidad y es muy probable que se tienda a aumentar los impuestos en diversos sectores para aumentar sus ingresos.

En términos generales, la economía nacional se ve afectada negativamente por este hecho inevitable. Al venderse las empresas a socios llamados estratégicos que representan fuertes capitales externos, las utilidades que las empresas generen, mayoritariamente serán destinadas con el criterio básico de rentabilidad empresarial. Seguramente sus destinos no serán decididos para beneficio del país en que fueron generados sino que con criterios de incremento de los beneficios económicos de los empresarios extranjeros, sin importar el lugar en que se coloquen. La expatriación de las ganancias ha sido la práctica común de los inversionistas extranjeros en América Latina, y el país no es la excepción.⁴²

Esta expatriación de ganancias trae como consecuencia la descapitalización de la sociedad salvadoreña, lo que disminuirá su capacidad interna de ahorro e inversión local, por lo que la economía nacional no se verá estimulada.

El establecimiento en el contrato de venta de las empresas a los socios estratégicos, de la condición de reinversión local de un cierto porcentaje de las utilidades, podría haber atenuado este impacto. A estas alturas de la globalización, el Estado salvadoreño poco o nada podría hacer ante las demandas de la economía mundial y de los organismos económicos internacionales; sin embargo, es importante plantearle a los órganos del Estado correspondientes, la conveniencia de tomar medidas en este importante asunto para disminuir en lo posible el impacto negativo en mención.

⁴² *Ibíd.* Pág.

*La inversión de capital nacional en los servicios públicos, alejará más la posibilidad de que se invierta en el agro y en la reconversión tecnológica de la producción nacional.*⁴³

Este es un impacto debatido. Se señala que la falta de inversión en el agro no es porque se está pensando destinar a la inversión en las empresas en venta, sino por que el agro no es atractivo en términos de ganancias. Efectivamente, los inversionistas locales o extranjeros se guían por las tasas de ganancia para dirigir sus inversiones, más que por sentimientos patrióticos o nacionalistas, de manera que la inversión del capital local en estas empresas de servicios públicos aleja las posibilidades de inversión en el agro. Solamente cuando la rentabilidad generada por el trabajo agropecuario o agroindustrial sea atractiva podrá verse movimiento de capital hacia esas actividades económicas. El capital en esta etapa globalizada, no tiene valores nacionales ni nacionalidades.

Se dan garantías a las empresas privadas más de las que se deben dar. Toda empresa tiene que comenzar con riesgos. En nuestro caso, el Estado está absorbiendo esos riesgos y costos.

Esto es innegable particularmente en el caso de ANTEL, si se analizan los compromisos con el sector laboral en relación con las indemnizaciones y pasivos laborales para minimizar el impacto a los trabajadores. Este compromiso lo asume el Estado para que los nuevos dueños no lo tengan que enfrentar ni pagar.

Se alega que si los dueños reciben esos compromisos laborales, será en detrimento de sus ofrecimientos en la subasta. De todos modos, el erario público sale disminuido en cualquiera de las dos opciones. Pero el dilema de escoger entre el impacto a los trabajadores y sus familias y la disminución de ingresos por la venta, es un dilema falso. Al designar un porcentaje mayor de pasivos laborales al sector trabajador, se le está protegiendo, en alguna medida de caer en el desempleo y en una pobreza material. Esto será cierto, siempre y cuando se proporcione a los trabajadores las oportunidades de capacitación y orientación oportuna y eficaz para el manejo adecuado de los fondos que

⁴³ *Ibíd.* Pág.

recibirán, o se les haga partícipe de una política especial de reincorporación al mercado laboral.

Además, con ello se evidencia la entrega de la soberanía nacional en aras de obtener un socio estratégico que garantice la “credibilidad” del Estado salvadoreño y de sus altos funcionarios ante las políticas internacionales de globalización.

Al aumentar las tarifas, aumentará la inflación. Las tarifas aumentan en el corto plazo. Esto afectará negativamente el presupuesto familiar e incrementará la pobreza y muchos no podrán pagar los servicios.

De hecho, como ya se ha mencionado, han aumentado las tarifas de telecomunicaciones y se prevé que aumenten periódicamente.-. Es una constante práctica que cuando se aumentan las tarifas de algunos de los servicios públicos, como energía eléctrica, agua, telecomunicaciones, se inicia una espiral inflacionaria, que puede ser o no aguda o galopante. Esto depende de otras variables macroeconómicas y si existe o no un efectivo control estatal sobre la inflación.

Está ampliamente comprobado en nuestro país, que la inflación crea una serie de consecuencias negativas para la población asalariada y agricultora, principalmente aquella de escasos recursos. Al aumentar los precios de los productos, disminuye su capacidad adquisitiva de los ingresos y, por lo tanto, su posibilidad de sostener o mejorar su calidad de vida propia y familiar. Al disminuir su capacidad adquisitiva, disminuye su oportunidad de sostener una educación formal para los hijos, su acceso a una vivienda adecuada, proveerse de una alimentación balanceada y suficiente y de gozar de condiciones de salud adecuadas.

Ventajas y Desventajas para los consumidores y otros sectores

Al hacerse más eficientes los servicios, los costos son aceptables.

Es obvio que el grado de aceptabilidad de los costos de los servicios públicos - eficientes o no- depende del nivel de ingresos y estilos de vida de los distintos sectores de la sociedad.

Seguramente no son ni costeables, ni aceptables para aquellos sectores marginados o empobrecidos económicamente.

Al no modernizarse, ANTEL pierde consumidores, sobre todo las grandes empresas que optaron por adquirir los servicios de nueva tecnología inalámbrica; esto ha ocasionado que ANTEL se haya ido descapitalizando.

Este impacto negativo podría ser cierto al no haberse desarrollado un proceso de modernización en la empresa, proceso que no necesariamente puede ser alcanzado únicamente a través de la privatización. Es importante destacar que ANTEL no impulsó proyectos de desarrollo y expansión desde que el gobierno tomó la decisión política de vender la empresa.

Los consumidores de escasos recursos económicos y los que no tienen los servicios son los grandes perdedores, pues las tarifas aumentan haciendo más difícil su acceso. Los servicios podrán ser dados en las ciudades de alta densidad poblacional, y serán rentables, pero no así las demás.

Esta es una situación inminente referida a aquellos servicios en los que se debe invertir en obras físicas, debido a la lógica del capital, cual es la maximización de la ganancia y no el bienestar público, por lo que quien no tenga capacidad de pago conforme a las tarifas del mercado, sencillamente no es objeto de interés de los empresarios. Esta situación condena a los lugares de baja densidad poblacional y de limitados recursos económicos (como ciudades menores y zonas marginales) a no poder tener tales servicios públicos.

Se podrá argüir que estas empresas en manos del Estado también han tenido marginados a amplios sectores en esas localidades y que no habrá diferencia; y que esta limitación se logrará subsanar con un papel subsidiario del Estado (como programas especiales financiados). A este último argumento se puede señalar precisamente que, si estando las decisiones políticas de cobertura en manos del Estado antes de ser privatizadas las empresas, no se proveyeron de tales servicios a gran cantidad de población de bajos recursos económicos, cómo se pretenderá cubrirlas con proyectos específicos de subsidios.

**2.1.2.5 SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ELECTRICIDAD Y
TELECOMUNICACIONES (SIGET).- HISTORIA PRINCIPAL.- MISION Y
VISION.- RELACION ENTRE LA CONSTITUCION Y LA LEY DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR.-**

HISTORIA PRINCIPAL

Con el propósito de desarrollar el principio constitucional, consignado en el artículo 110, inciso cuarto, parte final, el cual ordena al Estado, regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y aprobar sus tarifas, se crea la Ley General de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, la cual en su artículo 1 da vida jurídica a la institución que será la encargada de regular este mercado de servicios asimismo, la encargada de la aplicación de toda la normativa pertinente .-

“ La SIGET nace a la vida jurídica el 12 de septiembre de 1996, fecha en que por unanimidad fue aprobado por la Asamblea Legislativa, el Decreto Legislativo Número 808, que contiene la Ley de Creación de la Superintendencia General de

*Electricidad y Telecomunicaciones publicado en el Diario Oficial Numero 189 Tomo 333 del 25 de octubre del mismo año.*⁴⁴-

La SIGET, es una institución autónoma de servicio público sin fines de lucro. Dicha autonomía comprende los aspectos administrativos y financieros, y es la entidad competente para aplicar las normas contenidas en Tratados Internacionales sobre electricidad y telecomunicaciones vigentes en El Salvador; en las leyes secundarias que rigen los sectores de electricidad y telecomunicaciones; y en sus Reglamentos; así como para conocer del incumplimiento de las mismas.-

La SIGET tiene como máxima autoridad una Junta de Directores, conformada por un Director nombrado por el Presidente de la República, que preside la Junta y ejerce las funciones de Superintendente; un Director Propietario y un suplente nombrados por la Corte Suprema de Justicia.-

El Superintendente es el representante legal de la institución y ejerce las responsabilidades técnicas y administrativas que expresamente le otorga la Ley. Es apoyado por cuatro dependencias de carácter ejecutivo:

- Gerencia de Electricidad
- Gerencia de Telecomunicaciones
- Gerencia de Registro; y
- Gerencia Administrativa y Financiera

Para el caso la Gerencia de Telecomunicaciones –que es la pertinente al tema en cuestión- tiene bajo su responsabilidad dos subsectores: Telefonía y Espectro Radioeléctrico.- Al subsector Telefonía le corresponde realizar las siguientes actividades:

- Vigilar y garantizar a los operadores el acceso a servicios esenciales
- Calcular los precios máximos para el servicio telefónico;
- Coordinar el sistema multiportador; y
- Administrar el plan nacional de numeración telefónica

⁴⁴ <http://www.siget.gob.sv>

La SIGET da seguimiento a la forma en que están operando las empresas, haciendo cumplir las leyes y verificando que ninguna tenga tratamiento especial con el fin de que los usuarios reciban un servicio de calidad y que se garantice lo que ofrecen dichas empresas.-

MISION

Esta institución tiene como misión: *Vigilar la aplicación firme de las normas contenidas en Tratados Internacionales, sobre electricidad y Telecomunicaciones y las Leyes que regulan a estos sectores y atender a los operadores y usuarios con calidad estandarizada, promoviendo la justa y sana competencia en forma imparcial e independiente, en beneficio de los usuarios de El Salvador*⁴⁵

VISION

La visión de la misma es: *Ser un ente regulador, firme y eficiente, que facilite y promueva técnicamente, el desarrollo de un mercado competitivo de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, protegiendo los derechos de los usuarios y operadores, prestando servicios de calidad en forma imparcial e independiente*⁴⁶

Por todo lo anterior la SIGET tiene funciones de un verdadero ente fiscalizador de la actividad relativa a la telefonía, por lo que se hace necesario dilucidar la relación existente entre la Constitución y la Ley de Protección al Consumidor, desde una perspectiva de su misión y visión, y en cuanto a las funciones fiscalizadoras de dicha institución.-

De acuerdo a las funciones que desempeña la SIGET, se llega a concluir que la SIGET no es un organismo que tutele derechos de los consumidores, sino más bien, los conflictos que tendrá que dirimir serán aquellos que ocurran entre las empresas operadoras, pues no serán conflictos por la prestación de los servicios públicos a los consumidores (familias consumidoras), y cuando se hace referencia a la aprobación de tarifas, no se presume ninguna deliberación sobre la conveniencia o no de dichas tarifas

⁴⁵ *Ibíd.* Pág.5

⁴⁶ *Ibíd.* Pág.5

dejando a las empresas que prestan estos servicios la discrecionalidad del establecimiento de tarifas, bajo el argumento de fomento y protección de la iniciativa privada a través de la libre competencia y la discrecionalidad regulatoria.-

Se considera entonces a la SIGET como una institución de enlace y coordinación con el Ejecutivo, ya que sus atribuciones se limitan a las siguientes:

- Publicar semestralmente la información estadística de los sectores de electricidad y telecomunicaciones.-
- Mantener estrecha relación de cooperación con las autoridades en materia de medio ambiente.-
- Establecer, mantener y fomentar relaciones de cooperación con instituciones u organismos extranjeros y multilaterales vinculados a los sectores de electricidad y telecomunicaciones.-
- Representar al país ante organismos internacionales relacionados con los sectores de electricidad y telecomunicaciones.-
- Realizar las gestiones de orbitas de los satélites y coordinar su operación con los satélites extranjeros, así como con organismos y empresas internacionales.

2.1.2.6 LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. HISTORIA DE SU REGULACIÓN

2.1.2.6.1 LA AUSENCIA DE UNA REGULACIÓN. INDICADORES PRINCIPALES

Cuando hablamos de los derechos del consumidor históricamente en nuestro país es un derecho novedoso, aunque éste se ubique desde la Revolución Industrial; aun cuando siempre ha existido el consumo como tal, la aparición e introducción de la maquina de los procesos de producción, resultaron la producción masiva de productos y dicho aumento exigió de los mismos en el mercado, es decir, que a mayor cantidad de personas que accedían a estos productos, mayor fue su extensión del trafico comercial hacia fuera de los países productores.

Después de la aprobación de nuestra Constitución de 1983, la situación de los consumidores salvadoreños era tal que no existía seguridad jurídica para ellos; para ese entonces la publicidad comienza a jugar un papel muy importante por que incito a comprar, la sociedad comenzó a mostrar propensión al consumo que, según algunos economistas llevaría a un crecimiento sostenible del sistema económico capitalista que era el que perfilaba nuestro país.⁴⁷

A partir de los Acuerdos de Paz, la producción en masa, las nuevas tecnologías, la avalancha de bienes y servicios ofrecidos al mercado, la despersonalización de las relaciones económicas y jurídicas del mercado, la publicidad, el marketing, los nuevos sistemas de promoción y ventas, son las que llevan a nuevas formas de contacto socio-jurídico entre empresarios y consumidores; y se convierten en algunas de las razones por las cuales se cometían fraudes y abusos a los consumidores salvadoreños.

Estos indicadores favorecían a los empresarios de ese entonces, pero los que se llevaban la peor parte eran los que consumían los productos de los cuales no se tenía derecho a reclamar, retribuir o cambiar, situación que motivo a la organización de consumidores de los cuales dio como resultado la aprobación de la primera Ley de Protección al Consumidor.

Más recientemente la informatización de los sistemas y técnicas de promoción, distribución, comercialización y ventas, produjeron una visión distinta de las técnicas empresariales y puso en desventaja a los consumidores ya que la globalización ha ido en progreso y por lo tanto la protección al consumidor también, por lo que nuestra regulación no mostraba los suficientes “dientes” como para defender al consumidor.

En la época actual, el ordenamiento jurídico debe, entonces, hacerse cargo de las nuevas condiciones de contratación que imponen las circunstancias. Así, como a fines del siglo XVIII surgieron los derechos civiles y políticos al abrigo del constitucionalismo (derecho a la vida, a la propiedad, al sufragio) y con el advenimiento

⁴⁷ Centro para la Defensa del Consumidor, **“Guía de Educación al consumidor”** Propuesta metodológica para la programación curricular 1º edición San Salvador, El Salvador, noviembre de 2004 Pág. 27

del siglo XX los derechos económicos, sociales y culturales (derecho al trabajo, a la huelga, a la educación), en la actualidad buscan su lugar los derechos del hombre en sociedad o derechos de la tercera generación (derecho al desarrollo, al medio ambiente y al que nos ocupa: derecho del consumidor).

2.1.2.6.2 CONSTITUCION DE 1983 Y RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

La promulgación de la Constitución de 1983 fue el intento más radical de detener el caos de una violencia generalizada que amenazaba con socavar las estructuras fundamentales del Estado y continuar profundizando la cruenta guerra civil que tres años antes se había iniciado en El Salvador⁴⁸

La estructura de dominación que había generado un modelo excluyente y antidemocrático, caracterizado desde 1932 como Dictadura Militar, desembocó en el Golpe de Estado el cual abrió un nuevo periodo en nuestra historia contemporánea, durante el cual se sucedieron Tres Juntas Cívico-Militares de Gobierno, hasta llegar, las fuerzas políticas (que no incluían a la izquierda insurrecta) por medio de un acuerdo político conocido como Pacto de Apaneca, a constituir un Poder Constituyente que se declaró instalado el 22 de abril de 1982.

Así, se convocó a la Constituyente con la finalidad de darle legitimidad al sistema político contrainsurgente, que había de nacer en la crisis y vivir con ella durante ese período, hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1992.

Es necesario destacar, que una vez fracasado el ensayo democrático de la Primera Junta Revolucionaria de Gobierno, instalada inmediatamente después del Golpe de Estado del 15 de Octubre de 1979, cuyo final fue la renuncia de sus tres miembros Civiles y de la mayoría de ministros del gabinete, se creó un vacío institucional que dejó aislado y al desnudo al poder militar, por un intervalo de varios días, hasta que mediante

⁴⁸ Bertrand Galindo, Francisco; **“Los Acuerdos Legislativos de 1991 sobre reformas constitucionales”**, en: Revista de Ciencias Jurídicas N° 1, proyecto de reforma judicial, San Salvador, Año 1, 1991., p. 3

un pacto entre las Fuerzas Armadas y el Partido Demócrata Cristiano, se integró la Segunda Junta de Gobierno, sin el calificativo de Revolucionaria. Este esfuerzo también fracasa, por la represión desatada que alcanza a importantes dirigentes de la Democracia Cristiana, teniendo que integrarse una Tercera Junta de Gobierno, la cual decide continuar gobernando, apoyada por los sectores más conservadores de ese partido, hasta llegar al gobierno provisional de 1982, que dio paso al Poder Constituyente en comento.

El proceso constituyente finaliza el 20 de diciembre de 1983, día en que entra en vigencia la Constitución.

De ahí que la Constitución contenga una gran cantidad de principios y de enunciados dogmáticos, siendo necesario ante este consenso político, el establecimiento de una “pauta inicial o introductoria” que establezca en forma clara los fines de la organización político-jurídica, que la propia Constitución es base fundamental.

Esta Constitución promulgada mediante el consenso (limitado por razones *supra*), como es la tendencia en las sociedades democráticas contemporáneas, encuentra en el Preámbulo un mecanismo que facilita al intérprete la concepción teológica en que se asienta el alcance de todas sus disposiciones. Tal como lo expone la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución de 1983, en su informe Único: *“Para los miembros de la Comisión el fin último del Estado, es el hombre mismo, la persona humana. El Estado no se agota en sí mismo, no es una entelequia intrascendente, sino creación de la actividad humana que trascienda para beneficio de las propias personas” (...)* Pero si la persona humana como miembro de la sociedad, es el fin último del Estado, esta organización jurídica debe tener respecto de esta persona, finalidades de valor que aseguren en definitiva la felicidad del género humano. Por eso la escogencia de los tres grandes valores: justicia, seguridad jurídica y bien común, que en un mismo orden jerárquico se consideran complementarios y no antagónicos, como más de algún iusfilósofo ha sostenido. No puede haber justicia sin seguridad jurídica y

*el bien común no puede garantizarse sin el concurso de aquellos otros dos valores... ”.*⁴⁹

*“Esta Constitución a diferencia de las anteriores, es el producto de la concurrencia de distintas corrientes políticas, representadas en partidos políticos, que a pesar de sus diferencias ideológicas, encontraron un mínimo de consenso nacional”. Tiene además “un hondo arraigo en nuestro pasado, ya que toma de las constituciones anteriores, que han tenido un mayor impacto a nuestra vida independiente, lo mejor de sus principios; aquellos que han podido subsistir al paso del tiempo y que con las necesarias adaptaciones o reformas, continúan siendo válidos para nuestra época y la que está por venir”. (Clara referencia a las constituciones de 1886 y 1950, que curiosamente no establecieron dentro su parte introductora una exposición de objetivos o principios fundamentales, tal como lo hace la de 1983)*⁵⁰

Nuestra Constitución establece claramente y esa era la intención del Constituyente, un texto fundamental moderno, que expresa su adscripción a determinados valores (Libertad, justicia, igualdad, etc.), que no tienen hoy, un mero sentido de referencia filosófica o moral, sino que se incorporan al proceso de concreción del ordenamiento jurídico.

Pero debe recordarse que tal como el mismo Constituyente salvadoreño consideraba, estos valores no están jerárquicamente organizados. No hay por consiguiente dentro de los valores uno preponderante sobre los demás, lo que nos lleva a

⁴⁹ Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, de 22 de julio de 1983. En: Comisión Coordinadora del Sector Justicia (Compilador y editor) “Constitución de la República de El Salvador –1983-” , 1983-1993, Diez años de la Constitución de El Salvador, tomo III, San Salvador, talleres gráficos UCA, 1993., p. 230.

⁵⁰ Sesión solemne celebrada por la Asamblea Constituyente con motivo de entrar en vigencia la Constitución de 1983; el día 20 de diciembre de 1983. Palabras del Dr. Ricardo González Camacho, relator de la Comisión Redactora de la Constitución. Tomado de: Corte Suprema de Justicia (Editor) **“Revista Judicial”**, tomo LXXXIV N° 1 y 2 (Enero-Junio/Junio-Diciembre), San Salvador, 1982-1983., p. 253.

la necesidad de adecuar en cada caso concreto una ponderación, este aspecto será el hacer más difícil del operador jurídico en el Derecho constitucional salvadoreño.

Como se sabe el Artículo 1 de la Constitución de la República, establece el origen y el fin de la actividad del Estado, fundamentado en la persona humana, bajo los parámetros de Seguridad Jurídica, Justicia Social y Bien Común. Significa entonces, que las políticas y medidas que adopte el Estado deben estar centradas en estos tres ejes. En este sentido el Artículo 101 de la Constitución de la República prescribe que con la finalidad de promover el desarrollo económico y social, "...el estado defenderá el interés de los consumidores." Esta disposición, representa un avance importante en la Protección de los Derechos de los Consumidores, en tanto establece claramente la función estatal de proteger al consumidor de cara a la promoción de un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, lo que debería traducirse a su vez, en el mejor acceso a los bienes y servicios básicos, máxime si estos son servicios públicos.-

En ese sentido, es que se requieren especializaciones técnicas jurídicas para poder cumplir de manera integral esta función, y que los consumidores puedan ejercer sus derechos, basándose en un modelo cultural de exigencia de derechos de consumidores y usuarios y un enfoque de prestar los servicios y colocar los bienes y productos en el mercado, reconociendo que además de su valor económico que genera rentabilidad financiera y/o social a los inversionistas y empresas mercantiles, cualquiera que sea su naturaleza, se tratan de relaciones en las cuales están involucradas personas que ante la Constitución de la República, se les reconoce la Dignidad Humana.

De ahí que, en las Relaciones de Consumo, es importante definirlo doctrinariamente a partir de la Obligación Constitucional del Estado de asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

En las Relaciones de Consumo, deben estar presente la libertad del Consumidor y/o Usuario, Garantizarle Salud de los Bienes, Productos y Servicios Obtenidos, una

Cultura de Consumo y Proveeduría que genere satisfacción de los participantes, sean éstos de carácter económico, personal y social y, en los procesos administrativos y jurisdiccionales esté la garantía legal de la justicia social.

Como resultado de ese modelo cultural de exigencia de derechos, un Consumidor debidamente educado e informado, le es perfectamente idóneo ejercer el derecho de libre elección, principio que está desarrollado constitucionalmente relativo a la garantía de la libertad de contratar conforme a la leyes de la República. La calidad de los Bienes, Productos y Servicios está íntimamente relacionadas con los Derechos Individuales y Sociales considerados en la Constitución de El Salvador, tales como: Derecho a la Vida, a la Seguridad, a la Salud, lo cual es consecuencia de las informaciones y cultura de consumo para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades prioritarias de los consumidores y usuarios.

El principio de no discriminación, parte de los derechos que le son reconocidos al consumidor en cuanto a la protección de sus intereses, está íntimamente vinculado al Principio de la Igualdad Jurídica consagrado en la Constitución de la República, lo que significa que no se atiende a distinciones por razones de raza, sexo, nacionalidad, religión o de cualquier índole, la cual hace que se tenga una perspectiva innovadora en las relaciones de consumo en El Salvador.-

2.1.2.6. 3 EL SURGIMIENTO DE LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

A. Acuerdos De Paz

A partir de 1989, con la llegada al gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), El Salvador entró en un proceso de reformas económicas estructurales con la finalidad de liberalizar, desregular y privatizar la economía,

propiciando así la inserción del país al nuevo modelo de desarrollo económico mundial, sustentado en la iniciativa privada y el apoyo del Estado.⁵¹

Con el crecimiento del interés por la defensa de los derechos de los consumidores en el ámbito internacional, en 1989, a iniciativa de un grupo de organizaciones de mujeres, cooperativas y comunidades marginales, surge en El Salvador un movimiento que tenía por objetivo trabajar y promover los derechos de los consumidores.⁵² Esfuerzo que se vio impulsado por los Acuerdos de Paz a los que llegaron el gobierno central y el FMLN, en donde se optó por trabajar a favor de la protección de los derechos de los consumidores en El Salvador.

Hasta 1989, el Artículo 101 de la Constitución Política de El Salvador, donde se establece que la protección del interés de los consumidores es un medio para lograr el desarrollo económico y social; fue asumido por el Estado como la base para su política de regulación y control de precios sobre los bienes, especialmente de los granos básicos, a través de la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía y del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), siendo sus principales instrumentos jurídicos la Ley de Comercialización y Regulación de Precios (1973); Ley Temporal de Estabilización Económica (1980) y el Programa de Estabilización Económica (1986).

Lo que sucede es que ha mediados de 1989, en El Salvador, ocurre un cambio en el enfoque de la política económica vigente en las cuatro décadas anteriores, y se da paso a un proceso de acelerada liberalización y de apertura de la economía, bajo la figura de un Programa de Ajuste Estructural el cual retoma los principios básicos de la Soberanía del Consumidor:

Para poder asegurar que el consumidor sea soberano y que el productor no tome ventaja del mismo, se necesita que el Estado no intervenga limitando o entorpeciendo la libre competencia. Si hay libre competencia las empresas que prevalezcan en el

⁵¹ Dirección General de Protección al Consumidor. Folleto **Educando al Consumidor**, Marzo 1998.

⁵² Centro para la Defensa del Consumidor, revista **"La ciudadanía Salvadoreña y su relación con el consumo"** 1998, Pág.27

*mercado serán las más eficientes y el consumidor será beneficiado porque podrá adquirir los productos y servicios que desea a un precio mas bajo y con una calidad que maximiza su beneficio.*⁵³

En cuanto a este enfoque de la protección al consumidor, que dominó la primera fase del Programa de Ajuste Estructural, fue modificado en 1992 a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, al haberse incluido en el texto de los Acuerdos lo siguiente: *Adoptar políticas y a crear mecanismos efectivos tendientes a defender a los consumidores, de acuerdo al mandato de la parte final del inciso 2ª del Artículo 101 de la Constitución Política. Para el cumplimiento de este precepto constitucional el gobierno se compromete a presentar a la Asamblea Legislativa, dentro de los 60 días de la firma del presente Acuerdo, un proyecto de Ley de Protección al Consumidor que contemple fortalecer el Ministerio de Economía, y que pudiera marcar un primer paso en la dirección de la eventual creación de una Procuraduría General de Defensa del Consumidor.*⁵⁴

*La política de privatización fomentará la participación social en la propiedad, promoviendo el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas. Asimismo, evitará prácticas monopólicas, al tiempo que garantiza la libertad empresarial y la protección del consumidor en concordancia con lo establecido en el Artículo 110 de la Constitución.*⁵⁵

Tomando en cuenta que dichas estipulaciones son parte del conjunto de acuerdos requeridos para terminar definitivamente el conflicto armado en El Salvador, por lo que, se incluye una plataforma mínima de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo sobre todo en el tema económico y social, elemento importante para lograr la reunificación de la sociedad salvadoreña en democracia.-

⁵³ Ministerio de Planificación: **Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994**, Pág. 9

⁵⁴ **Acuerdos de Chapultepec**, Tema Económico y Social, numeral 6, literal A

⁵⁵ *Ibíd.*

Pero compromisos que a catorce años de haberse adquirido, debe decirse que el gobierno no ha podido satisfacer con las expectativas que en aquel entonces se plantearon, para el caso, en lo referente a la privatización, se acordó promover la participación social en la propiedad de las empresas privatizadas y evitar prácticas monopólicas; pero lo cierto es que la privatización de la banca, de las compañías de telecomunicaciones, de distribución de electricidad y de administración de fondos de pensiones lo que ha facilitado es una reconversión del gran capital salvadoreño y una mayor penetración de grandes empresas transnacionales.

B. Ley de protección al consumidor.-referentes históricos para su articulación.-

En mayo de 1992, se aprueba la primera Ley de Protección al Consumidor (LPC), bajo el Decreto Legislativo No 267 de fecha 19 de junio de 1992, publicado en el Diario Oficial No159, Tomo 316 del 31 de agosto de 1992, y se crea la Dirección General de Protección al Consumidor como entidad responsable de su aplicación, sobre la base administrativa, organizacional y financiera de lo que fue hasta ese entonces la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía. Posteriormente fue aprobado el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor para la aplicación de la Ley en materia, bajo el Decreto Ejecutivo No 99, de fecha 27 de noviembre de 1992, publicado en el Diario Oficial No 219, Tomo 317 de esa misma fecha.⁵⁶

Anteriormente, a esta fecha, no existía un Marco Jurídico e Institucional que regulara y respaldara a este sector social de los ciudadanos como consumidores, es necesario entonces determinar cuales fueron las causas o motivos que llevaron a que el legislador se ocupara de esta realidad, dentro de los aspectos a estudiar se encuentran:

ASPECTOS SOCIALES

El contar con una legislación que desarrolle un sistema de protección al consumidor se convirtió en una necesidad y de suma importancia, ya que de una u otra forma todo ser humano consume. Pero el hecho de que el ser humano consuma, no es necesariamente el problema sino que es la manera en que lo hace. Así, nuestro país toma de ejemplo las experiencias en el proceso de consumo de otros países, en los cuales existen intermediarios que aseguran que el consumidor reciba un bien o servicio que satisfaga las exigencias del mismo.

Aunado a esta situación, se encuentra el fenómeno de la Globalización que ha contribuido a que se genere un consumo desmesurado a tal grado que se habla del consumismo, lo cual ha provocado una problemática social causada por la abundancia de producción, una cantidad infinita de productos que son ofrecidos para ser consumidos, asimismo, existe un desarrollo del marketing orientado al fomento de este consumo, que se ve todavía aun más impulsado por la expansión del transporte y las comunicaciones que tienen gran repercusión en la masificación del consumo, permitiendo el desplazamiento de personas y productos a la conquista de nuevos mercados. *“Es así como en un mundo cada día más globalizado donde las fronteras cada vez se convierten en virtuales, se hace imprescindible la participación de actores sociales que ayuden a que los bienes y servicios comercializados y por ende consumidos, sean de más calidad y aseguren la salud del consumidor”*⁵⁷.

ASPECTOS ECONOMICOS

La evolución de la producción ha ido configurando una oferta cada vez mayor y mas sofisticada ante la que el consumidor se encuentra con dificultades para comprender las diferencias existentes entre las diferentes marcas de un mismo

⁵⁶ <http://www.dpc.gob.sv>

⁵⁷ Centro para la Defensa del Consumidor **“No se consuma en el consumo educación para el consumo: Educación para la vida”**Talleres de Algiers Impresores S.A, de C.V, Junio de 1997. Pág. 39

producto, lo cual obliga a tomar una decisión de compra sobre la base de razones distintas a las del conocimiento del producto. Por otra parte el mercado es poco transparente y aporta poca información al consumidor para que pueda elegir con libertad.

Una situación que acrecienta el problema antes mencionado, es el hecho de que todas "...las técnicas de marketing están encaminadas a, orientar la decisión del consumidor hacia la compra de un determinado producto que es el que les interesa vender, en este sentido, en términos de venta y beneficio económico resulta oportuno que el consumidor actúe de forma irracional, impulsiva, sin criterio y sin capacidad crítica.⁵⁸ -

Sobre la base de lo anterior, se evidencia que la lógica económica de muchas empresas no necesariamente representa los beneficios de los consumidores ya que por lo general, representan intereses económicos mercantilistas, sin importarles el daño que puedan causar a los consumidores.-

ASPECTOS JURIDICOS

Dentro del contexto de búsqueda de soluciones a la situación de inseguridad jurídica en que se encontraban los consumidores a principios de los años noventas, se justifica la necesidad de la existencia de una Ley de Protección al Consumidor como parte de la legislación vigente en El Salvador, que se constituye como un instrumento jurídico a disposición de los consumidores salvadoreños, para respaldar sus derechos. Así mismo, ella da lugar a la creación de una institución orientada a velar por la aplicación y cumplimiento de la mencionada Ley, dicha institución es la Dirección General de Protección al Consumidor, institución gubernamental dependiente del Ministerio de Economía.-

Todo esto debido a la ausencia de normas que reconocieran sus derechos y establecieran mecanismos de protección anterior a esta fecha, contando únicamente con la disposición constitucional que desde 1983 reconoce la protección de los intereses de

⁵⁸ *Ibíd.*

los consumidores, que por razones infundadas no tenía aplicación directa por la fuerza normativa que ahora se le reconoce a la Constitución, arguyéndose la falta de una Ley que consagrara la contenido de los derechos de los consumidores y desarrollara un procedimiento para su defensa al ser estos violentados.-

ASPECTOS POLITICOS

Durante el proceso de guerra civil por el que transitó nuestro país, surgen movimientos sociales preocupados por la defensa de los consumidores, con la iniciativa constante desde un principio el Centro para la Defensa del Consumidor allanó el camino para la obtención de algún nivel de reconocimiento a los derechos del consumidor. En efecto, de manera versátil el CDC logró cierta incidencia en los suscriptores de los Acuerdos de Paz.-

En virtud de tal pacto, dentro del texto final del Acuerdo, el gobierno se comprometió a presentar en 1992 a la Asamblea Legislativa un Anteproyecto de Ley de Protección al Consumidor, mismo que, junto a una propuesta hecha oportunamente por el CDC, contribuyeron para la formulación y aprobación de dicha normativa en el mes de junio de ese mismo año, publicada en el Diario Oficial el 1º de septiembre de 1992⁵⁹.-

La Promulgación de esta Ley marcó un hito en la historia, por primera vez una normativa jurídica reconocía al consumidor como sujeto de derechos y deberes y establecía algunas regulaciones tendientes a evitar los fraudes y abusos en el mercado.- Situación que no fue erradicada completamente al entrar en vigencia dicha Ley, ya que continuaron ocurriendo practicas comerciales que irrespetaban el interés del consumidor, lo cual dejó en evidencia los vacíos de la novedosa normativa tales como: no se incluía de manera expresa los derechos de los consumidores; no se regulaban los productos nocivos y peligrosos; tampoco hacía referencia a los contratos de adhesión y de prestación de servicios entre otros.

⁵⁹ Centro para la Defensa del Consumidor (1997) **Ley de Protección al Consumidor explicada y su Reglamento**, Imprenta y Offset Ricaldone, El Salvador, San Salvador, Pág.3

En el afán de superar estos vacíos en el mes de noviembre de 1994, el CDC presenta ante la Asamblea Legislativa una propuesta de reformas a la Ley, las cuales fueron discutidas por la Comisión de Economía y Agricultura, estas se aprobaron por consenso el 29 de junio de 1995, pero, para efectos de que fuese sancionado se envía al Presidente de la República quien regresa el Proyecto de Ley con observaciones, posteriormente no fue posible restablecer el consenso por lo que, la Comisión decide archivar las reformas.-

“Es hasta el 14 de marzo de 1996 que se aprueba la actual Ley de Protección al Consumidor, y aunque es una herramienta útil que nos permite defendernos y hacer valer nuestros derechos, no supera todos los vacíos que motivaron la reforma de su primera versión....”⁶⁰

C. Sistema de Protección al Consumidor en El Salvador Dirección General de Protección al Consumidor.

El sistema de Protección al Consumidor en El Salvador descansa fundamentalmente sobre la institucionalidad de la Dirección de Protección al Consumidor, creada sobre la base de lo que fuera anteriormente la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía.-

Posteriormente a la creación de la Ley de Protección al Consumidor y su respectivo Reglamento de aplicación, se emitió el Acuerdo Ejecutivo No 13, de fecha 16 de enero de 1993 para instituir la Dirección General de Protección al Consumidor conocida por sus siglas (DPC), la cual se autodefine como:

“Una institución gubernamental, dependiente del Ministerio de Economía, cuyo objetivo principal es brindar apoyo al ciudadano en función de sus derechos como consumidor dentro de una economía de libre mercado.”⁶¹-

⁶⁰ Ibid.Pág 4

⁶¹ Dirección General de Protección al Consumidor, op.cit. en **Ley de Protección al Consumidor. Ámbito de Aplicación y definiciones básicas.-**

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

- Verificar el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor, mediante la realización de inspecciones y auditorias a nivel nacional.-
- Realizar sondeos de mercado para conocer el comportamiento de los precios de los productos de la canasta básica.-
- Dictar medidas tendientes a proteger el interés de los consumidores, permitiendo que estos tengan un conocimiento real de las características de los bienes y servicios que se les ofrecen, generando en ellos la confianza en la autenticidad de los mismos.-
- Controlar el establecimiento de intereses cobrados en el comercio en sus operaciones de compraventa, con el objeto de evitar abusos en los precios finales al consumidor.-
- Aplicar las medidas necesarias para evitar el alza inmoderada de los precios, acaparamiento, escasez, mala calidad y cualquier otra práctica lesiva en el comercio de los productos esenciales y en la prestación de servicios.-
- Vigilar el comportamiento y la correcta aplicación de las tarifas de los servicios esenciales que se prestan en el mercado interno.-

La Ley General de Presupuesto de la Nación para el año fiscal de 1996 establecía para el Ministerio de Economía la función de promover el desarrollo económico y social mediante *el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos económicos del país; de igual manera, garantizar precios justos a los productores, comerciantes y consumidores*⁶²

⁶² **Diario Oficial**, Tomo No 329, 22 de diciembre de 1995, p. 252

En el mismo documento, a la Dirección General de Protección al Consumidor, se le asigna como objetivo:

*Velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y demás instrumentos legales que rigen la actuación de la unidad procurando una regulación eficiente del mercado y promoviendo la libre competencia para garantizar precios justos al consumidor y remunerativos al productor y comerciante, así como fomentar la existencia de consumidores informados en el mercado interno.*⁶³

La Ley de Protección al Consumidor concede al Ministerio de Economía la facultad de ejercer la vigilancia y control para el debido cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley, a través de los delegados nombrados por la Dirección General de Protección al Consumidor, esta función de vigilancia y control puede realizarse de oficio o por denuncia presentada ante la misma.-

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

Los fondos financieros con los cuales opera y funciona la Dirección General de Protección al consumidor provienen del Gobierno Central.-

Centro para la Defensa del Consumidor (CDC).

Misión y Visión.-

Con el crecimiento del interés por la defensa de los derechos de los consumidores en el ámbito internacional, a iniciativa de un grupo de organizaciones de mujeres, cooperativas y comunidades marginales, surge en el Salvador una institución que trabaja y promueve los derechos de los consumidores.- Así se crea, en 1991, el Centro para la Defensa del Consumidor, esfuerzo que se vio sustancialmente impulsado

⁶³ *Ibíd.* p.259

con los Acuerdos de Paz, donde se optó por trabajar a favor de los derechos del consumidor salvadoreño.-

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

En 1989, en el seno del movimiento social que trataba de enfrentar y proponer alternativas a los efectos del Programa de Ajuste Estructural en su fase de estabilización, se organiza el Comité de Defensa del Consumidor, como un instrumento social para frenar el alza del costo de la vida.- Esta iniciativa respaldada por la Coordinadora Nacional de la Mujer (CONAMUS), el Consejo de Comunidades Marginales (CCM), el Consejo Coordinador para el Desarrollo de las Comunidades San Roque (CCDSR).-⁶⁴

En 1990, esta coordinadora interinstitucional abre paso a la creación de una unidad ejecutora, la cual asumió como tareas la preparación de un Anteproyecto de Ley de Estabilización de Precios de Consumo Básico, y la organización de actividades de movilización en contra del alza en el costo de la vida, así como apoyo a las propuestas de movimiento social para frenar esta tendencia en los precios.-

Con el acuerdo de las cuatro organizaciones que la integraban, esta unidad se transformó en 1991, en una instancia independiente con una visión más amplia sobre la defensa del consumidor, y sobre todo, con el objetivo de convertirse en una organización social de nuevo tipo, capaz de generar influencia y propuestas de solución

⁶⁴ Julia Evelin Martínez (FUNDAUNGO 1998), **Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor. Diferencias y Complementariedades.** Pág. 110

*a los graves problemas de los consumidores salvadoreños, e independiente de estructuras partidarias o influencias políticas.*⁶⁵

El Centro para la defensa del Consumidor se autodefine como:

*“Una organización privada sin fines de lucro que trabaja por la defensa y promoción de los derechos de consumidores en El Salvador”*⁶⁶

Cuyo objetivo general es:

*Propiciar un papel más activo de los consumidores en el conocimiento y ejercicio de sus derechos y deberes*⁶⁷

Desde su nacimiento dicha institución, ha realizado un fuerte trabajo de incidencia y acciones propositivas orientadas a fortalecer el marco jurídico de protección al consumidor para que sus derechos no queden como letra muerta en la Ley, sino que sean aplicados en la realidad cotidiana.-

Una de sus acciones fue presionar para que el Estado asumiera su responsabilidad en la defensa del interés de los consumidores, tal como desde 1983, ha sido establecido en la Constitución de la República.- Con la promulgación de la Ley de Protección al Consumidor, en Junio de 1992, se vino a legitimar el trabajo emprendido por el CDC, lo cual permitió la apertura de ciertos espacios a la acción de la sociedad civil en dirección a concienciar el papel determinante de los consumidores en la economía del país.-

El CDC se constituye legalmente el 20 de noviembre de 1992 como Fundación sin fines de lucro, habiéndosele otorgado su personería jurídica a mediados de 1995. En Junio de 1997, atendiendo a las disposiciones de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro, se reformaron sus estatutos que la definen como una Asociación.

Se convierte en 1993 como miembro de la organización mundial de organizaciones de consumidores *Consumer International*, lo cual le ha permitido tener

⁶⁵ *Ibíd.* Pág.111

⁶⁶ Centro para la Defensa del Consumidor, tríptico presentación del CDC

⁶⁷ *Ibíd.*

acceso a mayores recursos financieros y técnicos para el fortalecimiento de la institución y que asumiera los principios rectores que orientan al movimiento consumerista a escala mundial.

VISION

“Realizarnos como promotores y facilitadores de la construcción de movimiento de consumidores en El Salvador, acompañando a la ciudadanía en las gestiones para la solución a los problemas en materia de consumo, lo cual nos proyecta dentro de la sociedad, como el más calificado referente técnico político en esta materia”⁶⁸

MISION

“Somos una institución de la sociedad civil que promueve el respeto y la defensa de los derechos de los consumidores, particularmente de aquellos de escasos recursos y de los afectados en el acceso y calidad de bienes y servicios básicos, para lo que realizamos acciones de incidencia política y estimulamos la participación ciudadana, con la finalidad de contribuir a que se generen cambios en la sociedad a favor de los consumidores”⁶⁹

El CDC esta planificando fortalecer e identificar su presencia en los medios, así como abrir nuevos espacios en diferentes medios de comunicación para generar una mayor proyección pública de manera permanente y sistemática. Ejemplo de ello son los programas de televisión iniciados en Enero de 2001, “La Voz del Consumidor” transmitido por canal 17 con una duración de 60 minutos a la semana; así como un espacio de 30 minutos a la semana en el programa “De Mujer a Mujer” por canal 33, y el recién iniciado programa en un canal local de la zona oriental.⁷⁰

Los grandes acontecimientos relacionados con el Sistema de Protección al Consumidor en El Salvador, se han ido reflejando a través de la historia producto de

⁶⁸ Centro para la Defensa del Consumidor, **Plan Estratégico 2001-2003**, Pág. 8

⁶⁹ *Ibíd.* Pág.

⁷⁰ *Ibíd.*

muchos factores que en determinado momento influyeron para que se desarrollara una búsqueda de un sistema de protección al consumidor con las mejores expectativas de eficacia. Se presenta un cuadro resumen con los acontecimientos más relevantes en relación a la protección del consumidor.- (Ver Anexo 1)

2.2 BASE TEORICA

2.2.1 BASE TEORICA MEDIATA

2.2.1.1 CORRIENTES IDEOLOGICAS DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.-

Es necesario efectuar una breve revisión de los principales enfoques económicos que se ocupan del tema de la Protección al Consumidor y de su rol dentro de la economía de mercado, y los cuales en buena medida sirven de fundamento para las distintas posiciones que sobre este tema asumen los agentes públicos y privados que intervienen en las relaciones de consumo.

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

Sin pretender de ninguna manera hacer una revisión exhaustiva de la evolución del tema Protección al Consumidor dentro de las diversas escuelas del análisis económico, en este apartado se incluyen con fines estrictamente ilustrativos, las principales consideraciones sobre esta temática que se encuentran presentes en las teorías económicas que más influencia siguen ejerciendo en el debate actual de la Teoría Económica y en la formulación de propuestas de política económica.

Por lo que en materia económica a nivel mundial y tratándose de los consumidores ha existido la necesidad de contar con medios e instrumentos específicos para proteger el derecho de los usuarios o consumidores, en ese sentido los países en vías de desarrollo y los sub-desarrollados han optado diversas políticas del pensamiento económico, que están influenciadas por las corrientes del momento, tales como: la protección al consumidor desde el enfoque de la soberanía del consumidor, la protección del consumidor desde el enfoque de la soberanía del productor, la protección del consumidor desde la perspectiva de la economía social de mercado.

2.2.1.1.1 LA PROTECCION AL CONSUMIDOR DESDE EL ENFOQUE DE LA SOBERANÍA DEL CONSUMIDOR.

La postura de la soberanía del consumidor retorna los supuestos básicos de la teoría marginalista del bienestar, que concibe al consumidor individual como el principio y fin de la actividad económica, y que considera que tanto el bienestar individual como el bienestar general en una economía se logra si se respeta la libertad de los consumidores de elegir de acuerdo a sus preferencias, los bienes y servicios que maximicen su nivel individual de utilidad.

El concepto básico de esta teoría es el de la utilidad marginal, que consiste en el incremento de utilidad que debe esperarse como resultado de un pequeño incremento en el volumen comprado de un bien. Este concepto relaciona de manera directa la utilidad de un bien con la escasez relativa del mismo y define el precio de un bien a partir de la utilidad proporcionada por la última unidad comprada de ese bien.⁷¹

Esta corriente de pensamiento surgió y se desarrolló en el período comprendido entre 1870 y 1936. Posteriormente, fue renovada en los años 70 por los teóricos del neoliberalismo, principalmente de la Escuela de Chicago.

⁷¹ Finkelstein, Joseph y Alfred L.Thimm; **Economista y sociedad**; Editorial Logos Consorcio, México; Pág. 175

*Las hipótesis en que se basa el análisis marginalista pueden ser resumidas de la siguiente manera:*⁷²

a) Todo consumidor maximizará su utilidad distribuyendo su ingreso entre n mercancías potenciales de tal manera que pueda obtener la misma utilidad marginal de cada unidad monetaria gastado.

b) Todo productor maximizará su utilidad incluyendo su capital entre los factores de producción de idéntica manera.

c) Los diferentes mercados que componen el sistema económico funcionan bajo condiciones de competencia perfecta. Esto supone que los sujetos económicos (consumidores y empresas) son lo bastante pequeños respecto al conjunto del mercado, de tal manera, que con sus acciones individuales (oferta o demanda) no pueden influir sobre los precios del mercado. Lo anterior significa que mientras los precios se forman como resultado del conjunto de las acciones y reacciones de todos los sujetos, cada sujeto, en sí considerado, debe aceptar los precios de mercado como establecidos, es decir como no modificables por su acción. La posibilidad de que las acciones individuales de los sujetos económicos no influyan sobre los precios depende a su vez de otras condiciones, tales como la ausencia de marcas, la homogeneidad de los productos, la libre movilidad de factores, el conocimiento perfecto del mercado de parte de los agentes económicos, etc.

d) Finalmente, el equilibrio en el mercado se obtiene cuando los sujetos económicos actúan buscando el logro de su máximo nivel de utilidad individual y este nivel individual coincide con el nivel general de la oferta y la demanda que existe en el mercado, y que es a su vez el resultado de todas las acciones individuales de los sujetos económicos en busca de su utilidad particular.

⁷² Napoleón, Claudio: **El pensamiento económico del Siglo XX**; colección libros de economía OIKOS, Barcelona, 1968, Pág. 11-29

Dentro de esta teoría, en la medida que el consumidor individual a través de sus decisiones es el que determina dentro de la economía la asignación más eficiente de los recursos disponibles y el funcionamiento del sistema de precios que corresponde al nivel óptimo de la oferta y la demanda, por lo que debe ser considerado el “soberano” dentro de una auténtica economía de mercado; lo cual en la opinión de los teóricos de este enfoque, haría innecesaria la intervención del Estado en la protección de sus derechos, en tanto que:

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

Puede haber casos imprevistos que provoquen efectos negativos, pero el Estado no tiene mejores medios para predecir el futuro que las empresas privadas. La única manera de impedir todos estos efectos consistiría en parar el progreso, lo cual eliminaría asimismo la posibilidad de efectos favorables imprevistos. “⁷³

De ello se deriva como principal conclusión el rechazo a cualquier forma de intervención pública o privada que pueda tener como consecuencia obstaculizar la libre elección de los consumidores en el mercado; ya que se presupone que esto podría generar distorsiones sobre no sólo para el bienestar individual de las personas sino sobre la asignación de los recursos. Los mismos autores citados anteriormente, exponen este punto de la siguiente manera:

(“El peligro más importante para el consumidor es el monopolio, ya sea privado o bien estatal. Su protección más eficaz es la competencia libre a nivel nacional y la libertad de comercio a nivel mundial. Se protege al consumidor de la explotación a que pueda someterle un vendedor, mediante la existencia de otros vendedores a quien pueda

⁷³ Julia Evelin Martínez, **Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor**; Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Primera Edición agosto de 1998; Editoriales Taller de Imprenta Criterio, Pág. 6

comprar y que está impaciente por venderle. La fuentes alternativas de oferta protegen al consumidor más eficazmente que todos los Ralph Nader del mundo”⁷⁴

Se rechaza de esta manera, cualquier pretensión del Estado o de grupos privados de asumir la protección de los derechos de los consumidores, ya que lo único que requieren los consumidores es que se les respete su derecho a elegir libre e individualmente en el mercado. Para los defensores de este enfoque, las diferentes intervenciones de grupos de interés o movimientos por o en favor de los derechos civiles en el mercado, terminan por dañar el bienestar de los consumidores debido a que imponen barreras al desarrollo de nuevos productos y frenan el crecimiento de la productividad ; en palabras de Milton y de Rose Friedman: todos los movimientos de las dos décadas pasadas (los movimientos consumistas, ecológicos, de retorno a la tierra, hippies, de alimentación orgánica, de protección a los desiertos, de crecimiento geográfico cero, de lo “pequeño es lo bonito” antinuclear) han tenido un común denominador. Todos ellos han sido movimientos anti-crecimiento. Se han opuesto a los nuevos desarrollos, a la innovación industrial, al uso creciente de recursos naturales.

En El Salvador este enfoque ha sido retomado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), considerada como el principal centro generador de pensamiento y análisis de los grupos empresariales salvadoreños vinculados al proceso de reformas económicas iniciadas en junio de 1989. Esta entidad frente al debate surgido en torno a la aprobación de la Primera Ley de Protección al Consumidor, se pronunció institucionalmente de la siguiente manera:

“Lo mejor que debe hacerse para proteger a los consumidores, es respetar su soberanía. Esto significa que para satisfacer sus necesidades los consumidores deberán tener la facultad de elegir entre distintas alternativas, ojala lo más variadas posibles en cuanto a precios o calidades. En este sentido, la mejor manera de hacer soberanos a los consumidores es a través de un mercado abierto y competitivo, es decir, que permita a

⁷⁴ Friedman, Milton y Rose Friedman: **Libertad de Elegir**; ediciones orbis, S.A., España; 1980; Pág.313

la economía de un país integrarse al avance tecnológico que tienen los productos y procesos a nivel mundial y que se asegure un ambiente de libre y leal competencia entre quienes ofrecen sus productos al mercado.

Bajo estas condiciones, los salvadoreños podrán encontrar mejores oportunidades de elegir entre una amplia gama de productos que compiten entre sí en base a mejores calidades y menores precios, y así podrán aumentar sus ingresos reales.”

75

2.2.1.1.2 LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DESDE EL ENFOQUE DE LA SOBERANÍA DEL PRODUCTOR.

Los antecedentes de este enfoque pueden situarse en la crítica a la visión neoclásica del equilibrio surgido en los Estados Unidos a principios de la década de los años veinte y a su concepción optimista sobre el bienestar futuro de la sociedad basada en el crecimiento económico, la cual fue iniciada con los escritos de Thorstein Bunde Veblen.⁷⁶

El más claro exponente de esta corriente de pensamiento es John Keneth Gailbraith, quien plantea la necesidad de desmitificar el supuesto neoclásico de la soberanía del consumidor, debido a que dentro de las denominadas “sociedades opulentas” este supuesto carece por completo de validez. De acuerdo a Galbraith, en este tipo de sociedades la demanda de los consumidores en el mercado conforme se generan mayores ingresos, no refleja una demanda autónoma ni se fundamenta en su libre elección, sino que por el contrario es una demanda impuesta desde afuera orientada a gratificar deseos psíquicos o artificiales, que con frecuencia son creados por la publicidad, el arte y el afán de venta de las empresas. En las sociedades opulentas, el

⁷⁵ FUSADES, Informe Trimestral de Coyuntura; Primer Trimestre de 1992, Pág. 140-141

⁷⁶ Roll Eric; **Historia de las Doctrinas Económicas**; FCE, México, 1978; Pág. 429-445

consumo estaría totalmente subordinado a la producción, en el sentido que está determinado, no por la iniciativa de los consumidores como consecuencia de peticiones, muchas veces violentas del mundo de la producción. De esta forma, de acuerdo a Gailbraith estaríamos en presencia de un mundo en el que los productores, y no los consumidores, son los soberanos.

“Los deseos del individuo, aunque superficialmente puede parecer que se originaron con él, surgen finalmente a instancias del mecanismo que los satisface. En la manifestación práctica de esta adaptación, la empresa fabricante controla sus propios precios en el mercado; aún va más allá de este control para persuadir al consumidor hacia un comportamiento apropiado de respuesta. Asimismo, también selecciona y diseña los productos con una visión en lo que así puede fijarse el precio y, por supuesto, pueda ser objeto de tal persuasión.”⁷⁷

Desde la perspectiva de Gailbraith este cambio en el consumo en las sociedades desarrolladas (o sociedades opulentas) tiene graves repercusiones para el funcionamiento de las estas economías, ya que la asignación de los recursos no se realiza sobre la base de la expresión de las necesidades de consumo de las personas sino sobre la base de las necesidades de acumulación y de expansión de las empresas. En palabras de este autor:

“A medida que una sociedad se va volviendo cada vez más opulenta, las necesidades van siendo creadas cada vez más por el proceso que las satisface. Su actuación puede ser pasiva. Los incrementos en el consumo, la contrapartida de los incrementos en la producción, actúan por sugestión o por emulación para crear necesidades. Pero los productores pueden actuar también de una forma activa, creando necesidades a través de la publicidad y de la técnica de ventas. Las necesidades vienen así a depender del producto”.⁷⁸

⁷⁷ Gailbraith John Keneth, op.citp. Steven Rhoads **Visión económica del mundo: Gobierno, Mercado y Política Pública**; Editorial Trillas, Mexico, 1990; Pág.200

⁷⁸ Gailbraith John Keneth, **La sociedad Opulenta**; segunda edición, ediciones Ariel, Barcelona, 1969, Pág.174

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

“El condicionamiento de los usuarios desencadena la resistencia de estos. Los consumidores se organizan en asociaciones para reclamar una mejor información, para obtener leyes protectoras destinadas a garantizar la seguridad, la durabilidad y la calidad de los productos que adquieren y para que se exponga en la etiqueta la lista de todos los ingredientes que componen los alimentos que se ofrecen. Estos movimientos que nosotros llamamos “consumerismo”, es un perfecto ejemplo de poder compensatorio⁷⁹

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

“... La familia que coge su elegante automóvil con aire acondicionado color malva y cereza para hacer una excursión atraviesa ciudades mal pavimentadas, que la basura hace desagradable, con edificios deteriorados, carteles y postes de telégrafos y del tendido eléctrico que deberían pasar por bajo de tierra desde hace mucho tiempo.

⁷⁹ Gailbraith John Keneth y Nicole Salinger; **Introducción a la Economía: Guía para Todos**; editorial crítica, Barcelona, 1979,Pág.229

*Cruzan un paisaje que el arte comercial ha hecho casi invisible.... Comen alimentos exquisitamente empaquetados (llenos de dudosos aditivos) que sacan de una nevera portátil junto a un río contaminado y continúan para pasar la noche en un camping que es una amenaza para la salud y la moral pública. Antes de quedarse dormidos en su colchón neumático, en la tienda de campaña de nylon, entre el hedor de desperdicios podridos, deben reflexionar sin duda vagamente sobre la curiosa con tradición que encierra su prosperidad...*⁸⁰

Por consiguiente, para Galbraith y para otros autores situados dentro del enfoque de la Soberanía del Productor, la alternativa para proteger los derechos del consumidor en la economía de mercado no se reduce a la limitación del poder de los productores y al aumento de la capacidad de negociación de los consumidores, sino que ésta debe trascender hacia la búsqueda de nuevos patrones de consumo que reflejen bajo nuevos criterios los progresos en la calidad de vida de las sociedades. En palabras de Galbraith:

*“No se trata de consumir más, sino de consumir mejor. Es necesario que un marco de vida más seguro y más satisfactorio refleje los progresos de la calidad de vida. Pero nada es simple. La mayor parte de los agente económicos se sienten productores antes que consumidores”*⁸¹

Otros economistas de la corriente crítica a la Teoría Neoclásica, como Joan Robinson, sostienen enfáticamente que la soberanía del consumidor no podrá conseguirse nunca mientras la iniciativa en el mercado la tenga el productor, ya que por regla general en el caso de los bienes de consumo:

“el comprador es necesariamente un amateur, mientras que el vendedor es un profesional... (y por tanto) para que la industria sirviera realmente a las necesidades del público, como se da por supuesto en los libros de texto, sería necesario un monopsonio de consumidores, es decir, que es un mercado caracterizado por la

⁸⁰ Galbraith John Keneth, **La sociedad Opulenta**; segunda edición, ediciones Ariel, Barcelona, 1969, Pág. 253

⁸¹ Galbraith John Keneth y Nicole Salinger, op.cit.Pág.231

*existencia de muchos vendedores pero un único comprador que puede imponer sus condiciones sobre precios, cantidades y características del producto. Equipado con sus propios expertos.*⁸²

De esta corriente de pensamiento económico que postula la Soberanía del Productor se derivan recomendaciones de política económica encaminadas a controlar el poder de las empresas sobre la demanda de los consumidores y a evitar que las decisiones tomadas por las empresas respecto a la producción y al consumo puedan dañar la asignación eficiente de los recursos que demandan los intereses de la sociedad en su conjunto. Medidas recomendadas en esta línea son las regulaciones de precios, restricciones a la publicidad, impuestos selectivos al consumo de bienes socialmente dañinos, participación del Estado en la provisión de bienes y servicios, entre otras.

En las economías desarrolladas los planteamientos del enfoque de la Soberanía del Productor guardaron una alta correlación con el fortalecimiento de las organizaciones de consumidores y el desarrollo de mecanismos privados y públicos para reforzar el poder de contrapeso de los consumidores en el mercado. En los países de América Latina, este planteamiento presentó grandes coincidencias con el diseño de políticas de intervención del Estado en el mercado a través de la producción de bienes y servicios así como de políticas de protección del ingreso de los consumidores por medio de la fijación de precios máximos, regulación de los márgenes de utilidad de las empresas y otras formas de regulación de los mercados, orientadas a mantener el poder adquisitivo de los consumidores como una condición de la estrategia para el desarrollo de mercado interno y del proceso de industrialización por sustitución de importaciones impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En El Salvador, con algunas modificaciones, el espíritu de esta visión de Protección del Consumidor también coincidió con las medidas de estabilización y

⁸² Robinson Joam, **Economía de la Competencia Imperfecta**; Ediciones Martínez Roca, Madrid 1969
Pág. 19

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

“Los precios de la canasta básica deben estar sujetos a una política de control directo e indirecto; en lo que concierne a la producción industrial, consideramos que los precios de las telecomunicaciones, energía eléctrica y petróleo deben ser sujetos a control directo; las medicinas, excepto las esenciales que deberán tener precios intervenidos, deben estar sujetas a controles indirectos, por la vía de las compras que realiza el Seguro Social Lo mismo que los materiales de construcción, que deberán ser suministrados a coste de producción a las comunidades y grupos de población sin vivienda. El resto de los precios industriales no estarán sujetos a reglamentación, más allá de la que establece la Ley de Protección al Consumidor.”⁸³

2.2.1.1.3 LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

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

⁸³ FUNDE **Crecimiento Esteril o desarrollo: bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador**; Algiers Impresores S.A. San Salvador 1996 Pág. 147

Teoría de la Economía Social de Mercado al igual que las teorías liberales plantea que los mecanismos principales que existen para que el funcionamiento de la economía de mercado redunde en beneficios para el consumidor como son, la libre competencia y la determinación libre de los precios; y por tanto, cualquier intento de limitar la competencia y la libre determinación de los precios, sea del Estado o de las empresas, se invierte en una afrenta contra los consumidores.⁸⁴

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

La alternativa de solución a esta falla estructural de la economía de mercado, que entraña la amenaza permanente de perjuicio contra los consumidores, puede y debe ser controlada a través de medidas administrativas o judiciales que aplicadas de manera profiláctica o correctiva, eviten la formación de acuerdos y la adopción de prácticas anti-competitivas que limiten la libre competencia y la libre determinación de los precios en los diferentes mercados.

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

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

⁸⁴ Erhard Ludwig **Los carteles enemigos de los consumidores; en la política de competencia en la economía social de mercado;** cuadernos del CIEDLA, Argentina 1988

*“No es el Estado el que debe decidir quién ha de vencer en el mercado, ni tampoco una organización de empresas como son los cárteles, sino exclusivamente el consumidor. La calidad y el precio determinan la clase y orientación de la producción, y sólo conforme a estos criterios se verifica la selección en el terreno de la economía privada.”*⁸⁵

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

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

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

La protección de ingreso se logra fundamentalmente a través del control de la inflación para evitar el deterioro en el poder adquisitivo de los ingresos de los consumidores, que constituye el objetivo central de la política económica en la Economía Social de Mercado; y secundariamente, por medio del establecimiento de un sistema social que de manera solidaria complemente los ingresos de aquellos grupos que

⁸⁵ Erhard Ludwing, Op Cit. Pág. 19

temporal o permanentemente se ven imposibilitados de generar por sus propios medios demanda efectiva en el mercado.

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

Las premisas de la Economía Social de Mercado sugieren así la imposibilidad de considerar el tema de la Protección al Consumidor como un área especializada y/o exclusiva de un Ministerio o dependencia gubernamental, sea ésta del área económica o del área social. Descartan al mismo tiempo la pretensión de asignarle un carácter exclusivamente público o exclusivamente privado a las acciones de protección al consumidor. En su lugar, se abre el espacio para una concepción basada en una visión sistémica, en la cual interrelacionan agentes públicos y privados en base a un marco jurídico institucional que combina diferentes ámbitos y niveles de política pública, y que involucra la protección de los ingresos y la garantía de información a los consumidores, como ejes transversales de las decisiones y acciones emprendidas desde el sector público y desde la sociedad civil.

Se deriva de esta concepción la necesidad de que el diseño del sistema de protección al consumidor asuma idealmente un carácter mixto, en el sentido que combine el uso de mecanismos públicos y mecanismos privados dentro de ámbitos claramente definidos.

En este sistema los mecanismos públicos están conformados por aquellas acciones que son inherentes a la naturaleza del Estado y que no pueden ni deben ser asumidas por los privados. Entre este tipo de acciones se encuentran:

- i) El establecimiento del marco jurídico que defina las reglas básicas del juego en las relaciones entre empresas y consumidores;
- ii) Regulaciones sobre el medio ambiente;
- iii) Establecimiento de normas de seguridad y calidad de los bienes y servicios;
- iv) Instituir normas para la regulación del sistema de pesos y medidas; y suministro a los consumidores de información básica sobre el mercado que es generada por organismos públicos y que por su naturaleza no puede ser proporcionada por entidades privadas;
- vi) Implantar y normalizar los contenidos de la educación al consumidor dentro de los currículos del sistema educativo formal y no formal;
- vii) Construir y mantener la infraestructura económica, social y jurídica que permita a los consumidores y a las empresas relacionarse en base a las reglas del juego determinadas;
- viii) Administración de justicia en casos de violación de las reglas del juego por parte de empresas o de consumidores;
- ix) Asegurar la estabilidad monetaria y financiera que se necesita para mantener el poder adquisitivo de los consumidores; y
- x) Ejecutar una política social enfocada a la generación de ingresos para los consumidores de más bajos recursos económicos.

La participación privada y el uso de mecanismos privados de protección al consumidor queda circunscrita en este enfoque al principio de subsidiariedad, en la economía social de mercado el cual plantea que la solución de los problemas debería quedar a cargo de la unidad más pequeña (individuo, familia, organización local, municipios, Organización Nacional) y que la unidad próxima mas grande debería dedicarse a resolver ese problema solo cuando la mas pequeña no esta en condiciones de

hacerlo. Éste razonamiento se fundamenta en que son las unidades más pequeñas las que se ven directamente confrontadas con los problemas y que son las que conocen mejor la forma de encontrar solución a esos problemas. En este contexto, la tarea del Estado sería posibilitar a esas unidades más pequeñas poder resolver sus problemas, lo que se conoce como “ayuda para la auto ayuda”⁸⁶ que determina que los ciudadanos tienen que responsabilizarse de la defensa de sus derechos a nivel individual y por medio de organizaciones que representen sus intereses, que actúan como intermediarias frente al Estado, las empresas y otros grupos de intereses.

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

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

⁸⁶ Starbatty, Joachim; **Tareas específicas del Estado en una Economía Social de Mercado. Características del sistema de la Economía social de Mercado;** Winfred Jung, Fundación KONRAD ADENAUER; Montevideo 1985

ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

La "Economía Social de Mercado" es el concepto teórico que más explícitamente formula el objetivo político de la "prosperidad para todos" dentro de un sistema económico capitalista, este concepto se aplica, en el sentido estricto, al modelo de orden económico, explícitamente elaborado, que le sirvió al primer gobierno de la República Federal de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial como pauta para encauzar su política económica. Su configuración teórica se relaciona ante todo con los nombres de Walter Eucken y Alfred Müller-Armack, y su implementación política con el de Ludwig Erhard. Los lineamientos básicos esenciales del modelo caracterizan la constitución económica de la mayoría de las naciones industrializadas de Occidente, aun cuando no necesariamente su reflexión teórico ideológica.

En la "economía social de mercado" cada ciudadano puede organizarse por sí mismo, repartir sus esfuerzos personales, sus gastos e inversiones según su voluntad y dar vida a sus aptitudes creativas.-Un Estado con economía social de mercado está en condiciones de cumplir su misión de protección de los necesitados, pues en base al florecimiento de la economía dispone de suficientes ingresos. El nivel de la cuota de impuestos es un tema de continua discusión política interna: si los impuestos son muy bajos, el Estado no puede cumplir sus tareas generales y sociales, y si los impuestos son muy altos, se estimula la evasión y muchas empresas trasladan sus medios de producción y e inversiones a otros países.

La economía social de mercado exige al Estado, por lo tanto, una estrecha cooperación con la industria y con los sindicatos, para poder apoyar en la medida justa los requerimientos de ambos compañeros sociales.

La economía social de mercado, es seguro una teoría económica apropiada para todos los países en vías de desarrollo y que quieren encontrar una vía para una justa distribución de la riqueza. Los requerimientos fundamentales para su implantación son, sin excepción:

- **Protección de la propiedad privada**
- **Libre competencia, garantizada por el Estado**
- **Igualdad ante la Ley garantizada por el Estado, o sea, seguridad jurídica.**

El proyecto de la economía social de mercado se basa en la convicción de que el mercado en combinación con la propiedad privada de los medios de producción (es decir, el rasgo esencial del capitalismo) constituye tanto la modalidad más eficiente de coordinación económica, como también una condición necesaria para garantizar la máxima libertad política. Según esto, es tarea del Estado velar por el buen funcionamiento del mercado. Esto significa, antes que nada, que el Estado le confiere al mercado un margen de acción suficiente y que por principio no interfiere en el "juego" de la oferta y de la demanda. La decisión en favor de un régimen de economía de mercado implica, por lo tanto, de manera esencial una limitación del Estado. Sin embargo, el concepto también compromete al Estado a intervenir activamente en el mercado cada vez que allí se configuren constelaciones de poder - formalmente inobjetables - que afecten seriamente la competencia. Porque es la competencia de la cual depende la eficiencia superior del mercado en la generación de bienestar social. Monopolios y cárteles anulan esta eficiencia, independientemente de que se presenten del lado de la oferta o de la demanda. Será tarea del Estado impedir que éstos se produzcan o hacerlos desaparecer en caso dado. Esto requiere de un Estado suficientemente fuerte para poder actuar en contra de los que tienen poder económico.

Ahora bien, el concepto de la economía social de mercado reconoce explícitamente que ni siquiera un mercado altamente eficiente satisface todas las necesidades de una sociedad. Es por ello que no sólo le atribuye al Estado el derecho, sino incluso la obligación de intervenir activamente dondequiera que se produzca un menoscabo de intereses sociales legítimos. Esta obligación de intervenir abarca tres aspectos: restricción de la libertad del mercado, compensación de fallas del mercado, corrección de resultados generados por el mercado.

Según las ideas que genera la Economía Social de Mercado en lo esencial el propio mercado eficiente debe asegurar una distribución aceptable. La competencia tiene la función de "socializar" utilidades excesivas en beneficio de la gran masa de consumidores. Por lo tanto el mercado es considerado como una fuerza igualadora y no polarizadora. Debido a una creciente desigualdad en la concentración de patrimonio, el modelo le asigna al Estado la tarea de procurar una distribución lo más amplia posible del patrimonio. Pero dado que la expropiación de patrimonio existente es inadmisibles, este mandato, expresado en términos no muy precisos, sólo se podrá satisfacer a través de la generación adicional de riqueza en la sociedad. Una parte de los ingresos corrientes de amplios estratos de la población debe emplearse para generar patrimonio. El Estado puede, mediante incentivos, estimular este proceso e incluso imponerlo por ley, dentro de ciertos límites. En conjunto, no obstante, no se puede pasar por alto que la concepción de la economía social de mercado considera la concentración realmente existente de riqueza como una contrariedad lamentable, pero en gran medida inevitable y también tolerable.-

La economía social de mercado es sólo posible en un sistema democrático de Estado de derecho. Y, a su vez, la democracia de Estado de derecho es sólo posible en un sistema de economía de mercado, en donde estén garantizados los elementos esenciales de la justicia social. Esta conexión resulta no sólo de las necesidades objetivas de la actividad económica, sino también del hecho de que sólo conjuntamente pueden la política y la economía garantizar la estabilidad de un orden social. Sólo si se da esta vinculación surge el consenso democrático. Los ciudadanos presentan su conformidad a un sistema democrático con un orden de mercado socialmente justo y con ello su propia situación se refleja en un resultado positivo.-

¿Existe en El Salvador una Economía Social de Mercado eficaz y con éxito? Según nuestra Constitución el orden económico obedece a principios de justicia social que tiendan a asegurar a los habitantes del país una existencia digna del Ser Humano lo

cual sienta las bases para decir que constitucionalmente se establecen los lineamientos sobre los cuales se orienta una Economía Social de Mercado pero sólo hace falta cumplir el mandato de verdad, sobre todo aquellos que cuentan con el poder necesario para darle forma. También en El Salvador sería útil hacer de la Economía Social de Mercado un orden económico oficial. Para ello hace falta valor, visión, nuevas ideas y energía. Y sobre todo hace falta una nueva élite dirigente, que no esté agotada o consumida por antiguas ideas. Es decir primero hay que cambiar la mente, si se quiere que cambien las cosas en la sociedad. Y así constituir un Estado fuerte en su carácter fiscalizador frente a sectores que ostentan el poder económico, para que pueda cumplir con un orden económico fundado verdaderamente en una justicia social.

2.2.1.2 ENFOQUE INTERNACIONAL DE LA PROTECCION AL CONSUMIDOR

La protección de los derechos del consumidor está traspasando fronteras. El proceso que dio origen a las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor de 1985 ahora se extiende a objetivos de desarrollo multilateral, preocupación por el medio ambiente global, intereses económicos regionales y hasta las complejidades tecnológicas del ciberespacio.

Durante los años sesenta y setenta, cuando las empresas transnacionales comenzaron a vender pesticidas y sucedáneos lácteos en todo el mundo, “se hizo aparente que la información y las normas necesarias para la protección del consumidor estaban quedando atrás”, según Jean Halloran y Esther Peterson en la Enciclopedia del Movimiento de los Consumidores. Los activistas se dirigieron a las agencias de Naciones Unidas, y eventualmente a la Asamblea General de la ONU, en búsqueda de mecanismos para contrarrestar las prácticas abusivas en el comercio internacional.

Las prácticas engañosas de mercadeo de sucedáneos lácteos fueron el primer blanco, comenzando en 1977 con un boicot de alto perfil de los productos Nestlé, y

culminando en 1981, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) adoptó el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna.⁸⁷ Aunque este código voluntario de normas éticas para la conducta empresarial es reconocido en unos países, no ha eliminado el problema. Otro ejemplo temprano de protección internacional a raíz de la reventa en el extranjero de pijamas infantiles tratados con químicos prohibidos en Estados Unidos, fue un directorio mundial de productos “prohibidos, retirados, severamente restringidos o no aprobados por los gobiernos.” La ONU elaboró su Lista Consolidada en 1982, y la ha actualizado periódicamente desde entonces. Estos esfuerzos dejaron al descubierto la gran disparidad en la protección gubernamental entre distintos países. Para reparar este desequilibrio, la International Organization of Consumers Unions (IOCU, nombre original de Consumers International) lanzó su campaña de lobby que duró 10 años para convencer a la ONU que adoptara directrices de protección al consumidor. Concebido como un marco universal que los gobiernos pudieran usar como base para sus leyes nacionales, la idea provocó fuerte oposición de las empresas transnacionales y de países industrializados, quienes sostuvieron (y en muchos casos, aún sostienen) que el libre mercado es la mejor protección para el consumidor.

Después de mucho debate y algo de negociación, se adoptaron de manera unánime en 1985 las Directrices para la Protección del Consumidor. Al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las Directrices otorgan legitimidad internacional y fuerza moral a ciertos principios básicos de la conducta humana. Como Lars Broch, entonces director de IOCU, manifestó en esa época, la ONU “ha reafirmado la regla de oro de no perjudicar al prójimo, no engañar y no obtener un provecho injusto.”⁸⁸

Mucho ha ocurrido en los casi veinte años desde la aprobación de las Directrices. El papel del Estado en guiar el desarrollo económico y social ha sido minado por la

⁸⁷ <http://www.consumersint-americalatinaycaribe.cl>

liberalización de la economía y el crecimiento de la empresa privada. Gran parte del mundo avanza hacia una economía de mercado.

Las nuevas tecnologías informáticas, como la Internet, están borrando las fronteras entre países, ofreciendo a las empresas nuevos medios para acceder a los consumidores. La liberalización del comercio ha abierto oportunidades de consumo nunca antes vistas para muchos, creando nuevas posibilidades y problemas. La competencia salvaje en un mercado globalizado lleva a fusiones y adquisiciones de empresas, fortaleciendo la tendencia hacia el poder monopólico. Ha habido un aumento sin precedentes en la variedad y cobertura de los servicios financieros. Los servicios básicos y de utilidad pública, antes en manos del Estado, son privatizados.

En la medida que los capitales, bienes y servicios se mueven por el mundo a velocidades cada vez mayores, se ha hecho más compleja la protección de los derechos del consumidor a la seguridad e información. Se requieren medidas adicionales y maneras innovadoras para asegurar la protección en áreas como la competencia, los flujos transfronterizos de información, venta de servicios financieros y normas para alimentos, productos y publicidad. Bajo el nuevo sistema comercial multilateral, las reglas fijadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), Codex Alimentarius y la Organización Internacional de Estándares (ISO) adquieren mayor importancia. Estos exigen que se equiparen las normas nacionales con las internacionales en áreas como la propiedad intelectual y la seguridad de productos y alimentos. La tendencia es regional también, con la integración de bloques económicos en América del Norte (NAFTA), América del Sur (Mercosur), Asia-Pacífico (APEC) y Europa (la Unión Europea).

Los mercados globales y regionales también implican un mayor ámbito de acción y creciente poder para las empresas transnacionales, y esta realidad ha llevado a buscar soluciones más globales. Algunos proponen buscar esas soluciones en los mecanismos del mercado alineándose con la posición de las instituciones financieras internacionales

⁸⁸ <http://www.consumersint-americalatinaycaribe.cl>

como el Banco Mundial con el argumento de que el mercado por sí mismo protege al consumidor, y que ello es suficiente. En el último número del Journal of Consumer Affairs, Allan Asher, de la Comisión Australiana de Competencia y Consumidor, describe un enfoque “desde la demanda” y sugiere medidas como el establecimiento de directrices, códigos de conducta, estándares, métodos alternativos de resolución de conflictos, etc.

Estas medidas, aunque efectivas, no son suficientes ni deben ser las únicas, ya que *los derechos de los consumidores no pueden ser minimizados ni librados a lo que la oferta y la demanda decidan. Tampoco debe reducirse o anularse el rol del Estado en la protección del consumidor, ya que el abuso y la tendencia natural del mercado hacia monopolios u oligopolios, y la falta de entrega de información por parte de las empresas requieren de firmes intervenciones por parte del Estado y los propios consumidores organizados.*⁸⁹

Consumers International es una federación de organizaciones de consumidores dedicada a la protección y la promoción de los intereses de los consumidores en todo el mundo que actualmente cuenta con 250 organizaciones miembros en 115 países. Su dirección general está en Londres, y tiene oficinas regionales en Asia, África, Europa y América Latina y el Caribe.

Este movimiento internacional de consumidores sitúa los derechos y opciones de los consumidores en un contexto de búsqueda orientada al logro de justicia social y económica para todos. Las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor promovidas por Consumers International, reflejan una visión respecto de que los derechos y la protección de los consumidores representa una contribución significativa.-

El Movimiento Mundial de Consumidores promueve políticas que toman en cuenta este desarrollo, que incluye oportunidades y limita sus efectos potencialmente

⁸⁹ <http://www.consumersint-americalatinaycaribe.cl>

daños, de tal forma de asegurar que tenga un efecto favorable en la salud, el bienestar y la calidad de vida de todos los consumidores y las generaciones venideras.

La globalización de la economía de mercado ha fortalecido el poder de los intereses de las empresas globalizadas y ha creado instituciones que no responden a los intereses de la comunidad y del público en general. El movimiento de consumidores debe operar como parte de un movimiento ciudadano fuerte y participativo que insista que el mercado este al servicio de los derechos y necesidades humanas y que los intereses de las personas estén en el centro de las actividades económico-empresariales y de gobierno. Ambas actividades, económicas y de gobierno, deben mejorar su gobernabilidad.

Este movimiento formula políticas orientadas a promover patrones de producción y de consumo, éticos y sustentables.

El movimiento Internacional de consumidores crea alianzas con organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional orientadas a ejercer un control sobre las prácticas corruptas y el mejoramiento de la capacidad de gobernabilidad.

Las políticas de Consumers International se fundamentan en los ocho derechos básicos de los consumidores. Estos son:

- Derecho a satisfacer las necesidades básicas
- Derecho a la seguridad
- Derecho a estar informado/a
- Derecho a elegir
- Derecho a ser escuchado/a
- Derecho a ser compensado/a

- Derecho a la educación sobre consumo
- Derecho a un medio ambiente saludable

Los cambios en la administración y en la regulación de los servicios públicos - agua potable, energía eléctrica, y telecomunicaciones- así como en la tecnología que utilizan, afectan de manera directa su valor, calidad, confiabilidad y accesibilidad, influyendo en los derechos fundamentales de los consumidores. El interés del consumidor debería ser la principal preocupación en la proyección futura de estos servicios, más aún cuando se trata de decidir sobre su privatización.

Los requisitos esenciales son: acceso universal, incluyendo si es necesario programas especiales para cubrir las necesidades de los consumidores pobres; cobros exactos y formas de pago convenientes; normas formales y públicas para asegurar la calidad, la durabilidad y la seguridad del servicio y una especial atención al mantenimiento de largo plazo de la red de infraestructura del servicio; la promoción de la conservación de la energía y del agua; procedimientos justos y completos frente a reclamos y demandas, y un sistema independiente de regulación de precios y estándares de desempeño basados en una autoridad legal efectiva, independiente del propietario del servicio. Debiendo existir participación y representación de los consumidores en los procesos regulatorios y, asimismo, en el monitoreo de los servicios.

Cuando la privatización tiene lugar, siempre debería estar precedida por una legislación que efectivamente proteja a los consumidores, así como por la creación de instituciones y regulaciones. Sin lo anterior, será difícil tener éxito. Los gobiernos deben asegurar que los puntos de vista de las comunidades locales hayan sido adecuadamente considerados para proteger sus intereses, y las diversas alternativas hayan sido estudiadas con detención. Las organizaciones de consumidores deben desempeñar un papel activo en los debates sobre la privatización, los cuales deben ser transparentes e incluir el acceso público a los documentos relevantes. Estos documentos deben dar a

conocer materias como la política de precios y los costos y la adjudicación de contratos antes y después de la concesión.

Los estándares y las normas generan un importante impacto en la seguridad del diseño, el comportamiento y la idoneidad de los productos y los servicios; por ello entregan garantías vitales de protección a los consumidores. ***“El desarrollo de estándares y normas internacionales es una herramienta esencial para la protección del consumidor en el contexto de una economía globalizada.”***⁹⁰ Estos estándares y normas son establecidos por un número importante de instituciones.

Los estándares deben elaborarse considerando el uso actual que hacen los consumidores, y que por la diversidad de ellos, expuestos al producto y sus diferentes necesidades culturales y climáticas en diversas regiones, se requiere una atención especial para asegurar que no se utilicen como barreras engañosas.

Consumers International y sus miembros asumen un rol activo en la normativización, preparando estándares nacionales e internacionales que incluyen los intereses de los consumidores. Actuando en cooperación con otros organismos que representan a los consumidores. Todas las instituciones responsables de fijar normas buscan y facilitan la participación de los representantes de los consumidores en su trabajo.

Consumers International y sus asociaciones miembros alientan a los gobiernos, a la Comisión de Codex Alimentarius, a la FAO, a la OMS y otras organizaciones de normalización a:

- Fijar y/o apoyar la participación de los consumidores en los Organismos Nacionales de Normalización y sus comités.

⁹⁰ consint@consint.cl www.consumidoresint.cl

- Asegurar la adecuada representación de los intereses de los consumidores y proveer los fondos que permita a las organizaciones de consumidores participar en trabajos de normalización, incluyendo su participación en talleres nacionales, sub-regionales y regionales, seminarios y reuniones.
- Asegurar el desarrollo de procesos democráticos y transparentes en la construcción de normas y la plena participación de todos los países.

La Organización Mundial de Consumidor - OMCO desde 1996 se constituye como representante de la sociedad civil mundial. La OMCO es un joven organismo privado internacional sin fines de lucro, que nace como una innovadora vía de solución de las nuevas demandas materiales y espirituales de una humanidad que se orienta hacia la "Aldea Global".

La necesidad urgente de la fundación de la Organización Mundial del Consumidor - OMCO, es como consecuencia del nacimiento de la Organización Mundial de Comercio - OMC que se establece el 1 de enero de 1,995, para sustituir al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio -GATT- que era la entidad principal encargada de supervisar el comercio internacional de aquella época. Esta nueva y joven Organización Mundial de Comercio - OMC, en su intención de ayudar, entre otros, a los países a enfrentar los retos de la Globalización del Libre Comercio, paradójicamente viene afectando los derechos y libertades individuales de los consumidores a nivel mundial, para elegir bienes y servicios en un mercado global que se pretende manejar dentro de un marco de neoliberalismo.

2.2.1.3 PROTECCION AL CONSUMIDOR EN OTRAS LEGISLACIONES: ESTADOS UNIDOS, BRASIL Y CHILE.

En este capítulo se presenta un estudio comparativo de los sistemas de protección al consumidor de los Estados Unidos, Brasil y Chile el cual tiene por objeto la

identificación de aquellos rasgos sobresalientes de cada una de estas experiencias que podrían servir de base a la evaluación y al diseño de una estrategia de fortalecimiento del sistema actual de Protección al Consumidor vigente en El Salvador.

La selección de los países y de las organizaciones que constituyen el objeto del presente estudio se ha hecho tomando en cuenta los rasgos más sobresalientes de los sistemas de protección al consumidor de Estados Unidos, Brasil y Chile y la descripción de los principales mecanismos de protección al consumidor.

✓ **EL MODELO NORTEAMERICANO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA**

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

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

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

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

d) El derecho a ser escuchado, derecho que implica que el punto de vista de los consumidores tiene que ser tomado en consideración en la formulación de las políticas gubernamentales y que los consumidores reciban un adecuado y expedito tratamiento en la administración de justicia.⁹¹

⁹¹ Julia Evelin Martínez, **Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor**; Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Primera Edición agosto de 1998; Editoriales Taller de Imprenta Criterio, Pág. 40

Un rasgo particular de este sistema lo constituye la ausencia de una legislación y de una institucionalidad específica que sea la responsable de garantizar los derechos de los consumidores reconocidos. Se presenta más bien un sistema en donde la protección al consumidor atraviesa como eje transversal las políticas y programas de las diversas agencias gubernamentales, que operan a nivel federal, a nivel estatal y local, y que son las responsables de aplicar las leyes que abordan las diferentes áreas relacionadas con la protección de los consumidores, las cuales son aprobadas por el Congreso, por los gobiernos de los Estados, o por los alcaldes de las ciudades o de los condados.

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

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

Finalmente, en la base de esta estructura están las oficinas de protección al consumidor de las ciudades y de los condados que son las que proveen servicios directamente a los consumidores y que reciben en primera instancia las quejas y reclamos de los ciudadanos y de las organizaciones locales de consumidores. Estas oficinas cumplen funciones de mediación entre consumidores y compañías locales;

conducen de oficio o por denuncia investigaciones sobre violaciones a los derechos de los consumidores; inician procesos judiciales en defensa de los consumidores; otorgan licencias para el ejercicio profesional; y proveen a los consumidores de materiales educativos al mismo tiempo que desarrollan una intensa labor política en defensa de los intereses de los consumidores locales.

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

La asistencia legal gratuita es prestada a los consumidores de bajos ingresos que no pueden financiarse la contratación de un abogado para que los represente y les asesore en casos de demandas legales contra compañías. Existen en los Estados Unidos más de 1,000 oficinas de asistencia legal gratuita que son financiados con recursos federales, estatales y locales y con donaciones privadas. El trabajo de estas oficinas es independiente de la fuente que financia su presupuesto y son coordinadas a nivel nacional por la National Legal Aid and Defender Association, con sede en Washington, D.C.⁹²

La resolución alternativa de disputas como método reconocido para dirimir controversias entre consumidores y proveedores, es realizada a través de programas en instituciones de carácter privado que cuentan con el reconocimiento de las autoridades federales, estatales o locales. Generalmente las instituciones que desarrollan programas de mediación que están ligadas a asociaciones que agrupan compañías o instituciones públicas de un solo sector de actividad o de diversos sectores. Entre las primeras pueden mencionarse los programas de resolución alternativa de disputas de la American Apparel

⁹² Ibid Pág. 42

Manufacturera Association, de la American Council of Life Insurance, de la American Health Care Association y de la National Food Processors Association. Entre el segundo grupo se encuentra el programa del Council of Better Business Bureaus.

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

Un rasgo de este sistema de protección al consumidor que merece la pena de ser destacado, consiste en la práctica generalizada de formar estructuras de cooperación entre las agencias gubernamentales, instituciones privadas y organizaciones de consumidores, en los diferentes niveles que componen la estructura funcional del sistema. Estas relaciones de asocio generalmente asumen la figura de alianzas (alliance) construidas sobre la base de un acuerdo amplio y general en torno a la solución de un problema concreto de los consumidores. Un ejemplo de esta práctica la constituye la formación de la Alianza contra el Fraude en el Telemarketing, conocida por sus siglas en inglés como AAFT, la cual funciona desde 1988 bajo la coordinación de la National Consumers League y realiza sus funciones gracias a los recursos que proveen sus más de 50 miembros, que incluyen entre otros a la Federal Trade Commission y al Council of Better Business Bureaus.

Finalmente, el sistema norteamericano de Protección al Consumidor se caracteriza por relaciones entre los actores públicos y privados basadas en la independencia pero al mismo tiempo en el reconocimiento mutuo de la legitimidad de su existencia y de la validez de los instrumentos utilizados para el cumplimiento de las funciones que le corresponde a cada quien en el funcionamiento global del sistema. Esta

independencia ha sido construida a lo largo de un largo proceso de práctica democrática que ha demostrado las ventajas que para la democracia y para el mercado tiene la participación organizada de la sociedad civil para avanzar hacia el respeto de los derechos de los consumidores, cuando esta se realiza de manera autónoma de intereses económicos y políticos partidarios.

✓ **EL MODELO BRASILEÑO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.**
PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA

Los principios básicos del sistema de protección al consumidor de Brasil están contenidos en la Constitución Federativa, y en el Código de Protección al Consumidor.

La Constitución Federativa de 1988 introduce la figura del consumidor como agente económico y social, con derechos que deben ser garantizados por la ley. Específicamente, el artículo 50, inciso 32, en donde se establece los derechos del consumidor como parte de los derechos individuales y colectivos que deben ser tutelados por el Estado.⁹³

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

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

a) El derecho a la protección de su vida, salud y seguridad contra riesgos ocasionados por la producción de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

⁹³ *Ibíd.* Pág. 64

- b) el derecho a la educación y a la orientación sobre el consumo adecuado de productos y servicios;
- c) el derecho a disponer de información adecuada sobre las características de los diferentes productos y servicios así como de los riesgos que encierra su consumo;
- d) el derecho a la protección contra la publicidad engañosa y abusiva, contra métodos de comercialización coercitivos o desleales y contra cláusulas abusivas;
- e) el derecho a modificar las cláusulas contractuales cuando sobrevengan factores que las tornen excesivamente onerosas; f) el derecho a tener acceso a organismos judiciales y administrativos para prevenir o reparar daños morales o patrimoniales a sus derechos, sean estos de naturaleza individual, colectiva o difusa; y
- g) el derecho a una adecuada y eficaz prestación de servicios públicos.⁹⁴

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

- a) La vulnerabilidad del consumidor en el mercado.
- b) La acción gubernamental en la defensa efectiva de los consumidores a través de los siguientes mecanismos: iniciativa directa; incentivos a la creación y fortalecimiento de las asociaciones de consumidores; intervención del Estado en el mercado; y garantizando la existencia de productos y servicios que respondan a patrones adecuados de calidad, seguridad, durabilidad y desempeño.
- c) La necesidad de armonización de los intereses de los proveedores y de los consumidores con las necesidades de desarrollo económico y tecnológico.
- d) La necesidad de educar e informar a los consumidores con respecto a sus derechos y deberes.

⁹⁴ *Ibíd.* Pág.64

e) La necesidad de crear incentivos para que las empresas utilicen medios eficientes para el control de la calidad y de la seguridad de los productos y servicios así como mecanismos alternativos de solución de conflictos con los consumidores.

O La prohibición de prácticas abusivas en el mercado que puedan ocasionar perjuicios a los consumidores.

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

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

De acuerdo a este instrumento, la ejecución de la Política Nacional de Protección al Consumidor debe llevarse a cabo bajo la responsabilidad de los diferentes niveles que conforman el Estado Federativo Brasileño. A nivel estatal esta Política debe implementarse por medio de los Sistemas Estatales de Protección al Consumidor (PROCON) ubicados en las capitales de cada Estado, en las condiciones específicas que definen las leyes y regulaciones estatales. A nivel municipal esta política se ejecuta a través de los PROCONs de los municipios que revisten el carácter de Consejos Municipales de Defensa del Consumidor.⁹⁵

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

En junio de 1997, una investigación del Instituto Brasileño de Protección al Consumidor (IDEC)⁹⁶ estimó la existencia de 55 organizaciones de protección al consumidor en 11 de los 26 Estados que conforman la República de Brasil, de acuerdo a la siguiente distribución geográfica: 25 en la región sur; 16 en la región sudeste; 8 en la región nordeste; 4 en la región centroeste; y 2 en la región norte. Esta distribución

⁹⁵ *Ibíd.* Pág.66

⁹⁶ *Ibíd.* Pág.68

geográfica de las organizaciones privadas reflejaría en el caso brasileño la existencia de una alta correlación entre el desarrollo de los mecanismos privados y el nivel de desarrollo económico y social regional.

✓ **EL MODELO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE CHILE.**
PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA

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

- i) El derecho a la libre elección de bienes o servicios en el mercado.
- u) El derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos.
- iii) El derecho a no ser discriminado arbitrariamente por parte de proveedores de bienes y servicios.
- iv) El derecho a la seguridad en el consumo de bienes o servicios y a la protección de la salud y del medio ambiente.
- v) El derecho a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento a lo dispuesto en la ley.
- vi) El derecho a la educación para un consumo responsable.⁹⁷

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

- i) Deber de informarse responsablemente sobre las características relevantes de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, su precio y condiciones de contratación.
- u) Deber de adoptar todas las medidas a su alcance para evitar riesgos que puedan derivarse del uso o consumo de bienes y servicios.

⁹⁷ *Ibíd.* Pág.78

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

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

y) Deber de celebrar sus operaciones de consumo en el comercio establecido.

vi) Deber de buscar los medios para dotarse de la educación que le permita ejercer un consumo responsable.⁹⁸

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

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

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

La aplicación de justicia en los casos de violación a los derechos del consumidor que no puedan resolverse a través de la mediación del SERNAC, es realizada dentro del sistema chileno a través de los Juzgados de Policía Local de las comunas en donde haya

⁹⁸ *Ibíd.* Pág.79

tenido lugar la relación de compra-venta entre el consumidor y el proveedor, y para lo cual no se requiere de la representación legal de un abogado.

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

“Al Estado le incumbe en lo fundamental, brindar un marco jurídico apropiado a la obtención de los propósitos antes señalados, velar porque las normas respectivas se apliquen, resolver a través de la mediación administrativa o de la jurisdicción de los tribunales, los controversias o conflictos que surjan y proveer información analítica y comparativa sobre bienes y servicios que se ofrecen al público, así como sobre las prácticas de su comercialización, todo ello con el objeto de ilustrar mejor la toma de decisiones por los consumidores. Sin embargo, es a estos últimos a quienes corresponde asumir el papel principal en la defensa de sus propios intereses. Individualmente al momento de actuar como tales en la contratación de bienes o servicios o de reaccionar frente a los problemas que les afecten, así como muy especialmente a través de las organizaciones que constituyan para promover sus derechos, podrán contribuir al sano y ecuánime funcionamiento del mercado.”⁹⁹

A partir de la comparación de las experiencias de protección al consumidor estudiado en los casos de Estados Unidos, Brasil y Chile, se resume:¹⁰⁰

1) Todos los sistemas de protección al consumidor estudiados se han construido sobre la base del reconocimiento explícito e implícito de que los consumidores presentan una condición de vulnerabilidad en el mercado en relación a la posición dominante que ejercen las empresas que proveen bienes y servicios, sean éstas de carácter público o privado. Consecuentemente, en los tres sistemas se reconoce un grupo de derechos básicos de los consumidores, entre los cuales se encuentra el derecho a la seguridad, a la información, y a la libre elección, los cuales deben ser tutelados por el Estado.

⁹⁹ Presentación de la Ley de Derechos de los consumidores, cuadernillo de divulgación, Ediciones Educación y Consumo, SERNAC, 1997 Pág. 4

¹⁰⁰Ibíd. Pág.86

2) La iniciativa y el liderazgo de fortalecimiento de los derechos del consumidor ha provenido tanto de la sociedad civil como de la voluntad política del Estado. El primer caso corresponde al modelo norteamericano y proviene de una sociedad que se caracteriza por la existencia de fuertes raíces y tradiciones democráticas, en la cual la participación y organización de las personas constituye un rasgo esencial de su funcionamiento. El segundo caso corresponde al modelo brasileño y al modelo chileno en los cuales en determinado momento de sus procesos de reformas económicas y de desarrollo de la competitividad, el Estado se planteó la necesidad desde la política económica de abordar el tema de la Protección al Consumidor como un componente de la estrategia de modernización de la economía. En efecto, sin desestimar el valioso aporte que algunos movimientos civiles brasileños desempeñaron en el debate y aprobación de la legislación básica sobre este tema, en el caso brasileño y en el caso chileno debe reconocerse que fue el Estado el protagonista principal de este proceso y que la sociedad civil ha debido tener una actitud reactiva frente a las iniciativas públicas.

En todos los modelos es notoria que gran parte de la eficacia del sistema de protección al consumidor depende de la posibilidad de que dicho sistema cuente con mecanismos administrativos y judiciales que permitan un adecuado cumplimiento de las leyes y regulaciones. Un papel similar en estos modelos parece ser la búsqueda de formas ágiles y de bajo costo para la resolución de conflictos entre consumidores y proveedores. Los juzgados de pequeñas causas en Estados Unidos y Brasil y los juzgados de policía local en Chile pueden ser modelos interesantes para avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos que permitan acceder a los consumidores a una pronta y efectiva aplicación de justicia. Mientras que los programas privados de resolución alternativa de disputas que funcionan de manera generalizada en los Estados Unidos podrían brindar las pautas para el desarrollo de un sistema de aplicación de justicia que considere la resolución judicial de los conflictos como la medida de “última instancia” del sistema.

3) Es fundamental en todos los modelos la importancia que se otorga a la descentralización de las funciones de protección al consumidor a nivel local y a la articulación de las agencias públicas y organizaciones privadas a los grupos locales de consumidores. Esta descentralización es más evidente en los casos de Estados Unidos y Brasil y se encuentra menos desarrollada en el modelo chileno. Los sistemas descentralizados muestran como principal ventaja la posibilidad de ejercer las funciones públicas y privadas con un mayor nivel de efectividad y a menores costos para los consumidores, principalmente en términos de tiempo. Esto es así en la medida que a través de las oficinas públicas y de las organizaciones locales se han logrado establecer vínculos más directos con las necesidades concretas y apremiantes de los consumidores al mismo tiempo que se evidencia un desarrollo de la capacidad de resolver los conflictos y plantear soluciones a los problemas del consumo con mayor rapidez y con mayor participación de los involucrados.

4) En todos los modelos se otorga un papel primordial a las actividades de prevención del fraude y de los delitos contra el consumidor, a través de la información, la educación y el monitoreo, independientemente de la naturaleza pública o privada de la institución que implementa los mecanismos preventivos.

5) El estudio de los marcos jurídicos que regulan el funcionamiento de cada uno de los sistemas de protección al consumidor objetos de investigación, muestra la existencia de significativas diferencias en su contenido, articulación interna y mecanismos de aplicación; en base a las cuales difícilmente se puede concluir la superioridad de un modelo de ordenamiento jurídico-institucional sobre otro. En uno de los extremos, Brasil posee un Código de Protección al Consumidor que integra y armoniza todas las disposiciones relativas a este ámbito, establece los diferentes niveles y competencias de este sistema y al mismo tiempo que perfila el contenido básico que debe regir la formulación la Política Nacional de Protección al Consumidor. En el otro extremo, Estados Unidos carece por completo de un marco regulatorio específico para este tema y

tampoco cuenta con una institucionalidad que coordine y/o armonice las acciones que desde las agencias federales, estatales y locales se emprenden en torno a los objetivos de la protección al consumidor, y en donde más bien el rasgo sobresaliente del sistema parece ser su alto nivel de dispersión de la institucionalidad pública. Chile representa una posición intermedia entre ambos extremos, ya que no obstante existe una ley específica para la protección al consumidor, ésta ley coexiste de manera paralela con otros marcos regulatorios que tutelan el interés de los consumidores desde ámbitos más específicos (salud, pensiones, servicios públicos, valores y seguros, etc.) Esta diversidad en los marcos jurídicos e institucionales versus los resultados prácticos del funcionamiento de los mecanismos públicos y privados de cada uno de los sistemas de protección al consumidor, sugieren así la posibilidad de concluir que el factor de éxito de un sistema de protección al consumidor no descansa tanto en el grado de integración y coordinación que se ejerza sobre él, sino más bien en la calidad y efectividad de los mecanismos administrativos y jurídicos que garantizan el cumplimiento de las normas y disposiciones.

6) En los tres modelos es evidente que se ha fortalecido el marco legal e institucional que necesita el funcionamiento de la libre competencia, como una condición necesaria y complementaria para el logro de la protección al consumidor. Sin embargo, en los casos particulares de Estados Unidos y Chile es notorio el esfuerzo realizado en promover la separación entre los instrumentos de protección al consumidor de los instrumentos de la libre competencia. Es lo que ocurre en la Federal Trade Commission (FTC) en los Estados que tiene como objetivo la aplicación de la Ley Federal de Comercio y que para tales efectos mantiene separadas e independientes las divisiones de Protección al Consumidor y de Libre Competencia que conforman la FTC; de la Fiscalía Nacional Económica de Chile, encargada de velar exclusivamente por la aplicación de la Ley de Defensa de la Libre competencia, que no guarda ningún tipo de relación funcional con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y del Consejo Administrativo para la Defensa

Económica (CADE) que tiene como misión prevenir y sancionar los delitos contra el orden económico en Brasil.

2.2.2 BASE TEORICA INMEDIATA.

2.2.2.1 PROTECCION AL CONSUMIDOR: PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL EN EL SALVADOR.

La defensa de los derechos, las reivindicaciones políticas y la protesta a los excesos de poder político, económico y legal han ocurrido debido a evidentes y claras transgresiones de las leyes positivas, ya que irónicamente quienes deberían ser los primeros en aplicarlas, defenderlas y ampararse a las mismas regulaciones legales son los más reacios a no darle el debido cumplimiento. Ha sido necesario, en la historia del país, el derrame de sangre y caída de mártires para que las entidades claves del Gobierno, cedan ante la presión social, aún cuando muchos Derechos que se Reclaman están reconocidos en la Constitución de la República.

Adicionalmente, las instituciones y funcionarios no tienen una clara cultura de asumir responsabilidades y las personas no están dispuestas a demandar a las instituciones de Gobierno del Estado, por sus omisiones, o actos realizados por los funcionarios del Gobierno que deben actuar como delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley y no más allá de lo establecido por las regulaciones Constitucionales.

No se puede negar que han existido simulacros formales de muestras de interés en el área de Consumidores y Usuarios; y la Voluntad de aplicarlos con el espíritu de defender ante Abusos e ilegalidades, como una forma de mejorar la destruida credibilidad del Gobierno.

Revisando los Principios Básicos del Derecho de Consumidores a la luz del Derecho Constitucional.

Los Principios Básicos de los Consumidores Reconocidos por las Naciones Unidas son:

1. Principio de Información del Producto, Bien o Servicio Privado y Público, que se comercializa o se promueve publicitariamente;
2. Principio de Educación para Consumidores;
3. Principio de Libertad de Compra y Elección de Adquisiciones de Bienes y Servicios Privados y Públicos;
4. Principio de Calidad de los Bienes, Productos y Servicios y Seguridad de los Consumidores;
5. Principio de No Discriminación;
6. Principio de Compensación Económica y,
7. Principio de Protección Legal.

Estos Principios que rigen las Relaciones de Consumo, deben estar fundamentados en Principios Constitucionales de carácter general que ofrezcan la oportunidad de desarrollarlos a nivel de las Relaciones de Consumo, reconociendo que además de su valor económico que genera rentabilidad financiera y/o social a los inversionistas y empresas mercantiles, cualquiera que sea su naturaleza, se tratan de relaciones en las cuales están involucradas personas que ante la Constitución de la República, se Reconoce el principio fundamental la Dignidad Humana. De ahí que, en las Relaciones de Consumo, se encuentre imbricada la Obligación Constitucional del Estado en el sentido de asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

En las Relaciones de Consumo, deben estar presente la libertad del Consumidor y/o Usuario, Garantizarle Salubridad de Productos y Servicios obtenidos, una Cultura de Consumo y Proveeduría que genere satisfacción de los participantes, sean éstos de carácter económico, personal y social y, en los procesos administrativos y jurisdiccionales esté la garantía legal de la justicia social.

La Ley aprobada en 1996 contiene los principales Principios básicos de Protección al Consumidor los cuales se relacionan y se encuentran fundamentados de manera conveniente con regulaciones constitucionales para fundamentar.

Principio de Información del Producto, Bien o Servicio Privado y Público, que se comercializa o se promueve publicitariamente y Principio de Educación para Consumidores.

El principio de Información tuvo su origen en 1973, en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, en la que se aprobó el texto de la Carta Europea de Protección de los Consumidores. Inicialmente es un Principio Solidario con el de Educación de los Consumidores. Se parte del hecho que sin educación de los consumidores no existe la posibilidad de tener criterio suficiente de reclamar cualquier abuso de los proveedores.

Estos Principios están orientados a varias finalidades: en primer lugar, a la obtención de información correcta de los bienes, productos y servicios; en segundo lugar, a la identificación plena del suministrante o proveedor. De manera que las personas puedan actuar como consumidores informados y educados sobre los bienes y servicios que soliciten para satisfacer sus necesidades de manera correcta.

Principio de Libertad de Compra y Elección de Adquisiciones de Bienes y Servicios Privados y Públicos y Principio de Calidad de los Bienes, Productos y Servicios y Seguridad de los Consumidores.

Como resultado de un Consumidor debidamente educado e informado, le es perfectamente idóneo ejercer el derecho de libre elección, principio que está desarrollado constitucionalmente relativo al derecho de la libertad de contratar que se consagra en el Art.23 de la Constitución de la Republica. La calidad de los Bienes, Productos y Servicios está íntimamente relacionadas con los Derechos Individuales y Sociales considerados en la Constitución de El Salvador, tales como: Derecho a la Vida, a la Seguridad, a la Salud, los cuales es consecuencia de las informaciones y cultura de

consumo para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades prioritarias de los consumidores y usuarios.

Principio de Compensación Económica y Principio de Protección Legal.

Ante el incumplimiento de las regulaciones protectoras de los Consumidores y Usuarios, el Proveedor Público y Privado infractor, está sometido a una serie de actos administrativos o jurisdiccionales, que consecuente con la defensa de los intereses de aquéllos los reclama por la vía legal. Esto implica 2 cosas esenciales: primero, que el proveedor responda por los Daños y Perjuicios cometidos por su omisión o acción indebidamente ilegal. El espíritu original de tal defensa consiste básicamente en que en la defensa de los intereses económicos de los consumidores "éste debe recibir asesoramiento y asistencia en materia de quejas, y en los casos de perjuicios sufridos, debido a la compra o utilización de productos defectuosos o de servicios insuficientes, por un lado; y, por otro, tiene derecho además a recibir una justa reparación de tales perjuicios por medio de procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos.

Principio de No Discriminación.

Este Principio no está explícitamente consagrado en las Resoluciones Internacionales. Sin embargo, está íntimamente vinculado al Principio de la Igualdad Jurídica. La ley le otorga, un trato preferencial a las niñas, niños, y adultos mayores, la cual la convierten en impulsadora de acciones innovadoras en las Relaciones de Consumo.

Marco Constitucional y La Figura legal: Autoridad Constitucional

Partamos del hecho que en el país no hay cultura de respeto constitucional, tal como lo manifiesta el tratadista Albino Tinetti en donde existe en nuestro país " Ignorancia absoluta de la norma constitucional" por lo que solo se limita a lo que establecen las leyes o reglamentos invirtiendo totalmente la pirámide jurídica¹⁰¹ históricamente esto

¹⁰¹ Albino Tinetti, "Revista de Ciencias Jurídicas", Proyecto de Reforma Judicial, Republica de El Salvador, Año I, Enero 1992, No2, Pág. 189

ha sido la carencia de un verdadero y auténtico Estado de Derecho formal y real. Donde los ciudadanos se sientan protegidos y con una razonable seguridad jurídica. Tomando en cuenta que se da un estrecho nexo de interdependencia, genético y funcional, entre el Estado de derecho y los derechos fundamentales, ya que el Estado de Derecho exige e implica para serlo garantizar los derechos fundamentales, mientras que estos exigen e implican para su realización al Estado de Derecho, es decir que el Estado de Derecho mantiene un nexo de mutuo condicionamiento con la de Derechos Fundamentales, por ello, cuanto mas intensa se revela la operatividad del Estado de derecho, mayor es el nivel de tutela de los Derechos Fundamentales. De igual modo en la medida en la que se producen una vivencia de los derechos fundamentales se refuerza la implantación del Estado de Derecho¹⁰².

El Estado de derecho es una versión del Estado moderno, definido inicialmente en el artículo 16 de la declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789, que dice: “todo sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes carece de constitución”, lo que expresado en términos jurídicos y políticos significa que tal sociedad no constituye Estado de Derecho. Lo que representa que los Derechos Fundamentales son la premisa básica de todo Estado, en El Salvador existe una teorización incipiente de Derechos fundamentales dentro de esos esfuerzos jurisprudencialmente se tiene un concepto global de los Derechos Fundamentales en torno a ella se ha sostenido que “ la concepción liberal relativa a derechos fundamentales no es la única ni la más importante en el contemporáneo Estado Constitucional Democrático; en el cual tales derechos también deben ser considerados, en conjunto, como un sistema valorativo que permite – desde el punto de vista político- la integración material de la comunidad estatal, y – desde un punto de vista jurídico- la legitimación del orden estatal; teniendo así mismo un claro

¹⁰² Dr. Mario Antonio Solano Ramírez “ESTADO Y CONSTITUCIÓN” Corte Suprema de Justicia, Publicación Especial 28.

carácter social- pues su ejercicio es, en mayor o menor medida, actividad social- y político- pues tales derechos son la base funcional de la democracia- ”¹⁰³

Desde esta perspectiva, es indispensable entonces, conocer cual es la visión y posición que maneja la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, respecto a este tema específicamente en cuanto al Artículo 101 de la Constitución .

Sobre el significado de la libertad económica: *“En cuanto a la connotación que tiene la manifestación de tal libertad en el orden económico, se advierte que la misma se encuentra en relación directa con el proceso económico que vive un país; desde ahí que son tres las grandes etapas de manifestación: la primera, referida a la iniciativa de producción de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades humanas; segunda, la distribución de esos bienes y servicios puesto al alcance de los consumidores en la cantidad y en el tiempo que son requeridos; y la tercer el consumo o uso, utilización y aprovechamiento de esos bienes y servicios. La libertad económica manifestada en estas etapas, construye una gran red de personas partícipes en el proceso económico, dentro del cual los productores satisfacen las necesidades económicas de los consumidores y estos retribuyen tal satisfacción de necesidades, lográndose así un círculo que se completa con la producción, comercialización y consumo de lo producido. Cuando todo este proceso opera sin estorbos, sin más regulaciones que las necesarias para garantizar la libre elección de la iniciativa privada y lograr así los fines y metas del Estado, se dice que existe libertad económica. Por el contrario, no existirá dicha libertad cuando el Estado posee un proceso económico centralizado, en el que es productor y distribuidor de todos o de la mayoría de los bienes y servicios; en este caso se trata de un Estado que se caracteriza por limitar la iniciativa privada y la libre elección o preferencia de los consumidores.”*¹⁰⁴

Sobre la regulación legal de la libertad económica:

“la libertad económica como manifestación del Derecho general de libertad, se encuentra garantizada por la Constitución, en el sentido que no puede ser

¹⁰³ Sentencia de 23 – III- 2001, inc. 8-97 considerando VI 3

¹⁰⁴ Sentencia de 26-VII-1999,Inc.2-92, Considerando III2

*arbitrariamente determinada o condicionada, ya sea por el estado o por cualquier particular; y, en caso de intentarse su vulneración, deben ponerse en marcha los mecanismos de protección de tal manifestación de la libertad (...); no obstante el derecho de libertad económica de cada uno, en cuanto a libertad jurídica, únicamente puede existir y operar como sujeción a una serie de limitaciones constitucionales y legales, encaminadas a asegurar su ejercicio armónico y congruente con la realidad con la libertad de los demás y con el interés y el bienestar de la comunidad”*¹⁰⁵

Otro Artículo de la constitución importante para el tema en estudio, es el 110, ya que en el se establece que “*A fin de garantizar la libertad empresarial y proteger al consumidor, quedan prohibidas las prácticas monopolísticas, (...) existiendo una excepción para este caso y es que, se van a autorizar monopolios a favor del Estado y municipios cuando lo haga imprescindible. Así mismo, se establece que “El Estado podrá tomar a su cargo los servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan, prestándolos directamente, por medio de las instituciones oficiales autónomas o de los municipios. También le corresponde regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas (...)*” lo cual facilita el ámbito de creación y competencia de instituciones judiciales y administrativas para que las familias consumidoras de servicios públicos domiciliarios como el de telefonía, puedan dirimir los conflictos en la prestación de estos servicios.

Con respecto al tema que aborda el Artículo en comento, la Sala de lo Constitucional ha hecho sus aportaciones en el sentido siguiente:

Sobre la finalidad de la prohibición del monopolio y las prácticas monopolísticas: *Históricamente, nuestro constituyente ha prohibido el monopolio por considerarlo contrario a los intereses sociales; sin embargo, a partir de la Constitución de 1950 –Art.142-, se establecen ciertas excepciones en el sentido que pueden autorizarse monopolios únicamente a favor del Estado o de los municipios, cuando el*

¹⁰⁵ Sentencia de 26 – VII- 1999, inc. 2- 92, considerando III 2

interés social así lo demande (...): el Artículo 110 de la Constitución vigente, sigue regulando el monopolio como prohibición y como autorización: pero se diferencia de las anteriores, al ampliar el espectro de prohibición, pues niega la existencia de prácticas monopolísticas, con el objeto de garantizar la libertad empresarial y proteger a los consumidores, pues dentro de estas prácticas no solo quedan incluidas las actividades propias del concepto amplio del monopolio – como prohibición – sino también otras como es el caso del acaparamiento que –al igual que aquel- produce al alza de los precios, ya que aunque no se trata de monopolios en estricto sentido, perjudican de igual forma al consumidor. Por ello, ambos se prohíben a fin de garantizar dos valores esenciales en un orden económico como el nuestro, cuales son: la libre iniciativa privada o libertad empresarial y la protección de los consumidores”¹⁰⁶

Sobre la regulación constitucional del monopolio como autorización: “la constitución de 1950 y la 1962, así como la constitución vigente, por vía de excepción, faculta, con algunos cambios de redacción, a autorizar monopolios solo directamente a favor del Estado, o de los municipios cuando el interés social lo haga imprescindible, sustituyendo el término imprescindible por el concepto de demanda usado en las constituciones señalada, sin duda para enfatizar más las características de urgencia e impostergabilidad del interés social que se trata de proteger.

Tanto monopolio como práctica monopolística se encuentran prohibidos por ser contrarios a los intereses generales, ya que violan la libertad empresarial en el campo económico al restringir el libre juego de la oferta y la demanda, que trae como consecuencia el desequilibrio en el precio y en la calidad de los productos; por esa razón con el objeto de que no se dañe el interés social, especialmente el de los consumidores se justifica la prohibición de la existencia de monopolios y practicas monopolísticas. A contrario sensu, el monopolio como autorización debe salvaguardar

¹⁰⁶ Sentencia de 26-VII-99, Inc.2-92, Considerando III3

los mismos intereses que el Estado trata de proteger con la prohibición de monopolios a favor de los particulares; en efecto, el monopolio como autorización debe perseguir el mismo interés socio- económico, o sea la protección de la colectividad en la satisfacción de sus necesidades económico – materiales”¹⁰⁷

Y sobre el interés social, elemento del monopolio como autorización, la Jurisprudencia ha manifestado lo siguiente: dicho interés “*tiende a satisfacer, por medio de medidas legislativas o administrativas, las necesidades que adolecen los grupos mayoritarios del estado; también operan cuando se trata de evitar algún problema que afecte o pueda afectar a dichos grupos o cuando se trate de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos mayoritarios.*

Ahora bien, tratándose del interés social tutelado por el Art.110 Cn., este se haya enmarcado y limitado por lo prescrito en el Título V-Orden Económico- de la Constitución, es decir, por los principios que tienden a asegurar a los habitantes del país una existencia digna del ser humano –Art.101 Cn., a promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos, fomentando los diversos sectores de la producción y defendiendo el interés de los consumidores.

En otras palabras, es de interés social toda medida tendente a mejorar las condiciones económicas del conglomerado nacional; en concreto, tratándose de la autorización de los monopolios, el interés social a proteger es el del consumidor. Y es que, si el monopolio es la exclusividad en la producción y/o la comercialización de un producto o de varios productos determinados, y si se prohíbe –para evitar el alza de los precios de estos productos-, cuando se autoriza a favor del Estado el monopolio de los mismos productos, el objetivo es lograr el efecto contrario, es decir, asegurar al público la oferta de estos productos o servicios de una manera regular y continua, de buena calidad y a un bajo precio, evitándose así el lucro excesivo, ya que el Estado, en aras

¹⁰⁷ *Ibíd.*

*del interés general, debe limitarse a proporcionar el beneficio mencionado en ese sentido, el artículo 110 constitución solo autoriza el llamado monopolio social, o sea el que se da a fin de proteger el interés social- siempre que este interés sea imprescindible; queda, por consiguiente prohibido por la constitución cualquier otro monopolio que persiga fines distintos a los señalados por justos y convenientes que parezcan; y queda también establecido que el interés social protegido es el socioeconómico de la mayoría, en su carácter de consumidora de cualquier clase de bienes y servicios, interés social que, en realidad, abarca todas las repercusiones del fenómeno económico hacia la persona como integrante de una colectividad.*¹⁰⁸

Sobre la noción de servicio público: “el núcleo de la construcción y sistematización doctrinaria del concepto de servicio público a girado en torno a tres elementos básicos:

- a) La necesidad o interés que debe satisfacerse*
- b) La titularidad del sujeto que presta el servicio*
- c) El régimen jurídico del mismo.*

La necesidad o interés que debe satisfacerse, es un elemento de carácter necesariamente general, entendido como la suma de necesidades o intereses individuales de los usuarios. Es en este sentido que puede afirmarse que, en la expresión servicio público, el segundo tema no hace referencia al ente que realiza la actividad de satisfacción de necesidades e intereses, sino al destinatario del mismo. Queda claro que la determinación relativa a cuales necesidades o intereses son generales, es contingente, pues depende de la evolución de cada medio social.

Sobre la titularidad del sujeto que presta el servicio público, precisamente por el carácter general de la necesidad o interés a satisfacer, en un primer momento de la evolución de dicha noción se entendió que solo podía ser prestado por el Estado, o por entes públicos. Sin embargo, actualmente la práctica en la gestión de los mismos

¹⁰⁸ Sentencia de 26-VII-99, Inc. 2-92, Considerando III 3

demuestra que pueden adoptarse varias modalidades, atendiendo a la participación más o menos directa de la administración; así, planteada una clasificación de la gestión del servicio público basada en tal criterio, la misma puede ser: directa, indirecta y mixta. Respecto del régimen jurídico del servicio público, las anteriores premisas permiten concluir de la actividad constitutiva del mismo, es necesario y conveniente que sea regulada en el ámbito del derecho público, para efecto de evitar abusos de cualquier orden en que pudieran incurrir quienes presten o realicen el servicio; ya que, caracteres jurídicos esenciales del mismo son: la continuidad, la regularidad, y la generalidad.

En el caso de nuestro ordenamiento jurídico, los artículos 112, 110 Inc. 4º y 221 Inc. 2º de la Constitución obligan a que la regulación de los servicios públicos se encuentre en el ámbito de derecho público, precisamente para garantizar la esencia del mismo a partir de los mencionados elementos, puede conceptuarse el servicio público, desde un enfoque descriptivo, y atendiendo a su naturaleza jurídica, como la prestación de actividades tendentes a satisfacer necesidades o intereses generales, cuya gestión puede ser realizada por el Estado en forma directa, indirecta o mixta, sujeta a un régimen jurídico que garantice continuidad, regularidad y generalidad”¹⁰⁹

El asunto aquí es determinar si en materia de consumidores, la disposición que contempla la protección de este, constituye un derecho fundamental o si los intereses a que se refiere el Art.101 en su inciso segundo parte final representan derechos fundamentales, entendidos estos de acuerdo a la definición desarrollada anteriormente como un sistema valorativo desde un punto de vista político, jurídico y social.

Algunos aseguran que por encontrarse ubicado dentro del Título V que según la división que se hace de la Constitución esta se localiza en la parte orgánica que en doctrina se considera como aquella que contiene normas constitucionales directivas o programáticas, que son aquellas que contienen principios y conceptos abstractos y generales es decir, que son normas jurídicas que no cuentan con el elemento de

¹⁰⁹ Sentencia de 23- VIII- 98, Inc. 4 – 97 considerando III 1

coercibilidad, porque suponen un desarrollo legislativo para vincular de forma directa o inmediata a los miembros de la colectividad, por lo que le niegan una aplicación judicial directa. A contrario sensu existen las normas preceptivas u operativas que son consideradas verdaderas normas jurídicas que vinculan de forma directa a los miembros de la colectividad a los gobernantes y gobernados, que pueden ser aplicadas por los jueces desde el momento mismo en que la constitución entra en vigencia.

En cuanto a esto la doctrina dominante contemporánea expresa que todas las normas constitucionales son preceptivas, tal como lo destaca García de Enterría, la sala de lo constitucional al enjuiciar las leyes, como también en el ejercicio de sus restantes competencias, los tribunales y juzgados, sujetos privados y públicos, vinculados por la constitución y llamados a su aplicación, deben aplicar la totalidad de sus preceptos sin posibilidad alguna de distinguir entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos.¹¹⁰

El Derecho constitucional se diferencia de las otras ramas del Derecho en que es un *Derecho de mínimos*, mientras que las demás son *Derechos de Máximos* esto quiere decir que en todas las demás ramas del derecho las normas pretenden agotar la materia que regulan, intentan prever todos los supuestos que puedan producirse en cualquier esfera de la vida social, pues la voluntad del legislador es la de regular toda la vida social, desde el punto de vista del contenido y procedimiento, es en lo que consiste la *Seguridad Jurídica* la cual no exige que no haya conflictos; en el mundo de Derecho los conflictos son el pan nuestro de cada día, y el enfrentamiento por ver quien tiene la razón es lo cotidiano.

El derecho constitucional por el contrario es un Derecho de mínimos o un Derecho de límites, en el que el constituyente no pretende prever todo ni material ni procedimentalmente, sino que quiere prever lo mínimo tanto en un sentido como en

¹¹⁰ José albino Tinetti **Revista de Ciencias Jurídicas**, proyecto de reforma judicial República de El Salvador, Estudios Constitucionales en los programas de capacitación año uno enero de 1992 No 2 Pág. 219

otro¹¹¹. Lo cual permite el uso de conceptos jurídicos indeterminados constitucionales, que en el caso de la constitución por su propia naturaleza – breve, básica, con pretensiones de fundamentación de todo el ordenamiento jurídico- no se puede dejar de usar conceptos abiertos, entendidos en la perspectiva de Ronald Dworkin como un estándar valorativo abstracto que corresponde a los destinatarios rellenar en cada aplicación, y esta es la técnica que usa la constitución, pues no se trata de imponer la concepción que se tuvo de un determinado valor cuando se dictó la primera constitución, sino que ella carga a quienes deben aplicar el principio o valor de la responsabilidad de desarrollar y aplicar sus propias concepciones y las de su época, con ocasión del caso controvertido. Esto no es igual a confiarles la libertad de actuar como quieran, pues se les proponen un estándar valorativo abstracto, que ellos deben rellenar en cada aplicación¹¹².

Por lo que la jurisprudencia Salvadoreña ha expresado respecto del uso de conceptos jurídicos indeterminados en la positivación de derechos Fundamentales, la afirmación de que *dependiendo de que aspectos de los derechos fundamentales sean positivados por las disposiciones infraconstitucionales, se juzgara la constitucionalidad o inconstitucionalidad del uso de cláusulas generales o conceptos jurídicos indeterminados. Así, aquella regulación que comprenda una ampliación del ámbito de aplicación mínimo que la constitución otorga a los derechos fundamentales, en cuanto a sus manifestaciones y alcances, o en cuanto a los medios destinados a asegurar la protección en su conservación y defensa – puede bien hacerse mediante cláusulas generales o conceptos jurídicos indeterminados que habrán de ser interpretados y aplicados por los operadores jurídicos- especialmente los jueces- dentro de un amplio margen de posibilidades para abarcar otros supuestos de protección no expresamente comprendidos, atendiendo al carácter expansivo de los Derechos Fundamentales, así como ser adaptados a los cambios en la realidad normad, asegurando así su permanencia en el tiempo y arraigo en la colectividad; distinto es el caso de las*

¹¹¹ Javier Perez Royo, **Derecho Constitucional**. Pág. 59 a la 60

¹¹² Op Cit 10

disposiciones que autorizan limitar o restringir el ejercicio de los Derechos fundamentales. En tales disposiciones (...), el uso de conceptos jurídicos indeterminados genera un riesgo a la seguridad jurídica, al no proporcionar certeza que el ámbito de protección otorgado por la constitución a los mencionados derechos no será reducido por las aplicaciones de los operadores jurídicos.

Es cierto que la actuación de estos últimos que, basándose en conceptos jurídicos indeterminados, redujera el referido ámbito de protección, puede ser objeto de control jurisdiccional en su legalidad o constitucionalidad; sin embargo, la seguridad jurídica que desde el artículo uno inciso primero Cn. Se proyecta sobre todo el catalogo de derechos fundamentales exige que la protección a los mismos se garantice desde su consagración, y que sus titulares puedan tener la certeza que no serán limitados sino cuando ocurran los supuestos clara y específicamente determinados por las Leyes previas”

Por todo lo anteriormente citado se colige que los Derechos del consumidor regulados a nivel infraconstitucional llegan a considerarse Derechos fundamentales vía configuración legal, debido que la Constitución no regula de manera explícita que se va a entender por “Intereses del Consumidor” y el contenido invivito de este.

2.2.2.2 MODELO DE PROTECCION AL CONSUMIDOR EN EL SALVADOR

Este apartado comprende la descripción de la legislación, institucionalidad y mecanismos que definen el funcionamiento del sistema de Protección al Consumidor en El Salvador así como la caracterización de las relaciones que se establecen entre los agentes públicos y privados que intervienen en el funcionamiento de dicho sistema. Posteriormente se plantean los principales avances y limitaciones que presenta el funcionamiento de este sistema, desde la perspectiva de la efectividad del sistema y de la participación ciudadana.

2.2.2.2.1. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

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

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

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

Hasta 1989, este precepto constitucional fue asumido por el Estado como la base para su política de regulación y control de precios sobre los bienes considerados de consumo básico, principalmente de los granos básicos, la cual era implementada a través de la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía y del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)¹¹³

Desde los años ‘50, las intervenciones estatales en esta área trataron de conciliar la estabilidad de precios con el mantenimiento de condiciones de rentabilidad para los

¹¹³ Julia Evelin Martínez **Bases para un Ordenamiento eficiente de los mercado de productos básicos en El Salvador.** Revista Económica volumen I número 9 octubre- noviembre 1991 CENITEC El salvador Pág. 3-6

productores y de justicia social para los consumidores. Hacia mediados de 1989, este manejo de política económica, mantenía bajo control el precio de 250 productos.¹¹⁴

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

El enfoque al que se hace mención en relación a la Protección al consumidor que dominó la primera fase del programa de estabilización y ajuste, fue modificado en 1992 a consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz, al haberse incluido en el texto final de los acuerdos en el tema económico y social, el compromiso del Gobierno, en adoptar políticas y mecanismos tendientes a defender a los consumidores, de acuerdo al mandato establecido en la parte final del inciso segundo del artículo 101 de la constitución

Es así como en mayo de 1992, se aprueba la primera Ley de Protección al Consumidor y se crea la Dirección de Protección al Consumidor como entidad responsable de su aplicación, sobre la base administrativa, organizacional y financiera de lo que fue hasta ese entonces la Dirección de Comercio Interno del Ministerio de Economía.

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

- 1) Vigilar y supervisar el cumplimiento de la calidad, pesas y medidas de los productos básicos y estratégicos que se comercializan en el mercado nacional;

¹¹⁴ Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimiento, diario Oficial No 235, Tomo 233, diciembre 1971

- 2) Sancionar conforme a la LPC y su reglamento las infracciones a la misma;
- 3) Procurar la solución de controversias entre proveedores y consumidores por medio de la conciliación y el arbitraje.

Los derechos que reconoce la Ley de Protección al Consumidor como objeto de protección son los siguientes:

1. Derecho a ser protegido frente a riesgos contra la vida y la salud;
2. Derecho a ser debidamente informado de las condiciones de los productos o servicios que adquiera o reciba;
3. Derecho a denunciar ante autoridades competentes las violaciones a la LPC;
4. Derecho a elegir entre varias opciones en aquellos casos en que los productos o servicios entregados al consumidor sean de una calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida. Por mencionar algunos

La Ley de Protección al Consumidor también establece obligaciones que el proveedor tiene que cumplir algunas de ellas son:

- I.** Obligación de los vendedores al detalle de marcar en los empaques y envases, en carteles visibles o en otro medio, el precio de venta al consumidor.
- II.** Imposibilidad de realizar pactos entre proveedores y consumidores que impliquen el cobro de intereses sobre intereses devengados y no pagados.
- III.** Requerimiento a todos los proveedores de bienes cuya venta incluya una garantía de uso o funcionamiento, de incluir en el contrato respectivo las condiciones, forma, plazo y lugar en que puede hacerse efectiva dicha garantía así como la identificación de la persona natural o jurídica que extiende la garantía.

- IV.** Exclusión automática de los contratos entre consumidores y proveedores de todas aquellas cláusulas que exoneren, atenúen o limiten la responsabilidad de los proveedores por vicio oculto en los bienes o servicios prestados y/o que impliquen una renuncia de los consumidores a los derechos reconocidos en la Ley de Protección al Consumidor o una limitación al ejercicio de los mismos.
- V.** Restricción de publicidad de bienes y servicios que incluya datos falsos, que puedan inducir a los consumidores a engaño en relación al origen, calidad, cantidad, contenido, precio, garantía, uso o efecto de los mismos.
- VI.** Obligación de las empresas que ofrezcan promociones y ofertas especiales de bienes o servicios, de informar a los consumidores por cualquier medio visible, las condiciones y tiempo de duración de las mismas así como la cantidad y estado de los productos.
- VII.** Derecho de los consumidores a exigir por el pago de un bien o servicio el respectivo comprobante o factura en el que se detallen los componentes del pago efectuado.
- VIII.** Derecho de los consumidores a que se les preste nuevamente un servicio sin costo alguno y en un plazo no mayor al pactado originalmente, cuando la prestación original no haya sido satisfactoria.
- IX.** Prohibición especial a las empresas de obligar a los consumidores a firmar en blanco, facturas, pagarés, letras de cambio o cualquier otro documento de obligación o de efectuar cargos directos a cuentas de bienes o servicios que no hayan sido previamente aceptados por los consumidores.

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

- I. Obligación de todos los profesionales o instituciones que ofrezcan o vendan servicios de cumplir estrictamente con la ética de su profesión y con lo ofrecido a los clientes.
- II. Obligación de hospitales privados de presentar en la factura o comprobante de pago el detalle de los gastos hospitalarios que se cobran y en los que debe incluirse el precio y cantidad de las medicinas aplicadas así como el precio de cada uno de los servicios prestados.

2.2.2.2.2 LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

El sistema de Protección al Consumidor de El Salvador se constituye fundamentalmente sobre la institucionalidad de la Dirección de Protección al Consumidor, creada como una dependencia del Vice Ministerio de Comercio e Industria del Ministerio de Economía y lo que anteriormente era la Dirección de Comercio Interno de dicho Ministerio.

Las prioridades en la asignación de los recursos para el cumplimiento de la función de promover el desarrollo económico social se refleja en el gasto del ramo de economía, dentro de cuya estructura el financiamiento a la Dirección de Protección al Consumidor representa únicamente el 7.8 % del total del financiamiento disponible para esa cartera de Estado.

La Dirección General de Protección al Consumidor (DGPC) tiene como objetivo: Velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y demás instrumentos legales que rigen la actuación de la unidad, procurando una regulación eficiente del

mercado y promoviendo la libre competencia para garantizar precios justos al consumidor y remunerativos al productor y comerciante, así como fomentar la existencia de consumidores informados en el mercado interno.

El Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, y el Reglamento Interno del Ministerio de Economía, establecen las funciones de la Dirección General de Protección al Consumidor estableciéndose los siguientes mecanismos para la tutela de dichos derechos:

- I.** Desarrollar campañas divulgativas y educativas en torno a la Ley y al Reglamento de Protección al Consumidor.

- II.** Procurar la conciliación entre consumidores y proveedores.

- III.** Realizar inspecciones y sondeos de mercado con el fin de vigilar y supervisar el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y de su reglamento.

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

- V.** Vigilar el cumplimiento y la correcta aplicación de las tarifas de los servicios esenciales que se prestan en el mercado interno.

- VI.** Realizar análisis técnicos e investigaciones orientadas a asegurar y facilitar la apertura y operación de establecimientos productivos o comerciales, cuando existan presiones de monopolios, oligopolios o grupos tendientes a evitar su apertura y operación, o que estén siendo obligados a operar en desventaja.

Una de las entidades de participación de los consumidores organizado con la visión de defender los intereses y derechos de éste sector, como movimiento social se

perfila como el movimiento consumerista con una mayor incidencia en la propuesta de alternativas a los efectos del programa de ajuste estructural se organiza el comité de defensa del Consumidor apoyado por diversos sectores como la coordinadora Nacional de la Mujer Salvadoreña CONAMUS, el Consejo de comunidades marginales CCM, la Federación de Cooperativas de Consumo FEDENCONSUMO y el Consejo Coordinador para el desarrollo de las comunidades de San Roque CCDSR. La cual por medio del acuerdo de las cuatro organizaciones que la integraban se transformo en 1991 en una instancia independiente con una visión mas amplia en la Defensa del Consumidor.

El CDC presenta ante la mesa de negociación del FMLN y el gobierno una propuesta de Ley de estabilización de precios de consumo básico, la cual se concretiza en la inclusión de un acuerdo específico sobre el tema de la protección del consumidor en el texto final de los acuerdos de paz, en el tema económico y social.

El CDC asume la iniciativa de presentar el primer Anteproyecto de Ley de Protección al Consumidor, que serviría de base para la redacción del texto final de dicha Ley. El comité de Defensa del Consumidor se transformo en una fundación de utilidad pública en el año de 1992, bajo el nombre del Centro de Defensa del Consumidor como actualmente se le conoce, y a la cual se le otorga la personería jurídica hasta 1995. El CDC, ingresa en 1993 a Consumers International, lo cual le ha permitido asumir la experiencia y principios rectores del movimiento consumerista mundial.

2.2.2.3 AVANCES Y LIMITACIONES DEL SISTEMA SALVADOREÑO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

2.2.2.3.1 AVANCES DEL MODELO SALVADOREÑO

Debe reconocerse el rápido avance que el sistema de protección al consumidor ha logrado en los últimos 10 años en relación al resto de países de la región

centroamericana, principalmente en lo que respecta a la aprobación y vigencia de una legislación especializada en el tema así como a la existencia de una institucionalidad pública correspondiente.

En esta misma línea se destaca el proceso de perfeccionamiento experimentado por la legislación e institucionalidad básicas de que dispone la Protección al Consumidor en El Salvador, ya que si se compara el contenido de la Ley aprobada en 1996 en relación a la de 1992, es evidente que la Ley de 1996 muestra un avance sustancial en términos de la ampliación y precisión de los derechos a tutelar, de los instrumentos y procedimientos a utilizar. En materia de vinculación de este tema con las regulaciones existentes en otras áreas, principalmente en el área tutelada por el Código de Salud y en el área de la metrología, verificación y certificación de la calidad.¹¹⁵

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

2.2.2.3.2. LIMITACIONES DEL MODELO SALVADOREÑO

Sin pretender atenuar los importantes desarrollos alcanzados por el sistema salvadoreño de protección al consumidor, en él persisten las siguientes debilidades:

a) indefinición de la Política de Protección al Consumidor

¹¹⁵ Ley de Protección al consumidor Art. 10,29

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

En el contenido del Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999, no se reflejo como prioridad en la agenda económica y social del gobierno el tema de la protección de consumidor.¹¹⁶ Que a diferencia del Plan de Gobierno del período 1989-1994, no contiene ninguna alusión explícita a la Política de Protección al Consumidor que se desarrollaría en el período en mención y únicamente se hizo referencia a este tema cuando se expuso los objetivos, estrategia y medidas de la Política de Regulación en los sectores de Telecomunicaciones, Energía Eléctrica, Agua Potable y Recursos Hídricos, Servicios Portuarios, Comunicaciones, y Transporte, en el contexto del proceso de Modernización del Estado, entendida principalmente como privatización de los servicios públicos.

El énfasis de ese plan se centró más bien en el tema de la Defensa de la Libre Competencia, del cual se derivaría la protección de los consumidores y la garantía de los niveles mínimos de calidad y confiabilidad, que se plantea como uno de los objetivos de la Política de Regulación.

Por el lado de la institucionalidad que haría posible este tipo de regulación económica, se menciona la necesidad de contar con “instituciones que, en la medida de lo posible, sean lo menos permeable al embate político; altamente especializadas; eficaces para regular y garantizar la competencia y limitar el poder monopólico donde es inevitable que exista; evitar la competencia desleal y proteger la salud de los consumidores y el medio ambiente. Además, deben estar en condiciones de supervisar y

¹¹⁶ Gobierno de El Salvador. ¡El Salvador País de Oportunidades! Plan de Gobierno de la República de El Salvador, 1994-1999

vigilar, sin obstruccionismo ni burocratismo y en capacidad de sancionar para hacer cumplir la regulación.

Sorprendentemente el Plan del Gobierno no asigna a la Dirección de Protección al Consumidor ni a la Ley de Protección al Consumidor ningún rol específico dentro del proceso de regulación de los servicios públicos, la cual tendería más bien a descansar en la superintendencia creada para el sector de servicios públicos que es sujeto de privatización en este período, es decir, Superintendencia de Energía y Telecomunicaciones.

En cuanto al plan de gobierno 2004- 2009, plantea que la competencia incentiva a los productores de bienes y servicios a participar en la actividad mercantil con calidad y eficiencia y con precios justos, de lo cual se deriva un claro beneficio para los consumidores. Por lo que el Estado adquiere responsabilidad ineludible en velar por el buen funcionamiento de los mercados y la competencia. Dicha responsabilidad es aún mayor en los casos de la prestación de los servicios básicos.

Por lo que el Gobierno dentro de su plan de trabajo, diseña diversas propuestas pretendiendo con ello solventar las necesidades o deficiencias en el sistema de protección al consumidor, que en poco o en nada fortalecen la Defensa de nuestra economía, salud y la vida. Algunos de estos intentos se encuentran orientados a:

- Reconvertir la Dirección de Protección al Consumidor en una Defensoría del Consumidor.
- Revisar y actualizar la Ley de Protección al Consumidor, para que su accionar esté acorde al desarrollo y combate de nuevas prácticas de defraudación y que los instrumentos legales y sanciones a su alcance sean efectivas.
- Apoyar para la aprobación de la Ley de Competencia y creación del ente encargado de su aplicación.

Alrededor de estas medidas el gobierno pretende resolver los problemas del sistema de protección al consumidor que figure un sistema dotado de eficacia y participación ciudadana, pero lo que realmente persigue es crear condiciones desfavorables para el consumidor y proteger el sector empresarial, e inversiones extranjeras.

b) Monopolio Estatal de la Protección al Consumidor

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

De alguna forma, puede afirmarse que el marco jurídico que rige el funcionamiento del sistema de protección al consumidor en El Salvador asigna al Estado el monopolio de la Protección al Consumidor dentro del sistema y que más allá de declaraciones abstractas sobre la necesidad de que los consumidores (as) se auto-protejan, la legislación y la institucionalidad correspondiente se encargan ex-ante de excluir y/o inhibir la participación de la sociedad civil en estos procesos.¹¹⁷

En efecto, tanto en la legislación e institucionalidad básica como en la relacionada, es evidente que las funciones fundamentales de información y educación de los consumidores, verificación y monitoreo, recepción e investigación de las denuncias así como la aplicación de sanciones, recaen exclusivamente en las dependencias públicas que conforman este sistema, sin que contemple la posibilidad de participación real de los

¹¹⁷ Julia Evelin Martínez. **Mecanismos públicos y privados de protección al consumidor** Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo. Primera Edición , Talleres de Imprenta Criterio. Agosto de 1998, San Salvador. El salvador. Pág. 118

consumidores (as), sea a través de organizaciones o de instituciones no gubernamentales especializadas.

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

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

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

Además lo que explica la debilidad institucional de la Dirección de Protección al Consumidor es la escasez de recursos destinados a su presupuesto, la cual limita en la práctica la efectividad y la eficiencia de los mecanismos que la Ley le otorga para tutelar los derechos de los consumidores.

Finalmente, debe destacarse el alto grado de dependencia que a nivel operativo y a nivel político caracteriza el funcionamiento y toma de decisiones de la Dirección de Protección al Consumidor. Esta situación proviene en primer lugar del hecho de que ésta está considerada una unidad presupuestaria adscrita al Ministerio de Economía, y por ello sujeta a las directrices, prioridades y procedimientos impuestos por dicha secretaría de Estado, que la sitúan en una posición desde la que difícilmente puede actuar con

agilidad y oportunidad en la respuesta a las situaciones cambiantes que plantean las relaciones de consumo en el mercado. Además su dependencia proviene del carácter de “cargo de confianza” que se le ha asignado al Director General de Protección al Consumidor, el cual define un perfil para los candidatos al puesto que se inclina más hacia criterios y valoraciones políticas que hacia criterios técnicos o de idoneidad para ejercer una gestión transparente, eficaz e independiente.

d) Incipencia de los mecanismos privados de protección al consumidor

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

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

El interés por el tema de la Protección del Consumidor y de la participación de las organizaciones privadas de consumidores en el cumplimiento de los objetivos de la

Ley, hasta ahora no ha podido ser considerada por el Estado, la empresa privada ni la misma sociedad civil, como un tema estratégico dentro de la agenda nacional para el desarrollo económico y social. Se percibe más bien, una tendencia a asociar la discusión de estos temas a una forma de prolongación de la negociación política entre el Gobierno y los sectores de la oposición política, de forma ajena a la ciudadanía.

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

i) La estrategia aplicada para la defensa de los intereses de los consumidores en sus primeras etapas se caracterizó por una actitud abiertamente confrontativa con el Gobierno y contra las políticas de estabilización y ajuste, la cual sirvió como insumo de la oposición política en contra de la gestión del Presidente Alfredo Cristiani y de los grupos empresariales ligados a esa administración;

u) Los planteamientos iniciales del CDC mostraron una débil sustentación técnica e instrumental así como una visión limitada de la protección al consumidor, circunscrita a la aprobación de controles de precios de los productos de la canasta básica. Esta debilidad inicial del CDC favoreció la constante descalificación de los análisis y propuestas de esta institución por parte del Gobierno y de las gremiales empresariales, y abrió paso a una actitud de escepticismo en torno a la validez y legitimidad de las demandas de las organizaciones sociales frente al tema de los derechos del consumidor, la cual no ha sido modificada pese a los avances en el trabajo institucional del CDC; y

iii) El conflicto de intereses que se genera a partir de la divulgación de los resultados de pruebas de calidad aplicada a productos así como de violaciones a los derechos del consumidor cometidos por empresas privadas y públicas, como resultado del

funcionamiento de mecanismos privados de defensa de los consumidores auspiciados por entidades privadas, como el CDC. Dada la ausencia de una tradición de uso y aceptación de estos mecanismos como una vía que conduce al mejoramiento de la oferta de las empresas, el medio comúnmente utilizado para resolver este conflicto generalmente se ubica en el nivel más superficial del problema, el cual viene dado por la descalificación de los resultados de las pruebas o de las denuncias a partir de una supuesta manipulación política de estos instrumentos.

e) Tendencia a mezclar la protección al consumidor con la protección de la competencia.

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

“Dictar medidas, Instructivos y demás disposiciones que tiendan a lograr una efectiva protección de los consumidores, propiciando a su vez la sana competencia en el mercado.”¹¹⁸

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

“Realizar análisis técnicos e investigaciones orientadas a asegurar y facilitar la apertura y operación de establecimientos productivos o comerciales, cuando existan presiones de monopolios, oligopolios o grupos tendientes a evitar su apertura y operación, o que estén siendo obligados a operar en desventaja”¹¹⁹

¹¹⁸ Decreto Ejecutivo 109, publicado en el Diario Oficial número 209, Tomo 333 del 6 de noviembre de 1996.

¹¹⁹ Acuerdo No 60 del Órgano Ejecutivo en el ramo de Economía, publicada en el Diario Oficial número 36, Tomo 314 del 24 de Febrero de 1992.

Esta duplicidad en los ámbitos de acción que se determinan a la Dirección de Protección al Consumidor, se refuerza con la propuesta del Banco Mundial de incluir como una prioridad para el proceso de modernización del marco legal e institucional en El Salvador, el fortalecimiento de la política de competencia y de protección al consumidor a través de una estrategia que tiene como principal instrumento la transformación de la actual Dirección de Protección al Consumidor en una agencia más autónoma y con jurisdicción en las actividades de protección al consumidor y de protección de la libre competencia. Esta propuesta del Banco Mundial trataría de reproducir en El Salvador la experiencia del Instituto de Competencia y del Consumidor del Perú (INDECOPY), y sugiere la creación del Instituto de Defensa del Consumidor y de la Competencia (IDECCO), como entidad responsable de la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor y de la Ley de Defensa de la Libre Competencia, que está pendiente de aprobación dentro de la agenda económica gubernamental. El objetivo de esta reforma sería otorgarle al Estado los instrumentos legales y administrativos que le permitan actuar en los casos de prácticas monopólicas y restricciones derivadas de acuerdos comerciales que pongan en peligro la libre competencia en el mercado de bienes y servicios, incluyendo prácticas atentatorias contra los derechos de propiedad intelectual

La Dirección de Protección al Consumidor entraña el riesgo de suponer que es posible tutelar el interés de los consumidores y el funcionamiento de la libre competencia a partir de los mismos instrumentos administrativos y legales, lo que supone a su vez la presunción de que ambos intereses pueden ser integrados o derivados a partir de la tutela del otro. En sentido estricto, esta suposición es incorrecta no sólo desde la perspectiva del Derecho Económico sino además desde la perspectiva de la eficacia de la política económica.¹²⁰

¹²⁰ Montt D. Luís **Ley antimonopolios: Jurisprudencia de la comisión Resolutiva 1981-1983**. Tomo I, II, Editorial jurídica Cono Sur, Santiago de Chile 1995

En primer lugar es preciso destacar que la defensa de los consumidores es diferente a la defensa de la libre competencia, en tanto que la defensa de la competencia se refiere a la prevención y sanción de aquellas prácticas, tanto privadas como públicas, que tienen como objetivo impedir, eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia entre empresas dentro del mercado. Concibiéndose la libre competencia desde dos perspectivas: a) libertad y autonomía de los agentes que participan en el mercado, y entre los cuales los consumidores representan uno y tan solo un agente más, y b) igualdad jurídica entre los competidores.

En este sentido, si bien puede considerarse que el objetivo de la protección al consumidor puede ser complementario al mantenimiento de la libre competencia, no se puede a partir de esta complementariedad absolutizar como principio que la política de competencia conduzca necesariamente a los objetivos de la protección al consumidor y viceversa. En efecto, pueden ocurrir situaciones en que el logro de ambos objetivos entren en contradicción y/o pueden generarse disyuntivas en las que para el logro de determinados objetivos económicos o sociales se tenga que privilegiar la competencia sobre el interés del consumidor o bien anteponer el bienestar de los consumidores sobre las condiciones de la competencia.

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

a) Las operaciones de “dumping” pueden ser amenaza para las empresas competidoras de un mismo bien o servicio, al ponerlas en desventaja frente a los precios impuestos por la empresa que pretende controlar el mercado; sin embargo, en la práctica esta conducta anti-competitiva se puede reflejar en un mejoramiento en el nivel de bienestar de los consumidores, que pagan transitoriamente precios menores por productos de la misma y/o superior calidad a la de productos similares existentes en el mercado. Las prácticas de “dumping” presuponen la venta de un producto por debajo de su precio normal, o precio de costo, con el propósito de quebrar los precios de la competencia, aunque con

dicha operación se produzca transitoriamente pérdidas en la comercialización de productos.

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

f) Visión parcial de los Derechos del Consumidor y de los instrumentos para su tutela.

Anteriormente se ha reconocido como un avance en la legislación básica de la Protección al Consumidor en El Salvador, el hecho que ley aprobada en 1996 introdujera ampliaciones en el ámbito de los derechos a ser protegidos al mismo tiempo que plantea una mejor precisión de los conceptos y de los derechos contenidos.

Sin embargo debe también señalarse que persiste todavía en su contenido una visión reducida de los derechos del consumidor que deben protegerse y de los instrumentos que deberían promoverse para lograr este fin.

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

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

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

El desarrollo de la competitividad de la economía es considerado como uno de los temas prioritarios dentro de la agenda económica gubernamental, y cuenta con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial a través de la ejecución del Programa Nacional de Competitividad. Este programa concibe el fomento de la competitividad a partir de tres grandes líneas de acción: 1) el mejoramiento del clima empresarial y reducción del costo de llevar a cabo negocios; 2) la creación de un marco institucional público-privado para apoyar el desarrollo tecnológico, la difusión y la capacitación; y 3) la generación de un consenso nacional en torno a la necesidad de mejorar la competitividad y el fomento de la inversión privada.¹²¹

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

Esta visión del Programa Nacional de Competitividad hasta la fecha no se ha traducido en ningún hecho concreto en materia de fortalecimiento del marco regulatorio y de la institucionalidad de la protección al consumidor ni tampoco ha logrado impulsar

¹²¹ Banco Mundial, “Technical annex- El Salvador: Competitiveness Enhancement technical assistance Loan” informe número T-6679- ES, 11 de Septiembre de 1995

la generación de un consenso entre el sector empresarial sobre el impacto que un mayor conocimiento y respeto a los derechos del consumidor puede tener sobre los niveles de competitividad y rentabilidad de las empresas nacionales.

La ausencia de considerar dentro de las actividades empresariales el tema específico de la protección del consumidor, limita actualmente las posibilidades del sistema de protección al consumidor de funcionar sobre un consenso entre los principales agentes que intervienen en las relaciones de consumo, y que abra paso a un mayor compromiso de sus derechos y responsabilidades como consumidores y como empresarios. Frente a este vacío, persiste la tendencia a recurrir de manera creciente al uso de mecanismos públicos para garantizar los objetivos de la protección al consumidor.

2.2.2.4 EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN EL MERCADO DE LAS TELEFONIAS.

El nuevo perfil del Estado para el nuevo contexto; es proponer un Estado con proyección social, el cual está animado de una lógica de intervención diferente. No un Estado que monopolice el interés general, sino uno que acuerda con sus actores internos la dirección de las acciones a seguir. Debiendo ser un Estado de tipo flexible, que respeta los mecanismos del mercado, que busca alcanzar nociones cualitativas antes que cuantitativas, y busca cualificar sus recursos humanos, con una capacitación cada vez mayor y acorde con los cambios tecnológicos.¹²²

Un Estado que respete la persona humana, y que este al servicio de estos, presuponiendo una política social. “... Por lo tanto, hay que distinguir entre la calidad del sector público y la calidad de las políticas que un gobierno determinado pueda estar aplicando en determinada coyuntura. Un sector público de elevada calidad es simplemente el instrumento que facilita la formulación y ejecución de las políticas

¹²² Rol del Estado. Edición Internet: www.wet.net/comfront/alts4americas/esp/07-foreign-esp

gubernamentales...”.¹²³ Es decir un Estado promotor en vez de empresario. Un Estado asociado a la burguesía, junto a la cual acordaría, pactaría, pero también intentaría garantizar los servicios básicos para la mayoría de los ciudadanos.

El debate, en aspectos normativos sobre el papel del Estado en la economía moderna, se ha intensificado en la última década. La discusión ha evolucionado hasta la concepción a favor de que el Estado debía intervenir en la actividad económica bajo la óptica de un Estado protector y perfecto, que busca favorecer las bondades del libre mercado y califican al Estado como un mal asignador de recursos.

Los extremos han dejado de ser válidos. En su momento, la razón para justificar la intervención estatal fue la existencia de fallas de mercado, y luego fueron las deficiencias de los gobiernos las que hicieron cuestionar la intervención estatal. Existe un creciente consenso sobre el rol que el gobierno puede desempeñar en los esfuerzos exitosos de desarrollo, pero también existe un reconocimiento sobre las fallas en lo relativo a la efectividad de las actividades de gobierno; por lo que el debate sobre Estado y Mercado aun no ha cambiado.

La deficiencia, tanto de mercado como de gobierno, es que el rol del Estado debe ser dinámico y ajustado a su capacidad de responder a los desafíos, evaluada en función de la fortaleza de sus instituciones. En relación a ello, el rol del Estado en la provisión de bienes públicos, y desacuerdo en la forma que debe proveerlos y su participación en la promoción del desarrollo dependen de la cultura, entorno, oportunidades y distribución de poder en sus instituciones.¹²⁴

En países con instituciones débiles, el Estado debe focalizarse en cumplir con funciones básicas. “... Las funciones y responsabilidades se insertan en los discursos públicos, por que pertenecen a la historia del Estado, mientras que el poder y los fondos

¹²³ Tanzi Vito. El Papel del Estado y la calidad del Sector Publico. Revista CEPAL 71. Agosto 2000.

disponibles se determinan en un corto plazo porque depende de la administración del Gobierno (...). Cada uno promete cambiar para mejorar. Pero el problema está en cómo enlazar la historia del Estado que posee funciones permanentes con la transitoriedad de los Gobiernos que obedecen a factores políticos”.¹²⁵

En economías en desarrollo el gobierno juega un rol especial, dada la débil institucionalidad de mercados y la existencia de severos problemas de información. Dicho papel deberá realizarlo brindando los incentivos correctos para la eficiencia de la actividad económica, el fortalecimiento de la infraestructura institucional y la provisión de servicios básicos.

Existe consenso sobre el rol que el Estado puede y debe jugar en una economía, ante la existencia tanto de fallas de mercado como de gobierno. Dicho papel tiene que ajustarse a la dinámica económica nacional e internacional y a la capacidad del Estado para responder a los desafíos que enfrenta. En este sentido, al Estado se le asignan actualmente, más que funciones de intervención directa, funciones que faciliten la actividad económica, tales como: la promoción de la educación y la tecnología y el fortalecimiento institucional para promover el establecimiento de incentivos óptimos en el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la economía salvadoreña ha venido siendo presentada como una de las más dinámicas y vigorosas del continente. Pero por otro parte, se encuentra que la apertura indiscriminada, la sobrevaloración cambiaría, la regulación de algunos mercados, el debilitamiento del rol del Estado como agente orientador y promotor del desarrollo, el abandono de las políticas sectoriales, entre otros factores, han contribuido a generar:

- deterioro del sector agropecuario e industrial;
- la afectación negativa de la ya deteriorada situación de la pequeña y mediana

¹²⁴ Resumen Ejecutivo. “El rol del Estado”. www.asies.org.gt/economico/proyecto-presupuesto

¹²⁵ Ibisate, Francisco Javier. **El año de la modernización: 1996. El mercado no es un Juego**. Estudios Centroamericanos (ECA). Enero – Febrero de 1996. 4to año. Pp. 68.

Empresa;

- la ampliación del desempleo (en los últimos años), y la precarización de las Condiciones laborales;
- el poco desarrollo de la ciencia y la tecnología.¹²⁶

Esta situación aparece como resultado del tema de la modernización del Estado, y rápidamente se plantea que la mejor vía para lograrlo es la privatización de la infraestructura y los servicios, y así poder contribuir a elevar el nivel de eficiencia y competitividad de las empresas nacionales.

Se ha abierto así, en el país, un importante debate sobre la modernización de la infraestructura y los servicios, se trata de imponer la vía de la privatización, para establecer de forma paulatina tal modernidad relacionándola con la eficiente productividad de la economía.

En este contexto, el Banco Mundial propone la adopción de un conjunto de políticas donde el papel del Estado pase de proveedor directo de servicios a jugar un rol de facilitador con la creación de un marco financiero y regulatorio para que la empresa privada, las organizaciones comunitarias y las unidades familiares lo sustituyan.¹²⁷

Para la redefinición del papel del Estado se contemplan en los siguientes puntos:

1. Redefinir las políticas de apertura comercial y financiera,
2. Cumplir las obligaciones constitucionales,
3. Impulsar la democracia,
4. Abandonar las privatizaciones y revertir las realizadas
5. Protección y desarrollo de empresas estratégicas, para el fomento de la inversión nacional y extranjera, en función del desarrollo sustentable.¹²⁸

¹²⁶ SAD, 07/01/97, Fabián Roberto Rubio, **A siete años de la estabilización y el ajuste El Salvador.** Fundación del Desarrollo de El Salvador. Serie Alternativas para el Desarrollo. El Salvador, 01 de enero de 1997. Número 47. Pp. 9.

¹²⁷ Arias Gómez. Neoliberalismo y Globalización. Editorial Memoria No.3. San Salvador, El Salvador 1996. Pp.81.

¹²⁸ Blanca Flor Bonilla, Ana Lucía Martínez. "Los partidos y una nueva sociedad"

El Estado dentro de su perfil debe trabajar en aspectos como: establecer marcos regulatorios para generar la verdadera competencia, políticas que garanticen la prestación de servicios públicos, dinamizar el mercado mediante la participación del sector privado, si se eliminan el monopolio estatal que esto no traduzca a un monopolio privado. Cabe destacar que se requiere de voluntad de los gobernantes, para impulsar tales políticas de desarrollo social que permitan generar empleos y reducir los índices de pobreza, tanto en forma individual como colectiva.

Hasta el momento existe un debate sobre el rol del Estado en el mercado entorno al nuevo orden internacional, pero en El Salvador esta concepción se ha transformado a partir de los acuerdo de paz que pusieron fin a 12 años de guerra civil. Entrando de esta forma a una nueva transformación de nuestra economía en la cual imperan conceptos encaminados a impulsar al sector privado y por otra parte a minimizar el rol del Estado en los aspectos eminentemente económicos. Entre estos se pueden mencionar:

- Reducir su intervención en la economía, y enfocar sus esfuerzos en la creación de un ambiente propicio para el crecimiento económico de las inversiones, a través de la formulación y debida implementación de legislación, normativas, marco regulatorio, convenios y tratados internacionales;
- Reducir su responsabilidad de gestión directa en muchas esferas de la sociedad, transfiriéndola hacia la sociedad civil y la empresa privada cuando éstas estén en capacidad de asimilarla de forma más eficiente; a cambio, enfocar los esfuerzos en la corrección de las imperfecciones del mercado, creando eventualmente los incentivos necesarios para generar capacidad en vez de dependencia; y

- Aumentar su confiabilidad como garante de la seguridad ciudadana y el trato equitativo ante la ley en todas las esferas de la actividad humana, para que la reducción de su influencia en los dos ámbitos mencionados no resulte en el aumento de los desequilibrios y la injusticia.¹²⁹

Entonces, si no tienen una política de competencia, como en efecto no se tiene bien definida, las empresas inversionistas no operan en un régimen de competencia, como es el caso de las telecomunicaciones. ¿Qué está pasando? ¿Hay políticas de competencia que eviten que estas compañías fijen precios? ¿Hay políticas de competencia que garanticen que estas compañías van a competir entre sí con un servicio más eficiente, con mejores precios?

La orientación general del proceso de transformación de las telecomunicaciones en El Salvador se caracterizó por privilegiar la vigencia de los mecanismos de mercado, representando un rotundo cambio de concepción sobre el modo de organizar el sector, incorporando elementos innovadores en la regulación, donde las empresas reguladas son controladas a través de la verificación del cumplimiento de obligaciones, sometiénolas a penalidades e incentivos sin necesidad de la intervención del Estado en la función de su estructura de costos o inversión.

Las normas que regulan la actividad y las políticas de este sector han quedado reservadas a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). La responsabilidad de la aplicación de la regulación recae en dicha institución, con amplias funciones regulatorias, en especial en cuanto a las connotaciones económicas relacionadas a aspectos tarifarios, verificación y control de metas de calidad y resolución de conflictos entre partes.¹³⁰ Por lo que se hace necesario dar autonomía y

¹²⁹ El Estado y el Gobierno en una Sociedad de Aprendizaje
www.conectando.org.sv/estrategia/estado

¹³⁰ Magaldi Rojas, María Antonieta Apertura a la competencia en la generación eléctrica.
<http://www.procompetencia.gov.ve/>

dotar de instrumentos legales a esta institución con la finalidad de que se convierta en garante de la competencia.

Es importante destacar que todo el proceso de modernización y reestructuración del sector telefónico en el país, visto desde una óptica exclusiva del libre mercado, requiere de nuevas estructuras institucionales basadas en la transición del Estado empresario al Estado regulador, separado de los agentes operadores.

El Estado regulador, más que regular, genera condiciones adecuadas al libre mercado, elimina subsidios, levanta restricciones al capital privado, privatiza y desmonopoliza. Rige la concepción de que el mercado se regula solo. Sin embargo, la desmonopolización y libre competencia en el sector telefónico no garantizan al consumidor final o al pequeño usuario la libertad de elección de proveedor de servicio de telefonía fija.-

Con los activos de telefonía en manos de empresas privadas, la acción del Estado se limita a crear organismos regulatorios separados de los operadores; a formular estándares técnicos, normas que pretenden evitar conflictos entre los diferentes agentes particulares del mercado y reglas para la fijación de precios en condiciones de monopolio tarifas para usuarios finales que no sean grandes consumidores.-

Las telecomunicaciones son fuente indispensable de insumos primarios para todas las actividades económicas, una oferta de productos y servicios eficientes, con calidades adecuadas y distribución oportuna facilitando el diario vivir.

Las empresas telefónicas se han transformado para convertirse en proveedoras de un servicio público, moderno, trayendo consigo cambios importantes en la estructura de la industria telefónica, favoreciendo la competencia dentro del sector. No obstante al haberse introducido el concepto de competencia mediante la privatización; los resultados esperados no se dejan notar.

Para lograr una mayor competencia en este sector, se crearon leyes e instituciones garantes de la competencia. Al que puedan acudir demandantes y oferentes

de servicio telefónico, pero la regulación de su funcionamiento ha sido objeto de debate, con miras a la elaboración y modificaciones constantes de las leyes. En general, la discusión ha girado en torno a la fijación de tarifas, que hasta el momento es definida por las instituciones empresariales y revisadas por las instituciones del Estado.-

2.2.2.4.1 EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO

Los economistas sostienen que el mercado es un orden espontáneo creado por el accionar de millones de individuos, sin dirección centralizada, donde los precios son expresiones de los valores que se descubren e intercambian en un proceso de competencia. Así también la información y las preferencias que gobiernan en el Mercado, son subjetivas, dispersas, y no formalizables, que no pueden ser percibidas por el gobierno.-

El empresario que representa al sector privado no es un maximizador de beneficios, pero posee la información completa sobre el mercado. No obstante el papel del Estado como asignador de recursos se reduce. El empresario en el mercado libre identifica las oportunidades de ganancias, y actúa en consecuencia para aprovecharlas. En otras palabras, las supuestas fallas de mercado sólo serían oportunidades de ganancias aún no descubiertas por algún empresario. No obstante, en esta percepción no se debe olvidar a la sociedad como base fundamental del mercado, y el sector privado deberá cumplir su rol de generador de empleos y de redistribuidores de sus ganancias para con sus trabajadores.¹³¹

El sistema de economía de mercado exige que las empresas que sustentan la evolución Económica en el país sean capaces de generar utilidades. Y todos saben que para ello deben cumplirse requisitos mínimos de calidad, y precio. De ahí se deriva la importancia que tiene todo proceso de mercado como eje de competencia: la función empresarial.

¹³¹ Tapia, José Luis. LA ESCUELA AUSTRIACA Y EL LIBRE MERCADO. Director General de ILE. Pp.2

Así, la competencia constituye una vía esencial para mejorar en lo posible la dinámica de actividad económica que hace que el empresario obtenga determinados beneficios derivados del descubrimiento de un mercado diferente aún no descubierto por otros.

Una economía de mercado que centra su atención en el consumidor, se torna importante para que el sector privado mediante las empresas que interactúan en el escenario económico pongan en juego sus habilidades y conocimientos, descubra, por medio de la información, esos nuevos mercados mediante la competencia, estimulen el saber, la energía y la voluntad de los consumidores de estos nuevos mercados y que les permitan mejorar su situación.

Finalmente es importante mencionar que para cumplir con estos conceptos el rol que el Estado desempeña en la política que se orienta a impulsar la iniciativa privada, para permitir el surgimiento espontáneo de la función empresarial, debe estar bajo una supervisión constante por parte del Estado, con el objetivo de que la empresa cumpla su papel para con la sociedad.

2.2.2.5 TELECOM EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TELEFONÍA. CONTRATO DE INVERSION ENTRE EL ESTADO Y CTE TELECOM

“El contrato de inversión” firmado entre CTE TELECOM y SIGET, en Junio de 1998, en la opinión del CDC tuvo claramente tres objetivos:

- Una proyección de crecimiento de líneas telefónicas fijas y móviles estimuladas con un voraz aumento a las tarifas del servicio fijo.
- Un estímulo desnaturalizado de un libre mercado que ofrecía ganancias financieras espectaculares al subordinar la SIGET a CTE TELECOM.
- No discriminar servicios y tarifas proyectadas con el fin de atraer al eventual comprador de ANTEL, que resultó ser TELECOM.

El contenido esencial del contrato de inversión se resume de la siguiente manera:

a) Establecimiento de un programa de inversiones

El programa de inversiones durará 5 años a partir del 19 de junio de 1998, estableciendo cuotas anuales para CTE que implicaran que la SIGET apruebe un incremento extraordinario a los ordinarios que contempla el art. 8 de la ley de telecomunicaciones. CTE debe incrementar en 340,000 las líneas en servicios existentes, en el plazo de 5 años contados a partir de la fecha mencionada, por lo tanto para el 19 de julio del 2003 CTE tendría que contar con 715,000 líneas en servicios.

b) Autorización de incrementos adicionales.

De conformidad con el contrato de inversión, si CTE cumple las metas anuales establecidas libres y voluntariamente, la SIGET autorizaría previa comprobación, incrementos adicionales equivalentes al porcentaje de crecimiento de las líneas en servicio.

Lo anterior implicaría que de cumplirse las cuotas anuales de crecimiento, SIGET autorizaría incrementos adicionales correspondientes a los porcentajes de crecimiento establecidos en el contrato. Tales incrementos adicionales podrá aplicarse a las siguientes tarifas: a) tarifas por acceso a las líneas telefónicas, b) tarifas por servicios de llamadas de telefonía locas, telefonía de larga distancia nacional y telefonía de larga distancia internacional.

INCONSISTENCIAS TECNICAS

1. En la cláusula primera del contrato de inversión la base tarifaria a la que se refiere como fundamento para los incrementos, (Art.8 de la Ley de Telecomunicaciones), fue calculada teniendo como base a un modelo de costo de las líneas fijas que existían en ANTEL, un día antes de la entrada en vigencia de dicha Ley.

Dicho contrato de inversión tiene falta de perfección, solidez y conocimiento de las partes firmantes, al sumar, en las líneas proyectadas, los móviles, que no existían

en ANTEL, y las publicas para, actuando impropriadamente, subir el incremento de líneas totales y de tarifas, basada en los costos del servicio fijo.

1. CTE y PERSONAL son empresas administrativas y financieramente separadas, comparten infraestructura, incluso, PERSONAL tiene adquirido un número portador para llamadas internacionales.

Consecuentemente, si las metas de incremento fueron sobre la base de 375,000 líneas fijas, por que CTE no pide iguales incrementos para las tarifas de los celulares? Se puede inferir entonces que tienen subsidios cruzados.

2. El profundo conocimiento de los costos debe ser esencial para la efectiva función de la SIGET en la definición de una política tarifaria apoyada solidamente en el análisis de costos.

El contrato venció el año 2003 y arbitrariamente se acuerda ampliarlo, en las tarifas, hasta el 2007.

3. El numero de líneas iniciales se definió 3 años después de firmado el contrato de inversión, de acuerdo al expediente de fecha de 26 julio del 2001, de la asamblea legislativa, tal auditoria fue encomendada a Fernández Fernández asociado, fijándose en una cantidad de líneas base de 367,224.

4. El contrato de inversión solo discrimina líneas en servicios, textualmente en la cláusula octava del contrato de inversión dice “a) línea en servicio fija, los teléfonos públicos también se consideraran como líneas en servicios fijos.... b) línea en servicio móvil.”

Además, el contrato de inversión no define otras especificaciones de líneas aceptadas internacionalmente como: líneas por servicio, líneas en la empresa, tipos de red a utilizarse, etc.

De todos los omisos anteriores, SIGET, a repetidas peticiones de parte del CTE para incrementar las tarifas, soportadas a tales solicitudes en una auditoria hecha por la firma de Fernández Fernández asociados, la cual analiza con argucias una serie de cifras

falaces, como preámbulo de una inminente aprobación de las tarifas, extendiendo el plazo a nueve años para ajustar el crecimiento abusivo de las tarifas por 4 años mas, con la circunstancia agravante de no exigirle nada a cambio a CTE.

Lo anterior se hace porque CTE se ha dado cuenta que no puede ir creciendo como se proyecto en contrato de inversión, ni aun sumando líneas fijas y móviles eso si, asegura un crecimiento en las tarifas que se concreta el 20 de mayo del 2002.

Existiendo algunos cobros ilegales que no estipula el contrato de inversión, como: multa, reconexión o mora en el pago de la fecha estipulada por la empresa; servicios no prestados: solicitar al operador restricción de llamadas a celulares, bloquear el acceso directo a llamadas internacionales y no aparecer en la guía telefónica.

De acuerdo a un estudio jurídico del contrato de inversión realizado por FESPAD permite alcanzar algunas consideraciones:

a. El contrato de inversión celebrado el 19 de junio de 1998 entre SIGET y CTE S.A. de C.V es conforme con el contenido del artículo 108 de la Ley de Telecomunicaciones, tanto el existente al momento de su creación, como la reforma introducida entre diciembre del año 2000 y enero de 2001.

b. El contrato de inversión presenta un vicio de inconstitucionalidad en las cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima, al obligar al Estado de El Salvador, por medio de la SIGET a aprobar un incremento tarifario solo por el cumplimiento de un evento como es el incremento de la red de telefonía por inversión desarrollada por CTE S.A. de C.V. En verdad el artículo 110 de la constitución, al reconocerle al Estado la potestad de aprobar las tarifas de los servicios públicos, incluyendo la de los servicios de telefonía, le confiere a este un poder de apreciación y decisión, no se trata de que el Estado apruebe tarifas por obligación; se trata de que el Estado antes de aprobar una tarifa de un servicio público tenga la posibilidad de analizar el impacto de dicho incremento en la condición socioeconómica de las familias, entre otras variables. Y por lo tanto, la potestad implica, además, que el Estado pueda rechazar tal incremento tarifario, si causaría un impacto negativo en dichas variables. Las cláusulas citadas obligan al Estado a incrementar las tarifas de manera irreflexiva,

*eliminando las potestades constitucionales de apreciación y decisión de incremento tarifario, volviéndose inconstitucionales.*¹³²

Las telecomunicaciones han contribuido significativamente al desarrollo del país, generando empleos directa o indirectamente, llevando la comunicación a sitios inaccesibles, aumentando con ello el número de líneas fijas y móviles, y alcanzando un desarrollo tecnológico al servicio de los Salvadoreños similar a la de países desarrollados, innegable es el reconocer que la privatización bajo el concepto de modernización de las telecomunicaciones ha beneficiado en ciertos aspectos a la población salvadoreña, como por ejemplo:

- expansión de redes e infraestructura para Internet.
- Introducción de líneas móviles.
- Existe una serie de beneficios tangibles clientes directos: servicios de líneas dedicadas a grandes clientes, los anillos rurales que conecta los 262 municipios por medio de la telefonía fija en El Salvador y una red 100% digitalizada lo que nos coloca en ser un país altamente competitivo a nivel de telecomunicaciones. Red Digital, única 100% Digitalizada. El Salvador es el único país en Centroamérica que cuenta con una red 100% digital, su cobertura está en los 262 municipios de la nación facilitando la “telefonía universal” y con servicios de excelente calidad¹³³

De acuerdo al BID, en el contexto de la reforma económica se debe operar una importante transformación del Estado vinculada particularmente a la redefinición de su papel en los mercados, cambiando el carácter de sus intervenciones y su relación con los agentes económicos y sociales así como su dimensionamiento. Refiriéndose a que las reformas económicas implementadas fuesen acompañadas por las transformaciones similares en la estructura del Estado, tendiendo a garantizar la existencia de reglas

¹³² Publicaciones FESPAD, **FESPAD considera inconstitucionales el incremento de tarifas telefónicas contemplado en el contrato de inversión SIGET-CTE**; 22 de junio de 2001

¹³³ César Ramírez y Mónica Ricardez **Modernización de las telecomunicaciones en El Salvador. Estrategias de comunicaciones corporativas**, TELECOM., septiembre 2003 Pág. 71

estables para el efectivo funcionamiento de mercados competitivos, protección de los consumidores, libre competencia, regulación de monopolios y de otros mecanismos que distorsionan el libre operar de los mercados, es decir, debe establecer condiciones fundamentales para el funcionamiento de las economías de mercado.¹³⁴

Condiciones que en nuestro caso no fueron implementadas, ya que si bien es cierto contamos con tecnología de punta, en donde ha facilitado las transacciones del mercado, pero esta no se equipara o iguala a la economía nacional, a los salarios y a las formas precarias en las cuales subsisten las personas salvadoreñas, lo que permite que los beneficiados sean aquellos que cuentan con una facilidad de costear (clase alta, media) este tipo de servicio. Hay que señalar que el mercado de telecomunicaciones salvadoreño es atractivo para inversionistas extranjeros, debido a que más del 30 % de los salvadoreños viven en su mayoría en Estados Unidos, y es esta la población que garantiza una aportación significativa de remesas familiares, por lo que salvadoreños residentes en el exterior demandan servicios telefónicos con tecnología de punta impulsando el desarrollo local de sus comunidades. Lo cual aumenta las líneas fijas y móviles en las poblaciones salvadoreñas.

2.2.2.6 FACTORES QUE INFLUYEN EN EL EXCESIVO INCREMENTO DE LAS TARIFAS TELEFONICAS

Durante los años noventa, el sector de las telecomunicaciones ha experimentado el más rápido y extenso proceso de privatización y liberalización, seguido por los servicios de electricidad y agua. Los efectos sobre los consumidores han variado de país en país y entre los sectores. Mientras algunos consumidores se han visto beneficiados por un mejor acceso y servicio, y por precios más bajos (especialmente en las llamadas

¹³⁴ BID, Grupo de trabajo para la modernización del Estado, Muni Figueres de Jiménez, María Bernal, Oscar Rodríguez. **Elementos para la modernización del Estado**, 5 de Julio 1994

de larga distancia); un número importante continúa sin acceder a ciertos servicios básicos, debido principalmente al significativo incremento de las tarifas.

Los reguladores y quienes elaboran las políticas sectoriales no han establecido programas efectivos para prevenir que los consumidores que viven en la pobreza sean excluidos por los altos precios. Además, las empresas de utilidad pública y los reguladores han fallado generalmente en instalar sistemas efectivos y adecuados para resolver los reclamos de los consumidores (errores en las cuentas, desconexiones injustificadas, etc.).

Los antiguos monopolios estatales que prestaban los servicios de telecomunicaciones, electricidad, y en menor medida el de agua potable, han pasado a ser dominados por empresas extranjeras, las que a menudo usan su poder para limitar la competencia.

2.2.2.6.1 LA NORMATIVA QUE REGULA EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

Por mandato constitucional se le da vida a la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, con el fin fundamental de vigilar el adecuado servicio de telecomunicaciones a la población Salvadoreña, en el contexto del modelo económico privatizador de los servicios públicos, esto se interpreta del artículo número uno de la ley de Creación de la SIGET, y en el que también se le otorga el carácter de institución autónoma en el aspecto administrativo y financiero, todo esto para lograr una mejor consecución de sus fines de creación.

La fecha de entrada en vigencia de esta ley y la fecha en que se inicia con la materialización del modelo privatizador es en el año de 1989 implementado por el gobierno del partido ARENA, y la SIGET se crea hasta en el mes de octubre del año de 1996; es así que la norma jurídica, en este caso no es previsor de los acontecimientos

económicos, políticos y sociales del país; y al respecto hay una política legislativa inadecuada porque las instituciones como la SIGET no previene los problemas a futuro, aplicando medidas, o fines preventivos, si no más bien aparece en el contexto del problema con soluciones ineficaces que no brindan una respuesta definitiva

Un análisis mas detenido de los marcos regulatorios nos ha permitido encontrar algunas dificultades. La primera es que estas fueron elaborados al mismo tiempo o con posterioridad a la privatización del servicio, lo que ha ocasionado que con frecuencia los gobiernos terminen optando por mantener la aplicación de marcos regulatorios imperfectos, en detrimento de los intereses de los consumidores. Por lo anterior la recomendación es que el marco regulatorio debería ser establecido antes de privatizar, mientras la empresa se encuentre como empresa estatal, esto da oportunidad para ver como funciona el ente regulador, la aplicación de las tarifas, la representación de los intereses de los consumidores etc., y solo una vez probado y corregido esto, las empresas pueden privatizarse.

Uno de los propósitos fundamentales de la creación de la Ley de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, es la aprobación de las tarifas del suministro del servicio de telefonías por sociedades privadas en El Salvador, esto se deriva del artículo número cinco y el artículo número seis de la mencionada ley; es así que las disposiciones arriba mencionadas en el sentido que son los que establecen las atribuciones y la estructura de organización de la SIGET, son las responsables de la desfuncionalidad de la SIGET como ente fiscalizador, esto se deduce del estudio y análisis de la influencia política y económica que tiene lo jurídico en nuestro país; al respecto el Centro para la Defensa del Consumidor opina:

“El marco regulatorio es una consecuencia de la regulación económica; es un conjunto de normas y reglas que, en el sentido mas estricto establecen los mecanismos que regulan las tarifas de los servicios.

... Resulta absolutamente indispensable establecer marcos regulatorios para el funcionamiento de los mercados privatizados, sobre todo en aquellos sectores donde no funcionan las reglas de la libre competencia. Al respecto... sin marcos regulatorios efectivos y eficientes, todo el tema de privatización será un fracaso total.

Hay que ser concientes que hemos hablado de la necesidad de establecer marcos regulatorios, pero no basta solamente con tener estas reglas, sino que se requiere que estos marcos regulatorios sean efectivos, que aseguren el acceso a los servicios públicos a precios razonables y de buena calidad... porque podríamos concluir que la empresa baja la calidad para mantener un precio bajo, pero como consumidores queremos servicios de buena calidad a precios justos”¹³⁵

Al respecto la ley de Creación de la SIGET, en sus atribuciones, tiene un calificativo jurídico fiscalizador aceptable, y por tanto, del análisis de la ley se deduce que el factor que produce desventaja al usuario final, es generado por la estructura de la organización de la SIGET (artículo seis). Porque responde más al interés privado, esta es la razón por la que no están realmente representados los derechos del consumidor, y muestra de esto es el indicador del excesivo incremento en las tarifas telefónicas, el cual se ha producido a raíz de la inadecuada regulación en materia de participación del usuario, lo cual es resultado de la influencia política y económica que tiene lo jurídico en nuestro medio, porque la Administración Pública en nuestro país, está en manos de políticos irresponsables; al respecto el Centro para la Defensa del Consumidor opina : “... importante es el tema de la representación de los consumidores; la participación de los consumidores en el proceso de regulación es fundamental, porque en el marco regulatorio de un lado tenemos a los dueños o los accionistas de las empresas que tienen un interés en concreto, pero en el otro lado estamos los consumidores, si no está asegurada la representación de los intereses de los consumidores, va ha pasar como en una balanza, en el platillo habrá un desequilibrio entre los intereses de un lado y del otro.

¹³⁵ Centro para la defensa del consumidor **Guía de Educación al Consumidor**, primera edición _ impresos Litográficos de Centroamérica, noviembre de 2004

La única manera de asegurar transparencia en el mercado competitivo es asegurando que los intereses de los consumidores tengan una representación adecuada en la determinación de las políticas y en el establecimiento y control de los marcos regulatorios... La práctica ha demostrado que la eficiencia de la regulación no depende solamente que el marco regulatorio sea bien concebido, sino que necesita también de entes regulatorios fuertes que lo apliquen y de la representación adecuada de los distintos intereses. »¹³⁶

En el derecho privado se habla de libre mercado, en donde la participación del Estado se minimiza cuanto se puede; como también cuando incluye sanciones a las empresas, lo hace en forma ambigua, dando lugar así a los abusos por parte de éstas, lo cual se pone de manifiesto en el artículo 5 de la Ley de Creación de la SIGET, que regula lo referente a las atribuciones de ésta, pues en el literal e) del mencionado Artículo, que literalmente manda informar a la autoridad respectiva la existencia de prácticas que atenta contra la libre competencia; acá resulta ambigua porque no establece claramente cual es la autoridad respectiva, al respecto el Centro para la Defensa del Consumidor opina “... *Los marcos regulatorios en Chile poseen algunas ambigüedades en algunas de las cláusulas, lo que ha contribuido a que la aplicación de los mismas se convierta en un juego de poder, donde la capacidad y el poder de negociación del ente regulador se encuentra muy limitado; por esta razón se recomienda que las normas y reglas de los marcos sean claras, concretas, técnicamente coherentes y apropiadas a la capacidad técnica del ente, de los funcionarios; no nos olvidemos que la regulación de estos servicios es muy compleja y a menudo sucede que los funcionarios del ente regulador, no tienen la misma capacidad ni capacitación, que los funcionarios que trabajan en la empresa privada, produciéndose un desbalance.*

Lo anterior se complica cuando tampoco se cuenta con un respaldo de los consumidores afectados, con lo cual el ente regulador se encuentra atado de pies y manos y de una u otra manera termina siendo y respondiendo al interés privado,

¹³⁶ www.cdc.org.sv

aplicando la norma como el privado la interpreta desnaturalizando el papel del ente regulador.”¹³⁷

La Ley de Protección al Consumidor, en sus considerandos reconoce la necesidad de conferir a los consumidores los derechos necesarios para su legítima defensa, si analizamos el marco jurídico regulatorio y fiscalizador de la prestación del servicio de telefonía , podemos determinar que lo medular de este marco normativo, se reduce en la información y educación del consumidor, lo que hará que la norma jurídica sea vigente y a la vez positiva, porque usuarios bien informados y educados, exigirán transparencia en la prestación de este servicio público; al respecto la Dirección de Protección al Consumidor reconoce:

*“... Debe incluir el marco regulatorio la transparencia; como asegurar que haya transparencia en el funcionamiento y manejo de la empresa, como asegurar el acceso a la información. Estas empresas normalmente tienden a guardar y a no suministrar información; todo esto debe quedar claramente establecido en el marco regulatorio”.*¹³⁸

Gran parte de la normativa contralora de la prestación del servicio telefónico en El Salvador es deficiente, esto se deduce del análisis de los procedimientos establecidos para los casos de conflictos, sean estos entre operadores (Artículos 65-75 de la Ley General de Telecomunicaciones) y conflictos entre operador y usuario (Artículo 98 de la Ley General de Telecomunicaciones y Artículos 32 de la Ley de Protección al Consumidor, artículo 36 y artículo 45 del Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor) en su procedimiento promueve en primer lugar la conciliación y de no lograrse ésta, pronunciaría la resolución correspondiente. En cuanto a éste tema el Centro para la Defensa del Consumidor considera lo siguiente: *“...en cuanto al tema de la resolución de conflictos, me refiero a los conflictos que se generan entre el ente regulador y la empresa prestataria del servicio; las sanciones no son claras ni*

¹³⁷ www.cdc.org.sv

¹³⁸ www.dpc.gob.sv

*adecuadas a la infracción y por lo tanto su aplicación resulta dificultosa, lo que se traduce en que más tarda en aplicarse una sanción que en levantarse”.*¹³⁹

Dentro de un análisis jurídico observamos que esta promoción de competencia, es más formal que real porque debe regularse jurídicamente, pero esta regulación debe ser también positiva.

Sobre este punto el Centro para la Defensa del Consumidor opina: “... *Se debe regular o por lo menos tiene que estar bien claro, me refiero a los márgenes de ganancia de la empresa... dijimos que los servicios públicos tienen el carácter de monopolios naturales, indudablemente esa empresa tiene menos gastos y menos riesgos que una empresa normal; su clientela está asegurada, entonces el margen como ganancia que reciben esas empresas tendría que ser menor porque hay menos riesgos, menos incertidumbres, menos competencia”.*¹⁴⁰

2.2.2.6.2 LA COMPETENCIA COMO FACTOR QUE INFLUYE EN EL EXCESIVO INCREMENTO DE LAS TARIFAS TELEFONICAS.

La industria de la telefonía en el país ha estado organizada alrededor de monopolios, verticalmente influenciadas por factores políticos y en algunos momentos administrada por militares; con responsabilidad de la totalidad del proceso productivo. Se va entender por competencia “como aquella situación en que las empresas rivalizan en un mercado ofreciendo o demandando un mismo producto o servicio”¹⁴¹

En el caso de la telefonía la cantidad de competidores depende de la separación horizontal que se realice en el momento de la reestructuración haya o no privatización y

¹³⁹ Centro para la defensa del consumidor Guía de Educación al Consumidor, Op.Cit 98

¹⁴⁰ www.cdc.org.sv

de las reglas para la entrada de nuevos actores al mercado. Cuantos más proveedores existan en un mercado, más intensa será la competencia. Por lo tanto, un elemento crucial para la determinación del grado de competencia en el corto y mediano plazo es la participación de múltiples empresas al momento de la privatización. Lo que no se reflejó en la experiencia del país, por lo que la competencia se ve amenazada y los consumidores pasan a otro estadio, ya que si no existe una supervisión real surgirá en cualquier momento un nuevo monopolio de carácter privado por lo que el mercado solo cambiara de dueño.

A partir de lo planteado anteriormente se puede concluir que el rol del Estado, históricamente ha sido sujeto de diferentes transformaciones, para poderse adaptar a las condiciones del escenario internacional y por ende a las políticas que emanan de los actores hegemónicos como el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y los Gobiernos que dirigen los países más poderosos, cuyas políticas de carácter económico son adoptadas por los países subdesarrollados como El Salvador. El proceso de privatización de la telefonía y la introducción del concepto de competencia o libre mercado separan al Estado de su función natural como monopolio, transformando su rol a un Estado regulador. Finalmente se puede mencionar que al estudiar el concepto de competencia la realidad ha demostrado lo contrario en el país; la competencia como tal, no existe pero sí las alianzas estratégicas como medida mediata de las empresas con la finalidad de hacerse más fuertes o de no desaparecer del mercado, tal como ha sucedida en el sector financiero de nuestro país.¹⁴²

Vemos que el modelo privatizador dio paso del monopolio público de la comercialización, a un monopolio privado y debe analizarse la competencia del mercado telefónico en función del precio, en el sentido que una real competencia debe contribuir

¹⁴¹ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2004. © 1993-2003 Microsoft Corporation.

¹⁴² <http://www.consumersint-americalatinaycaribe.cl>

a bajar los precios del suministro del servicio, a mejorar su calidad y cobertura a toda la población.

Es evidente la existencia de falta de competencia constituyendo el comportamiento de un oligopolio, en la prestación de dicho servicio en nuestro país. Sobre este aspecto el Centro para la Defensa del Consumidor opina: *“Generalmente los servicios públicos son prestados por empresas monopólicas, a quienes poco les afecta las quejas del consumidor, por ello es que decimos que los servicios públicos tienen naturaleza de monopolios naturales; es decir que por la tecnología que utilizan, por el sistema de redes de suministro que requieren y por ende por la inversión que requieren, las reglas de la competencia no funcionan. A pesar de ello, de acuerdo al servicio algunos sectores no es conveniente exponerlo a una competencia, porque al consumidor mismo le resultaría más caro recibir el servicio.*

Esto es algo que debemos tener en cuenta cuando hablemos de privatización, porque implica un gran riesgo, porque no es como cuando hablamos de eficiencia en la libre competencia, que la empresa busca ofrecer un mejor producto al consumidor al mejor precio que le permita regular su rentabilidad. En el caso de los servicios públicos esto no funciona; entonces esto implica que se eleve el riesgo de entregar a manos privadas servicios públicos porque de cualquier manera van a terminar siendo monopolios.”¹⁴³

De lo anterior se analiza que el libre mercado puro, existe solo en teoría, tal cual lo plantearon los liberales, pero en la práctica del mercado telefónico no se trata de buscar una competencia absoluta, sino un equilibrio del mercado que proteja al usuario final en un mercado autorregulador.

En términos generales, los consumidores pueden verse beneficiados por el aumento de la competencia que generaría una mayor liberalización del comercio de servicios. Una competencia más intensa debería conducir a mejoramientos de

¹⁴³ Centro Para la Defensa del Consumidor, la Privatización de los Servicios Básicos, los casos de Inglaterra y Chile. Septiembre 1995, Pág. 28 – 29

productividad en el suministro de ellos, a reducir las ganancias excesivas y a limitar el poder de mercado de los proveedores. Esto, a su vez, debería traducirse en un mejoramiento de la calidad y en una reducción de los costos. Pero, de todas formas, la permanencia de la regulación se hace necesaria para asegurar una efectiva competencia en los sectores abiertos a la competencia local e internacional y para alcanzar objetivos regulatorios legítimos en el campo de las políticas públicas, tales como la protección al consumidor y el acceso universal a los servicios. Si bien la liberalización de los mercados de servicios puede generar beneficios potenciales, las políticas regulatorias y su implementación adquieren un rol clave en el cómo se distribuyen tales beneficios.

En algunos servicios básicos, la liberalización puede amenazar directamente la protección y la promoción de los intereses de los consumidores. Los consumidores pobres de áreas urbanas y rurales y aquellos que viven en áreas remotas, no podrían tal vez acceder a servicios proporcionados sobre bases puramente comerciales.

Quienes claramente se benefician de la liberalización de este sector son los grupos de ingresos medios y altos. El servicio de telecomunicaciones ilustra esta diferencia. Mientras que después de la privatización de la telefonía móvil los consumidores urbanos tienen un mayor acceso a la telefonía (ya sea fija o móvil) y a las casetas telefónicas públicas, la situación en las áreas rurales no ha mejorado.

Gran parte de las inversiones se han realizado en los pueblos y ciudades que generan las ganancias más altas. Una posible solución a este problema sería el cobro de un impuesto a los usuarios cuyos ingresos deberían destinarse al desarrollo de la infraestructura del servicio en las zonas rurales; pero ello requeriría de la intervención regulatoria y específica del gobierno.

Cuando se habla de competitividad hay que tener presente muchos conceptos complementarios. Competitividad no solo es producir más y mejor, si no hacerlo dentro de un esquema de amplio respeto a los Derechos ciudadanos, que es lo que le da al desarrollo la calidad que lo vuelve verdaderamente competitivo. Proteger al consumidor como proteger al medio ambiente, entre otras formas de protección, no son cuestiones

colaterales optativas: están hoy en el núcleo de cualquier esfuerzo consistente hacia la construcción de un desarrollo sostenible en todo sentido.

El ciudadano consumidor debe contar con instrumentos legales e institucionales para la protección de sus derechos; pero dejarlo todo a lo que el ciudadano pueda hacer por su cuenta, aunque sea con el apoyo de instituciones que le brinden soporte, no es por supuesto suficiente. Y más si se le pusiera al ciudadano la carga de la prueba cuando aún la obtención de información sobre los abusos que le puedan estar afectando es tan dificultosa. La institucionalidad pública debe comprometerse a fondo para prevenir orgánicamente cualquier lesión a los Derechos ciudadanos venga de donde viniere.¹⁴⁴

LIBRE COMPETENCIA

El concepto de economía de mercado tiene uno de sus fundamentos principales en la libre competencia, que resulta de la concurrencia libre en el mercado de ofertantes que producen bienes o servicios similares y , a su vez, consumidores que toman decisiones libres sobre sus compras en el mercado con información suficiente sobre las características de precio y calidad de los productos, sin que en estas decisiones intervengan fuerzas distintas a las del mercado mismo.

La libre competencia genera incentivos para que las empresas obtengan una ventaja competitiva sobre otras mediante la reducción de costos y la superioridad técnica. Esto resulta en un aumento de la eficiencia de las empresas para producir, un incremento de la calidad del producto que se ofrece y una disminución de los precios que permite que una mayor cantidad de consumidores tenga acceso al mercado.

Rol del Estado en una Economía de Libre Competencia

Mientras las reglas de la **Libre Competencia** se cumplan, un desequilibrio entre

¹⁴⁴ La Prensa Grafica, 17 de Agosto de 2005, Editorial pág. 27

la oferta y la demanda de un bien o servicio o alguna otra ineficiencia en la asignación de recursos tendrá un carácter transitorio y podrá ser resuelto en la mayoría de casos por las propias fuerzas del mercado. Bajo esa lógica, no existiría mayor rol para una intervención del Estado en este campo. Sin embargo, los mercados pueden tener imperfecciones que obliguen a que el Estado intervenga, sin distorsionar los principios del **Libre** mercado, para producir mejores resultados. Las imperfecciones de los mercados que requieren de una acción del Estado pueden estar relacionadas con 3 tipos de fenómenos:

1. altos costos de transacción
2. posiciones monopólicas
3. prácticas restrictivas de la Libre Competencia

Cuando los agentes económicos no cuentan con información suficiente para tomar sus decisiones o cuando existen externalidades en el consumo y producción de los bienes. En estos casos, imperfecciones de los mercados pueden requerir que se establezca un rol para que actúe el Estado, como a través de la protección al consumidor o el control de prácticas restrictivas de la Libre Competencia, por ejemplo. También existe un rol que el Estado debe cumplir para garantizar que la Competencia además de libre sea sana y justa, como cuando se reprime la competencia desleal a la piratería. La labor del Estado debe ser subsidiaria, por lo que debe concentrarse en evitar que se produzcan estas situaciones cuando el mercado no es capaz de resolverlas por si mismo en un plazo prudencial y sin consecuencias importantes.

Este nuevo fenómeno está exigiendo que las empresas logren dominar nuevas habilidades para adecuarse a los cambios en la tecnología de producción y en los requerimientos y necesidades de los consumidores. El nuevo reto que plantea la globalización es el de ser competitivos no sólo localmente, sino también internacionalmente, pues todas las empresas del orbe que produzcan bienes o servicios similares estarán en pugna por las mejores oportunidades del mercado global. En este

contexto, la libre competencia en los mercados y las políticas de libre competencia cobran una relevancia particular, pues ellas determinan el escenario más proclive para que las empresas logren los estándares de competitividad que se necesitan en este nuevo orden de cosas.

2.2.2.6.3 LA FISCALIZACIÓN ESTATAL EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TELEFONIA

El ente encargado de vigilar la prestación del servicio de telefonía, es la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, a la cual se le dio vida con el Decreto Legislativo 808 publicado en el Diario Oficial número 189 tomo 333 de fecha nueve de Octubre de 1996.

Es necesario hacer un enfoque referente a la función que desempeña la SIGET, como ente encargado de vigilar que la prestación del servicio telefónico se brinde en condiciones normales. Si nos remontamos hacia la historia de la SIGET, podremos observar que durante el tiempo de los Ex- Superintendentes Orlando de Sola y Ernesto Lima Mena, este ente operaba con transparencia y se estaba cumpliendo el objetivo para lo cual fue creada; al observar esto el ejecutivo opta por el mejor camino, que es la destitución del cargo de los funcionarios antes mencionados, pues no obstante estar cumpliendo con su papel de fiscalizador con profesionalismo, estaban atentando contra los intereses de la empresa privada y de otros inversionistas extranjeros. Es así como la SIGET hoy en día únicamente está prestando un servicio poco transparente, pues el superintendente en turno no querrá arriesgar su puesto a cambio de beneficiar a la población; ya que es el Ejecutivo el que tiene la facultad de poner y quitar a dicho funcionario cuando se le antoje.

La deficiencia en la fiscalización estatal, en la prestación del servicio telefónico por sociedades privadas es multifactorial, razón por la cual es importante analizar los recursos con que cuenta la institución fiscalizadora, acá nos referimos a los recursos

humanos, legales y técnicos para la consecución de sus fines. Sobre este aspecto el Centro para la Defensa del Consumidor es de la opinión siguiente: “Si los entes reguladores carecen de recursos humanos y técnicos acordes con la complejidad y los requerimientos del trabajo que deben desarrollar; esto hace que ellos no puedan estar a la altura de los temas de los cuales tienen que resolver, que no tengan el personal calificado y los recursos para no cumplir adecuadamente con su rol.”¹⁴⁵

2.2.2.7 IRREGULARIDADES EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE TELEFONIA COMETIDAS POR TELECOM. VIOLACIONES A LOS DERECHOS QUE GARANTIZA LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

En una exposición de la alarmante situación en que se encuentra el mercado telefónico y sus implicaciones en el interés de las personas consumidoras, a partir de la privatización del sector. Se han identificado los siguientes efectos negativos:

a) Constantes y excesivos incrementos tarifarios.

Desde la privatización de ANTEL en 1998, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones SIGET es la instancia encargada de normar el sector de telecomunicaciones. Dentro de sus funciones esta la determinación y aprobación de las tarifas máximas del servicio telefónico de línea fija: a) cuota base o fija; b) costo del minuto llamada local nacional; c) costo del minuto llamada larga distancia nacional; y d) costo del minuto llamada larga distancia internacional.

De acuerdo con la regulación, los cargos son reajustados anualmente en el mismo porcentaje que el Índice de Precios al Consumidor. Lastimosamente, la Ley de Telecomunicaciones no regula las tarifas de otros servicios igualmente importantes como la telefonía pública o la telefonía celular. En el caso de estos servicios, no existen

¹⁴⁵ www.cdc.org.sv

estándares oficiales sobre las tarifas promedio por minuto al aire desde un teléfono móvil o un teléfono público.

En el caso del mayor operador telefónico, TELECOM, existe un contrato de inversión suscrito entre esta empresa y el Gobierno de El Salvador (GOES), en el cual se contempla que las tarifas son ajustables de acuerdo con el nivel de inversión realizado por CTE-Telecom en cada período.¹⁴⁶ Sin embargo, este acuerdo ha presentado fuertes incrementos tarifarios que impacta seriamente la situación de los consumidores.

En los últimos años, el servicio telefónico ha experimentado excesivas y constantes alzas tarifarias, las cuales son consecuencia entre otros factores, de las fragilidades del marco regulatorio, el bajo perfil de la instancia reguladora y la suscripción del Contrato de inversión entre el Estado y la transnacional Telecom. Ante esta situación, el Centro para la Defensa del Consumidor CDC presionó para que la Asamblea Legislativa elaborara dos Dictámenes (julio 2001 y junio 2002) para que se renegociara el referido Contrato de inversión. A pesar de estos esfuerzos, la SIGET ha realizado pocos esfuerzos para disminuir los efectos negativos de las condiciones iniciales del contrato.

En mayo 2002, la SIGET emitió la Resolución No. 341-2002 que aprueba fuertes incrementos tarifarios en el servicio telefónico hasta el año 2007, teniendo graves impactos sobre la economía familiar. Desde entonces, los usuarios residenciales pagan una tarifa promedio (consumo de 13 horas y 59 min.) de \$30.18, y en los próximos años, esta crítica situación se agudizará por los constantes incrementos tarifarios que se tienen proyectados.

Es evidente los efectos perversos de la privatización en las tarifas telefónicas, ya que una familia promedio pagaba ₡81.30 en 1995 que equivalen a \$ 9.29, pero luego de la privatización puede llegar a cancelar por el mismo consumo al menos ₡334.35 en el

¹⁴⁶ *Boletín Mensual, Centro para la Defensa del Consumidor, CDC Unidad de Investigaciones, Abril/2004*

2007 lo que equivalen a \$38.21; lo cual representa un incremento del 311% entre dichos años.

En la actualidad, solamente el pago de la cuota fija o base del servicio de línea fija, les cuesta a los usuarios residenciales cerca de ¢84.15 (US\$9.61) mensuales. Esto demuestra el fuerte impacto que representa para los hogares el pago del servicio telefónico. Mientras que en la tarifa de telefonía móvil, la SIGET presenta estadísticas que muestran el costo promedio del minuto por llamadas de teléfono fijo a móvil, el cual se ha incrementado de US\$0.0194 por minuto en 1998 a US\$0.2299 por minuto en el 2002; debiendo aclarar que la tarifa de éste servicio se mantuvo en US\$0.23 por minuto entre 1999 y 2001, lo cual muestra los nulos efectos de la competencia de las compañías telefónicas.¹⁴⁷

En la telefonía internacional el panorama tarifario es totalmente diferente, ya que la competencia entre los operadores ha contribuido para que los usuarios paguen un menor precio en las llamadas internacionales (principalmente a EE.UU.). El costo del minuto ha disminuido de US\$0.80 por minuto en 1998 a US\$0.10 por minuto en el 2005. Esta situación ha contribuido para que el tráfico internacional saliente se haya incrementado de 38.8 millones de minutos a 138.0 millones en el mismo período; sin embargo, se debe considerar que el tráfico entrante supera al tráfico saliente en nuestro país, lo cual muestra el alto interés que tienen las empresas telefónicas internacionales sobre el mercado interno, principalmente las estadounidenses.

Finalmente, se debe mencionar que la SIGET recientemente también estableció una disposición a los usuarios finales que hacen uso del correo de voz. Anteriormente, las llamadas a celulares apagados o fuera de cobertura entraban directamente al buzón del abonado corriendo desde ese instante el cargo por la llamada. A partir de mayo 2003,

¹⁴⁷ *Ibíd.*

el servicio de voz se activa hasta la quinta pulsación de la llamada, empezando a correr el cargo hasta ese momento.

ii) baja cobertura del servicio, principalmente en la zona rural.

En El Salvador, los sectores pobres, principalmente de la zona rural, presentan una baja cobertura del servicio. Esto ha sido reconocido por la misma SIGET en el *“Boletín de Telecomunicaciones, enero / abril 2000, cuando afirma “...No obstante, la expansión de los servicios no ha llegado en la calidad y cantidad de líneas para suplir las necesidades de los sectores rurales más aislados y es allí donde se necesita la inversión para expandir y profundizar la red de servicios...en muchas zonas rurales la población todavía camina 4.3 Kilómetros y tarda más de 32 minutos para llegar a un teléfono público”*.¹⁴⁸

Al comparar la cobertura telefónica **en los principales países de Latinoamérica**, encontramos que **El Salvador presenta niveles de cobertura muy inferiores**, lo que demuestra que la privatización no equivale a más cobertura y mayor acceso.¹⁴⁹ A pesar que los niveles de cobertura de El Salvador se encuentran muy por debajo a los presentados en otros países de la América latina, no es menospreciado el incremento que ha experimentado el número de líneas telefónicas desde la privatización.

En el caso de la telefonía móvil, debe advertirse que de la mayoría de líneas están bajo el sistema de prepago. Por ejemplo, la empresa Telefónica de El Salvador cuenta con 231 mil líneas móviles a diciembre del 2003, de las cuales cerca de 160 mil estaban bajo prepago, y el resto en contrato. En similar situación se encuentra Personal TELECOM, ya que 100 mil de las 150 mil líneas móviles están bajo prepago a la misma fecha.

¹⁴⁸ *Boletín Mensual, Centro para la Defensa del Consumidor, CDC Unidad de Investigaciones, Abril/2004*

¹⁴⁹ Sector Telecomunicaciones ICE (Costa Rica), SIGET (El salvador) y Subsecretaría de telecomunicaciones de Chile (resto de países).

iii) Empeoramiento de la calidad del servicio y abandono de la naturaleza social del servicio público.

A nivel nacional, **más de 100 agencias de TELECOM han sido cerradas en los últimos meses**; lo cual empeora las condiciones de atención a los usuarios, quienes se ven obligados a incurrir en nuevos costos para trasladarse a otras agencias para acceder a los servicios de CTE- TELECOM (pago de facturas, reclamos, efectuar llamadas, etc.). Por si fuera poco, las modalidades aplicadas en el sector rural no ofrecen condiciones óptimas en el servicio, no existen teléfonos monederos y los teléfonos públicos no son funcionales a partir de la falta de poder adquisitivo de las tarjetas prepagadas.

Una muestra más que el interés social ha sido abandonado es el hecho que actualmente **se cobran servicios como el servicio de información 114 (¢2.00 por llamada equivalente a \$0. 23),y una política de empresa es el de suprimir del Directorio telefónico números procedentes de otros sectores, con el objeto de que se recurra a la utilización de servicios de asistencia a directorio que son por operadora, el costo del telegrama es de ¢1.20 por palabra, con un coste mínimo de ¢6.00.equivalente a \$0.69, así ocurre también con otros servicios de valor agregado como el de despertador u hora nacional cuyo coste es de ¢3.39 equivalente a \$0.38.**

Por otra parte, la empresa está limitando el acceso al servicio de telefonía fija, ya que desde finales del año 2002, está exigiendo mayores requisitos para acceder al servicio pues no califica quien tiene salario mínimo o trabajo estable y quien no es propietario del inmueble. Para el sector informal, debe presentar balance elaborado por un contador y referencias comerciales.

iv) Denuncias frecuentes del servicio telefónico.

Se han detectado y clasificado las irregularidades cometidas por las empresas de telefonía, según el servicio que prestan: línea fija y Móvil. Durante el 2004, informe

rendido por parte de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones cuyo porcentaje de las denuncias esta referido al Cobro por consumo injustificado: 40.74% de los reclamos por telefonía de línea fija, y 25.0% en la telefonía móvil. Esta irregularidad se da cuando el usuario afirma no haber utilizado un servicio que es facturado por las empresas telefónicas; por ejemplo, la facturación de llamadas internacionales o servicios Quioscos, que no han sido utilizados por el usuario.¹⁵⁰

Los usuarios también denunciaron otras irregularidades igualmente importantes, que se detallan a continuación:

- **Violación al Derecho de Información:** este derecho es uno de los que mejor se desarrollan en la Ley de Protección al Consumidor y su Reglamento, garantizando que lo pactado sea cumplido al consumidor, sin embargo, ésta es una de las más cometidas por las empresas operadoras de este servicio por las siguientes razones:
 - ✓ Los usuarios no reciben sus facturas en tiempo, o no las reciben.
 - ✓ Falta de claridad en los cobros efectuados y utilización de conceptos desconocidos para identificar ciertos servicios.
 - ✓ Cobros por facturas ya canceladas.
 - ✓ No se extiende un detalle de llamadas por consumo local y de larga distancia nacional en el caso de los teléfonos fijos; y, en los celulares, al efectuarse el cobro sólo aparecen los cobros por cierto número de minutos ó número de llamadas pero no aparece el detalle de llamadas recibidas o efectuadas. Si los usuarios quieren tener acceso a éste último deben pagar para que se le extienda el mismo.
 - ✓ La no entrega de las cartas de oferta o condiciones claras en los contratos.

Ante ello, se establecieron reformas claras en el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor en el artículo 18 literal e, a fin de garantizar aún más el

¹⁵⁰ Fuente Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones (manual de indicadores de telecomunicaciones)

derecho de información de los consumidores, el cual establece que: “La *Dirección General de Correos y toda persona natural o jurídica que se dedique a la entrega de estados de cuentas o facturas mediante movilización de correo físico, deberá estampar la fecha de entrega en el sobre que sea entregado al consumidor.*

Se presumirá que dicha comunicación ha sido enviada en tiempo, siempre que el sobre que contiene la factura haya sido marcado con fecha de entrega dentro del plazo establecido en el inciso segundo del artículo anterior, por parte de la Dirección General de Correos o la empresa que se encargue de entregar la correspondencia conteniendo el estado de cuenta. *El proveedor del servicio será el responsable del exacto cumplimiento de esta normativa. El incumplimiento de esta normativa se considerará como una infracción a la ley y no afecta los términos de la obligación de pagar de conformidad con el contrato suscrito.”*

- **Mala aplicación de tarifas:** está irregularidad se relaciona al servicio de telefonía fija, donde los cargos del servicio son regulados. La mala aplicación de tarifas se da cuando la empresa de telefonía está cobrando a los usuarios un cargo por minuto telefónico, que es superior al aprobado por la SIGET. Para lo cual es importante conocer los cargos máximos por minuto telefónico que han sido autorizados por el ente regulador de sector telefónico:

TELEFONÍA LOCAL (2005)

Las llamadas locales, son aquellas realizadas por los consumidores y usuarios del servicio desde una línea fija a números telefónicos que se caractericen por iniciar con el mismo dígito que el número telefónico del usuario.

Mínuto Adicional Monto (colones ₡0.20) Monto (US\$0.02)

Llamada Automática 0.2155 0.024629

*: Tarifa vigente, según Resolución No. 341-2002, del 20 de mayo del 2003 (SIGET).

LARGA DISTANCIA NACIONAL (2005)

Las llamadas de larga distancia nacional son aquellas que se caracterizan por ser realizadas a una localidad diferente a la del usuario y que además, tiene la peculiaridad

de ser realizada a números telefónicos con digitación inicial diferente a la del usuario que efectúa la llamada.

Minuto Adicional Monto (colones ¢0.34) Monto (US\$0.04)

Llamada Automática 0.3593 0.032846

*: Tarifa vigente, según Resolución No. 341-2002, del 20 de mayo del 2003 (SIGET).

- **Aplicación incorrecta de cuota fija:** las tarifas máximas a cobrar en el servicio de telefonía, son aprobadas por la SIGET, quien debe publicarlas para respetar el derecho de información de los usuarios del servicio y uno de ellos es el cargo de acceso o cuota fija. Esta infracción solo puede ocurrir en el servicio de telefonía de línea fija. Dicha irregularidad se presenta cuando se cobra la cuota fija con una clasificación incorrecta, desatendiendo en muchas ocasiones, el fin al que se destina un inmueble (Comercio o Residencia).
- **Desconexión ilegal:** Como lo establece el artículo 29 de la Ley de Telecomunicaciones, las empresas prestadoras del servicio público de telefonía no pueden suspender el servicio sin aviso al usuario, si no es en los casos señalados por la ley:
 - ✓ Cuando estén pendientes de pago los derechos de instalación o las cuotas de dos o más meses.
 - ✓ Cuando se cause daño a la red de telecomunicaciones.
 - ✓ Cuando esté conectado a la red sin previa autorización.
- **Cobros Duplicados:** Las empresas prestadoras del servicio telefónico utilizan un control de pagos de las facturaciones a los usuarios de forma manual y computarizada, éste último no garantiza la fidelidad de la información capturada, ya que a diario se reciben usuarios con denuncias de cobros extrajudiciales por facturas canceladas en tiempo, lo que genera además, suspensiones del servicio sin causa legal justificada, irregularidades que se originan a partir de una violación al derecho de información de los consumidores.

- **Irregularidad en el servicio** : Hace referencia a la no continuidad en la prestación del servicio público de telefonía, diferente a lo que se entiende como falta de servicio por mantenimiento, y como tal constituye una infracción que se caracteriza por cortes con una frecuencia constante y sin previo aviso.

Dentro de la Ley de Protección al Consumidor se contempla una de las obligaciones de todo prestador de servicio, la cual consiste en que cada operador debe cumplir con la calidad del servicio ofrecida, además, la Ley de Telecomunicaciones establece que el servicio debe ser prestado sin interferencias ni intervenciones (artículo 29), lo que se traduce en una de las características del servicio público de telefonía: **continuidad**.

- **Incumplimiento de Contrato:** el servicio de telefonía es un contrato de suministro, y por tanto al igual que en todos los servicios, deben conocerse las condiciones en las que el prestador se obliga a cumplirlas. Generalmente los contratos de telefonía se realizan de manera tal que los consumidores no pueden discutir las condiciones en que se prestará el servicio, únicamente se adhieren a las condiciones que establecen los operadores, por lo que este tipo de contrato se conoce como contrato de adhesión.
- **Incumplimiento de oferta:** La ley de Protección al Consumidor expresa en su artículo 22 que los proveedores de servicio y productos deben cumplir con lo ofrecido a sus clientes, ya sea en cuanto a calidad, precio y cantidad de los mismos, por lo que ante dicho incumplimiento la ley da al consumidor cuatro posibilidades:
 - ✓ Cumplimiento de la Oferta
 - ✓ Reducción de precio
 - ✓ Cambio del producto o servicio
 - ✓ Devolución de lo pagado

Estas posibilidades son a elección del consumidor, pues si bien es cierto el mismo artículo da la posibilidad para que el proveedor decida que opción cumplir, jurisprudencialmente se ha establecido la libre elección del consumidor ante el incumplimiento en las condiciones pactadas inicialmente.

- **Cobros sin servicio:** son aquellos efectuados por los operadores sin que efectivamente el servicio se esté utilizando o se haya utilizado. Ejemplo típico es el cobro por el CORREO DE VOZ, ya que independientemente de hacer uso del mismo se factura y debe pagar ante la ausencia de regulación.
- **Prácticas abusivas:** éstas representan un alto porcentaje, y se definen como aquellas que se ejecutan excediéndose en las facultades que poseen y sin cumplir los requisitos establecidos por la ley, afectando los derechos de los usuarios consumidores.

En telefonía fija se da el caso en el que un usuario se encuentra en mora con al menos 6 facturas (Política empresarial), previo a ello le han suspendido el servicio, y nunca se le informa al usuario que la empresa tiene la posibilidad de reservar el derecho de continuar con el contrato de suministro, y cuando quiere hacer efectiva su obligación de pagar, ya le han retirado el número asignado y debe pagar además un valor por reconexión.

Estas irregularidades son el resultado del mal servicio que prestan las empresas telefónicas que surgieron luego de la privatización. De las cuales en el 2003 hasta la fecha, la empresa de telefonía mayormente denunciada por los usuarios es TELECOM en telefonía de línea fija, y Telemóvil en telefonía móvil.

v) El mercado de telefonía fija muestra un control monopólico por parte de TELECOM.

A siete años de la privatización de ANTEL, en el mercado de telefonía fija no existe una verdadera competencia, ya que de las 9 empresas que operan este servicio, **la transnacional Telecom controla el 90.0% de las líneas instaladas en el país.**

Además es importante mencionar los últimos cambios que ha tenido el capital accionario de la empresa TELECOM:

- ✓ El 8 de septiembre del 2003 France Telecom anunció la firma de un acuerdo de venta de la compañía salvadoreña a América Móvil.

- ✓ El 23 de octubre del mismo año, se cerró esta transacción, asumiendo en efecto América Móvil el control accionario y administrativo de CTE-TELECOM. Se debe señalar que América Móvil es considerada como un proveedor líder de servicios inalámbricos en México, con inversiones en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela; y cuenta con una base de abonados que supera los 43 millones.
- ✓ Posteriormente, se han conocido varias noticias sobre una posible venta de las acciones de TELECOM que están en manos del gobierno.

La reconocida calificadora de riesgo, Fitch Ratings, en el análisis de riesgo de CTE-TELECOM a diciembre del 2003, informa que *“el 18 de agosto del mismo año, el Gobierno ofreció por un plazo de 60 días el 14% de las acciones a los abonados a la antigua ANTEL, del cual sólo 0.23% lograron adjudicarse. El resto continuará en manos del Gobierno y podrá ser ofrecido en bolsa a partir de agosto del 2004”*¹⁵¹.

El citado informe de calificación de riesgo de CTE-TELECOM afirma que *“a finales de Febrero 2004, la estructura accionaria de CTE estaba distribuida de la siguiente manera: 52.6% en poder de Estel (100% de América Móvil), 42.7% en manos del Estado y 4.7% en propiedad de accionistas diversos.”*¹⁵²

Estos datos indican un cambio en la estructura accionaria de CTE-TELECOM desde la privatización, la cual está favoreciendo los intereses del inversionista extranjero, en tanto que tiene un mayor control accionario. Por tanto, el proceso de privatización ha provocado no solo un traslado del control de la telefonía fija del sector público a una empresa extranjera del sector privado, quien provee el servicio en

¹⁵¹ Fitch Ratings, Informe de “Análisis de Riesgo, Cía. De Telecomunicaciones de El Salvador, S.A. de C.V. y subsidiarias (CTE-Telecom) Diciembre del 2003”, Pág. 2

¹⁵² *Ibíd.*

condiciones cuasi-monopólicas, sino que también al interior de la empresa existe una fuerte tendencia al control total del inversionista extranjero.

vi) Altas ganancias del sector de telecomunicaciones.

A pesar de las dificultades financieras de los pequeños accionistas de CTE- TELECOM, el sector de telecomunicaciones se encuentra en una situación bonancible, ya que según información publicada por la SIGET, las ganancias brutas del sector se han más que triplicado entre 1998 y el 2004¹⁵³

Esto muestra que los grandes ganadores del proceso de privatización del servicio telefónico no son ni los usuarios, ni los trabajadores, sino que las grandes empresas transnacionales que han invertido en el sector.

En conclusión, el consumidor necesita protección no sólo porque sea el adquirente de los bienes o servicios, sino porque se le presupone una menor preparación jurídica, una necesidad de consumo y un menor nivel de poder de negociación. Así las cosas, en el ámbito del consumo la libertad de negociación y de pactos propia de cualquier contrato se ve claramente mermada, lo que provoca la necesidad de crear respuestas jurídicas adecuadas. Tanto más útiles y rápidas han de ser estas soluciones como mayor sea la diferencia de poder negociador, contractual y económico entre las partes.

La mayoría de los agentes de telemarketing forman parte legítima de la comunidad de ventas. No obstante, existe una industria multimillonaria de agentes de telemarketing que participan en actividades fraudulentas.

ESTAFAS COMUNES DE TELEMERCADERO

Ofertas de premios

¹⁵³ Boletín Mensual, Centro para la Defensa del Consumidor, CDC Unidad de Investigaciones, Abril/2004

Una estafa popular de telemarketing es decirles a los consumidores que han ganado un premio, o que han sido seleccionados para recibir mercancía como parte de un programa de investigación de marketing. Para recibir el premio o la mercancía, los consumidores tienen que comprar un producto, pagar los costos de envío o incurrir costos significativos por llamadas a números 900. Esta conducta es generalmente la más usada en el mercado de las telecomunicaciones específicamente por la empresa TELECOM, quien establece rifas u otros servicios con la estrategia de que los usuarios envíen mensajes de texto al código en particular, situación que hace que las personas inviertan el saldo de sus tarjetas en promociones falsas, en donde es evidente el beneficio empresarial.

Certificados de vacaciones

Otras estafas de telemarketing comúnmente utilizadas son las ofertas de vacaciones "gratis". Estas vacaciones pueden terminar constándole cientos o hasta miles de dólares al consumidor por alojamientos y servicios no del todo satisfactorios. Muchas veces estas ofertas forman parte de una promoción de multipropiedad en la cual se les dice a los consumidores que podrán recibir boletos aéreos gratis o descuento si participan activando un número y enviando la palabra "vuela gratis con la compañía telefónica".

2.2.2.8 UN NUEVO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

La nueva Ley, es quizá, el primer esfuerzo serio e integral de enfrentar el problema de abusos. Prácticamente, la Dirección General de Protección al Consumidor ha desempeñado un papel muy tímido. Es muy difícil desarrollar un verdadero rol de defensa cuando existen desconfianzas ante organismos privados voluntarios críticos del Gobierno (CDC) sobre la misma materia y una dependencia que forma parte del Ministerio de Economía que promueve la liberación del mercado, lo cual no es impropio, pero que además impulse el respeto al marco legal.

Sin embargo, hay que reconocer que dentro de su funcionamiento tímidamente legal ha logrado algunos resultados como el señalado por algunos periódicos: "DPC: Crece Cultura de la Denuncia: Las denuncias de los consumidores ante la Dirección de Protección al Consumidor crecieron un 40% el año pasado (2004). Al mismo tiempo, la capacidad resolutive de la institución hizo que 1.4 millones de dólares regresaran a manos de los consumidores insatisfechos el año pasado, 600 mil dólares más que la cifra devuelta en 2003."

En la nueva ley, se encuentran los Principios Básicos de protección al consumidor, muchos de éstos, de una forma general están plasmados en las Garantías y Derechos Fundamentales de la Persona , como por ejemplo el Derecho Social de la Salud consagrados en la Constitución de la República. Sólo que ahora de una forma aplicada de manera especial a las Relaciones de Consumo.

La reciente aprobación de la nueva Ley de Protección al Consumidor es una conquista ciudadana y no constituye el logro de algún partido político ni de un Órgano de Estado en particular.

Para confirmar lo anterior, basta con revisar el proceso desarrollado en los últimos 12 meses por una treintena de organizaciones sociales, instituciones académicas y profesionales del derecho; estas entidades de la sociedad civil y profesionales realizaron varios talleres de consulta y construcción colectiva del proyecto de ley, desarrollo de seminarios con ponentes internacionales, ruedas de prensa, concentraciones ciudadanas ante la Asamblea Legislativa y elaboración y difusión de material informativo, entre otras actividades, lo que generó condiciones para presentar el 22 de noviembre de 2004, la "Propuesta ciudadana de nueva Ley de Protección de Consumidores y Usuarios".¹⁵⁴

Posteriormente a la presentación de esta propuesta ciudadana, el 6 de mayo de 2005, la Comisionada Presidencial para la Defensoría del Consumidor, también previo

¹⁵⁴ cdcentral@cdc.org.sv

proceso de consulta, presentó la propuesta gubernamental de “Nueva Ley de Protección al Consumidor”.

Considerando la existencia de dos propuestas de nueva ley, la Comisión de Economía y Agricultura de la Asamblea Legislativa, conformó un equipo de trabajo en el que estuvieron los diputados y diputadas de la referida Comisión, la Comisionada Presidencial y su equipo asesor y por parte de las organizaciones e instituciones sociales, representantes del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, IEJES y del Centro para la Defensa del Consumidor, CDC.

Este equipo de trabajo desarrolló un programa intenso de reuniones durante los meses de junio y julio de 2005, proceso en el que las organizaciones e instituciones sociales fundamentaron contenidos de la propuesta ciudadana, presentaron análisis de derecho comparado y ganaron la incorporación de valiosos contenidos en la nueva normativa.

Como resultado de este interesante proceso legislativo, se logró el consenso sobre un proyecto de Ley de Protección al Consumidor, el cual recogía en un 90% los contenidos de la propuesta ciudadana; dicho proyecto de ley sería aprobado en la sesión plenaria del 20 de julio del presente año; sin embargo, Casa Presidencial irrumpió el proceso de formación de la ley, al remitir a la Comisión de Economía y Agricultura, el 9 de agosto, un total de 81 cambios al proyecto de ley, de los cuales, 39 eran de fondo y de forma que afectaban la protección de las personas consumidoras, ya que eliminaban o mutilaban importantes contenidos del proyecto consensuado.

Lo anterior generó el total rechazo ciudadano, que se manifestó a través de los diferentes medios de comunicación; asimismo, las organizaciones sociales exigimos a la Asamblea Legislativa el respeto al proyecto consensuado y su pronta aprobación. A partir de lo cual, se abrió nuevamente la discusión en la Comisión de Economía y Agricultura, que inicialmente se tornó difícil por la intransigencia de la fracción de ARENA en aprobar beneficios a favor de los consumidores como la inversión de la

carga de la prueba, la gratuidad en el arbitraje y en los peritajes, la regulación a la publicidad, entre otros contenidos.

La presión nacional e internacional fue tal, que ARENA tuvo que retroceder, lo que le permitió a la Comisión de Economía y Agricultura recobrar el consenso en la reunión del 17 de agosto, lo que fue el impulso final para la aprobación de la nueva ley el pasado 18 de agosto. Con este acontecimiento, el país logra la aprobación de una nueva Ley de Protección al Consumidor, luego de 9 años y medio de vigencia del marco jurídico actual. Contando con el respaldo unánime de todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa.

Considerando que la nueva legislación representa importantes avances para una mejor protección legal de los consumidores, las organizaciones sociales, instituciones académicas y profesionales del derecho presentes, **solicitan al Señor Presidente de la República que sancione y mande a publicar de inmediato el decreto legislativo número 776, a fin de lograr la vigencia de la nueva Ley de Protección al Consumidor.**

Entre las Instituciones académicas, organismos sociales y profesionales del derecho participantes en esta iniciativa se encuentran:

- Departamento de Derecho de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)
- Centro para la Defensa del Consumidor (CDC)
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA)
- Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES)
- Centro de Estudios e Investigación Jurídica de El Salvador (CEIJES)
- Comité de Protección a los Consumidores de San Ramón, Mejicanos
- Secretaria de Protección al Consumidor de Mejicanos (SEPROCOME)

- Unidad de Defensa de los Consumidores de Puerto El Triunfo
- Comité de Voluntarios para la Protección y Defensa de los Consumidores de Tacuba
- Comité de Consumidores de Apopa
- Comité de Consumidores de Zacatecoluca (CCZ)
- Comité de Contraloría de Consumidores y Usuarios de Soyapango (CCUS)
- Comité para la Defensa del Consumidor de Santa Elena
- Consumidores en Acción Santa Ana
- Comité de Vigilancia y Defensa para los Consumidores de Ilopango
- Comité de Defensa de los Consumidores de San Antonio Abad
- Comité pro mejoramiento del agua de San Rafael Cedros
- Comité de Consumidores en Acción de Cuscatancingo
- Mesa Ciudadana por el Derecho al Agua de Santiago Texacuangos
- Consumidores Organizados de Tonacatepeque.

La nueva Ley de Protección al Consumidor fue aprobada en la noche de este 18 de agosto, contando con el respaldo de los 78 diputados y diputadas presentes en la Asamblea Legislativa ; “La nueva ley goza de un buen nivel de consenso, porque en el proceso de formulación se han retomado insumos de la propuesta gubernamental, así como de la propuesta presentada por las organizaciones sociales; eso ha permitido la creación de una normativa que mejora significativamente la protección legal de los consumidores en El Salvador”, dijo Armando Flores, Director Ejecutivo del CDC.¹⁵⁵

Las principales razones para cambiar la actual Ley de Protección al Consumidor fueron las siguientes:

- 1) Según lo que establece la normativa actual, la entidad gubernamental no tiene los recursos y potestades (“dientes”) para cumplir con la protección efectiva al consumidor. Además, carece de autonomía.

¹⁵⁵ cdcentral@cdc.org.sv

- 2) La Ley actual no considera todos los derechos básicos de las personas consumidoras.
- 3) Las regulaciones sobre la calidad, inocuidad, pesa y medida de los productos son limitadas.
- 4) La protección contractual es frágil.
- 5) Los consumidores de productos usados o reconstruidos están desprotegidos.
- 6) La regulación de la publicidad engañosa es insuficiente.
- 7) El procedimiento de atención y resolución de reclamos es engorroso e ineficaz.
- 8) La posibilidad de obtener devoluciones e indemnizaciones es difícil.
- 9) No se contemplan regulaciones específicas para la protección del consumidor de servicios públicos.
- 10) El régimen sancionatorio, es un aliciente para continuar violando la ley, al contar con resultados ineficaces.

A partir de lo antes señalado, los cambios efectuados en la nueva Ley de Protección al Consumidor establecidos en el decreto 776 son los siguientes:

- Sustitución de la actual Dirección de Protección al Consumidor (DPC) por una entidad autónoma, independiente, integrada por personas propuestas por la sociedad civil, el gobierno y el sector privado (Art.1 N.L.P.C)
- Reconocimiento y protección de otros derechos, como por ejemplo, la educación, constitución de asociaciones de consumidores, acceso a medios jurisdiccionales y administrativos para la protección de sus derechos, la efectiva prevención de violaciones, la reparación de los daños sufridos, la participación, representación, y consulta a asociaciones de la sociedad civil entre otros;(Art.4 literal d, h, k; 161 al 164 N.L.P.C)

- Establecimiento de mecanismos administrativos, judiciales y extrajudiciales, ágiles, gratuitos y eficientes para la resolución de conflictos, garantizando el acceso a la justicia para las personas consumidoras; (Art.4 literal h)
- Mayor protección contractual, determinando prohibiciones sobre cláusulas contractuales que lesionen el interés del consumidor y definiendo reglas de interpretación favorables al consumidor; (Art. 17 Y 22 N.L.P.C)
- Definición de la publicidad falsa y engañosa para su eficaz regulación;(Art.31 N.L.P.C)
- Establecimiento de régimen claro y ejemplarizante de infracciones y sanciones (Art.40 al 55 N.L.P.C)
- Establecimiento de derechos y obligaciones que proteja a los consumidores de bienes con deficiencias usados o reconstruidos (Art.32 N.L.P.C)

2.3 BASE CONCEPTUAL

2.3.1 CONCEPTOS DOCTRINALES

Capitalismo: Formación económico – social que siguió al feudalismo; es el último régimen basado en la explotación. Bajo el capitalismo la sociedad se divide en dos clases fundamentales: burguesía y proletariado. La obtención de plusvalía mediante la explotación del trabajo asalariado constituye la ley económica del capitalismo.

Crecimiento Económico: El proceso continuo de incremento de la capacidad, productiva de la economía y por ende el incremento del ingreso nacional.

Competencia: En términos económicos, competencia es una forma de mercado, un proceso o una actividad. El concepto se emplea en su sentido técnico para clasificar las

condiciones de mercado según el grado de control que sobre los precios posean los productores o consumidores.

Concesión: Privilegio que da el Estado de explotar algo.

Crisis: Fase grave por la cual pasa un negocio, una industria o la economía de un país, a consecuencia de hechos que han alterado el curso normal de tales negocios, industria o la economía, o bien a causa de una administración o gobiernos inadecuados.

Empresa Privada: Actividad económica privada que se organiza con fines de lucro privado a diferencia de la actividad económica del gobierno o empresa pública.

Estado social: término que designa el conjunto de instituciones y estructuras del Estado comprometido con la igualdad y la seguridad social. Casi todos los países del entorno europeo son Estados sociales de derecho y, por tanto, comprometidos con los objetivos del Estado social

Empresa Pública: Actividad económica realizada por el Estado individualmente o a través de una economía mixta.

Empresas Multinacionales: Son exactamente aquellas que han logrado mayor grado de control monopólico del mercado interno de sus países y son aquellas más concentradas excepto raras excepciones, de las empresas que ya se formaron en función del mercado internacional.

Globalización: Es la libre movilización de los bienes y servicios, los capitales y el trabajo en todo el mundo.

Imperialismo: Último estadio en el desarrollo del capitalismo. Se llama imperialismo al capitalismo monopolista, pues el más característico de sus rasgos es la dominación de los monopolios.

Liberalismo: Liberalismo, doctrinario económico, político y hasta filosófico que aboga como premisa principal por el desarrollo de la libertad personal individual y, a partir de ésta, por el progreso de la sociedad. Libre competencia y ausencia de restricciones y regulaciones por parte del Estado en las actividades económicas.

Mercado: cualquier conjunto de transacciones o acuerdos de negocios entre compradores y vendedores. En contraposición con una simple venta, el mercado implica el comercio regular y regulado, donde existe cierta competencia entre los participantes

Modernización del Estado: Es sinónimo de creación del Estado mínimo, como reducción estratégicamente selectiva del papel externo (exógeno a la economía) y dependiente que debería tener el Estado.

Monopolio: Es la condición que existe cuando hay un solo control, sobre la oferta de un producto que permite su colocación a un precio que rendirá al máximo provecho.

Oligopolio: Es un tipo de mercado, en el cual es relativamente alto el grado de concentración o sea que un número pequeño de empresas tienen a su cargo una gran parte de la producción, empleo, etc.

Política Económica: Conjunto de medidas y acciones llevadas a cabo por el Estado para fomentar, regular, modificar, restringir o prohibir determinadas actividades económicas.

Privatización: Es la transferencia parcial o total de la propiedad y /o del control administrativo de las empresas y otros activos productivos en manos del Estado, al sector privado.

Subsidio: Donación o transferencia de dinero gubernamental hecho a las industrias para aumentar sus ingresos, bajar o nivelar los precios de sus productos o para alentar las exportaciones.

Suministro: Provisión, por lo común con carácter regular y en calidad importante.

2.3.2 CONCEPTOS CONSTITUCIONALES

Consumo: Los gastos totales en bienes y servicios en una economía, los cuales se han ejecutado dentro de un período especificado, generalmente un año. Estos gastos, no sólo incluyen el consumo de bienes y servicios sino también materias primas utilizadas en los procesos de producción.

Consumidor o Usuario: Toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice, disfrute o reciba bienes o servicios de cualquier naturaleza, resultado de una transacción comercial.-

Contrato de Adhesión: Es aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor de bienes y servicios, sin que el usuario o consumidor pueda discutir o modificar sustancialmente su contenido.-

Derechos Fundamentales: Sistema valorativo que permite desde el punto de vista político la integración material de la comunidad estatal, desde el punto de vista jurídico la legitimación del orden estatal, y son la base funcional de la democracia.-

Desarrollo Económico: El desarrollo no es una etapa ni una situación, sino un proceso, un fenómeno de propagación y evolución de la economía que conduce por condiciones que es preciso estudiar a resultado distinto en áreas geográficas diferentes. El desarrollo

es el proceso de crecimiento total por habitante y de los ingresos de un país, acompañado de cambios fundamentales en la estructura de su economía.

Denuncia: acto de poner en conocimiento del funcionario competente la comisión de un hecho delictuoso, sujeto a acción pública, del que se hubiera tenido noticia por cualquier medio.

Indemnización: Es el derecho de todos a recibir una reparación adecuada por todo daño o perjuicio provocada por informaciones falsas, artículos de mala calidad o adulterados e incluso servicios insatisfactorios.

Interés Social: bienestar social e interés general dentro de un régimen económico, en la práctica se reduce al derecho de las mayorías a satisfacer sus necesidades materiales básicas como: habitación, vestido, alimentación, salud y educación.

Proveedor: Toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución, comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores, como resultado de una transacción comercial.

Productos y servicios esenciales: Son aquellos alimentos, artículos y servicios incluyendo los públicos, que satisfagan las necesidades básicas de la comunidad.

Producción: creación y procesamiento de bienes y mercancías, incluyéndose su concepción, procesamiento en las diversas etapas y financiación ofrecida por los bancos. Se considera uno de los principales procesos económicos, medio por el cual el trabajo humano crea riqueza.

Publicidad Engañosa: Todo tipo de información o comunicación de carácter comercial en que se utilicen textos, diálogos, sonidos, imágenes o descripciones que directa o

indirectamente, incluso por omisión, pueda inducir a engaños, errores o confusiones al usuario o consumidor.

Servicio Público: Son aquellas actividades de la administración pública o particular, las cuales brindan una serie de condiciones necesarias para impulsar el desarrollo y bienestar individual de la población, a través de la satisfacción de necesidades de orden primario.

2.3.3 CONCEPTOS DE APLICACIÓN PRÁCTICA

Cobros sin servicio: son aquellos efectuados por los operadores sin que efectivamente el servicio se esté utilizando o se haya utilizado.

Descentralización de mercado: es aquella que transfiere funciones y responsabilidades hacia el sector privado, liberando al gobierno central de su rol como empresario o interventor de la economía

Empresa: Unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos.

Infracciones: Trascusión, violación o quebrantamiento de alguna Ley, pacto o tratado con la obligación de resarcir los daños o perjuicios ocasionados.

Operador: Persona que se ocupa de establecer las comunicaciones no automáticas de una central telefónica

Prácticas abusivas: éstas representan un alto porcentaje, y se definen como aquellas que se ejecutan excediéndose en las facultades que poseen y sin cumplir los requisitos establecidos por la ley, afectando los derechos de los usuarios consumidores.

Telecomunicaciones: tipo de comunicación telegráfica, telefónica o radiotelegráfica, entre una estación transmisora y otra receptora

Tarifas: tabla o catálogo de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por alguna cosa o trabajo.

CAPITULO III

METODOLOGIA

3.1 SISTEMA DE HIPOTESIS

3.1.1 HIPOTESIS GENERAL.

Objetivo General: analizar el papel fiscalizador del Estado ante las violaciones de los derechos de los consumidores cometidos por TELECOM, en la prestación del servicio de telefonía fija

Hipótesis General: a violación del derecho constitucional de protección al consumidor se debe al carácter omisivo del Estado, ante las violaciones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
<p><i>Derecho de protección al consumidor: Es un sistema global de normas, principios, instituciones e instrumentos de implementación, consagrados por el ordenamiento jurídico a favor del consumidor, para garantizarle en el mercado una posición de equilibrio en sus relaciones con los empresarios</i></p>	<p><i>Derecho de protección al consumidor: Se dice que es el derecho que tutela la relación entre el proveedor y el consumidor o usuario para mantener un equilibrio económico de la sociedad</i></p>	<p><i>El Estado como principal garante para el cumplimiento de dicho derecho</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Globalización</i> ❖ <i>Modernización</i> ❖ <i>Privatización</i> ❖ <i>Seguridad jurídica</i> 	<p><i>Violación al derecho constitucion al de protección al consumidor</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Oligopolios</i> ❖ <i>Faltas de Libre competencia</i> ❖ <i>Cobros indebidos</i> ❖ <i>Incumplimiento de oferta</i> ❖ <i>Publicidad engañosa.</i>

3.1.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

Hipótesis Especifica 1 : *Las violaciones a los derechos de los consumidores por parte de la empresa TELECOM, se deben a los vacíos legales que tienen las leyes que regulan las telecomunicaciones*

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
<p><i>Vacíos legales: Término jurídico que indica que existen problemas que no pueden ser subsumidos en una norma por falta de imprevisión y que en su aplicación se han de salvar por la aplicación analógica de otras leyes los principios generales del derecho y la equidad.</i></p>	<p><i>Vacíos legales: Dicese de aquellas situaciones no reguladas por la normativa legal que provocan conflictos a la hora de su aplicación</i></p>	<p><i>Vacíos legales que tienen las leyes que regulan las telecomunicaciones</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Falta de previsión</i> ❖ <i>Falta de voluntad del legislador</i> ❖ <i>Procesos ineficaces</i> 	<p><i>Violaciones a los derechos de los consumidores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Publicidad engañosa</i> ❖ <i>Cobros ilegales</i> ❖ <i>Cobros indebidos</i> ❖ <i>Incumplimiento de la oferta</i>

Hipótesis Específica 2: *La nueva Ley de Protección al Consumidor constituye una mejor garantía para el cumplimiento de los derechos del consumidor, por que contiene una regulación mas amplia en cuanto a los mecanismos de protección*

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
<p><i>Protección al consumidor:</i></p> <p><i>Garantía de carácter constitucional con la que cuentan las personas naturales y jurídicas que adquieran, utilicen, o reciban bienes o servicios de cualquier naturaleza resultado de cualquier transacción comercial</i></p>	<p><i>Ley de Protección al consumidor</i></p> <p><i>Conjunto de normas que resguardan los derechos de los consumidores frente a las posibles infracciones que puedan cometer los empresarios.</i></p>	<p><i>Ley de protección al consumidor</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Régimen sancionatorio</i> ❖ <i>Régimen de infracciones y sanciones acorde a las garantías constitucionales y en respeto al Principio de Legalidad</i> 	<p><i>Derechos de los consumidores</i></p>	<p><i>-Defensoría del consumidor</i></p> <p><i>-Mejor desarrollo del mandato constitucional</i></p> <p><i>-Incluye la fiscalización de los servicios gubernamentales</i></p> <p><i>-Incluye protección en bienes usados</i></p>

Hipótesis Específica 3: *El ente regulador estatal de telecomunicaciones incumple con su mandato constitucional al no controlar las tarifas mas adecuadas en beneficio del consumidor o usuario, por no contar con las herramientas jurídicas necesarias y poder sancionatorio para hacerlo*

Definición Conceptual	Definición Operacional	Variable Independiente	Indicadores	Variable Dependiente	Indicadores
<p>Telecomunicaciones:</p> <p>Tipo de comunicación telefónica, telegráfica o radio telegráfica entre una estación transmisora y otra receptora</p>	<p>Ente regulador:</p> <p>Entidad de carácter público encargada de fiscalizar la prestación de un servicio que es recibido por una mayoría de habitantes.</p>	<p>El ente regulador estatal de telecomunicaciones (SIGET)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Violación de las tarifas telefónicas ❖ Pasividad ante las violaciones de los derechos del consumidor. 	<p>Tarifas telefónicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Cobros excesivos ❖ Cobros ilegales

3.2 MÉTODO

Para la mejor realización de nuestro tema objeto de estudio se especifica que el método mas apropiado a utilizar es el método científico ya que con éste se comprobarán las teorías en que se fundamenta nuestra investigación.

El objetivo del método científico es establecer unos criterios seguros que nos permitan distinguir entre lo que es ciencia y lo que se presenta como científico sin serlo y, con ello, poder fijar la superioridad epistemológica de la ciencia sobre otras formas de conocimiento.

En dicho método, se establecen una serie de momentos y reglas que deben seguirse en cada caso. No obstante, cabría distinguir por un lado un método general que sirve de guía a todas aquellas disciplinas que aspiren a la categoría de científicas y, por otro, unos métodos particulares o tácticas diferenciadas en función del objeto y complejidad de estudio. Hay que indicar que *"método", en sentido propio, es aquel conjunto de operaciones teóricas, lógico - epistemológicas y procedimentales que permiten validar o justificar las teorías científicas.*¹⁵⁶

¹⁵⁶ <http://server2.southlink.com.ar/vap/metodo.htm>

3.3 NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN

Para la ejecución de nuestra investigación se llevará a cabo el uso de un nivel analítico y descriptivo. En cuanto al analítico es de mucha importancia en la investigación, por que ayudará a percibir los factores que influyen en la violación a dicho derecho, asimismo, la interpretación, obteniendo como resultado respuestas, la adquisición de conocimientos nuevos que reflejen un nivel seguro e infalible.

Además en el nivel descriptivo se tendrá como punto de referencia la observación, ésta se utiliza para recolectar los datos necesarios para el estudio. La observación es un método clásico de investigación científica; además, es la manera básica por medio de la cual obtenemos información acerca del mundo que nos rodea.

Entre las ventajas de la observación, tenemos que determinada conducta se describe en el momento exacto en que está ocurriendo, para el caso nuestro, los consumidores realizan actos de consumo del servicio de telefonía, por lo que el método es imprescindible.

Además, las observaciones se pueden realizar independientemente de que las personas estén dispuestas a cooperar o no, a diferencia de otros métodos en los que sí necesitamos de la cooperación de las personas para obtener la información deseada

Determinar la naturaleza de la investigación es de suma importancia para el investigador, ya que por medio de este se dan los parámetros para analizar, describir, comprobar, explicar, precisar y llegar finalmente a una conclusión.

.

3.4 UNIVERSO MUESTRA

En nuestro proyecto las fuentes de datos pueden ser personas, situaciones o hechos que se observan directamente, o materiales bibliográficos de diversa naturaleza. En general, toda investigación puede considerarse como una búsqueda de los datos apropiados que permitan resolver ciertos problemas de conocimiento. Estos datos son obtenidos a través de un conjunto de unidades que constituyen el universo relevante para la investigación, para esto tomamos en cuenta las siguientes definiciones:

- **UNIVERSO**

Las llamamos unidades de datos y, a su conjunto, a la suma de todas las unidades, se le da el nombre de universo o población. Podríamos decir que universo es, entonces, el conjunto de todas las cosas que concuerdan con una determinada serie de especificaciones.¹⁵⁷

- **POBLACIÓN**

Personas o elementos cuya situación se está investigando, es decir que la población se refiere a la totalidad de los elementos, que poseen las principales características objetos de análisis y sus valores son conocidos como parámetros.¹⁵⁸

- **MUESTRA**

Una muestra es un conjunto de unidades, una porción del total, que nos representa la conducta del universo en su conjunto.

Una muestra, en un sentido amplio, no es más que eso, una parte del todo que llamamos universo y que sirve para representarlo. Sus conclusiones son

¹⁵⁷ www.metodologia-unmsm.com/clases/13

¹⁵⁸ Mario Tamayo Tamayo (1996), Diccionario de la Investigación Científica, Editorial LIMUSA, Noriega, Editores. Pág. 165

susceptibles de ser generalizadas al conjunto del universo, aunque para ello debamos añadir un cierto margen de error en las proyecciones

- **FÓRMULA**

Representación convencional mediante un sistema de símbolos de relaciones, procesos o estructuras cualesquiera que sean, organizado de una manera determinada.¹⁵⁹

- **UNIDAD DE ANÁLISIS**

Son los elementos del universo en que se medirán o estudiarán las variables de interés.¹⁶⁰

- **DATOS**

Proposición singular existencial o postulados que se acepta para el planteamiento de un problema. Enunciados confirmados por la hipótesis.¹⁶¹

De acuerdo con lo antes mencionado y en correspondencia a la naturaleza de la investigación el Universo Muestra tendrá carácter probabilística; el espacio en que se realizará el muestreo serán los usuarios de la empresa TELECOM de la ciudad de San Miguel, que se tomará como parámetro para el desarrollo de la investigación

¹⁵⁹ *Ibíd.* Pág. 208

¹⁶⁰ www.metodologia-unmsm.com/clases/13

¹⁶¹ MM Rosental y P Fludin, **Diccionario Filosófico** (2003). Pág. 195

3.5 TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN

La técnica es indispensable en el proceso de la investigación científica, ya que integra la estructura por medio de la cual se organiza la investigación, la técnica pretende los siguientes objetivos: Ordenar las etapas de la investigación, aportar instrumentos para manejar la información, llevar un control de los datos, orientar la obtención de conocimientos.

En cuanto a las técnicas de investigación, se estudiarán dos formas generales: técnica documental y técnica de campo.

La *técnica documental* permite la recopilación de información para enunciar las teorías que sustentan el estudio de los fenómenos y procesos. Incluye el uso de instrumentos definidos según la fuente documental a que hacen referencia.

La *técnica de campo* permite la observación en contacto directo con el objeto de estudio, y el acopio de testimonios que permitan confrontar la teoría con la práctica en la búsqueda de la verdad objetiva.

3.5.1 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

El objetivo de la investigación documental es elaborar un marco teórico conceptual para formar un cuerpo de ideas sobre el objeto de estudio.

Con el propósito de elegir los instrumentos para la recopilación de información es conveniente referirse a las fuentes de información.

Fuentes primarias de información

Estas fuentes son los documentos que registran o corroboran el conocimiento inmediato de la investigación. Incluyen Constitución de la República, leyes secundarias, Directrices de la ONU, libros, informes técnicos y estadísticos.

Fuentes secundarias de información

Este renglón incluye las enciclopedias, los anuarios, manuales, almanaques, las bibliografías y los índices, entre otros; los datos que integran las fuentes secundarias se basan en documentos primarios.

- **Ficha bibliográfica.** Por lo común es una tarjeta de 14 x 8 cm. En ella se anotan los datos correspondientes a la obra y el autor, preferentemente con base en un código internacional.

-**Ficha de trabajo.** Tiene relevancia especial en la tarea de investigación. Su construcción debe ser creativa. Es el fruto de la reflexión, el análisis, la síntesis y la crítica. Por lo general se presentan en tarjetas de 21 x 13 cm. Para una mejor conservación se pueden enmarcar y también hacer en hojas de papel con las medidas anteriores.

-**Citas.** La investigación documental implica plasmar el contenido, utilizando el mismo código de las fichas de trabajo. Las referencias hacen más veraz y serio el trabajo realizado; las citas pueden hacerse dentro del texto y anotarse al pie de la página, o bien, al final de la obra o del capítulo, como "notas de texto".

-**Notas de pie de página.** Los objetivos de las notas de pie de página son: Citar referencias bibliográficas o fuentes de información, ampliar explicaciones, aclarar o corregir, sugerir al lector nuevas posibilidades de búsqueda.

3.5.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN DE CAMPO

En la técnica de campo nos valdremos de instrumentos como los siguientes:

Entrevista. La entrevista es una pesquisa o averiguación en la que se emplean cuestionarios para conocer la opinión pública. Consiste en el acopio de testimonios orales y escritos de personas vivas. En la investigación de campo, para la recopilación de información pueden utilizarse las entrevistas, los cuestionarios y el muestreo, entre otros. La entrevista es una de las técnicas más usuales en ciencias sociales. Puede definirse como la relación que se establece entre el investigador y los sujetos de estudio.

Puede ser individual o grupal, libre o dirigida; en nuestra investigación esta se realizará a representantes de: TELECOM, Dirección General de Protección al Consumidor (DPC), Centro para la defensa del consumidor (CDC) y de la Superintendencia General de Telecomunicaciones (SIGET).-

Encuesta: Es un instrumento para recolección de información, que es llenado por el encuestado y esta puede estar esquematizada con *preguntas cerradas* a las que sólo permiten una opción para contestar, y *abiertas* a las que dejan plena libertad para responder.

La encuesta que utilizaremos será con preguntas cerradas y algunas abiertas las cuales se dirigirán a los usuarios del servicio de telefonía prestado por la empresa TELECOM en la ciudad de San Miguel.

PARTE II

INFORME DE LA INVESTIGACIÓN

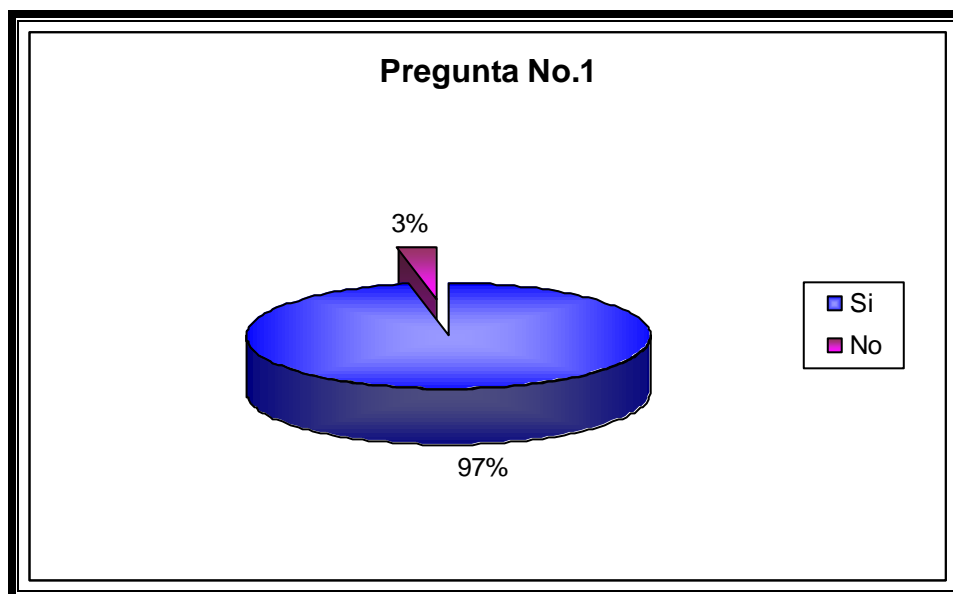
CAPITULO IV
INTERPRETACION Y ANALISIS
DE RESULTADOS

4.1 PRESENTACION Y DESCRIPCION DE RESULTADOS

4.1.1 RESULTADO DE ENCUESTA

CUADRO 1

Posee línea telefónica fija		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	97	0.97
No	3	0.03
Total	100	100



El mundo estaba habituado al envío de mensajes utilizando el cableado telegráfico, por medio del código Morse, y hacer que la voz humana surgiera de un alambre pareció cosa de magia negra. Hoy el teléfono es cosa corriente y una máquina indispensable para la vida moderna.

El teléfono se constituye hoy en día en el más efectivo medio de comunicación a distancia, gracias principalmente a los grandes avances tecnológicos que han transformado este sector y abierto un sin fin de probabilidades.

Las telecomunicaciones se han convertido en un satisfactor de necesidades cotidianas de un importante número de habitantes y corporaciones de este planeta.-

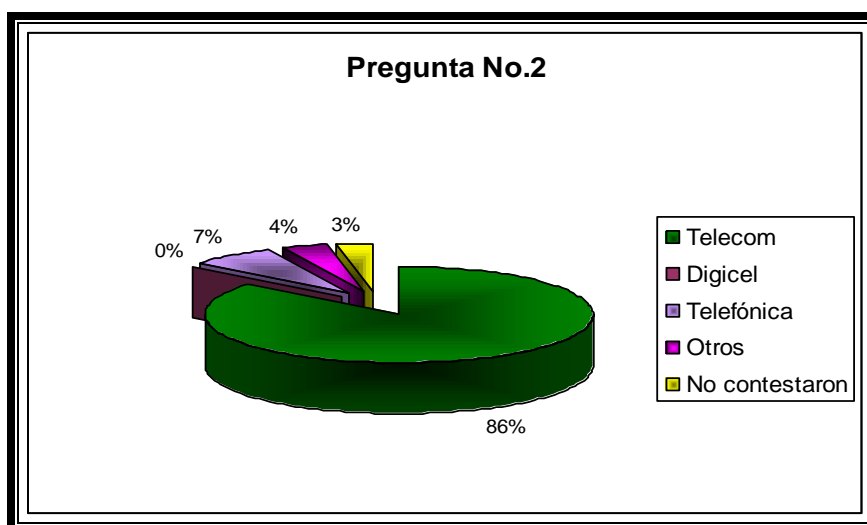
De conformidad al art. 101 Inc. 1 CN, el Estado está obligado a promover el desarrollo económico y social, es decir que el estado velará porque se cumplan las mejores condiciones para asegurar a sus habitantes una existencia digna, con ello la prestación de servicios públicos como la telefonía.

En el presente gráfico se muestra que de las 100 personas encuestadas el 97% posee línea fija y únicamente el 3% no posee línea fija, de acuerdo a estos datos se puede constatar la pasividad de la telefonía, ya que es un gran sector poblacional que cuenta con este servicio, por lo que es de considerarse como un tema de suma importancia.-

Es de hacer notar, que si bien es cierto, existe un gran porcentaje de usuarios de telefonía fija actualmente, no significa que el mercado esté cubierto en su totalidad, pues la demanda no está satisfecha por completo, ya que todavía hay sectores que requieren este servicio como las nuevas viviendas y proyectos en construcción, lo que quiere decir, que este problema va en incremento y requiere de soluciones que se arraigan a la raíz del asunto; tomando en cuenta que habrán nuevos usuarios que necesitarán del servicio y que estarán expuestos a sufrir cualquier abuso.-

CUADRO 2

Compañía que le brinda el servicio de telefonía fija		
Opciones	Fa%	Fr%
TELECOM	86	0.86
TELEFÓNICA	7	0.07
DIGICEL	0	0.00
OTROS	4	0.04
NO CONTESTARON	3	0.03
TOTAL	100	100



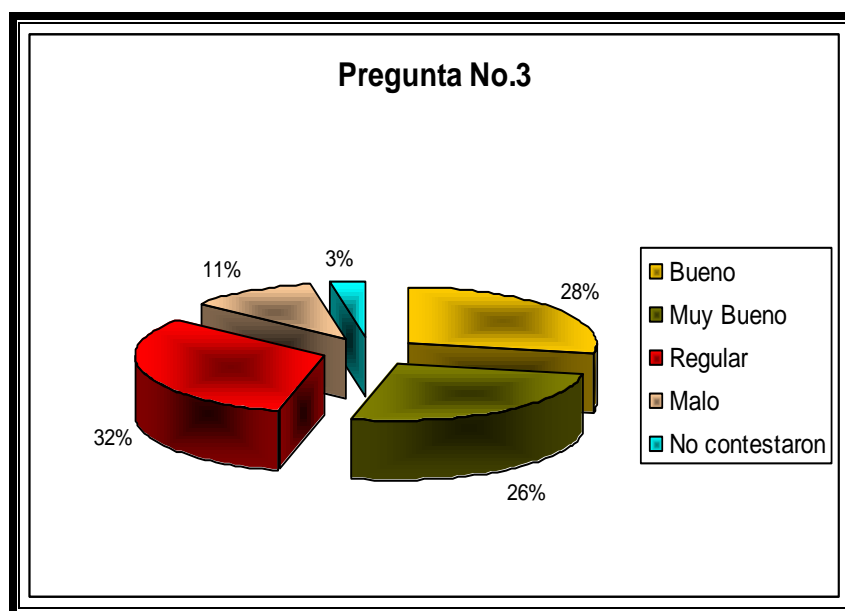
Es importante recalcar cuán importante y beneficioso es la comunicación a nivel mundial, y como el avance tecnológico permite traspasar fronteras y kilómetros con fines económicos, sociales y culturales; así avanza la concentración del capital mundial en un grupo de potencias que son enriquecidas por los países menos desarrollados, los cuales acrecientan el patrimonio de aquéllos, ya que los mercados son controlados por las empresas extranjeras y de esta manera los sectores claves de la industria local se desarrollan, no de acuerdo a las necesidades de cada país o región en desarrollo, sino con la estrategia global del capital internacional.-

Dentro de esta constitución de compañías transnacionales, que tienen una fuente de fuerza de trabajo supremamente barata, algunas de ellas establecidas en nuestro país, se muestran como opciones en la respuesta a la pregunta de que compañía le brinda el servicio de telefonía.- De acuerdo al Art.110 Inc.2 CN en nuestro país quedan prohibidas las prácticas monopolísticas, con el fin de garantizar la libertad empresarial y proteger al consumidor, en el caso de la telefonía es un mercado que en el país se ve conformado por tres empresas transnacionales que son las que manejan este servicio, y que sus actividades se ven normadas por la Ley de Telecomunicaciones, disposiciones que son aplicadas y que velan por su cumplimiento la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones según el Art.1 de dicha Ley.- De las 100 personas encuestadas, un 86% contestó que la compañía que le brinda el servicio de telefonía fija es TELECOM, y solamente un 7% posee su línea fija con TELEFONICA, un 4% con otras compañías y un 3% no contestó por no poseer línea fija.- Con lo cual queda evidenciado que en el mercado de telefonía fija en el país, existe un monopolio que es manejado por TELECOM, con una mayor cantidad de usuarios de ese servicio. Situación que crea expectativas, en el sentido que dentro de pocos años habrá nuevos usuarios que irá aumentando el mercado cubierto por TELECOM.-

Tomando en cuenta que TELECOM al entrar al mercado salvadoreño dentro de su contrato con el gobierno de El Salvador, se establecieron condiciones que estipulaban que el mercado de telefonía fija de ANTEL pasaría automáticamente a sus manos, mientras que las demás compañías entrarían a funcionar al país solamente con telefonía móvil.-

CUADRO TRES

Calidad con que recibe el servicio telefónico		
Opciones	Fa%	Fr%
Bueno	28	0.28
Muy bueno	26	0.26
Regular	32	0.32
Malo	11	0.11
No contestaron	3	0.03
TOTAL	100	100



La privatización de las telecomunicaciones es importante en el actual proceso de globalización, porque se considera de beneficio para el país, ya que la globalización se fundamenta en gran medida en el desarrollo de las telecomunicaciones, las cuales facilitan las transacciones de los agentes económicos en diferentes partes del mundo. Por otra parte se dice que la privatización es como una herramienta que se puede utilizar para mejorar la cobertura y calidad de una gama de servicios de vital importancia para El Salvador, lo cual representaría una mejor prestación a la población y poder competir a nivel internacional.-

En lo que respecta a la telefonía, se trata de conocer la percepción ciudadana acerca del servicio que prestan dichas empresas, para determinar si se ha mejorado la cobertura y calidad que se pretende con dicha privatización.

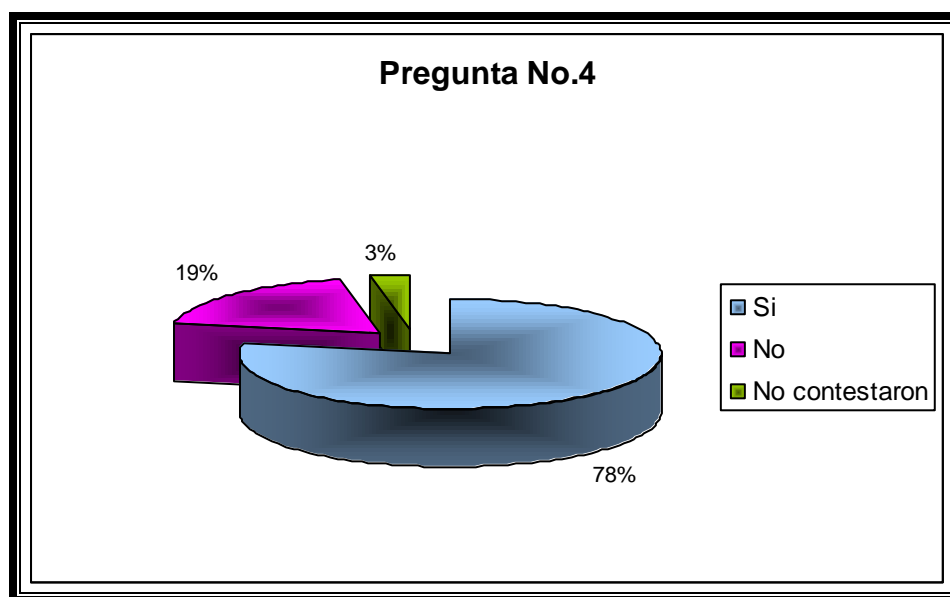
Todo esto en relación con el Art.101 CN en el cual se establece que el Estado promoverá el desarrollo económico y social, para lograr eso tendrá que incrementar y fomentar el sector productivo, pero al mismo tiempo proteger los intereses de los consumidores. Es de hacer notar que si el desarrollo de las telecomunicaciones significa un desarrollo económico para nuestro país, se espera ver que efectos son los que se están produciendo.

El cuadro demuestra que un 32% de las 100 personas encuestadas considera que es regular el servicio que le brinda la compañía, un 28% considera que el servicio es bueno, un 26% que es muy bueno, solo un 11% considera que es malo y un 3% no contestó por no poseer línea fija.-

Con esto queda establecido que es necesario que las compañías se preocupen por mejorar el servicio, ya que no se encuentra satisfecho por completo las expectativas del usuario, en un futuro se tendrá que revisar la estructura de funcionamiento de cada una de las empresas porque la demanda va creciendo.

CUADRO 4

Utilidad de la guía telefónica		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	78	0.78
No	19	0.19
No Contestaron	3	0.03
Total	100	100



Como parte de los servicios que encierra y como herramienta de comunicación se encuentra el directorio telefónico, el cual es necesario para la información que requiera el usuario, como un documento impreso que recopile la mayor cantidad de datos que estén a disposición del cliente, como un documento informativo sobre la modernización de las telecomunicaciones.-

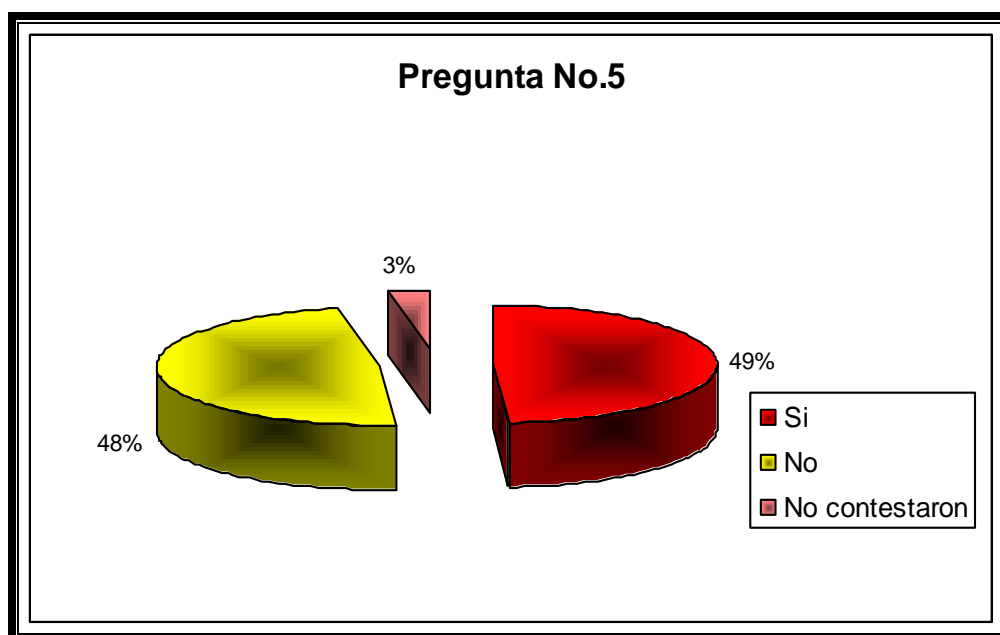
Se parte del Art.101 Inc.2 cuando se refiere a defender los intereses de los consumidores, encontramos incidencia en el hecho que todo usuario tiene derecho a poseer y tener acceso a un directorio telefónico para facilitar la utilización de dicho servicio, enmarcado siempre dentro de los derechos de los consumidores Art.7 L.P.C

El cuadro refleja que de las 100 personas encuestadas el 78% considera necesario y de gran utilidad la guía telefónica, solo un 19% considera que no es necesaria y un 3% no contestó por no poseer teléfono fijo.

Es de examinar la problemática que surge cuando en dichos directorios telefónicos, no se encuentra la información que se busca, esto conduce a los usuarios que recurran a la utilización de servicios que son cobrados, pudiendo ser sustituidos por herramientas más económicas como el directorio telefónico, es de valorar la causa que provoca esta situación y que eventualmente se haga un empleo más eficaz de la guía.

CUADRO 5

Victimas de Abuso por parte de las compañías		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	49	0.49
No	48	0.48
No Contestaron	3	0.03
Total	100	100



La privatización de ANTEL, obedece a las condiciones internacionales creadas y generalizadas por las compañías transnacionales. Las ventajas tecnológicas y económicas a escala de estas empresas son favorables, ya que opacan el desempeño de cualquier compañía estatal latinoamericana de telecomunicaciones. Pero como todo proceso nuevo y desconocido, plantea también riesgos e incertidumbres; la privatización no ha podido mejorar las condiciones de vida de la población salvadoreña, no quiere decir que la privatización de las telecomunicaciones en El Salvador sea negativo, lo que sucede es que la privatización puede significar una ventaja a un país y una desventaja para otro. Esto va a depender si la regulación logra un estricto control de precios y utilidades.

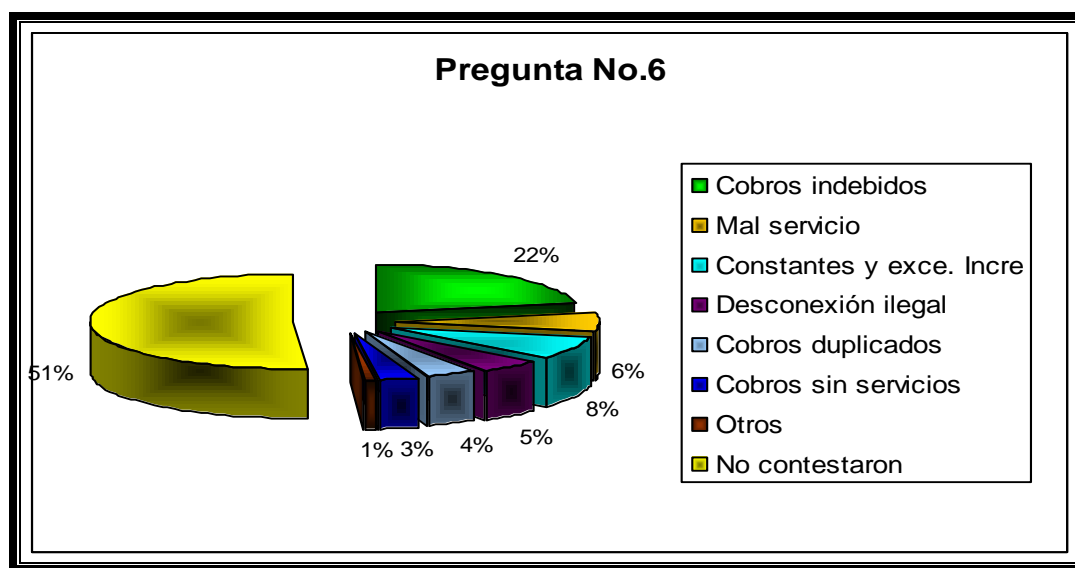
Y a esto se refiere o por lo menos es lo que pretende regular el Art.101 CN, en el sentido que el Estado dentro de su responsabilidad de defender los intereses de los consumidores, se compromete a crear una institución que vele por tal situación (DPC). Así mismo el art. 110 CN da lugar a la creación de un ente que regule y vigile el comportamiento de dichas empresas de telefonía (SIGET).

Es por eso que se trató de averiguar cuál es la actuación de dichas empresas en su relación con los usuarios, los resultados al preguntar si han sido victimas de abusos por parte de estas empresas son los siguientes: un 49% contestó que si y un 48% que no, y el 3% no contestó por no poseer línea fija.

Lo que se logra obtener con estos datos, es conocer la necesidad que se tiene de examinar la actuación de dichas empresas, en cuanto al servicio que están prestando, ya que los usuarios manifiestan que han sido victimas de abusos cometidos por dichas empresas que son determinados en la siguiente pregunta.

CUADRO 6

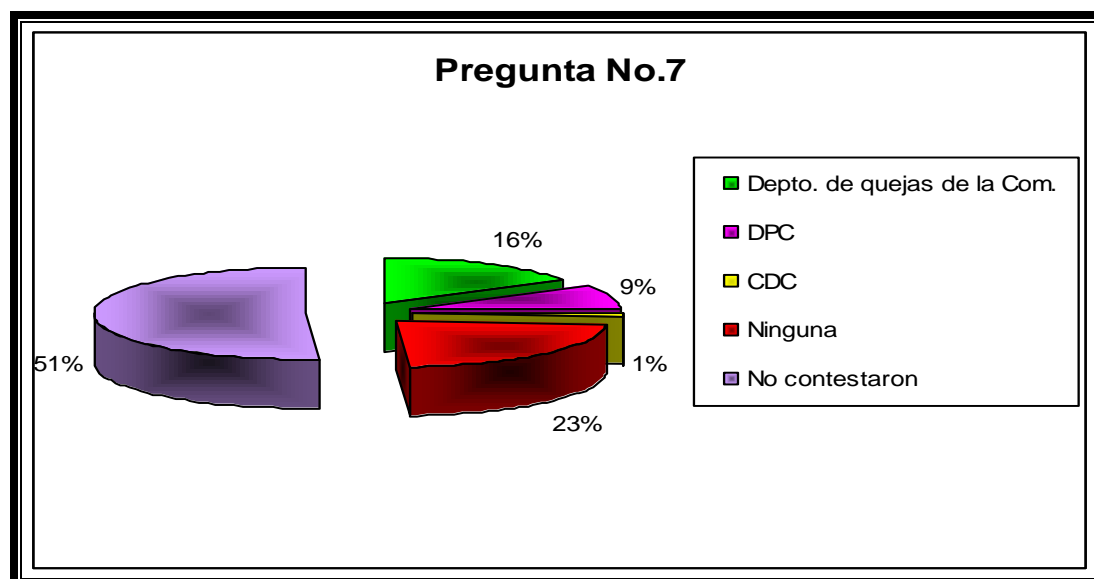
Tipos de problemas o abusos		
Opciones	Fa%	Fr%
Cobros indebidos	22	0.22
Mal servicio	6	0.06
Constantes y excesivos incrementos tarifarios	8	0.08
Desconexión ilegal	5	0.05
Cobros duplicados	4	0.04
Cobros sin servicio	3	0.03
Otros	1	0.01
No contestaron	51	0.51
TOTAL	100	100



El consumidor necesita protección no solo porque es el adquirente de los servicios, sino porque se le presupone una menor preparación jurídica, una necesidad de consumo y un menor nivel de poder de negociación. Así, las cosas en el ámbito de consumo la libertad de negociación propias de cualquier contrato se ven mermadas, lo que provoca crear responsabilidades jurídicas adecuadas. Por esa razón el art.101 CN dentro de su contenido incluye al consumidor como parte importante del desarrollo económico y que al mismo tiempo debe ser protegido; es así como la Ley de Protección al Consumidor (derogada) en su Art.16, 20, 21, 22 regula lo relativo a la prestación de servicios en que forma y calidad son ofrecidos al usuario, así como cuales son las acciones a tomar cuando estos no son prestados en la forma pactada, y en el Art.24 de la nueva Ley de Protección al Consumidor. De allí que se procedió a preguntar a las personas que contestaron que han sido víctimas de abusos por parte de las empresas telefónicas, sobre la clase de irregularidades de las cuales han sido objeto, de estas: 22 personas coincidieron que han sido objeto de cobros indebidos, 8 personas se quejan de los constantes y excesivos incrementos tarifarios, 6 personas sufrieron un mal servicio, 5 personas tuvieron problemas por desconexión ilegal, 4 de ellas por cobros duplicados, 3 por cobros sin servicio y una por otra clase de irregularidad; las otras 51 no contestaron esta pregunta, ya sea por haber contestado en forma negativa la pregunta anterior o por no poseer línea fija. Todos estos datos nos indican que los usuarios identifican los atropellos y abusos a los cuales son expuestos, lo cual significa que a medida transcurre el tiempo la gente toma conciencia e identifica todas estas irregularidades como una problemática seria, que requiere de una respuesta por parte del Estado.-

CUADRO 7

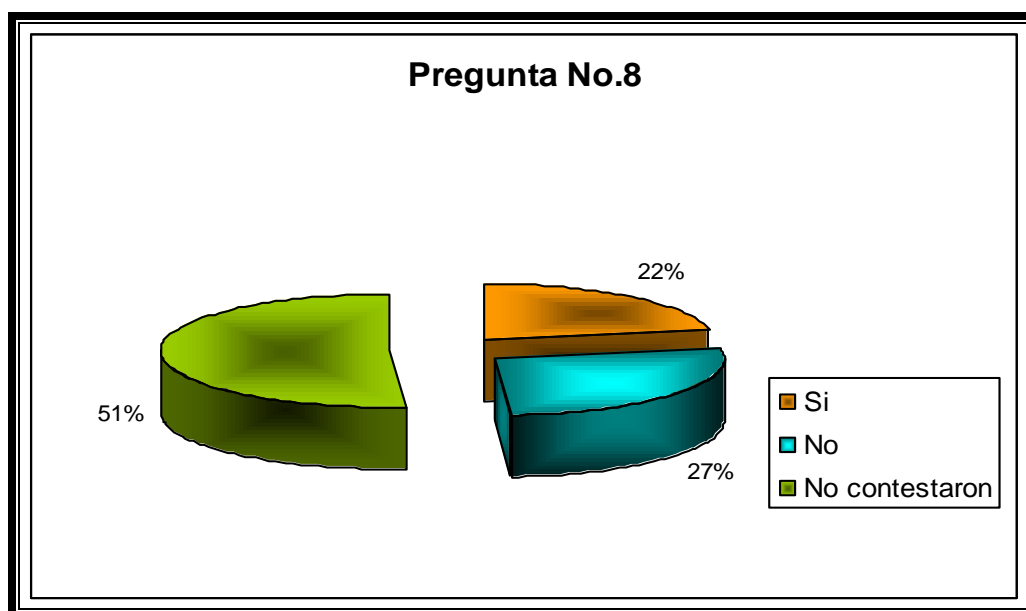
Acciones que se tomaron para resolver problemas		
Opciones	Fa%	Fr%
Departamento de Quejas de la Compañía	16	0.16
DPC	9	0.09
CDC	1	0.01
Ninguna	23	0.23
No contestaron	51	0.51
TOTAL	100	100



El sistema de protección al consumidor en El Salvador, se constituye fundamentalmente sobre la institucionalidad de la DPC ahora conocida como Defensoría del Consumidor, la cual representa una institucionalidad pública especializada en el tema, encargada de velar por el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y promover la libre competencia para garantizar precios justos al consumidor y remunerativos al productor y comerciante. En lo que respecta a la participación ciudadana, emerge un mecanismo privado para ejercer la defensa de los derechos de consumidor, iniciado por organizaciones sociales que desembocaron en la creación del Centro para la Defensa del Consumidor, el cual constituye actualmente el modelo institucional que sirve de base a la oficina Subregional de Consumer International para Centro América y el Caribe. Todo esto con el fin de darle cumplimiento al Art.101 CN, ya que con el funcionamiento de la DPC ahora Defensoría del Consumidor, el Estado pretende cumplir su responsabilidad frente al sector consumidor, en el sentido de defender sus intereses de cara al sector productivo y comerciante, es por eso que la Ley de Protección al Consumidor en su Art.4 da la facultad a la DPC para aplicar las disposiciones contenidas en dicha ley, con el objetivo de proteger al consumidor del fraude o abuso del mercado; así también lo establece el Art.1 de la nueva Ley de Protección al consumidor, el cual establece que su objeto es proteger los derechos de los consumidores a fin de procurar el equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores. El cuadro muestra los porcentajes sobre las acciones que tomaron para resolver el problema aquellas 49 personas, que manifestaron haber sido víctimas de abusos, resultando que: 23 personas no tomaron ninguna acción, 16 de ellas recurrieron al departamento de quejas de la compañía, 9 acudieron a la DPC y una al CDC. Lo cual evidencia la desconfianza que tienen los usuarios en el funcionamiento y la eficacia de las instituciones públicas, encargadas de velar por el cumplimiento de sus derechos.-

CUADRO 8

Obtuvieron resolución favorable		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	8	0.08
No	18	0.18
No Contestaron	74	0.74
Total	100	100



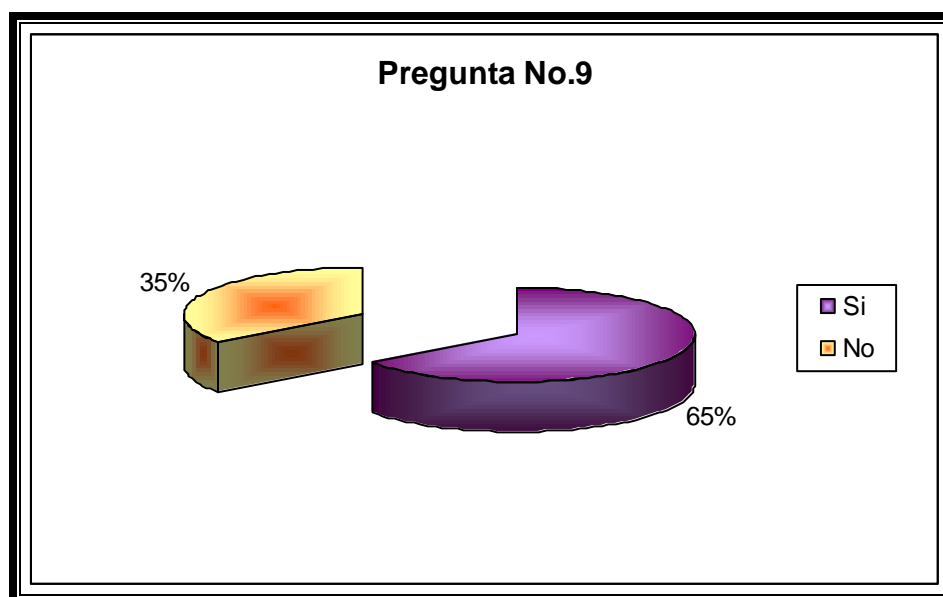
Dentro de la debilidad de la institucionalidad pública sobre la cual descansa el sistema de protección al consumidor, se encuentra la escasez de recursos destinados a su presupuesto, lo cual limita en la práctica la efectividad y eficiencia de los mecanismos que la ley le otorga para tutelar los derechos de los consumidores, además del alto grado de dependencia que a nivel operativo y a nivel político caracterizó el funcionamiento y toma de decisiones de la DPC, ya que se encontraba adscrita al Ministerio de Economía, situación que con la Defensoría del Consumidor se pretende superar, otorgándosele personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en lo administrativo y presupuestario; lo cual le permitirá y es la intención, actuar con agilidad y oportunidad en la respuesta a las situaciones de consumo en el mercado. De acuerdo al Art.6 Inc.5 CN se le reconoce a la persona el derecho de respuesta a cualquier petición, como una protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona; y al referirnos a los derechos fundamentales de la persona se encuentra el de los consumidores que de conformidad al Art.101 CN el Estado está obligado a protegerlos. Así el Art.98 de la Ley de Telecomunicaciones establece que la empresa que reciba una denuncia deberá contestar en el término de 30 días, de lo contrario operará el silencio administrativo a favor del usuario; asimismo el Art. 4 de la nueva Ley de Protección al Consumidor en sus literales h) y k) regula el derecho de todo consumidor a acceder a los órganos administrativos, vía judicial o a través de los distintos medios alternativos de solución de conflictos por violaciones a sus derechos.

El cuadro muestra que de las 26 personas que tomaron alguna acción para resolver el problema de abuso por parte de una compañía telefónica, solamente 8 de ellas recibieron una respuesta favorable y los restantes 18 no obtuvieron respuesta alguna; 74 no contestaron por dos razones: por no haber sido víctimas de abusos o por no haber tomado ninguna acción al respecto.

Con ello se refleja que aunque exista una institucionalidad creada con el fin de proteger y defender los intereses de los consumidores, no tienen la eficacia que el usuario espera para resolver el problema, de allí el escepticismo a dichas instituciones sobre todo la pública que es la que tiene la facultad de resolver dichos conflictos en las relaciones de consumo.

CUADRO 9

Conoce los derechos de los consumidores		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	65	0.65
No	35	0.35
Total	100	100



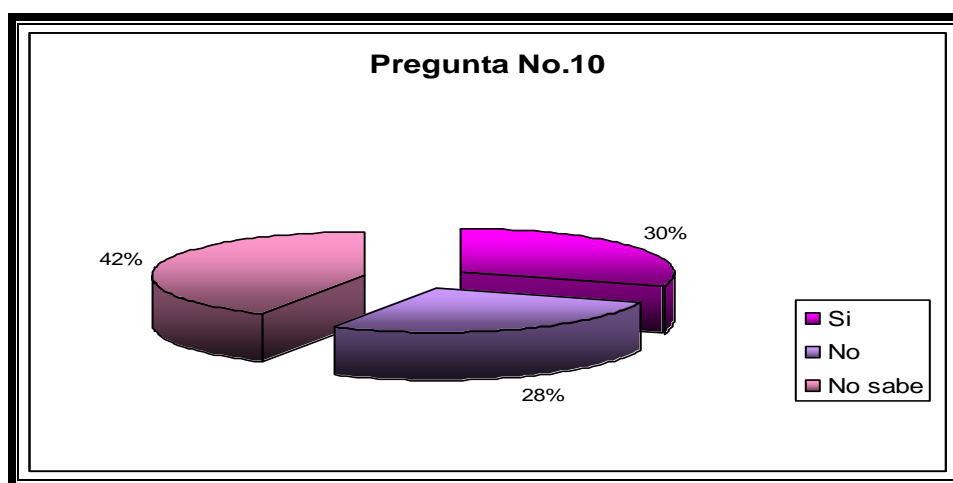
Los derechos de los consumidores en nuestro país es un derecho novedoso, aunque éste se ubique desde la Revolución Industrial; aun cuando siempre ha existido el consumo como tal, la aparición e introducción de la maquina de los procesos de producción, resultaron la producción masiva de productos y dicho aumento exigió de los mismos en el mercado, es decir, que a mayor cantidad de personas que accedían a estos productos, mayor fue su extensión del trafico comercial hacia fuera de los países productores. Fue entonces que empezó a verse como un derecho que teníamos y nuestra Constitución en su Art. 101 estableció que el Estado es el que esta obligado a proteger al que consume bienes o servicios desarrollando sus derechos en la Ley de Protección al Consumidor.

De acuerdo a la muestra obtenida en el cuadro 9 relacionada a la interrogante que si conoce o no los derechos de los consumidores, de las 100 personas encuestadas el 65% de la población dice conocer los derechos de los consumidores; y el 35% dijo no conocerla. Esto quiere decir que la mayor parte de la población SI conoce sus derechos como consumidores o por lo menos tienen una idea de lo que significan; pero una parte significativa dice NO tener conocimiento de ello lo cual nos muestra que aun nos falta información sobre los mismos.

Dicho fenómeno nos hace reflexionar que a medida que avanza la producción y el tiempo las personas reciben cierto conocimiento de los derechos que como consumidores o usuarios tienen, esto da una perspectiva positiva por que al conocerlos éstos podrán exigirlos.

CUADRO 10

Viola la compañía sus derechos al brindarle el servicio de telefonía		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	30	0.30
No	28	0.28
No sabe	42	0.42
Total	100	100

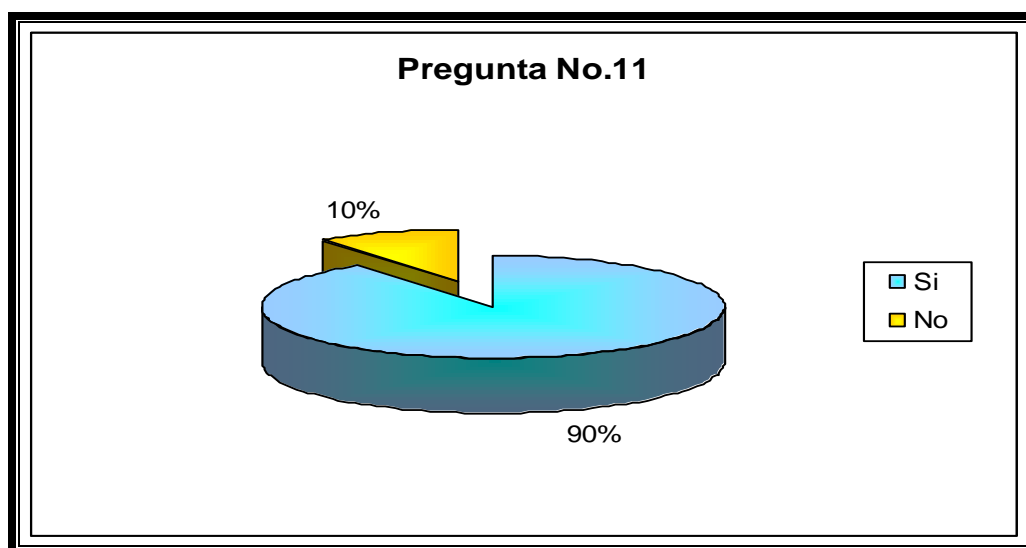


Cuando se habla de competitividad hay que tener presente muchos conceptos complementarios. Competitividad no solo es producir mas y mejor, sino hacerlo dentro de un esquema de alto respeto hacia los ciudadanos que es lo que le da al desarrollo la calidad que lo vuelve realmente competitivo. Es por eso que el Estado debe comprometerse a fondo para prevenir orgánicamente la lesión a los derechos ciudadanos venga de donde viniere, esta obligación la tiene el Estado de velar tanto por el desarrollo de la sociedad como los interés de los consumidores (Art.101Cn) En el resultado que se obtuvo de la interrogante del cuadro 10 en donde se preguntaba si la Compañía que le brinda el servicio viola o no su derecho el 30% de la población manifestó que sí violaban sus derechos; el 28% dijo que no y el 42% dijo no saber si se violaban sus derechos. Esto indica que la mayoría de personas al saber que existen sus derechos como consumidor no sabe si se les esta violentando alguno de ellos; mientras el 30% si sabe que la compañía le viola mas de un derecho que como usuario posee; por otro lado el resto de personas encuestadas, es decir, el 20% asegura que la Compañía telefónica no violan sus derechos.

De acuerdo a lo analizado anteriormente la problemática de la falta de Educación al consumidor sigue siendo el eje central para que las compañías sigan violentando derechos de los consumidores que le son protegidos por el Estado.

CUADRO 11

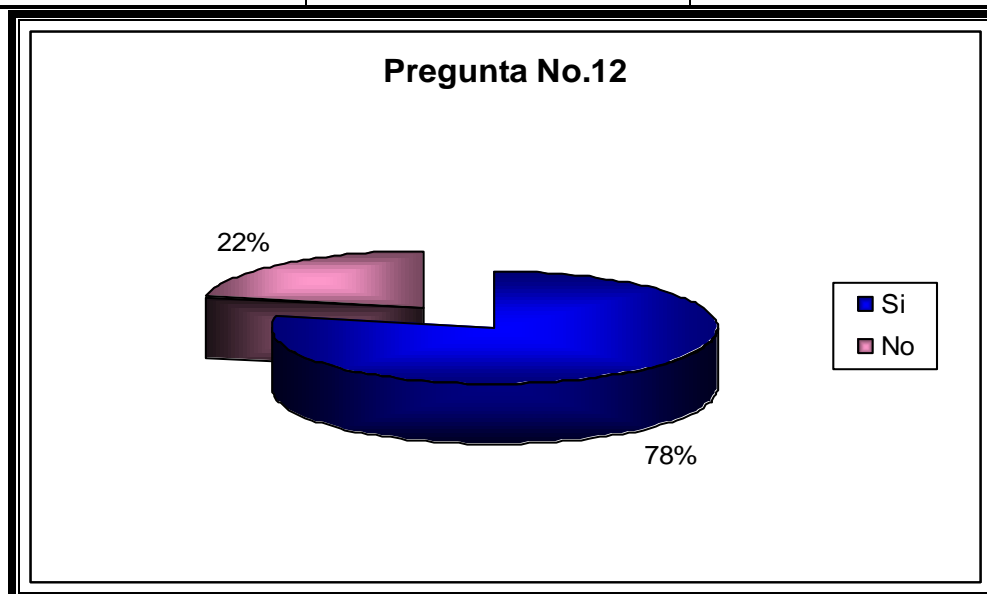
Es el Estado el responsable de velar por los derechos de los consumidores		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	90	0.90
No	10	0.10
Total	100	100



El nuevo perfil del Estado para el nuevo contexto; es proponer un Estado con proyección social, el cual está animado de una lógica de intervención diferente. No un Estado que monopolice el interés general, sino uno que acuerda con sus actores internos la dirección de las acciones a seguir. Debiendo ser un Estado de tipo flexible, que respeta los mecanismos del mercado, que busca alcanzar nociones cualitativas antes que cuantitativas, y busca cualificar sus recursos humanos, con una capacitación cada vez mayor y acorde con los cambios tecnológicos. Congruente a lo mencionado se preguntó a la población si el Estado es el principal ente protector de los derechos de los consumidores, a lo cual respondieron el 90% que si el Estado tiene la responsabilidad de protegerlos. En contraposición a lo anterior el 10% del total de encuestados manifestó que no. Entendiéndose del resultado anterior que el estado es responsable de salvaguardar los derechos de los usuarios de telefonía, por lo que al crear leyes e instituciones estas deben ser eficaces, y que éstos sean a favor del consumidor. Se colige de los datos anteriores que existe una conciencia ciudadana de que el Estado es el principal garante de sus derechos, específicamente como consumidores lo que significa que éste debe de crear medios que faciliten el cumplimiento de dichos derechos.

CUADRO 12

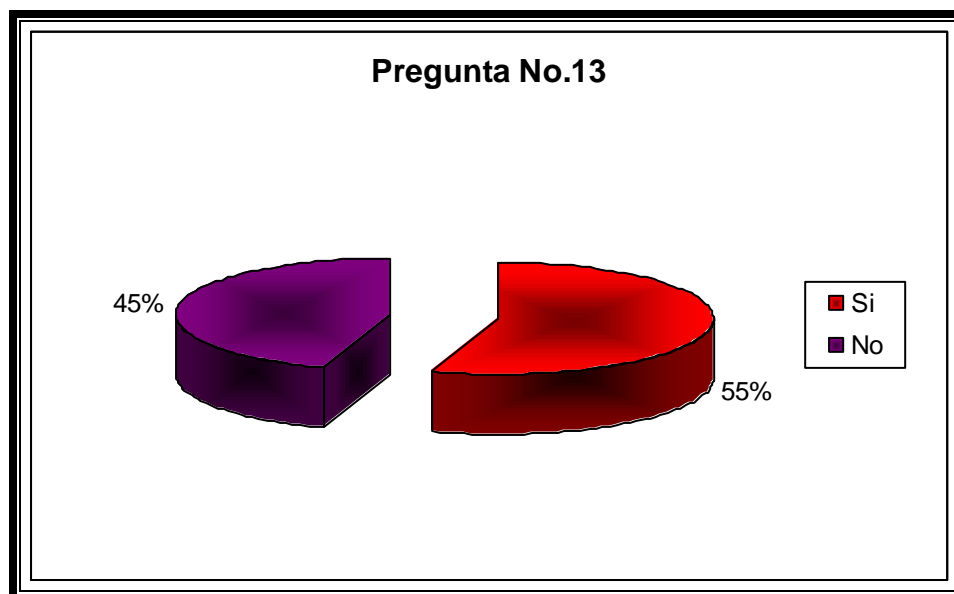
Tiene un papel inoperante el Estado en la protección de los derechos de los consumidores		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	78	0.78
No	22	0.22
Total	100	100



La deficiencia, tanto de mercado como de gobierno, es que el rol del Estado debe ser dinámico y ajustado a su capacidad de responder a los desafíos, evaluada en función de la fortaleza de sus instituciones. En relación a ello, el rol del Estado en la provisión de bienes públicos, y desacuerdo en la forma que debe proveerlos y su participación en la promoción del desarrollo dependen de la cultura, entorno, oportunidades y distribución de poder en sus instituciones. En países con instituciones débiles, el Estado debe focalizarse en cumplir con funciones básicas. Las funciones y responsabilidades se insertan en los discursos públicos, por que pertenecen a la historia del Estado, mientras que el poder y los fondos disponibles se determinan en un corto plazo porque depende de la administración del Gobierno. Cada uno promete cambiar para mejorar. Pero el problema esta en como enlazar la historia del Estado que posee funciones permanentes con la transitoriedad de los Gobiernos que obedecen a factores políticos. Conforme a lo anterior los resultados obtenidos de la interrogante del cuadro doce a la cual se buscaba obtener respuesta de que si el Estado Salvadoreño actualmente esta jugando un papel inoperante, en cuanto a la protección de los derechos del consumidor la mayoría contesto afirmativamente, es decir, el 78% de los encuestados, por otro lado el 22% dijo que no. Deduciéndose de los lo encontrado en el instrumento de la encuesta, que la mayoría de personas saben que el Estado en nuestros días tiene una labor inactiva en cuanto a la protección de los derechos que como consumidores están obligados a que se les proteja. Esto indica que la sociedad es conciente de que es obligación del Estado crear mecanismos de protección a los mismos, buscando un papel mas activo a las soluciones que favorezcan al consumidor y no a las empresas.

CUADRO 13

Conoce la Ley de Protección del consumidor		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	55	0.55
No	45	0.45
Total	100	100



El Gobierno dentro de su plan de trabajo, diseña diversas propuestas pretendiendo con ello solventar las necesidades o deficiencias en el sistema de protección al consumidor, que en poco o en nada fortalecen la Defensa de nuestra economía, salud y la vida por lo que crea mecanismos para solventar los problemas que se puedan derivar de dicha problemática y una de ellas es la Ley de Protección al Consumidor.

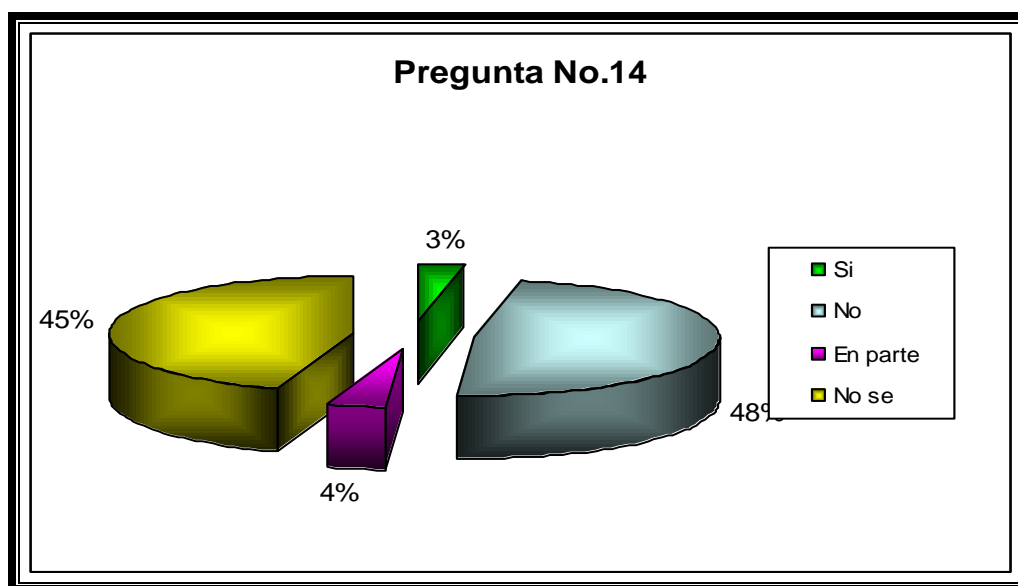
La Ley establece como objeto salvaguardar el interés de los consumidores mediante el establecimiento de normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado y que promuevan al mismo tiempo la sana competencia entre las empresas.(Art. 1 LPC)

De acuerdo con lo dicho anteriormente y con la muestra obtenida de la encuesta en donde se cuestionaba si conocía la Ley de Protección al Consumidor, se puede observar que el 55% de la población si sabe que existe una Ley que proteja sus derechos como consumidor; mientras el 45% desconoce dicha normativa. Esto es el reflejo de que la mayoría de los ciudadanos saben que existe una Ley cuyo contenido hace referencia a los consumidores; sin embargo no saben su contenido. Contrario a la posición anterior el 45% desconoce totalmente si existe o no una ley que los proteja.

Esto nos demuestra que la Ley de Protección al Consumidor necesita mas publicidad en atención a su contenido para que esta sea mas eficaz y sea una herramienta útil al consumidor cuando a este se le viole algún derecho.

CUADRO 14

Considera que se cumple la Ley de Protección del Consumidor		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	3	0.03
No	48	0.48
En parte	4	0.04
No contestaron	45	0.45
TOTAL	100	100



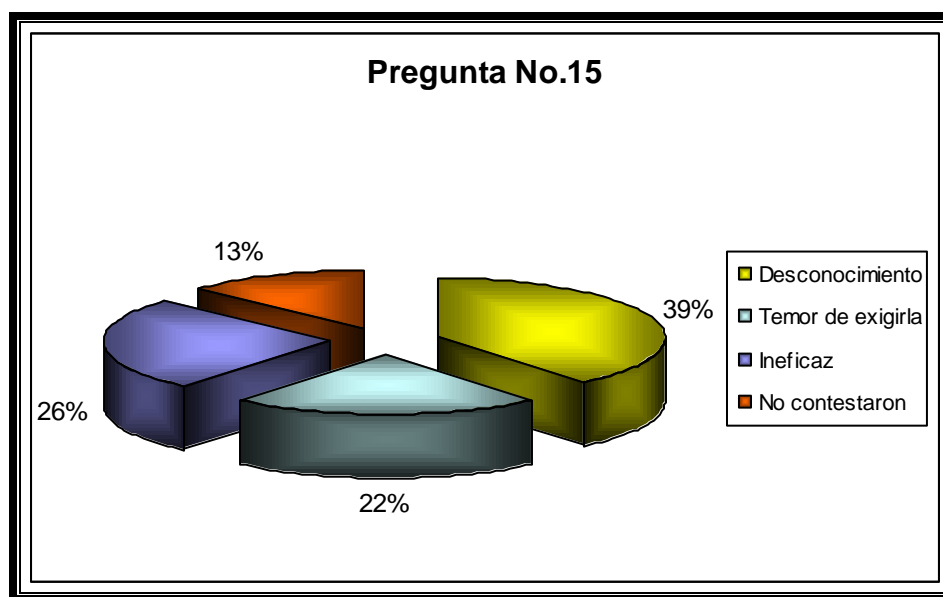
El enfoque al que se hace mención en este cuadro es en relación al cumplimiento de la Protección al consumidor que dominó la primera fase del programa de estabilización y ajuste, al haberse incluido en el texto final de los acuerdos en el tema económico y social, el compromiso del Gobierno, en adoptar políticas y mecanismos tendientes a defender a los consumidores, de acuerdo al mandato establecido en la parte final del inciso segundo del artículo 101 de la Constitución.

La difusión y Educación de dicha ley corresponde al Estado ya que es el principal comprometido en el cumplimiento de la misma. Para saber que opinaba la población en relación al desempeño que tiene dicha Ley se preguntó si cree que se cumple la Ley de Protección el Consumidor a lo cual respondieron el 3% que si se cumple; el 48% que no, en parte 4% y no sabe si se cumple o no el 45%. Concluyéndose de dicho resultado que la mayor parte de encuestados coincide que no se le da cumplimiento a dicha ley; aparejado a esto el 45% dice no saber si se cumple; no obstante en menores cantidades opinan que si se cumple o por lo menos en parte se le da eficacia a la referida ley .

Desde esta perspectiva se observa que existe una ley, pero que ésta no tiene eficacia jurídica por lo que viene a comprometer aun mas al Estado Salvadoreño a que desarrolle políticas que vayan a favor del interés de los consumidores y una de ellas es que se le de cumplimiento a la Ley.

CUADRO 15

Causas por que no se le da cumplimiento a la Ley		
Causas	Fa%	Fr%
Desconocimiento	49	0.49
Temor de exigirla	22	0.22
Ineficaz	26	0.26
Total	100	100

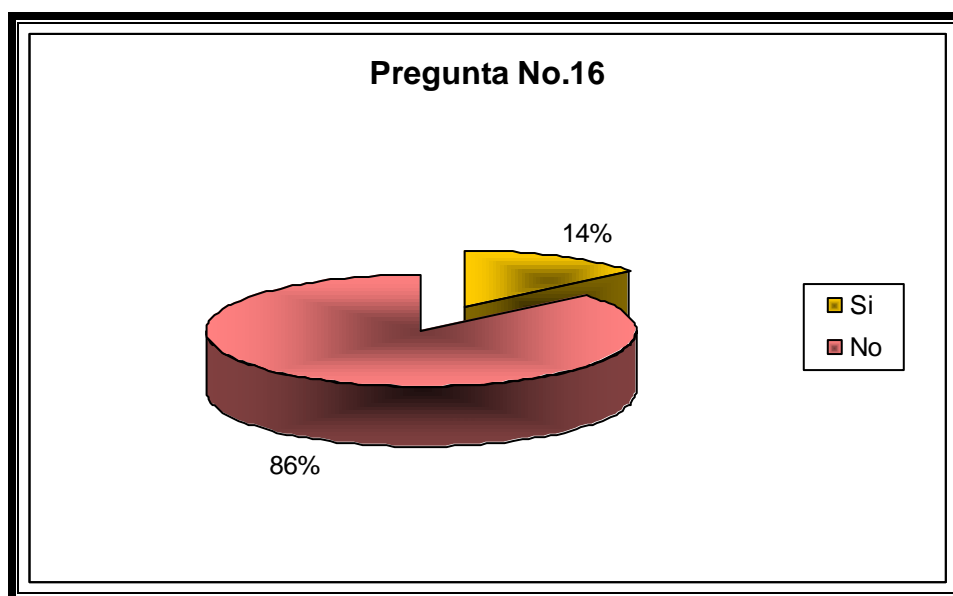


Es deber del Estado promoción y difusión de los mecanismos de defensa de los derechos de los ciudadanos, máxime los consagrados en la Constitución; la Protección al Consumidor es uno de los derechos constitucional que necesita la divulgación de su contenido, para que pueda ser efectiva.

El fin perseguido con esta interrogante es conocer cuales son las razones que consideran las personas de el por que no se le da cumplimiento a la Ley de Protección al Consumidor, la primera de las razones es el Desconocimiento obteniendo un 52% de individuos que opina que ésta es la principal causa; mientras que el 22% manifestó que es por temor a exigirla; el resto de encuestados, es decir, el 26% respondieron que por ineficacia. Razonando por estos resultados es el desconocimiento el principal motivo por que no se cumple la Ley de Protección al Consumidor y que otra de las causas en la que mayormente coincidieron fue el hecho de conocer la Ley pero a la vez surge un temor de exigirla y la otra parte fue por considerarla ineficaz ya que conocen la Ley, la exigen pero que esta no tiene ninguna efectividad, por que no se obtienen resoluciones favorables a los consumidores.

CUADRO 16

Viene la nueva Ley a proteger aun mas los derechos del consumidor		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	14	0.14
No	86	0.86
Total	100	100



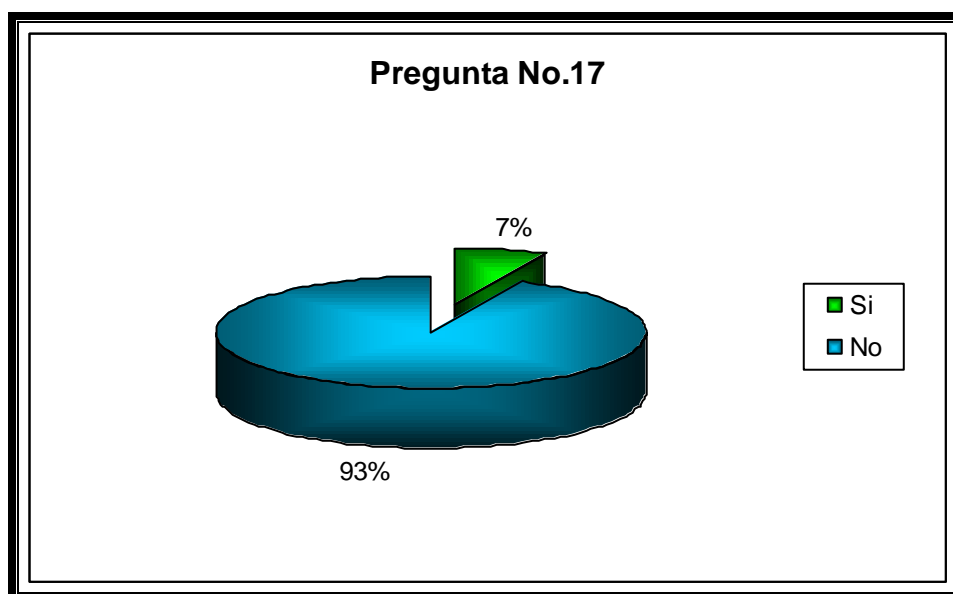
El Art. 4 lit. d) de la Ley de Protección al Consumidor establece que tenemos derecho a ser educados e informados en materia de consumo y esta viene a constituirse una obligación de la institución delegada a proteger los derechos de los consumidores.

Tomando en cuenta los datos recolectados por el instrumento se pregunto si considera que la nueva Ley de Protección al Consumidor va a proteger aún más sus derechos el 86% respondieron negativamente y el 14% manifestó que si de alguna forma esta nueva ley los va a venir a proteger. Es decir, que dentro de la sociedad la mayor parte expresó que la nueva ley no va a venir a proteger sus derechos por que la desconocen; pero el resto de encuestados dice que a parte de conocerla si les viene a proteger aún mas los derechos que como consumidores tienen.

De esto se deduce que el Estado tiene un mayor compromiso en divulgar o difundir la nueva ley de Protección al Consumidor para que esta sea de conocimiento de la población y pueda hacerla valer.

CUADRO 17

Alguna vez ha leído publicaciones de las tarifas máximas en telefonía		
Opciones	Fa%	Fr%
Si	7	
No	93	
Total	100	



En relación a los resultados obtenidos de la pregunta 17 en donde se buscaba conocer si alguna vez ha leído alguna publicación, sobre las tarifas máximas del servicio de telefonía el 93% respondió que no ha llegado a su conocimiento ninguna publicación sobre las tarifas telefónicas; caso contrario el 7% manifestó que mas de alguna ves si ha visto una publicación por medios informativos impresos.

Aquí se refleja que el Estado es el principal garante de informar a través de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones que es el ente regulador de las tarifas y que tiene la obligación de hacer de conocimiento público las tarifas tanto de telefonía como de electricidad.

4.1.2 RESULTADO DE ENTREVISTAS NO ESTRUCTURADAS

ENTREVISTA 01

ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA DIRIGIDA AL REPRESENTANTE DE LA DIRECCION GENERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR AHORA LLAMADA DEFENSORIA DEL CONSUMIDOR

Lic Ovidio Nolasco
Colaborador Juridico

1. ¿Garantiza los derechos constitucionales del usuario en relación al mercado de telefonía, la actual Ley de Protección al Consumidor?

La actual Ley de Protección al Consumidor es cuidadosa en sus enunciados del respeto irrestricto de los principios y garantías constitucionales, brindando el acceso a los consumidores al sistema de protección, en este caso dota al usuario de telefonía de un procedimiento expedito, gratuito, transparente y eficaz donde no se permite la vulnerabilidad de ningún derecho concedido en virtud de Ley Art.97 Inc.2° L.P.C

2. ¿Cuáles son los casos más frecuentes de denuncias por parte de los usuarios de TELECOM en donde se violenta la Ley de Protección al Consumidor?

Los casos más denunciados son por cobros indebidos, siendo estos aquellos cargos efectuados por la compañía por llamadas no realizadas o por servicios no prestados o no solicitados; mal servicio que tiene que ver con aquellas líneas dañadas y en virtud del cual no se le permite al usuario poder recibir o realizar llamadas, no obstante a eso si se le generan las facturas respectivas; falta de información, consiste en no explicarle al consumidor de forma clara sus derechos y obligaciones, así como las características, alcances y limitaciones y/o restricciones del servicio; mala atención de los reclamos, el cual consiste en la negativa de sellar y firmar las copias de los reclamos interpuestos por los usuarios en virtud del Art.98 de la Ley de Telecomunicaciones.

3. ¿Cuál es el procedimiento que se brinda a las denuncias interpuestas por los usuarios debido a transgresiones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía?

En principio se trata de ofrecer una atención esmerada al visitante, el procedimiento inicia con la recepción del reclamo Art.109 L.P.C la cual puede ser interpuesta de diversas formas: escrita, telefónica, por correo electrónico, fax y cualquier otro medio idóneo de interposición, recibido el reclamo se procede al avenimiento Art. 110 L.P.C que consiste en la comunicación telefónica con el proveedor de servicios de telefonía con el objeto de llegar a un acuerdo rápido, de no existir se cita a una primera o segunda conciliación, si en ambas no se llegara a un acuerdo el expediente es remitido al Tribunal Sancionador, ordenará recolección de prueba y de encontrar infracción a la Ley, dictará resolución respectiva Arts. 111, 143, 149 L.P.C

4. ¿Cuáles considera Usted que sean las causas que llevan a la compañía TELECOM a cometer violaciones a los derechos de los usuarios que reciben ese servicio?

Son empresas que están sometidas a estándares internacionales, donde los niveles de cultura del usuario también son altos; situación que no es así en El Salvador, el desconocimiento a la Ley, a las reglas de mercado y la buena fe, constituye un valor agregado a la corporación y crecimiento de sus activos.

5. ¿Cuál es el rol que juega el Estado a través de la DPC, a fin de cumplir con el deber constitucional de brindar defensa y protección a los usuarios afectados por los abusos cometidos por la empresa TELECOM?

Nuestro rol no es limitado como todo aspecto de la vida tiene algunas limitantes, algunas más importantes que otras, pero dentro de todo este marco de acción, el nuevo procedimiento asegura al usuario un procedimiento breve y con certeza jurídica.

6. ¿Cuál es la eficacia de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores regulados por la Ley de Protección al Consumidor?

La eficacia de nuestros mecanismos esta supeditada a las acciones que en concreto ha efectuado de forma muy responsable el usuario, de tal manera que si el usuario no ha cumplido con el Art. 98 de la Ley de Telecomunicaciones, se nos es imposible el iniciar el procedimiento respectivo puesto que la Ley especial priva sobre la Ley de Protección al Consumidor. La Ley de Protección al consumidor está hecha de por si, bajo un parámetro sombrío justo a la medida del poder económico del país quienes son los que manejan el ámbito político, esto representa una limitante para la efectividad de la Ley. Pero como ley administrativa sí podemos decir que es eficaz, porque no es una ley de conflictos sino de avenimientos.

7. ¿Considera que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones adolecen de vicios o vacíos legales?

Si esta ha sido una denuncia constante que esta institución ha tenido, motivo por el cual en Agosto de 2004 se firmaron importantes convenios entre las compañías de telecomunicaciones y la Comisionada Presidencial para la Defensoria del Consumidor, pero además lo dispuesto en el Art.98 de la referida Ley vulnera el principio de pronta y cumplida justicia, en el sentido de esperar la resolución del reclamo por treinta días hábiles, lo cual se convierte en un aproximado de mes y medio de espera, pudiendo dar respuesta en el instante mismo del reclamo.

8. ¿Considera que el desconocimiento por parte de los usuarios de las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones, incide en la falta de defensa de sus derechos como usuarios?

Es necesario comprender que hay diferentes tipos de usuarios, hay que sectorizarlos los de la zona rural y los de la zona urbana, la publicidad que va dirigida a estos no debe ser general si no orientada a cada uno de estos sectores.

Hay que hacerles llegar la información necesaria de los marcos regulatorios a los usuarios para que estos conozcan que para cada uno de los servicios ya sea agua, electricidad y telecomunicaciones existen sanciones por mora en el pago de sus recibos

9. ¿Cree que las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones permiten el excesivo incremento de las tarifas?

El sistema económico que rige nuestro país es el que regula las tarifas a través del juego de la oferta y de la demanda lo cual imposibilita hablar de tarifas justas e injustas solo se puede hablar de tarifas de mercado por que es la mano invisible del mercado la que regula y determina las tarifas, entonces no se puede decir que es la deficiencia en las Leyes la que permite el incremento de las tarifas.

10. A su criterio ¿Cree que existe una verdadera competencia en el mercado de telefonía?

Sí, por lo menos en el área de telefonía móvil ya que existen varias compañías que prestan este servicio lo que posibilita que los precios se reduzcan en beneficio del consumidor, lo contrario a la telefonía fija a donde existe una empresa dominante que maneja éste servicio, por lo que no existe oportunidad de que haya una verdadera competencia de precios.

11. ¿Desempeñan su función constitucional los funcionarios públicos encargados de fiscalizar las empresas que brindan el servicio de telecomunicaciones?

Si pero muchas veces sus actuaciones están limitadas con una serie de factores de carácter económico y político, las competencias están ampliamente enunciadas en el orden jurídico, pero su eficacia depende de voluntades externas, por lo que cumplir o no cumplir con ese mandato no es ser ni dejar de ser más o menos profesional, de lo que se trata es de cuales son los factores que le impiden su ejercicio.

12. ¿Considera que la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), influye en la toma de decisiones del ente fiscalizador de las empresas que prestan el servicio de telefonía?

No solo influye sino que además, avala o desestima cualquier acción contralora que la entidad respectiva pretenda emitir, es un binomio que se conjuga con una sola estrategia de funcionamiento y operativización.

13. ¿Qué efectos se han producido en los derechos de los consumidores a partir de la privatización de los servicios públicos como la telefonía?

El alza inmoderada de los precios, abusos a sus derechos, la generación de cobros indebidos, tarifas altas entre otras, pero también el acceso a tecnología de vanguardia y mayor cobertura.

14. Con la nueva Ley de Protección al Consumidor y sus novedades ¿cuáles serían las expectativas para resolver la problemática de los abusos que existen en el servicio de telefonía?

Lo novedoso que trae la Ley de Protección al Consumidor es en relación al procedimiento, lo importante también es que el consumidor y usuario cuente con la información necesaria para autodefenderse, ya con los derechos reconocidos por la Ley es primordial que sean del conocimiento de quienes son beneficiados, como ejemplo de esa divulgación que se ha planteado hacer la institución son las unidades móviles que se desplazan a lugares remotos para promover el Derecho a información que tienen los consumidores.

15. ¿Considera que dentro de las políticas de empresa de TELECOM se toma en cuenta los derechos de los consumidores?

Se podría mencionar un ejemplo, y es en el caso de las facturas donde se detalla el uso de servicios y realización de llamadas en la parte posterior de éstas se encuentra la

información necesaria para advertir a los usuarios acerca del cobro por minuto en tarifas plenas y reducidas, asimismo el costo por llamada a nivel local y a nivel nacional. Lo que quiere decir que la información está y la brinda la compañía lo que sucede es que la población debe hacer uso de ella.

ENTREVISTA 02

ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA DIRIGIDA AL REPRESENTANTE DE LA SUPERINTENDENCIA GENERAL DE TELECOMUNICACIONES (SIGET)

Ing. Noel Maldonado

1. ¿Considera que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones, adolecen de vicios o vacíos legales?

Definitivamente que la Ley tiene vacíos, en cuanto a la resolución de reclamos, ya que no nos da la facultad de decirle al operador: “Ustedes tienen que devolverle al usuario lo pagado por alguna irregularidad”, a veces lo hemos hecho pero el operador nos dice que no tenemos facultad para hacerlo, y se vuelve como pleito legal.

Dentro de las funciones o fines para los que ha sido creada la SIGET no existe literalmente su poder sancionatorio. De hecho se tiene varios recursos en la corte, sobre amparos constitucionales, porque queriendo interpretar la legislación en beneficio del usuario, emitimos una resolución y el operador alega sus derechos constitucionales y se van a la corte.

2. ¿Cree que las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones permiten el excesivo incremento de las tarifas?

Cuando se vendió ANTEL la idea era crear una Ley abierta a la competencia, la Ley de Telecomunicaciones lo es, ya que no hace limitaciones a efectos de tarifas, son regulados no en su totalidad, en el caso de telefonía fija la regulación es para el cargo básico, el costo por minuto local, costo por minuto nacional o interurbano, y el costo por minuto internacional, no incluye el costo de la línea, pago tardío, o si quiere trasladar su línea cuánto va a costar, todos esos valores adicionales no los regula la SIGET.

Cuando entró en vigencia la nueva Ley de Telecomunicaciones en noviembre de 1997, dejó vigentes las tarifas que estaban un día antes de entrar en vigencia la ley, en el Art. 8 L.T se refiere a la evolución de las tarifas, ya sea anualmente, de acuerdo a la

variación de precios al consumidor etc. En el caso de CTE como el gobierno firmó un contrato de inversión con este, en el cual el operador se comprometía a aumentar el número de líneas, y en función del número de líneas que incrementara, así iba a ser el porcentaje del incremento de las tarifas al operador, esto fue en 1998. Lo que la SIGET hace es aprobar tarifas máximas, es decir ponemos el techo, de allí abajo los operadores pueden poner las tarifas que quieran, lastimosamente casi todos se han ido al tope, por el otro lado tienen el piso que son sus costos, es decir los operadores no pueden ofrecer tarifas por debajo de sus costos, porque eso sería como matar a los otros operadores nuevos que están entrando, ya que no pudieran dar tarifas más abajo que esas, es cuestión de competencia.

El contrato de inversión no se ha cumplido en su totalidad a pesar que solo fue firmado para cinco años, fue renegociado en el 2001, negociación que durara hasta el 2007, en esos contratos se decía: si Ustedes el primer año aumentan 60,000 líneas le vamos a dar el 15% de aumento para cargos máximos básicos, tarifas nacionales, locales, eso no se ha cumplido solo ha habido dos incrementos por ese contrato, los otros dos incrementos plasmados en resoluciones no se han hecho, no porque no hayan querido los operadores, sino porque la SIGET ha determinado que no es conveniente para la población, porque imagínense venimos de una tormenta, una erupción, un temblor, no le podemos decir a la gente le vamos a aumentar a sus tarifas.

3. ¿De que manera la SIGET regula y vigila la aprobación de tarifas en el mercado de telefonía?

Todo lo anteriormente comentado es con el operador dominante, lo que pasa con los nuevos que son cuatro operadores fijos y cuatro operadores móviles es distinta, ya que el procedimiento para establecer tarifa es de dos formas:

1-Adherirse a las tarifas de otros

2-Que el operador haga un estudio de sus costos, que lo presente a la SIGET y nosotros se lo aprobamos.

Sin embargo ninguna empresa se ha ido por la segunda opción, todos se van por lo más fácil, adherirse a las tarifas establecidas, entonces todas las tarifas giran alrededor

de las aprobadas a CTE TELECOM del 2002, aquí surge una cuestión, como a CTE se le dio un incremento por un contrato de inversión, y viene un operador nuevo y dice que quiere las mismas tarifas aprobadas para CTE, ¿cuál le voy a dar? El incremento que se le dio porque invirtió y aumentó las líneas o aquellas tarifas que tenía antes de darle ese incremento por aumento de líneas, lógicamente que por la segunda opción, porque no es lógico que a una empresa nueva le demos las tarifas del dominante, porque este ya invirtió en el país y el nuevo no.

¿Qué otras compañías aparte de TELECOM prestan el servicio de telefonía fija?

Lo que sucede es que no se dan a conocer o están zonificadas, existen once de las cuales nos han dicho vamos a prestar el servicio de telefonía fija, tengo usuarios, pero mis usuarios son la oficina de abogados tal, super selectos etc. entonces hay una zona cerrada.

Hay algunas empresas que antes solo prestaban llamadas internacionales, y ahora tienen usuarios, en algunos casos ellos mismos, tienen sus propios números, tarifas aprobadas, aunque no lo comercialicen pero ya son operadores por ejemplo: GCA TELECOM que presta servicios a algunas zonas de Santa Ana, SALNET que presta el servicio a algunas colonias nuevas.

¿Por qué razón entonces más del 80% de la población posee línea fija con TELECOM?

Lo que sucede es que como ANTEL era en función social, es decir llevamos la comunicación a todo el país, tenía cubierto casi los 262 municipios del país, en cualquier rincón había un telegrafista donde la gente llegaba a recibir llamadas, lo que sucedió cuando privatizaron es que se cerraron varias oficinas, porque no les era rentable; aunque si hubieron oficinas emblemáticas que la SIGET pidió que se reabrieran, como la de la Isla Meanguera donde hay 5,000 personas que se encontraban incomunicadas.

¿Cree que las empresas nuevas tienen oportunidad en el mercado de telefonía fija?

Se ve muy difícil pues es muy cerrado, lo que sucede es que ahora la competencia no debe ser por zonas, sino que debe estar orientada a la calidad del servicio, es decir, que venga el operador y diga que ofrece una línea a ¢0.15 el minuto

por llamada local tarifa plena con la misma calidad que el otro operador, usted va a poder llamar a cualquier parte del país y considera que es mejor, ya que TELECOM le cobra ¢0.20 +IVA el minuto llamada local, así es como debería funcionar el mercado, pero eso solo ocurre en un mundo de competencia perfecta, y eso fue lo que creyeron nuestros legisladores que iba a funcionar pero no fue así.

4. ¿Considera que la SIGET como institución fiscalizadora, cuenta con los instrumentos legales y recursos suficientes como para desempeñar la labor que constitucionalmente está llamada a cumplir?

De hecho el 21 de octubre se hará una apertura de oferta, se esta licitando una auditoria a los operadores, que es parte de las funciones de la SIGET, ya que se han detectado anomalías en la facturación de los operadores, de las cuales ya hay ocho empresas interesadas, se esta tratando de ayudar al usuario y al operador, porque no es una auditoria para señalarlo y multarlo, sino que es decirle en que anda mal y si hay que compensar a algún usuario hacerlo, como para alertar a los operadores en lo que andan mal, habría que ver las facultades que la ley nos da.-

¿En el caso que una de estas empresas tenga responsabilidades sobre alguna anomalía Ustedes como institución que hacen? ¿Que sancionan?

Hubo un caso en que un operador interpuso amparo por una resolución de la SIGET, y es que dicho operador no cumplió los treinta días que da la ley para responder a una queja de un usuario, y la corte resolvió a favor de la SIGET, declarando que es ésta la competente para resolver en estos casos de silencio, que deben resolverse a favor del usuario, pero en los demás casos no tenemos facultad de resolver, por eso es que se envía a la DPC ahora Defensoría del Consumidor, para que ella se encargue.

5. ¿Cuáles son los casos más frecuentes de denuncias por parte de los usuarios de TELECOM en donde se violenta la Ley de Protección al Consumidor?

Llevamos un cuadro consolidado acerca de la mayoría de rubros que vemos, es variado para el caso, cuando salieron aquellos números 900, eso fue una explosión que la gente reclamaba que le estaban cobrando llamadas que nunca habían hecho, paso casi

un año para que esa situación se normalizara, lo que sucedió es que los operadores habilitaron el servicio 900 e hicieron propaganda, vino el novio de la hija de la dueña de la casa, la muchacha, y llamaron, pero el dueño de la línea que es el que sabe lo que cuesta no hizo la llamada, y nos dimos cuenta que el día que se hizo la llamada, llegaron amigos de la hija mayor e hicieron la llamada.-

¿Pero entonces Ustedes confían en lo que manifiesta el operador?

Exactamente, le tenemos que creer, ya que es inocente hasta que no sea declarado culpable; es decir, que las compañías podrían manejar información que no le perjudiquen, podrían decir, pero gracias a Dios las centrales telefónicas llevan un registro interno de la cual los operadores no tienen acceso a modificar, la información que se le pide a los operadores es ésta que esta grabada en las centrales y que no puede modificarse, con un detalle de a qué horas hizo la llamada, cuánto duró, qué numero marcó, al cual se le llama CDR que son los archivos de las llamadas.

¿Existirá alguna probabilidad de error de esa maquinaria?

Es muy difícil, no por algo son empresas caras, y los fabricantes de estos equipos se basan en normativas internacionales, claro que si el operador de cada país pide algo adicional lo adecuan, pero definitivamente no son infalibles, pero tiene alto grado de fiabilidad.

6. ¿Cuál es el procedimiento que se brinda a las denuncias interpuestas por los usuarios debido a transgresiones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía, y de que manera lo sancionan?

El artículo de la Ley de Telecomunicaciones que nos mete en lo de los reclamos, es el artículo 98 este funciona así: la primera opción que tiene un usuario inconforme con el servicio de telefonía, es hacer un escrito al operador que brinda el servicio y exponer en el las causas o el caso, aquí la SIGET no aparece. El operador tiene 30 días hábiles para resolver si procede o no la queja del usuario, aunque la mayoría de veces dice que no procede, de esa resolución se envía una copia a la SIGET. Si el usuario no está conforme con esa resolución, el puede ir a la DPC llámese ahora

Defensoría del Consumidor para poner una denuncia, según el artículo 98 la DPC pide un informe técnico a la SIGET, como ésta no cuenta con los insumos técnicos para elaborarlo, ésta se lo pide al operador entonces ellos envían todo lo que crean conveniente para armar un informe, se revisa y este se envía a la DPC.

Probablemente no termine aquí, ya que en el informe se puede decir que las llamadas se hayan hecho de un número determinado, pero no que hayan sido autorizadas por el dueño de la línea, pero que tampoco el operador demostró que fue el usuario quien las hizo, lo que hace la DPC es llamar al usuario y al operador para conciliar.

La SIGET ha querido ir más allá para ayudar al usuario en el sentido, que hay personas que llegan directamente a la SIGET a interponer reclamos, y no porque el artículo 98 de la Ley de Telecomunicaciones dice que es ante el operador que se tiene que poner la queja se va a dejar de atender al usuario, por lo que se le recibe la queja, es decir que funcionamos como correo, porque se envía al operador y de allí se sigue el procedimiento igual.

Hay casos sencillos como que aparecen en la factura llamadas a Estados Unidos, pero hay casos complejos como que una persona desconecte o se le queme el teléfono y la factura le llega con llamadas realizadas, hay que investigar si hay fraude telefónico o algún vecino se conecta con su línea.

¿Tienen alguna escala o parámetro de sanciones?

Lo único que existe es lo que está en la Ley, que se clasifican en graves y menos graves, y de acuerdo a lo que aparezca en la Ley, así se adecua. De hecho en el área de telecomunicaciones no hay muchas sanciones.-

¿Es decir que en la realidad no han existido sanciones?

Como no, lo que sucede es que han ido a parar en amparos constitucionales. Si recuerdan un caso de interferencias telefónicas, que fue muy sonado y que fue sancionado por la SIGET, ¿pero que sucedió? ¿Pagó? No creo, porque recuerden que estamos en un mundo que se mueve por intereses económicos.-

7. A su criterio bajo el contexto de la privatización ¿Cree que existe una verdadera competencia en el mercado de telefonía?

Si existe, no a la perfección pero si las hay, por ejemplo TELEMOVIL, que inició sus operaciones en los noventas con línea móvil, ahora ya tiene líneas fijas, en cantones donde es difícil que haya señal, la tecnología ha llegado hasta esos rincones, es decir que no estamos amarrados al operador dominante, a nivel mundial es así, siempre hay un operador dominante, ya que no es de la noche a la mañana que van haber cinco más, porque en el caso de la telefonía fija el cable que llega hasta su casa es lo mas caro, ya que eso constituye del 65% al 70% del costo de la empresa, entonces los operadores fijos se han sectorizado, muy pocos han venido por la parte rural hay un operador que se llama AMNETEL, que empezó en un Cantón de La Unión llamado Agua Escondida en Playitas, y les ha ido bien porque se han estado ubicando en lugares apartados, tienen algunos proyectos en Santa Ana, para una empresa nueva es un alto costo venir y hacer eso, no es que sea la gran ganga, por eso es que las empresas nuevas que con el TLC vienen por el tráfico internacional, no tienen que poner nada, no tienen que estar poniendo cables telefónicos, peleando con facturas de usuarios, solo ponen una central aquí, se conectan con los Estados Unidos y con el operador y ya está.-

¿Es decir que la telefonía móvil les genera menos costos a las empresas?

Los costos es como un balance, porque en telefonía fija el costo inicial es bastante alto, pero las ganancias son mejores, aunque en la telefonía móvil los equipos han bajado de precio, el costo inicial igual tiene que poner radio base, comprar terrenos, ubicar sus equipos donde haya electricidad, permisos a las alcaldías para montar sus torres, por ejemplo: INTELFON desde el año pasado esta instalando sus puntos de repetición y ahí van los costos que siempre siguen siendo altos.-

¿Qué va a suceder ahora con el nuevo directorio telefónico que se pretende hacer e incluir a todos los operadores?

Esta muy difícil, lo que sucede es que ellos lo ven así: es como decirle a la competencia mire estos son mis clientes, y el operador contrario comience a quitarles los clientes de aquél, a ofrecerles mejores tarifas, por eso es que los datos del directorio

telefónico han sido como muy guardados, aunque se ha logrado ponerse de acuerdo y unificar criterios para hacer un directorio único.-

¿Cuál es el trámite que se sigue para que una empresa nueva entre a funcionar en el mercado salvadoreño?

Cuando una empresa nueva quiere entrar al mercado, tiene que venir a la SIGET para que se le extienda una autorización que se llama: *concesión de prestación del servicio de telefonía*, que se le da por treinta años y no cuesta más que unos pagos por publicar en periódicos que viene una empresa nueva, pero en el caso de telefonía móvil, tiene que pedir la concesión de frecuencias que va a utilizar, además de pedir que se le asigne un grupo de números.

Luego que la empresa ya este constituida, tiene que hacer otro trámite que es solicitar tarifas, que deben ser aprobadas por la SIGET, y que deben ser publicadas en dos periódicos de mayor circulación dos veces un día de por medio, y en el Diario Oficial, lo que sucede es que nosotros aprobamos tarifas máximas y no sabemos si la empresa las va a aplicar, y antes de empezar a operar la empresa tiene que informar a la SIGET que tarifas va aplicar, y nos dan el pliego tarifario, que deben publicar y que deben estar publicando de acuerdo al Reglamento de Telecomunicaciones las tarifas que ofrecen al público, no las tarifas máximas aprobadas, publicaciones que deberán hacerse cada 3 o 6 meses, porque nosotros podemos aprobar las tarifas máximas por cargo básico de \$10.00, pero CTE puede cobrarle \$5.00.-

¿Qué sucede con los cobros por llamadas y el uso de otros servicios de valor agregado?

Por normas internacionales las llamadas son cobradas a partir de que el usuario B contesta la llamada. En el caso del correo de voz, es algo que desde el 2000 fue una avalancha de reclamos, donde la gente manifestaba mire me están cobrando llamadas a celular que yo no he hecho y aparecían en el recibo un minuto, un minuto.... Lo que sucede es que la gente que llamaba dejaba que el teléfono sonara y sonara, si el celular estaba apagado inmediatamente lo mandaba al correo de voz, igual cuando estaba ocupado, pasamos con un amparo en la corte, hasta el año pasado se regularizó eso, la

norma es que son cinco tonos los que deben de haber para que inicie el correo de voz, y eso lo cobran, lo que se recomienda es que si hace una llamada a celular y cuando vaya por el cuarto tono y no contesta, cuelgue, sobre todo en fijo porque el correo de voz es más caro.

ENTREVISTA 03
ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA DIRIGIDA A REPRESENTANTE
DEL CENTRO PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR.-

Lic. Ana Maria de Jovel
Gerente de Servicios Jurídicos
Centro para la Defensa del Consumidor

1. ¿Garantiza los derechos constitucionales del usuario en relación del mercado de telefonía la actual Ley de Protección al Consumidor?

De acuerdo al Art. 101, inciso segundo parte final, el Estado tiene la obligación de proteger el interés de los consumidores.

La nueva Ley de protección al consumidor no incorporó un apartado específico que determinará claramente las normas básicas que deben cumplir los proveedores de servicios públicos, ni mucho menos hace alusión específica al servicio telefónico. Sin embargo, establece la creación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor, con el cual se pretende que las leyes especiales aplicables a cada servicio público se hilvanen con las disposiciones en ella establecidas.

Lo anterior deja un sinsabor ya que la Ley de Telecomunicaciones no garantiza plenamente los derechos de los usuarios del servicio. A este respecto basta con mencionar que la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, SIGET, como entidad reguladora únicamente está facultada para establecer los precios máximos para la telefonía fija y móvil y deja que las leyes del mercado establezcan las condiciones en las que se ofertan los servicios adicionales o de valor agregado.

Ahora bien, la LPC. en su artículo 4 establece los derechos básicos de los consumidores y usuarios, dentro de los que están los siguientes:

a) Recibir del proveedor la información completa, precisa, veraz, clara y oportuna que determine las características de los productos y servicios a adquirir, así como también de los riesgos o efectos secundarios, si los hubiere; y de las condiciones de la contratación;

- b) Ser protegido contra la publicidad engañosa o falsa, en los términos establecidos en el inciso cuarto del Art. 3 1 de esta ley,
- c) Adquirir los bienes o servicios en las condiciones o términos que el proveedor ofertó públicamente;
- e) La libertad de elección y trato igualitario en similares circunstancias, sin discriminación o abuso de ninguna clase;
- f) Ser protegido contra los riesgos de recibir productos o servicios que en condiciones normales o previsibles de utilización, pongan en peligro su vida., salud o integridad;
- g) Reclamar y recibir compensación en el caso que los productos o servicios sean entregados en calidad, cantidad o forma diferente de la ofrecida, pudiendo elegir cualquiera de las siguientes opciones: la reparación del bien, exigir el cumplimiento de la oferta si esto fuere posible, a la reducción del precio, tasa o tarifa del bien o servicio, aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido o la devolución de lo que hubiese pagado
- h) Acceso a los órganos administrativos establecidos para ventilar los reclamos por violaciones a sus derechos, mediante un proceso simple, breve y gratuito;
- i) Defensa de sus derechos en procedimientos administrativos de solución de conflictos, con la inversión de la carga de la prueba a su favor, cuando se trate de la prestación de servicios públicos;
- j) Ser protegidos de prácticas abusivas y de la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.
- k) Reclamar por vía, judicial o a través de los distintos medios alternativos de solución de conflictos, la reparación de daños y perjuicios sufridos por deficiencia, mala calidad o retraso en la entrega de los bienes o servicios adquiridos; y
- l) Lectura completa y explicaciones de todas las obligaciones y condiciones estipuladas en el contrato y sus anexos a las cuales se comprometen cumplir las partes.

Art. 5. -Los derechos que esta ley reconoce a los consumidores son irrenunciables anticipadamente y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos o prácticas, convenios o estipulaciones en contrario.

Al tenor literal de los artículos anteriores de la nueva ley (la cual supera en creces a la LPC derogada), nos atreveríamos a sostener que los derechos de los usuarios están mejor protegidos, sin embargo, es necesario que lo tan bien dispuesto se aplique en la práctica y la nueva institución vigile en coordinación con la SIGET, para que se cumplan los derechos de los usuarios del servicio telefónico regulados en el art. 29 y 98 de la Ley de Telecomunicaciones.

El nuevo marco normativo de protección al consumidor no establece un apartado que regule los servicios públicos, la Ley ha quedado amplia en regular proveedores de bienes y servicios, ya sean públicos o privados, es decir que dentro de esta canasta grande entran las telefonías, y dentro de la Ley no quedó un apartado como el de servicios financieros, que dijera así: *Obligaciones de los proveedores de servicios públicos*, y dentro de la propuesta ciudadana se encontraba como las reglas mínimas de las obligaciones de los proveedores de servicios públicos, esto nos lleva a que la nueva entidad eche a andar el Sistema de Protección al Consumidor, el cual esta estructurado de la siguiente manera:

Hay una entidad que es la Defensoría que tiene a la cabeza el presidente, consejo consultivo y el tribunal sancionador. Cuando una persona quiera poner una denuncia se echará andar el sistema de protección al consumidor, ahí entra ANDA, SIGET, Ministerio de Salud, transporte, medio ambiente e instituciones vinculadas a la protección del consumidor, entonces para que encaje la nueva ley se toma el artículo 4 de la nueva Ley de Protección al Consumidor donde se establecen los derechos básicos, el artículo que establece quien es proveedor y consumidor, y aquí nos da la pauta sobre cual es la función de la entidad y cual es el ente que entra a coordinar. En el caso de telefonía el artículo 98 de la Ley de Telecomunicaciones y el artículo 29 de la misma, establecen los derechos de los usuarios del servicio telefónico y el procedimiento a seguir; el usuario tiene que agotar las instancias previas como lo es la empresa operadora, si esta no responde o lo hace insatisfactoriamente, puede hacer funcionar la Defensoria, entonces la Ley encaja porque la Ley de Telecomunicaciones establece la pauta, el Art. 98 de la Ley de Telecomunicaciones vincula al mandar a seguir el

procedimiento de denuncia a la institución denunciada y ésta se puede apoyar en la SIGET, así entra a funcionar el sistema de protección al consumidor.

El Art.4 literal g) L.P.C, complementa el Art.98 L.T, cuando se interpone la denuncia ante la Defensoria, opera la inversión de la carga de la prueba a favor del usuario, ya que el operador o no contestó o contestó desfavorablemente, hay que tomar en cuenta que el usuario no posee un contador como el agua y la electricidad que facilite sus pruebas. Por eso es que en la práctica, va a ser complicado demostrar o presentar pruebas, para sustentar nuestras afirmaciones, porque no contamos con un aparato como los contadores que nos sirva prueba y que por la propia naturaleza del servicio es más complejo; solo en Chile existe una Ley que obliga a las empresas a instalar medidores telefónicos lo cual resulta mayormente oneroso.-

¿Cómo se forma la actual Ley de protección al Consumidor?

En noviembre de 2004 se presenta a la Asamblea Legislativa una propuesta ciudadana, el gobierno presentó su propuesta hasta el 6 de mayo de 2005, la cual llevaba incorporados contenidos de la propuesta ciudadana; del resultado de la comparación de ambas propuestas, el gobierno elabora una matriz comparativa que sirve de insumo y es la que llega a discusión al interior de la comisión de economía de la Asamblea Legislativa, para eso se llama al gobierno y al CDC junto con otras organizaciones sociales y en el mes de Junio y Julio se dieron dichas discusiones a la base de esa matriz, la cual se centró en las coincidencias y divergencias, y nace un tercer documento que no solo fue cortar y pegar de las dos propuestas, sino un análisis de las disposiciones de la propuesta del gobierno y la del CDC, ver que cosas de cada uno valía la pena meter, pues hubieron cosas de la propuesta del CDC que se constituyeron como puntos de honor que el gobierno había dejado fuera y que no se podían negociar.

El proyecto fue denominado “consensuado” porque salió del consenso de las partes que habían presentado su propuesta, el problema fue que en la noche del 19 de Julio de 2005 la comisionada se lleva el proyecto a casa presidencial y el jurídico comienza a machetearlo, a irrespetar el trabajo de la comisión, fue entonces cuando se lanza la campaña de presión para conservar esos puntos, se vuelve a llamar al gobierno y

al CDC para discutir nuevamente, este ultimo presentó 7 puntos no negociables, como lo son lo referente a la carga de la prueba, a la veracidad del proceso y publicidad engañosa, esto fue el 16 y 17 de Agosto, alegando el sector gubernamental que no fue casa presidencial quien no estaba de acuerdo, sino la fracción de ARENA quien no cedía a la negociación, pero al final es lo mismo porque ya sabemos quien esta detrás de ARENA, al final se aprueba en plenaria el 18 de Agosto de 2005.-

2. Cuáles son los casos de denuncias más frecuentes por parte de los usuarios de TELECOM en la prestación del servicio?

Los cobros injustificados, donde las personas se encuentran en desventaja probatoria, en la medida que no cuentan con un aparato de medición que les permita llevar el control de sus consumos y poder sustentar que no han realizado tal cantidad de llamadas facturadas.

Le siguen la mala calidad del producto y el incumplimiento de contratos. En estos casos, están más vinculados a la telefonía móvil.

3.Cuál es el procedimiento a las peticiones hechas por los usuarios debido a transgresiones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de Telefonía?

De acuerdo con el art. 98 de la Ley de Telecomunicaciones el procedimiento a seguir es el siguiente:

- 1) Presentar el reclamo por escrito ante las oficinas de atención al cliente del operador.
- 2) El operador telefónico debe responder por escrito en el plazo máximo de 30 días,
- 3) Si le responde dentro del plazo legal, y es favorable el usuario debe estar pendiente que se aplique la resolución emitida (entregar la información requerida, cambiar o reparar el aparato telefónico, suspender un cobro, reuplicar los intereses, o lo que se este pidiendo) Ahora bien, si el reclamo es sobre un monto indebido, y la respuesta de la

empresa es favorable, en este caso, la empresa deberá abonar a la cuenta del usuario el monto reclamado aplicable en la factura siguiente,

4) En caso de recibir respuesta Desfavorable, el usuario debe acudir inmediatamente a la Defensoría del Consumidor, a presentar denuncia por inconformidad, en este caso debe anexar la carta presentada y respuesta del proveedor, las facturas, comprobantes, detalles de llamadas, o el aparato mismo, así como cualquier otro documento que acredite su reclamo, como publicaciones de periódicos, volantes, etc.

5) Si el operador del servicio **No Responde dentro de los 30 días siguientes a la presentación del Reclamo:** En este caso aplica el silencio administrativo, y la resolución se considera favorable al consumidor, quien debe acudir a solicitar a la Defensoría del Consumidor, la exoneración de pago del monto reclamado, anexando en su solicitud la carta firmada de recibido

4. ¿Cuáles considera usted que sean las causas que llevan a la compañía TELECOM a cometer violaciones a los derechos de los usuarios que reciben ese servicio?

Las empresas siempre aplican la relación de costos / beneficios y por supuesto que conocen las debilidades que presenta el marco normativo en el servicio telefónico, por lo que se ciñen a los mínimos establecidos y aprovechan la desregulación para muchos de los servicios que no son básicos. Además, sabían que la anterior LPC, contaba con un régimen de infracciones y sanciones, por lo que pagar la multa era menos oneroso que corregir la práctica abusiva.

5. ¿Cuál es la eficacia de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores regulados en la Ley de Protección al Consumidor?

Existen dos momentos, el primero con la anterior LPC, que establecía un procedimiento engorroso y poco eficaz; por lo que muchas personas optaban por desistir de la gestión. A. partir del 8 de octubre, con la entrada en vigencia de la nueva ley, se

han establecido las siguientes alternativas para dirimir una controversia entre proveedor y consumidor o usuario:

a) Mecanismos alternos de solución de conflictos:

- Conciliación Mediación

- Arbitraje

b) Procedimiento Administrativo:

- Procedimiento Sancionatorio

6. ¿Qué protagonismo juega el CDC en garantizar los derechos del usuario? De ser posible mencione proyectos ejecutados en cultura ciudadana.

El CDC promueve el conocimiento y ejercicio de los derechos del consumidor. Para esto trabajamos junto con líderes y lideresas locales, quienes han conformado 17 grupos de consumidores y hemos impulsado acciones de defensa de derechos, así como trabajo de incidencia ante las entidades respectivas. Para el caso, impulsamos la campaña ciudadana por una nueva ley de protección al consumidor, a través de la cual se logro involucrar a más de 30 organizaciones e instituciones. El resultado: la aprobación de una nueva ley que amplía el reconocimiento de derechos y crea una nueva institución, entre otros contenidos.

En años anteriores impulsamos las campañas por la restitución del subsidio a la energía eléctrica y la eliminación del cobro de la comisión bancaria en el pago de servicios públicos. Hemos incidido en reformas a la Ley general de electricidad, etc.

En cada proyecto impulsado promovemos la participación ciudadana con conciencia crítica. A la fecha estamos, entre otras actividades, elaborando la versión popular de la nueva ley para coadyuvar a generar conocimiento y ejercicio de derechos.

7. ¿Considera que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones adolecen de vicios o vacíos legales?

Por supuesto. Ej. A diferencia del servicio de electricidad, en telefonía no existen normas de calidad.

8. ¿Considera que el desconocimiento por parte de los usuarios de las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones, incide en la falta de defensa de sus derechos como usuarios?

En buena medida si. La otra causa es la desesperanza que siente al conocer la desventaja probatoria en la que nos encontramos en el servicio telefónico. Porque, aunque se aplique la inversión de la carga de la prueba a favor del usuario, en el caso particular de los reclamos por consumo injustificado, el operador del servicio tiene los recursos y la tecnología como medios a su favor. Esto quiere decir que se requiere cambios en la normativa del servicio telefónico.

9. ¿Cree que las leyes que regulan el mercado permite el excesivo incremento de las tarifas?

Los precios aplicados en el servicio de telefonía básica están condicionados a lo establecido en el contrato de inversión firmado entre el gobierno y la empresa mayoritaria de telefonía, el cual tiene vigencia hasta el año 2007, y como se dijo anteriormente, los servicios adicionales y los de valor agregado lo rige la regla de la oferta y la demanda.

10 ¿Cree que existe una verdadera competencia en el mercado de telefonía?

La telefonía fija pasó de ser un monopolio público a un cuasi monopolio privado. Aproximadamente el 80% de los servicios fijos los provee la empresa mayoritaria propiedad de la transnacional América Móvil

11- Desempeñan su función constitucional los funcionarios públicos encargados de fiscalizar las empresas que brindan el servicio de telecomunicaciones?

Hace falta mucho para mejorar el funcionamiento que ha venido desempeñando dicha institución, por lo que es necesario hacer cambios estructurales institucionalmente hablando, así como en la legislación que aplican, que le proporcione las herramientas necesarias para desempeñar verdaderamente el rol llamada a cumplir.

12. Considera que la Asociación Nacional de la empresa privada (ANEP) influye en la toma de decisiones del ente fiscalizador de las empresas que prestan el servicio de telefonía

Es influyente de una forma u otra la empresa privada en nuestro país, basta observar la cúpula que opera dentro de ésta y parte de la inversión que ellos manejan, por lo tanto no se puede tener de manera aislada el imperio que estos ejercen convirtiéndose en un contrapoder, interviniendo en decisiones de tipo político.

13. Que efectos se han producido en los derechos de los consumidores a partir de la privatización de los servicios públicos como la telefonía.

Se puede señalar como primer punto el encarecimiento de los servicios con los cobros de altas tarifas que nada más responden a cuestiones de rentabilidad y costos a las empresas, además de brindar un mal servicio que no es retributivo al costo que el mismo genera y otra situación es la baja cobertura en el sentido que no todas las personas como de las zonas rurales pueden acceder a dicho servicio.

14 Con la nueva Ley de Protección al Consumidor y sus novedades ¿cuáles serían las expectativas para resolver la problemática de los abusos que existen en el servicio de telefonía?

Los contratos de adhesión, Ya que se prohíbe incluir cláusulas abusivas, especialmente

Art. I7 LPC,

- d) Renunciar anticipadamente a los derechos que la ley reconoce a los consumidores o que, de alguna manera limiten su ejercicio o amplíen los derechos de la otra parte;
- e) Invertir la carga de la prueba en perjuicio del consumidor
- f) Establecer la prórroga del contrato sin la voluntad del consumidor

15¿Considera que dentro de las políticas de empresa de TELECOM se toma en cuenta los derechos de los consumidores?

Si de alguna forma los trata de incluir son mínimos, porque a las empresas no les interesa el bienestar de los consumidores sino la obtención de las ganancias, puesto que esa es su naturaleza el reducir costos aun a costa de prestar servicios deficientes.

ENTREVISTA 04

ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA DIRIGIDA AL REPRESENTANTE DE TELECOM

Lic. Oscar Mejia
Gerente Comercial
Agencia San Miguel

1. ¿Cuáles son las quejas más frecuentes por inconformidades en el servicio?

Generalmente son casos de mantenimiento de equipo telefónico, como defectos de fabricación que están fuera del alcance de nuestras manos, además algunas situaciones que son producto del mal tiempo como el clima que no deja que se preste un buen servicio, ya sea la ubicación del lugar de recepción en lugares montañosos lo cual dificulta recibir una excelente señal.-

2. ¿Cuál es el procedimiento administrativo interno que desarrolla la empresa ante las quejas Interpuestas por los usuarios debido a ciertas irregularidades en el servicio?

El cliente que presenta algún reclamo, paga lo que considera que ha consumido y luego pasa a reclamo dentro de su sistema que en 30 días como dice la Ley deben determinar si o no tiene razón el cliente, de la cual se entrega copia a la DPC. El trámite es llevado por el departamento de aclaraciones de dicha empresa. El departamento de aclaraciones de San Salvador que tiene un poder de decisión más amplio.

3. ¿Cuando las quejas son interpuestas a través de la SIGET o la DPC, ¿cual es el papel que la empresa desempeña en ese procedimiento?

Primero es la investigación técnica administrativa, dependiendo de cual sea la queja si es de facturación o si es con los otros operadores, si es cobro indebido o llamadas a celulares de otros operadores el departamento de aclaraciones se comunica con ellos para dar seguimiento a la queja.

4. A su criterio ¿Cree Usted, que existe una verdadera competencia, en el mercado de telefonía?

Si, porque se puede ver como existe diversidad de compañías en el medio, no como sucede con otros servicios como la electricidad en el caso de la EEO si no es ella a quien acudir? Lo que no ocurre con la telefonía.

¿ y en el caso de la telefonía fija? Existe en las otras empresas también el servicio de telefonía fija, lo que sucede es que nuestra infraestructura es más grande que ya había sido instalada antes de la privatización y las otras empresas han venido a montar su propia estructura. Y telefónica tiene el mismo servicio de telefonía fija por cableado al igual que ustedes o solo tarjeta prepago? CGA Telecom, si tiene a través de cable pero la telefonía fija inalámbrica que la tenemos también ha sido confundida con aquel primer concepto que es aquella que es por medio de alambre que llega hasta cualquier lugar

5. Los funcionarios públicos encargados de fiscalizar las sociedades o empresas comercializadoras del servicio de telecomunicaciones; ¿Desempeñan su función basados en el carácter constitucional para lo cual fueron creados?

Considera que si, aunque algunas veces como representante de las empresas piensa que se actúa mas con el corazón que con la realidad y es lógico por que al llegar un consumidor con grandes problemas económicos puede que se desvíe un poco, trabajan aplicando correctamente la legislación correspondiente como la Ley de Privatización, la ley de la SIGET y la ley de telecomunicaciones. Aunque como seres humanos actúan más con el corazón. *¿Cual es la relación que tienen con la SIGET?* es excelente ya que existe buena comunicación con aquellos funcionarios y los de la empresa para el caso existen problemas que llegan a ventilarse ante la SIGET que por la falta de orientación del usuario, debería conocerse ante las instancias de la empresa y que por teléfono la SIGET pone en conocimiento a TELECOM de dicho problema. No todas las quejas que llegan ahí terminan en una demanda hay muchas cosas que por teléfono se solventa y se les aclara al funcionario.-

6. ¿Qué efectos se han producido en los derechos de los consumidores a partir de la privatización de los servicios públicos como la telefonía?

Si los remontamos a los años ochenta, en San Miguel, a lo Sumo habían cinco mil líneas de esas treinta canales es decir que solo podían estar hablando simultáneamente en San Miguel treinta personas y si el treinta y unavo levantaba el teléfono, tenía que esperar que le diera tono; ahí no se protegía al consumidor. Ahora se tiene alrededor de cuarenta y cinco mil líneas y no hay ningún problema las líneas telefónicas solo habían en la ciudad o en algunos distritos importantes ahora las hay hasta en el último rincón del país. Por el otro lado los servicios de Telefonía fija como Internet, que ni se conocía para ese entonces, llamadas internacionales que vinieron a darse a partir de la Privatización, servicios que la estatal los tenía pero que no los explotaba, pero como la empresa privada no va a tener algo solo por tenerlo si ha invertido tiene que sacar la inversión.-

¿A su Criterio algún efecto negativo que le vea a la privatización? Es en cuanto al precio o a lo que se paga, pero es relativo porque antes que se tenía una cuota de treinta colones, era cuando se levantaba el teléfono y no había tono, entonces todo lo bueno es caro es relativo, ahora se paga mas pero se tienen beneficios que no se tenían antes, lo que sucede con el transporte cuando cobra en bus especial y cuando cobra en ordinario, porque en el primero se paga cuatro dólares pero lleva aire acondicionado etc. valores agregados, que es lo que ha venido la empresa a implantar mejores servicios al usuario, aunque se llegue al mismo tiempo al lugar destinado.-

¿Si no se quisiera tener algún servicio de valor agregado no solicitado cual seria el trámite? Se solicita a la agencia o al 22505555, esos servicios están lo que pasa que antes eran pagados por el cliente ahora son gratis pero el servicio no así el uso, ya que ustedes puede tener los servicios pero si no hace uso de ellos no le van a generar ningún cobro ya si los usa si por ejemplo, al estar una línea ocupada y alguien mas esta llamando a esa línea aplican dos servicios uno es la llamada en espera y si no atendió tiene el otro el servicio de correo de voz al usarlo le genera un cobro, y no se considera cobro indebido pues se ha hecho uso del equipo de la empresa.-

¿Por que razón se cobra el correo de voz, aun cuando no se utilice para dejar un mensaje, sino que se cobra a partir del cuarto tono? técnicamente no es posible, ya que la telecontestadora se activa por el mismo sistema, como sucede con los celulares cuando al teléfono al que llama esta apagado o fuera de red la operadora le dice y no es cobrada, ahora cuando esta ocupado y siguió llamando si se cobra.-

¿En razón del mal uso de la palabra “gratis” en los anuncios del servicio de valor agregado ha llevado a confundir a la población, que explicación tendría? en cuanto a que es gratis la activación del servicio pero no su uso, puede haber confusión en el cliente, pero no es que sea estrategia de la empresa que se confundan, porque se hablan de que están cinco servicios class gratis, el uso es que se paga lo que sucede es que antes se pagaban la activación y el uso del servicio, lo cual fue parte de los convenios entre SIGET y operadores de que la activación del servicio no se cobrara lo que hicieron fue separarlo.-

¿Respecto a la frase “Restricciones aplican” que se encuentran en la ofertas de servicios? son estrategias de mercadeo que no es exclusivo de TELECOM si no de todas las empresas en cualquier publicidad.- Ejemplo en la oferta de prepago con \$5.00 dólares de bienvenida y los primeros tres meses se le duplica el saldo la gente no lo ha visto tan atractivo lo que les gusta es como antes, le cuesta tanto y te llevas \$20.00 de saldo pero hasta ahí llega pero si un cliente es inteligente y sabe que en tres meses se consume mas de \$20.00 es mas beneficioso y ahora no si se consume \$100.00 mensuales son \$300.00 duplicado.-

7. ¿Qué estrategias utilizan para informar al consumidor o usuario acerca de sus tarifas, promociones, servicios de valor agregado, entre otros?

A través de los medios televisivos, radios y prensa y a través de los vendedores. Las tarifas si se informan en los boletines las tarifas plena y reducida de línea fija son ¢0.15 y ¢ 0.20 con IVA incluido, la plena de día y reducida de noche todavía se informa más al decir nacionales y locales, se habla de local solo la ciudad y la nacional fuera de la ciudad.-

¿Por qué razón los directorios telefónicos no traen los números telefónicos de otros departamentos? sucede que se han dividido en tres si no tendría que cargarlo con una carretilla, y no fue antojadizamente se hicieron estudios en el sentido que tanto la población migueleña buscaba números del occidente y el resultado fue que era mínimo y va haber otro directorio telefónico solo de empresas, por eso se dio segmentación del directorio por sectores.-

¿Teniendo un país ya dolarizado, por que los factores siguen llegando en colones? ya no son cuestiones estratégicas de las empresas si no políticas del gobierno, a aunque por mucho que se diga que hay dolarización nuestra moneda nacional según la Constitución es el colón; por esa razón se factura así.-

8. ¿Considera usted que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones adolecen de vicios o vacíos legales?

Para lo que se aplica por la empresa, considera que no adolecen de vicios o vacíos, para la parte comercial que maneja, aunque se miraría como vacío lo relativo a la orientación del consumidor.

¿Cuánto es el costo de una lineal comercial? Es diferente? son ciento cuarenta colones en cuota fija y ochenta y dos colones con cuarenta y tres centavos la particular, se denominan comerciales aquellas que en su dirección se encuentre edificio “X” ubicado en zona comercial por ende son comerciales aunque puede ocurrir que una casa particular de la cual es dueña doña Juana y la alquila a una empresa y puede seguir como línea residencial por que sigue a nombre de ella, aunque aquella declare IVA .-

¿Cuál es el margen de confiabilidad y de error del equipo que utiliza la empresa para contabilizar el uso del servicio y determinar el precio? Puede suceder que se equivoque, pero si lo va a hacer va a hacer para todos el error, pero nunca se va a equivocar individualmente, puede ser que en el proceso de facturación el equipo pudo fallar lo va a hacer con todos y no aislados como a veces llega la gente a mi me salio mas que otra persona.-

En el caso que una persona llegue a pagar el mes de abril y en el sistema aparece que tiene mora del mes de marzo, en la empresa le exigen que lleve la factura de dicho mes, ya que si ha sido cancelado, entonces por el margen de error del sistema se estaba cobrando nuevamente el mes ya cancelado *¿Qué sucedería si la factura es extraviada?* es raro que suceda eso por que solo pueden haber dos cosas, el sistema no se equivoca lo que se equivoca es el recurso humano, pudo haber sucedido que quien cobro invirtió un número la factura fue sellada por el cajero pero no ese error de dedo el dinero no ingreso al sistema o puede ser que la factura que aparece en mora fue cancelada ya después de vencida, entonces en la próxima factura aparece que no ha sido cancelado el mes anterior, ya que el sistema al momento que se vence a partir de allí se factura el siguiente periodo. Se puede agregar otro caso que el cajero se haya quedado con el dinero aunque de esos ya no hay.-

9. ¿Qué efectos se han producido en las políticas comerciales de la empresa, con los constantes cambios en su administración, desde la privatización de ésta?

Internamente como empleado se puede sentir un cambio por que como todo empresario tiene distinta filosofía para manejar la empresa, tanto FRANCE TELECOM como AMERICA MOVIL, tienen sus bondades y debilidades,- y quienes han salido mas beneficiados ahora ha sido el cliente porque hay más competitividad de precios.-

¿Dentro de las políticas comerciales de FRANCE TELECOM y AMERICA MOVIL se ha incluido el componente de derechos de consumidor? podría estar mejor ahora, ya que la cobertura de la empresa se ha ampliado exageradamente, ya que con la administración de Francia era más selectivo solo en las ciudades, poblaciones principales.- debido al mal mantenimiento que son las quejas mas frecuentes se puede mezclar la falta de señal en algunos lugares que es lo que mas frecuentemente ocurre, puede ocurrir a consecuencia de la naturaleza por las tormentas la falta de señal, pero no por negligencia de la empresa.-

¿Con la nueva ley de protección al consumidor, ha tenido conocimiento acerca de la inversión de la carga de la prueba? Antes que la Ley se echará andar ya la conocíamos,

a través de capacitaciones acerca de los términos Jurídicos que allí aparecen, Con respecto a la carga de la prueba siempre la empresa ha tomado siempre la iniciativa de probar en aquellos casos en los cuales ha sido demandado de que aquella persona demandante ha realizado tales y tales llamadas que ella considera como cobro indebido, y a veces es por falta de orientación del usuario, considero que es necesario que la SIGET informe al consumidor y que forme una alianza con los operadores para informar y orientar al usuario acerca de los cobros por cada servicio.-

¿Qué alternativas ofrecen al cliente que presenta una queja? algunos financiamientos, como pagar una prima hasta seis meses cuota, no se le obliga al cliente que pague de inmediato.-

¿Qué sanción o de que manera son amonestados por la SIGET en el caso de alguna irregularidad que como empresa hayan cometido? casi nunca se ha dado y no se podría dar por que en todo caso si es respecto a un error técnico la SIGET forma parte de el por ser quien regula los medios, entonces nunca se ha dado que digan TELECOM se han equivocado o señalado por alguna irregularidad que tengamos, por el tengamos que ser sancionados.-

INTERPRETACION DE RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS NO ESTRUCTURADAS

De las entrevistas no estructuradas dirigidas a las unidades de análisis relacionadas con el tema, dentro de ellas la DPC llamada en la actualidad Defensoría del Consumidor, CDC, SIGET y TELECOM. Se ha podido obtener diversidad de criterios a partir de las respuestas vertidas sobre lo cuestionado.

En relación a la pregunta si la nueva ley de protección al consumidor garantizaría los derechos constitucionales la unidad de la defensoría fue clara en manifestar que el procedimiento que establece dicha ley mejoraría el funcionamiento del sistema de protección al consumidor ya que ofrecen que esta sea expedito, eficaz y transparente, ubicando el procedimiento de dicha ley como el pilar para poder defender los intereses de los consumidores , mientras tanto la opinión del CDC es del criterio que la ley

fortalece un sistema nacional de protección al consumidor que coordinado con todas las instituciones funcionaran de una manera más efectiva hilvanando el marco regulatorio de protección al consumidor con el de los servicios públicos; no obstante reconoce que existen todavía vacíos que necesitan ser llenados.

Al cuestionarles sobre los casos que son frecuentemente denunciados tanto la defensoría como el CDC coinciden que estadísticamente los cobros indebidos son la causa más común de violaciones a los Derechos de los consumidores sobre todo por la desventaja en que se encuentra el usuario en la actividad probatoria , además del mal servicio que prestan estas empresas telefónicas.

En lo referente al procedimiento que se sigue cuando se interpone una denuncia por violación alguna de los derechos de los consumidores, ambas instituciones han sido uniformes en manifestar que éste debe iniciarse a partir de un escrito presentado en las oficinas de atención al cliente del operador, esto en cumplimiento al artículo 98 de la Ley de Telecomunicaciones, ésta empresa dentro del término de 30 días hábiles ésta obligada a resolver sobre la petición, en caso contrario si ésta no lo hiciera el silencio administrativo se entenderá como favorable al usuario.

Por otra parte al consultarles sobre cuales eran las posibles causas que llevaran a TELECOM a cometer violaciones a los derechos de los consumidores el CDC opina que: Las empresas siempre aplican la relación de costos / beneficios y por supuesto que conocen las debilidades que presenta el marco normativo en el servicio telefónico, por lo que se ciñen a los mínimos establecidos y aprovechan la desregulación para muchos de los servicios que no son básicos; mientras que la defensoría es de la opinión que estas empresas se rigen por estándares internacionales en donde la población cuenta con una cultura más avanzada que la nuestra.

Así mismo se pregunto sobre la eficacia de los mecanismos de protección que ofrece la nueva Ley de Protección al consumidor de lo cual ambas instituciones coinciden en que la antigua ley de Protección al Consumidor era un ley ineficaz y engorrosa, lo cual fue cuestionado durante largos años, pero de manera particular la defensoría expresa que La nueva Ley de Protección al Consumidor está hecha de por si, bajo un parámetro sombrío justo a la medida del poder económico del país quienes son los que manejan el ámbito político, esto representa una limitante para la efectividad de la Ley. Pero como ley administrativa sí podemos decir que es eficaz, porque no es una ley de conflictos sino de avenimientos.

En cuanto a si la Ley de Telecomunicaciones posee vacíos o vicios legales la Defensoría considera que una de ellos es el Art.98 de la referida Ley vulnera el principio de pronta y cumplida justicia, en el sentido de esperar la resolución del reclamo por treinta días hábiles, lo cual se convierte en un aproximado de mes y medio de espera, pudiendo dar respuesta en el instante mismo del reclamo. Para la SIGET el problema se centra en que dentro de las funciones o fines para los que ha sido creada la SIGET no existe literalmente su poder sancionatorio. De hecho se tiene varios recursos en la corte, sobre amparos constitucionales, porque queriendo interpretar la legislación en beneficio del usuario, emiten resoluciones que luego son impugnadas. Según el CDC una de las deficiencias en telecomunicaciones a diferencia del servicio de electricidad, es que en telefonía no existen normas de calidad. De acuerdo a TELECOM se miraría como vacío lo relativo a la orientación del consumidor.

Otra de las interrogantes que se les planteó a las unidades de análisis fue si el desconocimiento por parte de los usuarios de las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones, incide en la falta de defensa de sus derechos como usuarios, la Defensoria considera ante esta situación que hay que hacerles llegar la información necesaria de los marcos regulatorios a los usuarios para que estos conozcan que para cada uno de los servicios ya sea agua, electricidad y telecomunicaciones existen

sanciones por mora en el pago de sus recibos. A criterio del CDC en buena medida si es causa el desconocimiento pero además la desesperanza que siente al conocer la desventaja probatoria en la que se encuentra en el servicio telefónico. Porque, aunque se aplique la inversión de la carga de la prueba a favor del usuario, en el caso particular de los reclamos por consumo injustificado, el operador del servicio tiene los recursos y la tecnología como medios a su favor.

Con respecto a si leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones permiten el excesivo incremento de las tarifas la opinión de la Defensoría es que el sistema económico que rige nuestro país es el que regula las tarifas a través del juego de la oferta y de la demanda lo cual imposibilita hablar de tarifas justas e injustas solo se puede hablar de tarifas de mercado por que es la mano invisible del mercado la que regula y determina las tarifas, entonces no se puede decir que es la deficiencia en las Leyes la que permite el incremento de las tarifas. En relación a este tema el CDC discurre que los precios aplicados en el servicio de telefonía básica están condicionados a lo establecido en el contrato de inversión firmado entre el gobierno y la empresa mayoritaria de telefonía, el cual tiene vigencia hasta el año 2007, y como se dijo anteriormente, los servicios adicionales y los de valor agregado los rige la regla de la oferta y la demanda. De acuerdo a la SIGET cuando se vendió ANTEL la idea era crear una Ley abierta a la competencia, la Ley de Telecomunicaciones lo es, ya que no hace limitaciones a efectos de tarifas, son regulados no en su totalidad, en el caso de telefonía fija la regulación es para el cargo básico, el costo por minuto local, costo por minuto nacional o interurbano, y el costo por minuto internacional, no incluye el costo de la línea, pago tardío, o si quiere trasladar su línea cuánto va a costar, todos esos valores adicionales no los regula la SIGET.

En relación a si existe una verdadera competencia en el mercado de telefonía la Defensoría manifiesta que sí, por lo menos en el área de telefonía móvil ya que existen varias compañías que prestan este servicio lo que posibilita que los precios se reduzcan en beneficio del consumidor, lo contrario a la telefonía fija en donde existe una empresa

dominante que maneja éste servicio, por lo que no existe oportunidad de que haya una verdadera competencia de precios. El CDC considera que la telefonía fija pasó de ser un monopolio público a un cuasi monopolio privado. Aproximadamente el 80% de los servicios fijos los provee la empresa mayoritaria propiedad de la transnacional América Móvil. La opinión de la SIGET al respecto es que si existe, no a la perfección pero si las hay, por ejemplo TELEMÓVIL, que inició sus operaciones en los noventas con línea móvil, ahora ya tiene líneas fijas, en cantones donde es difícil que haya señal, la tecnología ha llegado hasta esos rincones, es decir que no estamos amarrados al operador dominante, a nivel mundial es así, siempre hay un operador dominante, ya que no es de la noche a la mañana que van haber cinco más.-

Se preguntó acerca de los efectos que se han producido en los derechos de los consumidores a partir de la privatización de los servicios públicos como la telefonía la Defensoría mencionó: el alza inmoderada de los precios, abusos a sus derechos, la generación de cobros indebidos, tarifas altas entre otras, pero también el acceso a tecnología de vanguardia y mayor cobertura. Y el representante de TELECOM aludió que es en cuanto al precio o a lo que se paga, pero es relativo, porque todo lo bueno es caro es caro, ahora se paga mas pero se tienen beneficios que no se tenían antes, que es lo que ha venido la empresa a implantar mejores servicios al usuario.

Al mismo tiempo se cuestionó si la SIGET desempeña su función constitucional de fiscalizar las empresas que brindan el servicio de telecomunicaciones, en relación a esto la Defensoría considera que si, pero muchas veces sus actuaciones están limitadas con una serie de factores de carácter económico y político, las competencias están ampliamente enunciadas en el orden jurídico, pero su eficacia depende de voluntades externas; el CDC opina que hace falta mucho para mejorar el funcionamiento que ha venido desempeñando dicha institución, por lo que es necesario hacer cambios estructurales institucionalmente hablando, así como en la legislación que aplican, que le proporcione las herramientas necesarias para desempeñar verdaderamente el rol llamada

a cumplir. Mientras que a opinión de la Defensoría si desempeña su función constitucional, pero muchas veces sus actuaciones están limitadas con una serie de factores de carácter económico y político, las competencias están ampliamente enunciadas en el orden jurídico, pero su eficacia depende de voluntades externas; por otra parte TELECOM es de la opinión que si, aunque algunas veces como representante de las empresas piensa que se actúa mas con el corazón que con la realidad y es lógico por que al llegar un consumidor con grandes problemas económicos puede que se desvíe un poco, trabajan aplicando correctamente la legislación correspondiente como la Ley de Privatización, la ley de la SIGET y la ley de telecomunicaciones.

En lo concerniente a que la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), influye en la toma de decisiones del ente fiscalizador de las empresas que prestan el servicio de telefonía; la defensoría del consumidor expresa de que no solo influye sino que además, avala o desestima cualquier acción contralora que la entidad respectiva pretenda emitir, es un binomio que se conjuga con una sola estrategia de funcionamiento y operativización; coincidiendo con el criterio de el CDC ya que manifiesta que la ANEP es influyente de una forma u otra en nuestro país, basta observar la cúpula que opera dentro de ésta y parte de la inversión que ellos manejan, por lo tanto no se puede tener de manera aislada el imperio que estos ejercen convirtiéndose en un contrapoder, interviniendo en decisiones de tipo político.

4.2 ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS

El Sistema de Protección al Consumidor Salvadoreño esta compuesto por entes de carácter gubernamental destinados a supervisar y controlar la prestación de servicios públicos específicamente el de telefonía, es importante entonces determinar cuan

relevante es el papel que estas instituciones desempeñan, por lo que el equipo de trabajo se planteo la siguiente interrogante:

¿En qué medida se viola el Derecho Constitucional de Protección al consumidor establecido en el Artículo 101 inc.2 Cn., como efecto del carácter omisivo de control y supervisión del Estado por medio de los entes gubernamentales, frente al Sector Privado que brinda los servicios públicos de telefonía, particularmente por la Compañía TELECOM en la Ciudad de San Miguel?

Dentro de la investigación documental realizada se encuentra que la deficiencia en la fiscalización estatal, en la prestación del servicio telefónico por sociedades privadas es multifactorial, razón por la cual es importante analizar los recursos con que cuenta la institución fiscalizadora, acá nos referimos a los recursos humanos, legales y técnicos para la consecución de sus fines. Sobre este aspecto el Centro para la Defensa del Consumidor es de la opinión siguiente: “Si los entes reguladores carecen de recursos humanos y técnicos acordes con la complejidad y los requerimientos del trabajo que deben desarrollar; esto hace que ellos no puedan estar a la altura de los temas de los cuales tienen que resolver, que no tengan el personal calificado y los recursos para no cumplir adecuadamente con su rol.”¹⁶²

Situación que fue comprobada con la entrevista realizada a un representante de la SIGET, quien manifestó que definitivamente la *Ley de Telecomunicaciones tiene vacíos, en cuanto a la resolución de reclamos, ya que no nos da la facultad de decirle al operador: “Ustedes tienen que devolverle al usuario lo pagado por alguna irregularidad”, a veces lo hemos hecho pero el operador nos dice que no tenemos facultad para hacerlo, y se vuelve como pleito legal; y dentro de las funciones o fines para los que ha sido creada la SIGET no existe literalmente su poder sancionatorio.*¹⁶³

Dentro de la investigación de campo se elaboró una encuesta en la cual se pregunto a la población si el Estado es el principal ente protector de los derechos de los

¹⁶² Supra Pág.185

¹⁶³ Supra Pág. 244 Entrevista 02

consumidores, a lo cual respondieron de acuerdo al cuadro 11 el 90% que si efectivamente el Estado tiene la responsabilidad de protegerlos.

En contraposición a lo anterior el 10% del total de encuestados manifestó que no. Entendiéndose del resultado anterior que el estado es responsable de salvaguardar los derechos de los usuarios de telefonía, por lo que al crear leyes e instituciones estas deben ser eficaces, y que éstos sean a favor del consumidor.¹⁶⁴

Así mismo en la misma encuesta se hizo la interrogante que muestra el cuadro doce en la cual se buscaba obtener respuesta de que si el Estado Salvadoreño actualmente esta jugando un papel inoperante en cuanto a la protección de los derechos del consumidor, la mayoría contesto afirmativamente, es decir, el 78% de los encuestados, por otro lado el 22% dijo que no. Deduciéndose de lo encontrado en el instrumento de la encuesta, que la mayoría de personas saben que el Estado en nuestros días tiene una labor inactiva, en cuanto a la protección de los derechos que como consumidores poseemos y que es el Estado el que está obligado a protegerlos.¹⁶⁵

Del enunciado general se desprende un enunciado del problema específico:

¿Cumplirá la labor que constitucionalmente está llamada a desempeñar la SIGET, como ente regulador del servicio público de telefonía prestado por la empresa TELECOM?

En la misma entrevista realizada al representante de la SIGET, se le hizo la interrogante del enunciado, respondiendo que *como parte de las funciones de la institución, se esta licitando una auditoria a los operadores, ya que se han detectado anomalías en la facturación de los operadores, con esto se esta tratando de ayudar al usuario y al operador, porque no es una auditoria para señalarlo y multarlo, sino que es decirle en que anda mal y si hay que compensar a algún usuario hacerlo, habría que ver las facultades que la ley nos da.*¹⁶⁶

Así mismo manifestó que en algunas ocasiones se han pronunciado ante la falta de resolución por parte de las empresas que han recibido denuncias de sus usuarios,

¹⁶⁴ Supra Pág. 232

¹⁶⁵ Supra Pág. 233

dichas empresas han interpuesto amparo ante la Corte alegando que ésta no tiene la facultad para pronunciarse al respecto, declarando la Corte que es ésta la competente para resolver en estos casos de silencio, que deben resolverse a favor del usuario, pero en los demás casos no tienen facultad de resolver, por eso es que se envía a la DPC ahora Defensoría del Consumidor, para que ella se encargue.

¿Qué efectos ha provocado a los Derechos de los consumidores, la privatización de los servicios públicos?

En nuestra investigación documental se ha encontrado que algunos de los efectos provocados por la privatización, consiste en que al hacerse más eficientes los servicios, los costos son aceptables.

Es obvio que el grado de aceptabilidad de los costos de los servicios públicos – eficientes o no- depende del nivel de ingresos y estilos de vida de los distintos sectores de la sociedad.

Seguramente no son ni costeables, ni aceptables para aquellos sectores marginados o empobrecidos económicamente.

Los consumidores de escasos recursos económicos y los que no tienen los servicios son los grandes perdedores, pues las tarifas aumentan haciendo más difícil su acceso. Los servicios podrán ser dados en las ciudades de alta densidad poblacional, y serán rentables, pero no así las demás.

Se podrá argüir que estas empresas en manos del Estado también han tenido marginados a amplios sectores en esas localidades y que no habrá diferencia; y que esta limitación se logrará subsanar con un papel subsidiario del Estado (como programas especiales financiados). A este último argumento se puede señalar precisamente que, si estando las decisiones políticas de cobertura en manos del Estado antes de ser privatizadas las empresas, no se proveyeron de tales servicios a gran cantidad de población de bajos recursos económicos, cómo se pretenderá cubrirlas con proyectos específicos de subsidios.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Supra Pág. 246 Entrevista 02

¹⁶⁷ Supra Pág.74

Otra de las interrogantes planteadas alrededor del enunciado del problema se encuentra:

¿Cuáles son las alternativas jurídicas viables en los conflictos entre Proveedores – consumidores? Ante tal interrogante en el caso de la entrevista no estructurada No --- se afirma que existen algunas soluciones a los conflictos que surgen entre proveedores y consumidores tal como las menciona la delegada del Centro para la Defensa del Consumidor:

“De acuerdo con el Art. 98 de la Ley de Telecomunicaciones el proceso a seguir es el siguiente:

1. Presentar el reclamo por escrito ante las oficinas de atención al cliente del operador.
2. El operador telefónico debe responder por escrito en el plazo máximo de 30 días
3. Si le responde dentro del plazo legal y es favorable el usuario debe estar pendiente que se aplique la resolución emitida (entregar la información requerida, cambiar o reparar el aparato telefónico, suspender un cobro, reaplicar los intereses o lo que se este pidiendo) Ahora bien, si el reclamo es sobre un monto indebido y la respuesta de la empresa es favorable, en ese caso la empresa deberá abonar a la cuenta del usuario el monto reclamado aplicable en la factura siguiente.
4. En caso de recibir respuesta desfavorable el usuario debe acudir inmediatamente a la Defensoría del Consumidor, a presentar denuncia por inconformidad, en este caso debe anexar la carta presentada y respuesta del proveedor, las facturas, comprobantes, detalles de llamadas o el aparato mismo así como cualquier otro documento que acredite su reclamo como publicaciones de periódico, volantes, etc.

Si el usuario no esta conforme con esa resolución, el puede ir a la DPC llámese ahora Defensoría del Consumidor para poner una denuncia, según el articulo 98 la DPC pide un informe técnico a la

SIGET, como ésta no cuenta con los insumos técnicos para elaborarlo, ésta se lo pide al operador entonces ellos envían todo lo que crean conveniente para armar un informe, se revisa y este se envía a la DPC.

5. Si el operador del servicio no responde dentro de los 30 días siguientes a la presentación de reclamos, en este caso aplica el silencio administrativo y la resolución se considera favorable al consumidor, quien debe acudir a la Defensoría del Consumidor la exoneración de pago del monto reclamado anexando en su solicitud la carta firmada de recibido.¹⁶⁸

¿Los anteproyectos de Ley de Protección al Consumidor y Usuarios; implicarán una normativa básica y eficaz, orientada hacia la protección de los derechos del Consumidor?

El enunciado antes descrito esta planteado desde la coyuntura en la que surgieron dos propuestas, en noviembre de 2004 se presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta ciudadana, y el gobierno presentó su propuesta hasta el 6 de mayo de 2005, la cual llevaba incorporados contenidos de la propuesta ciudadana; del resultado de la comparación de ambas propuesta, el gobierno elabora una matriz comparativa que sirve de insumo y es la que llega a discusión al interior de la comisión de economía de la Asamblea Legislativa, para eso se llama al gobierno y al CDC junto con otras organizaciones sociales y en el mes de Junio y Julio se dieron dichas discusiones a la base de esa matriz, la cual se centró en las coincidencias y divergencias, y nace un tercer documento que fue denominado “consensuado”, el cual fue aprobado el 18 de agosto de 2005.

“La nueva Ley de Protección al Consumidor no incorporo un apartado específico que determinara claramente las normas básicas que deben cumplir los proveedores de Servicio Públicos ni mucho menos hace alusión específica al servicio telefónico. Sin embargo establece la creación del Sistema Nacional de Protección al Consumidor con el cual se pretende que las leyes especiales aplicables cada servicio público se hilvane con las disposiciones en ellas establecidas.

¹⁶⁸ Supra Pág.256 Entrevista 03

Los artículos de la nueva Ley superan en creces a la LPC derogada nos atreveríamos a sostener que los derechos de los usuarios están mejor protegidos, sin embargo, es necesario que lo tan bien dispuesto se aplique en la practica y la nueva institución vigile en coordinación con la SIGET, para que se cumplan los derechos de los usuarios del servicio telefónico regulados en los artículos 29 y 98 de la ley de Telecomunicaciones”¹⁶⁹

4.2.1 DEMOSTRACIÓN Y VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

Hipótesis general

La violación del derecho constitucional de protección al consumidor se debe al carácter omisivo del Estado, ante las violaciones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía.

De la investigación documental se encontraron respuestas que fundamentan nuestra hipótesis una de las ideas es que el Estado debe intervenir en la actividad económica bajo la óptica de un Estado protector y perfecto, que busca favorecer las bondades del libre mercado.

Existe un creciente consenso sobre el rol que el gobierno puede desempeñar en los esfuerzos exitosos de desarrollo, pero también existe un reconocimiento sobre las fallas en lo relativo a la efectividad de las actividades de gobierno; por lo que el debate sobre Estado y Mercado aun no ha cambiado.

La deficiencia, tanto de mercado como de gobierno, es que el rol del Estado debe ser dinámico y ajustado a su capacidad de responder a los desafíos, evaluada en función de la fortaleza de sus instituciones. En relación a ello, el rol del Estado en la provisión de bienes públicos, defensa de los derechos de los consumidores, la forma en que debe proveerlos así como la participación en la promoción del desarrollo

¹⁶⁹ Supra Pág.253 Entrevista 03

*económico y social, dependen de la cultura, entorno, oportunidades y distribución de poder en sus instituciones.*¹⁷⁰

En países con instituciones débiles, el Estado debe focalizarse en cumplir con funciones básicas. “... Las funciones y responsabilidades se insertan en los discursos públicos, por que pertenecen a la historia del Estado, mientras que el poder y los fondos disponibles se determinan en un corto plazo porque depende de la administración del Gobierno (...). Cada uno promete cambiar para mejorar. Pero el problema esta en como enlazar la historia del Estado que posee funciones permanentes con la transitoriedad de los Gobiernos que obedecen a factores políticos”.¹⁷¹

Otra de las ideas que se manejan para afirmar el carácter omisivo del Estado, es en relación al desempeño de sus instituciones encontrándose la DPC que anteriormente era considerada una unidad presupuestaria adscrita al Ministerio de Economía, y por ello sujeta a las directrices, prioridades y procedimientos impuestos por dicha secretaría de Estado, que la sitúan en una posición desde la que difícilmente puede actuar con agilidad y oportunidad en la respuesta a las situaciones cambiantes que plantean las relaciones de consumo en el mercado. Además su dependencia proviene del carácter de “cargo de confianza” que se le ha asignado al Director General de Protección al Consumidor, situación que se pretende ver superada con la actual institución creada para fines de protección denominada Defensoría del Consumidor, la cual es un ente autónomo en lo administrativo y presupuestario, con personalidad jurídica y patrimonio.

Hipótesis Especifica 1

Las violaciones a los derechos de los consumidores por parte de la empresa TELECOM, se deben a los vacíos legales que tienen las leyes que regulan las telecomunicaciones.

Para corroborar la hipótesis inicialmente planteada se hizo necesario un análisis más detenido de los marcos regulatorios lo que ha permitido encontrar algunas

¹⁷⁰ Supra Pág. 163

¹⁷¹ Supra Pág. 163

dificultades. La primera es que estos fueron elaborados al mismo tiempo o con posterioridad a la privatización del servicio, lo que ha ocasionado que con frecuencia los gobiernos terminen optando por mantener la aplicación de marcos regulatorios imperfectos, en detrimento de los intereses de los consumidores.

Aunado a lo anterior se retoma lo manifestado por el representante de la SIGET en la entrevista afirmando *que la Ley tiene vacíos, en cuanto a la resolución de reclamos, ya que no nos da la facultad de decirle al operador: “Ustedes tienen que devolverle al usuario lo pagado por alguna irregularidad”, a veces lo hemos hecho pero el operador nos dice que no tenemos facultad para hacerlo, y se vuelve como pleito legal.*

*Dentro de las funciones o fines para los que ha sido creada la SIGET no existe literalmente su poder sancionatorio. De hecho se tiene varios recursos en la corte, sobre amparos constitucionales, porque queriendo interpretar la legislación en beneficio del usuario, emitimos una resolución y el operador alega sus derechos constitucionales y se van a la corte.*¹⁷²

Así mismo lo manifestó la representante del CDC, quien considera que efectivamente *las Leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones adolece de vacíos, ejemplo: a diferencia del servicio de electricidad, en telefonía no existen normas de control de calidad.*¹⁷³

Hipótesis Especifica 2

La nueva Ley de Protección al Consumidor constituye una mejor garantía para el cumplimiento de los derechos del consumidor, por que contiene una regulación mas amplia en cuanto a los mecanismos de protección.

La actual Ley de Protección al Consumidor dentro de sus mejoras al sistema de protección incluye el establecimiento de manera clara y efectiva los derechos del consumidor; otorga el derecho de exigir información completa, veraz y oportuna;

¹⁷² Supra Pág.244

¹⁷³ Supra Pág.258

incluye además la compensación y protección cuando lo ofertado no se cumple; crea la Defensoría del Consumidor, una institución autónoma con lo que se espera que funcione con transparencia y agilidad; instituye el Sistema Nacional de Protección al Consumidor para que la Defensoría coordine junto con otras instituciones de gobierno; otorga herramienta preventivas brindando información y capacitación al consumidor en materia de consumo, evitando así las violaciones de sus derechos, también da a conocer al proveedor sus derechos y responsabilidades; implementación del Centro de Solución de Controversias, asimismo brinda procedimientos administrativos gratuitos, ágiles y efectivos; ejerce un sistema de sanciones fuertes y amplios; defiende intereses colectivos o difusos; promueve la participación de asociaciones de consumidores, para que el consumidor sea educado e informado en materia de consumo y pueda defender y reclamar sus derechos.

En la entrevista realizada a la representante del CDC opina al respecto que: *Los artículos de la nueva Ley superan en creces a la LPC derogada nos atreveríamos a sostener que los derechos de los usuarios están mejor protegidos, sin embargo, es necesario que lo tan bien dispuesto se aplique en la practica y la nueva institución vigile en coordinación con la SIGET, para que se cumplan los derechos de los usuarios del servicio telefónico regulados en los artículos 29 y 98 de la ley de Telecomunicaciones”*

174

Hipótesis Especifica 3

El ente regulador estatal de telecomunicaciones incumple con su mandato constitucional al no controlar las tarifas más adecuadas en beneficio del consumidor o usuario, por no contar con las herramientas jurídicas necesarias y poder sancionatorio para hacerlo.-

Reforzando lo anteriormente expuesto en nuestra investigación documental y reafirmar la hipótesis planteada, el representante de la SIGET expresó: *“dentro de las funciones o fines para los que ha sido creada la SIGET no existe literalmente su poder*

¹⁷⁴ Supra. Pág. 253

*sancionatorio. De hecho se tiene varios recursos en la corte, sobre amparos constitucionales, porque queriendo interpretar la legislación en beneficio del usuario, emitimos una resolución y el operador alega sus derechos constitucionales y se van a la corte.*¹⁷⁵

Sumado a lo antedicho por el representante de la SIGET, el CDC opina al respecto: *“A este respecto basta con mencionar que la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, SIGET, como entidad reguladora únicamente está facultada para establecer los precios máximos para la telefonía fija y móvil y deja que las leyes del mercado establezcan las condiciones en las que se ofertan los servicios adicionales o de valor agregado.*”¹⁷⁶

4.2.2 LOGRO DE OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar el papel fiscalizador del Estado ante las violaciones de los derechos de los consumidores cometidos por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía fija.

Ante el objetivo planteado es necesario hacer un enfoque referente a la función que desempeña la SIGET, como ente encargado de vigilar que la prestación del servicio telefónico se brinde en condiciones normales, así también las instituciones como la Defensoría del Consumidor se logro hacer este análisis a partir de lo planteado en la base teórica inmediata afirmando que:

“La deficiencia en la fiscalización estatal, en la prestación del servicio telefónico por sociedades privadas es multifactorial, razón por la cual es importante

¹⁷⁵ Supra. Pág. 244

¹⁷⁶ Supra. Pág. 252

analizar los recursos con que cuenta la institución fiscalizadora, acá nos referimos a los recursos humanos, legales y técnicos para la consecución de sus fines” “...la SIGET hoy en día únicamente está prestando un servicio poco transparente, pues el superintendente en turno no querrá arriesgar su puesto a cambio de beneficiar a la población; ya que es el Ejecutivo el que tiene la facultad de poner y quitar a dicho funcionario cuando se le antoje”¹⁷⁷

Sobre este aspecto el Centro para la Defensa del Consumidor es de la opinión siguiente: *“Si los entes reguladores carecen de recursos humanos y técnicos acordes con la complejidad y los requerimientos del trabajo que deben desarrollar; esto hace que ellos no puedan estar a la altura de los temas de los cuales tienen que resolver, que no tengan el personal calificado y los recursos para no cumplir adecuadamente con su rol.”.*

Objetivo específico 1:

Identificar las vulneraciones de los derechos de los consumidores y usuarios ejecutadas por las instituciones que proporcionan los servicios de telefonía, principalmente por TELECOM, en la ciudad de San Miguel.

Del análisis jurídico realizado a los acuerdos celebrados entre operadores del servicio telefónico y DPC es de mencionar los tipos de irregularidades identificadas y detalladas en la base teórica a través de informes estadísticos proporcionados por el CDC y la SIGET

- *Constantes y excesivos incrementos tarifarios*
- *Baja cobertura del servicio, principalmente en la zona rural*
- *Empeoramiento de la calidad del servicio telefónico y abandono de la naturaleza social del servicio público*
- *Violación al derecho de información*
- *Cobro por reconexión*

¹⁷⁷ Supra Pag. 185

- *Cobro por consumo injustificado*
- *Cobros Duplicados*
- *Cobros sin servicio*
- *Desabastecimiento*
- *Desconexión ilegal*
- *Incumplimiento de oferta*
- *Prácticas abusivas*¹⁷⁸

Objetivo Especifico 2:

Describir las consecuencias que ha producido la privatización del servicio público de telefonía, en la protección de los intereses del consumidor.

En relación a este aspecto es de considerar el hecho de que “...*el sector que más se puede insertar en el proceso de globalización y que puede sacar provecho de esa inserción es el sector empresarial, y dentro de éste, los grandes empresarios o quienes desarrollen conexiones importantes con otras empresas en el exterior. Los beneficios materiales y culturales de la globalización no están accesibles para los sectores marginados o pobres de las sociedades como la nuestra.*”

“*De allí que los consumidores de escasos recursos económicos y los que no tienen los servicios son los grandes perdedores, pues las tarifas aumentan haciendo más difícil su acceso. Los servicios podrán ser dados en las ciudades de alta densidad poblacional, y serán rentables, pero no así las demás....*”

Esta es una situación inminente referida a aquellos servicios en los que se debe invertir en obras físicas, debido a la lógica del capital, el cual es la maximización de la ganancia y no el bienestar público, por lo que quien no tenga capacidad de pago conforme a las tarifas del mercado, sencillamente no es objeto de interés de los empresarios. Esta situación condena a los lugares de baja densidad poblacional y de

¹⁷⁸ Supra Pág.185

limitados recursos económicos (como ciudades menores y zonas marginales) a no poder tener tales servicios públicos.”¹⁷⁹

Objetivo Especifico 3

Evaluar la función realizada por las instituciones que promueven y defienden los derechos de los consumidores.

Se puede evaluar el desempeño de la institución gubernamental desde lo expuesto en la base teórica, en el sentido que “...*la debilidad institucional por la que se destacó la Dirección de Protección al Consumidor fue la escasez de recursos destinados a su presupuesto, lo cual limitaba en la práctica la efectividad y la eficiencia de los mecanismos que la Ley le otorgaba para tutelar los derechos de los consumidores.*

Además debe destacarse el alto grado de dependencia que a nivel operativo y a nivel político caracterizó el funcionamiento y toma de decisiones de la Dirección de Protección al Consumidor.”¹⁸⁰

Situación que con la actual Ley de Protección al Consumidor se pretende eliminar, ya que con ella se crea la Defensoría del Consumidor una entidad autónoma, fortalecida para atender con más capacidad las necesidades de los consumidores; que será la coordinadora de todas las instituciones gubernamentales que también tienen responsabilidad de proteger los derechos de los consumidores en distintos sectores

Este objetivo se ve realizado a partir de la entrevista efectuada a la representante del CDC, como organismo privado sin fines de lucro, quien al preguntarle sobre el protagonismo que juega el CDC en garantizar los derechos del usuario, manifestó:

“El CDC promueve el conocimiento y ejercicio de los derechos del consumidor. Para esto trabajamos junto con líderes y lideresas locales, quienes han conformado 17 grupos de consumidores y hemos impulsado acciones de defensa de derechos, así como trabajo de incidencia ante las entidades respectivas. Para el caso, impulsamos la campaña ciudadana por una nueva ley de protección al consumidor, a través de la cual

¹⁷⁹ Supra Pág.75

¹⁸⁰ Supra Pág.155

se logro involucrar a más de 30 organizaciones e instituciones. El resultado: la aprobación de una nueva ley que amplía el reconocimiento de derechos y crea una nueva institución, entre otros contenidos.

En años anteriores impulsamos las campañas por la restitución del subsidio a la energía eléctrica y la eliminación del cobro de la comisión bancaria en el pago de servicios públicos. Hemos incidido en reformas a la Ley general de electricidad, etc.

*En cada proyecto impulsado promovemos la participación ciudadana con conciencia crítica. A la fecha estamos, entre otras actividades, elaborando la versión popular de la nueva ley para coadyuvar a generar conocimiento y ejercicio de derechos.*¹⁸¹

Objetivo Especifico 4

Evaluar las condiciones favorables que propiciará a la protección de los derechos del consumidor la propuesta de Ley de consumidores y usuarios.

De acuerdo a la entrevista realizada a la representante del CDC el escenario favorable construido para el consumidor, gira alrededor de los contratos de adhesión, ya que se prohíbe incluir cláusulas abusivas, especialmente el Art. 17 LPC,

- d) Renunciar anticipadamente a los derechos que la ley reconoce a los consumidores o que, de alguna manera limiten su ejercicio o amplíen los derechos de la otra parte;*
- e) Invertir la carga de la prueba en perjuicio del consumidor*
- f) Establecer la prórroga del contrato sin la voluntad del consumidor*

A partir del 8 de octubre, con la entrada en vigencia de la nueva ley, se han establecido las siguientes alternativas para dirimir una controversia entre proveedor y consumidor o usuario:

a) Mecanismos alternos de solución de conflictos:

- Conciliación Mediación*
- Arbitraje*

b) Procedimiento Administrativo:

¹⁸¹ Supra Pág.257 Entrevista 03

- *Procedimiento Sancionatorio*¹⁸²

Objetivo Especifico 5

Proponer a través del derecho comparado mecanismos de solución a los abusos efectuados por las empresas que suministran el servicio público de telefonía.

Dentro del derecho comparado estudiado en la base teórica se encontró que un papel similar en los modelos de Estados Unidos, Brasil y Chile parece ser la búsqueda de formas ágiles y de bajo costo para la resolución de conflictos entre consumidores y proveedores. Los juzgados de pequeñas causas en Estados Unidos y Brasil y los juzgados de policía local en Chile pueden ser modelos interesantes para avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos que permitan acceder a los consumidores a una pronta y efectiva aplicación de justicia.

Otro aspecto encontrado en estos sistemas es la descentralización de las funciones de protección al consumidor a nivel local y a la articulación de las agencias públicas y organizaciones privadas a los grupos locales de consumidores. Esta descentralización es más evidente en los casos de Estados Unidos y Brasil y se encuentra menos desarrollada en el modelo chileno.

“Los sistemas descentralizados muestran como principal ventaja la posibilidad de ejercer las funciones públicas y privadas con un mayor nivel de efectividad y a menores costos para los consumidores, principalmente en términos de tiempo.

En el caso de Chile existe una ley específica para la protección al consumidor, ésta ley coexiste de manera paralela con otros marcos regulatorios que tutelan el interés de los consumidores desde ámbitos más específicos (salud, pensiones, servicios públicos, valores y seguros, etc.)”¹⁸³

Pero de la experiencia de estos modelos se puede concluir que el factor de éxito de un sistema de protección al consumidor no descansa tanto en el grado de integración y coordinación que se ejerza sobre él, sino más bien en la calidad y efectividad de los

¹⁸² Supra Pág.255 Entrevista 03

mecanismos administrativos y jurídicos que garantizan el cumplimiento de las normas y disposiciones.

4.3 ANÁLISIS DE CASO

CASO I COBROS INDEBIDOS EN FACTURACIONES

FECHA: 22 de Julio de 2004

**PROMOVIDA POR: Dirección General de Protección al Consumidor
EN CONTRA DE: TELECOM DE S.A. DE C.V**

DOCTRINA INVOCADA:

Dentro de las irregularidades cometidas en la prestación del servicio de telefonía fija que brinda TELECOM, durante el 2004 y parte del 2005, según informe rendido por parte de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones el mayor porcentaje de las denuncias esta referido al **Cobro por consumo injustificado**, del cual el 40.74% de los reclamos por telefonía de línea fija, y el 25.0% en la telefonía móvil. *Esta irregularidad se da cuando el usuario afirma no haber utilizado un servicio que es facturado por las empresas telefónicas; por ejemplo, la facturación de llamadas internacionales o servicios Quioscos, llamadas a celulares que no han sido utilizados por el usuario.*¹⁸⁴

Que para el caso en estudio se hace referencia a la mencionada figura, como una de las irregularidades a la cual se le dio seguimiento en la Dirección de Protección al Consumidor, dándole respuesta a dicha controversia y a la cual se le hará su análisis pertinente.

¹⁸³ Supra Pág.130

¹⁸⁴ Fuente Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (manual de indicadores de telecomunicaciones)

DISPOSICIONES APLICADAS:

En el proceso en cuestión las disposiciones aplicadas por el Usuario fueron la del Capítulo VI Art.98 de la Ley de Telecomunicaciones y demás leyes que le amparan y que a la cual no se hace referencia en la denuncia.

CUADRO FÁCTICO:

Resulta que el denunciante manifestó que el recibo del mes de mayo y junio de 2004 el cobro de llamadas era muy alto alegando que eran cobros injustificados, razón por la cual decidió acudir al Departamento de Aclaraciones de la empresa, donde ésta le emitió una resolución en fecha posterior a la que legalmente se permite por lo que decidió acudir a la Dirección de Protección de Protección al consumidor amparando que al no dar respuesta en el término de 30 días que da la Ley de telecomunicaciones esto le iba a favorecer; al iniciar el procedimiento la DPC le solicita a la Empresa TELECOM que le brinde un resumen detallado de llamadas realizadas por el usuario, comprobando con esto que sí, realmente, el usuario las había realizado y que le ofrecía o prescindir del servicio para hacer llamadas a teléfonos celulares y que le iban a dar un financiamiento para cancelar su deuda. Presentada dicha resolución se le pide a la SIGET que de un informe técnico respondiendo este que también las había realizado, dando como resultado una conciliación en donde la empresa le daba la opción pagar como prima el 30% de la deuda quedando el resto en tres cuotas mensuales pero dándole una excepción en su caso esta le bajo la cantidad a pagar aceptando el usuario lo acordado quedando esta resolución a favor del consumidor.

ANÁLISIS CRÍTICO JURÍDICO

En la cuestión planteada se señala la falta de claridad de la pretensión al momento de mostrarse parte la Dirección de Protección al Consumidor ya que desde un inicio se sostuvo que al no recibir la respuesta en el término requerido por la Ley, ésta iba a ser a favor del consumidor no importando si el usuario había realizado o no las

llamadas comprendidas en ese periodo de facturación pudiéndose entrever la carencia de fundamentación y defensa de la pretensión inicial de la denuncia por parte de la DPC en contra de la empresa TELECOM.

Otra de las criticas que se puede observar es la falta de citación de artículos de las leyes y reglamentos relacionados al caso, por ejemplo, mencionar el derecho que le asiste al consumidor al momento de realizar una denuncia por estar en desacuerdo con lo que emite la empresa. La Compañía en ninguna de las repuestas a solicitudes y escritos enviados por ésta no se basa en ningún artículo de la Leyes pertinentes.

La SIGET como ente regulador de las compañías que brindan el servicio de telefonía no tiene facultad alguna como para ordenar al consumidor a que le pague al proveedor por lo que debe limitarse a remitir únicamente el informe técnico que se le pide.

Que la resolución dada en la conciliación en ningún momento favorece al consumidor o usuario ya que su pretensión era no cancelar la deuda que se le acreditaba, pero que en dicho proceso al final tuvo que cancelar la carga impuesta.

Teniendo como resultado una dependencia del Estado que no esta velando por los derechos de los consumidores y que es su principal finalidad y que al contrario los perjudican mas favoreciendo a las empresas que prestan los servicios, dándole esto un carácter burocrático a mencionada institución.

CAPITULO V
CONCLUSIONES
Y
RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

5.1.1 CONCLUSIONES GENERALES

Conclusiones Doctrinarias

La globalización se convierte en el fenómeno hegemónico en la cual ningún país puede sustraerse y por el contrario, todos buscan insertarse, a fin de lograr mayor desarrollo y progreso, este nuevo concepto y la competencia, que dinamiza la globalización, convierten al mundo no solo en un gran mercado, también lo transforman en campo de batalla en la cual las grandes empresas se juegan su supervivencia en nombre de la competitividad; planteando riesgos e incertidumbres a los consumidores que son en los que se desembocan las consecuencias. El Estado ejercía una importante función de control y dirección de la economía; condicionando con ello el papel del mercado, hoy es éste, el que exige al Estado se abstenga de intervenir y se adapte a las exigencias planteadas por las nuevas exigencias y tendencias económicas en la que la superioridad del mercado es un dogma ampliamente compartido

El consumo como tal aparece con la introducción de la maquina de los procesos de producción, de lo cual resulta la producción masiva de bienes y dicho aumento tenía que ubicarse en el mercado, es decir, que a mayor cantidad de personas que accedían a estos productos, mayor fue su extensión del trafico comercial hacia fuera de los países productores, iniciándose una avalancha de bienes que trae como consecuencia una cultura consumista; aunado al desarrollo de la vida humana que exige la satisfacción adecuada de las necesidades que emanan de la vida material, de la social y de la psicológica, y que un hecho evidente es que nadie puede dejar de **consumir**. Consumen los niños, los bebés y los adultos, realizando actos de consumo en todas partes: en la casa, en la escuela, en el trabajo, en el almacén, en la ciudad y en el campo, por lo que se colige que cada Estado debe crear un Sistema de Protección que resguarde el interés de los consumidores ante las posibles transgresiones que puedan cometer las grandes empresas transnacionales en el mercado mundial.

Conclusiones Políticas

Un fenómeno de la trascendencia como el que analizamos no pudo dejar impune la política; al contrario, es el principal factor por el que se cometen las mayores violaciones a la población salvadoreña ya que el aspecto financiero tiene un control político a partir del pensamiento neoliberal impulsado por el partido actual de gobierno, quitándole atribuciones al Estado que antes tenían y dándoselas a un pequeño grupo de empresarios que vienen a constituirse una cúpula hegemónica que domina las condiciones del mercado en nuestro país. Al ser El Salvador un país donde el mercado es muy pequeño, donde no es probable que hayan varias empresas de telecomunicaciones, hay una situación casi destinada a desarrollar monopolios u oligopolios que no causan ningún efecto positivo a los consumidores dando garantías a las empresas privadas más de las que se deben dar. En nuestro caso, el Estado está absorbiendo esos riesgos y costos.

El gobierno al implementar, la privatización de los servicios públicos, en el año de 1996 no lo hizo porque quisiera brindar a la población mejores servicios, sino por el contrario, ya se sabía que con esta medida se crearía un caos en la prestación de los mismos; más que pensar en beneficios para la población, la privatización en El Salvador obedeció a políticas externas impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ya que estas instituciones se han convertido en los centros que dictan las políticas económicas a nivel mundial. Es así como estas instituciones empezaron a presionar a los países pobres, incluyendo El Salvador, para que pagaran su deuda externa y al mismo tiempo les propusieron la solución, la cual era la privatización de las empresas del Estado, y con los ingresos que obtuvieran pagaran dicha deuda.

Conclusiones Socioeconómicas

En la actualidad esta generando graves consecuencias económicas a la población Salvadoreña; el modelo de privatización del servicio de telecomunicaciones, volviéndose más preocupante aun cuando El Estado lo permite a través de instituciones Fiscalizadoras dotadas de normas jurídicas inadecuadas, que permiten los abusos de un falso mercado telefónico nacional que constituye en realidad un oligopolio lleno de privilegios económicos y políticos, es así que de las hipótesis objeto de esta investigación fueron probadas, porque pasaron de ser planteamientos tentativos de la investigación a ser ciertas, en lo que respecta a la incidencia que tiene la falta de Fiscalización Estatal, la falta de competencia en el mercado de telefonía y las leyes que regulan el suministro de este servicio viéndose los mas afectados los consumidores que al no contar con mecanismos para defenderse optan por el silencio experimentándose un afecto negativo en cuanto a su estabilidad económica y por ende su calidad de vida.

Al hacerse más eficientes los servicios, los costos son aceptables. Es obvio que el grado de aceptabilidad de los costos de los servicios públicos - eficientes o no- depende del nivel de ingresos y estilos de vida de los distintos sectores de la sociedad. Seguramente no son ni costeables, ni aceptables para aquellos sectores marginados o empobrecidos económicamente. Los consumidores de escasos recursos económicos y los que no tienen los servicios son los grandes perdedores, pues las tarifas aumentan haciendo más difícil su acceso. Los servicios podrán ser dados en las ciudades de alta densidad poblacional, y serán rentables, pero no así las demás. Está ampliamente comprobado que en nuestro país, la inflación crea una serie de consecuencias negativas para la población asalariada y agricultora, principalmente aquella de escasos recursos. Al aumentar los precios de los productos, disminuye su capacidad adquisitiva de los ingresos y, por lo tanto, su posibilidad de sostener o mejorar su calidad de vida propia y familiar. Al disminuir su capacidad adquisitiva, disminuye su oportunidad de sostener una educación formal para los hijos, su acceso a una vivienda adecuada, proveerse de una alimentación balanceada y suficiente y de gozar de condiciones de salud adecuadas.

Conclusiones Jurídicas

El Estado esta obligado Constitucionalmente a proteger el interés de los consumidores para lograr un desarrollo económico y social, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 101 Inciso 2º CN, tomando en cuenta que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación; y para darle cumplimiento a este precepto constitucional el Estado debe adoptar políticas y crear mecanismos jurídicos efectivos tendientes a defender a los consumidores, pero se ha constatado que el marco juridico e institucional relacionado con la protección al consumidor, se caracteriza por el predominio de mecanismos públicos con una muy baja capacidad gubernamental para hacer efectivas las disposiciones relativas a este tema. En gran medida esta falta de capacidad se explica por restricciones presupuestarias, por descoordinación interinstitucional y sobre todo por una visión paternalista en el manejo de los instrumentos y procedimientos para hacer valer los derechos de los consumidores, por lo que es necesario fortalecer el sistema de protección al consumidor en donde se complemente la existencia y funcionamiento de mecanismos privados y públicos, que garanticen en su conjunto la efectiva tutela de los derechos de los consumidores y promueva la participación de la ciudadanía en la defensa de sus derechos.-

Asimismo el artículo 110 CN establece la responsabilidad del Estado en el sentido de garantizar la libertad empresarial y proteger al consumidor evitando las practicas monopolísticas en el mercado, en concordancia con lo estipulado se le reconoce al Estado la facultad de aprobar las tarifas de los servicios públicos incluyendo la telefonía, hoy por hoy debe considerarse la presencia de comportamientos y prácticas monopólicas y oligopolicas dentro de los principales mercados que ofrecen bienes y servicios básicos, las cuales no son susceptibles de ser transformadas en el corto plazo exclusivamente con la acción de mecanismos privados de protección al consumidor. Estas prácticas demandan una participación activa del Estado a través de una política de promoción de la libre competencia y del funcionamiento de un marco regulatorio que regule la competencia y la protección al consumidor en los mercados que presentan

rasgos monopólicos u oligopólicos, principalmente en la esfera de los servicios públicos.-

Conclusiones Culturales

Se ha evidenciado en gran porcentaje de la ciudadanía un desconocimiento de los derechos que le asisten como consumidor, y la dificultad para el informado en la materia, de acceder a las fuentes correctas de información, además de la imposibilidad de su total comprensión, son otros de los factores que originan unas reveladoras cifras que nos muestran cómo un altísimo porcentaje de la sociedad prefiere perder sus derechos, antes de adentrarse en la difícil búsqueda de soluciones normativas, las desventajosas soluciones propuestas, sacrificar el tiempo inherente a la búsqueda de esa solución y desembolsar el considerable coste económico que suele acompañarlas, lo cual refleja una total desatención al sistema de protección al consumidor en relación al tema en cultura ciudadana, cargándose al consumidor el trabajo de averiguar por sus propios medios, sobre cuales son sus derechos.

Por otra parte, a pesar de todos los esfuerzos que se han realizado por mejorar el sistema de protección al consumidor, se ha demostrado que la diversidad de soluciones ha dificultado la labor del consumidor a la hora de saber qué mecanismo es el más apto para buscar una adecuada solución a su problema y dónde encontrar las pautas de su actuación para garantizar el ejercicio de sus derechos. Éste ha sido uno de los principales motivos que genera una respuesta muy limitada de los consumidores ante los abusos de sus proveedores de bienes o servicios. Todo ello, producto de la poca y mala orientación que reciben los consumidores, que en un momento determinado se ven afectados por algún abuso o irregularidad al adquirir un bien o recibir un servicio, lo cual denota debilidad en la parte educativa que conforma el sistema de protección al consumidor.

5.1.2 CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

La globalización de la economía de mercado ha fortalecido el poder de los intereses de las empresas globalizadas y ha creado instituciones que poco o nada responden a los intereses de la comunidad y del público en general. El movimiento de consumidores debe operar como parte de un movimiento ciudadano fuerte y participativo que insista que el mercado está al servicio de los derechos y necesidades humanas y que los intereses de las personas están emplazados en el centro de las actividades económico-empresariales y de gobierno. Ambas actividades, económicas y de gobierno, deben mejorar su gobernabilidad. Ha habido cierto progreso en este sentido gracias al desarrollo de códigos sobre responsabilidad social empresarial. Es indiscutible los avances tecnológicos que conlleva la globalización sobre todo la privatización de los servicios, los cuales nos han permitido el unir fronteras y llevar la comunicación hasta los lugares de difícil acceso, situación que se contrasta con el alto costo del servicio, lo cual impide que personas de escasos recursos puedan tener acceso a dicho servicio.

El Estado al privatizar los servicios públicos se despoja de la responsabilidad constitucional de garantizar la prestación de dichos servicios, y que para el caso la telefonía es trasladado a empresas transnacionales, perdiendo la naturaleza de servicio público y convirtiéndose en ganancias financieras para las empresas que lo administran; viéndose favorecidos un grupo de empresarios reunidos en la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) quienes tienen incidencia a nivel político, constituyéndose en un cuarto poder en el país en la toma de decisiones y cargos en Instituciones Publicas para el caso el nombramiento del Superintendente de la SIGET, quien siempre actúa en beneficio de las empresas Privadas, las cuales ubican en mayor desventaja a los consumidores a costa del sacrificio de la justicia social y bienestar general, pilares fundamentales del régimen constitucional vigente y principios que orientan la vida armónica y digna de una nación.

Es importante destacar que el servicio de telefonía constituye un Servicio Público, pero su difícil acceso para la población impide que estos puedan hacer uso de

él, principalmente las familias que se ubican dentro de las que reciben un salario mínimo, ya que el régimen tarifario está fuera de la realidad económica Salvadoreña, poniendo en evidencia la debilidad institucional de la SIGET, ente estatal obligado constitucionalmente a velar o proteger el interés de los consumidores en cuanto a la prestación de los servicios de telefonía y electricidad. Por otro lado la Defensoría del consumidor como una institución nueva tiene la obligación y el reto de instruir a los consumidores a consumir con conciencia y que estos no se vuelvan parte del consumismo que lo único que produce es afectar el nivel económico de los consumidores.

Si bien es cierto se cuenta con marcos normativos específicos que regulan los derechos de los consumidores y la prestación del servicio de telefonía, los cuales contienen deficiencias en su estructura y aplicación, en el sentido que la Ley de Protección al Consumidor no establece un apartado concreto destinado a los servicios públicos, como ocurre con el servicio financiero donde se establecen las obligaciones de sus proveedores así como sus sanciones en su incumplimiento, siendo el caso que para los servicios públicos, solamente se incluye como novedad la inversión en la carga de la prueba a favor del consumidor en el procedimiento administrativo ante la Defensoría del Consumidor; así también la Ley de Telecomunicaciones cuya aplicación limita la facultad de la SIGET a que solamente debe aprobar las tarifas máximas en el mercado, inhibiéndolo de un poder sancionatorio

En lo que respecta al contrato de inversión presenta un vicio de inconstitucionalidad al obligar al Estado de El Salvador, por medio de la SIGET a aprobar un incremento tarifario solo por el cumplimiento de un acuerdo como es el incremento de la red de telefonía como parte de la inversión desarrollada por CTE TELECOM S.A. de C.V. Es innegable que el artículo 110 de la constitución, le reconoce al Estado la potestad de aprobar las tarifas de los servicios públicos, incluyendo la de los servicios de telefonía, confiriéndole a este un poder de apreciación y decisión, no se trata de que el Estado apruebe tarifas por obligación; se trata de que el

Estado antes de aprobar una tarifa de un servicio público tenga la posibilidad de analizar el impacto de dicho incremento en la condición socioeconómica de las familias, entre otras variables. Y por lo tanto, la potestad implica, además, que el Estado pueda rechazar tal incremento tarifario, si causara un impacto negativo en dichas variables. Las cláusulas dentro del contrato de inversión obligan al Estado a incrementar las tarifas de manera irreflexiva, eliminando las potestades constitucionales de apreciación y decisión de incremento tarifario, volviéndose inconstitucionales.

Es de suma importancia el desarrollo del mundo del asociacionismo de consumo, impulsado desde todas las instituciones, aunque lo ideal es que esta apertura se produzca sin trabas, facilitando el acceso a la defensa judicial de los intereses de los consumidores sin perderse, como ocurre en ocasiones, en complicadas cuestiones formales o administrativas que pueden llegar a constituir auténticas barreras en el ejercicio de los mecanismos de protección. Tal es el caso que para que se constituya una asociación de consumidores deberá reunir requisitos que son calificados por el presidente de la Defensoría, al mismo tiempo que adquiere calidad de personería jurídica lo cual constituye un trámite engorroso y que únicamente viene a limitar la facultad de asociación de los consumidores. Otra dificultad que se presenta en la defensa de los derechos, es el valor relativo de lo reclamado por el consumidor, al lado de los costes inherentes a la defensa han producido una declinación por parte de los consumidores del ejercicio de sus derechos, abrumados por el coste económico, las dificultades, la falta de información y el general sentimiento negativo que suele producir entrar en litigiosidad.

5.2 RECOMENDACIONES

Es importante destacar que existen diferentes entes o instituciones vinculadas al tema objeto de estudio, a los cuales se hace necesario establecerles distintos puntos de vista encaminados al efectivo cumplimiento de la investigación:

- **ORGANO EJECUTIVO**

Debería promover activamente los tres pilares fundamentales de las políticas del consumidor: legislación y normas, representación, empoderamiento del consumidor individual, a manera que beneficie y proteja el interés de los consumidores y no negocie acuerdos comerciales regionales o bilaterales que de manera inequitativa direccionan el comercio del país y transfieren ingresos hacia los países desarrollados (por ejemplo, tratados de propiedad intelectual o de inversión). Apoyándose de las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor y las Leyes Modelos de Consumers International, que entregan un marco de referencia sobre algunos de los elementos centrales de las políticas de consumo.

Dentro de las políticas económicas que como gobierno implemente, no solamente se preocupe por el impacto positivo o negativo que genere al sector empresarial, sino que también, asegure el acceso universal a los bienes o servicios, incluyendo –si es necesario- programas especiales para cubrir las necesidades de los consumidores pobres; cobros exactos y formas de pago convenientes.-

La educación de los consumidores contribuye a formar ciudadanos participativos, críticos y competentes. Por lo que el gobierno debería ser urgido a incorporar la educación de los consumidores como una materia obligatoria en el currículum escolar, tanto a nivel básico como superior, y asegurar que se lleve a cabo en las aulas. Así mismo los profesores deberían ser capacitados para entregar los conocimientos que necesitan los consumidores, y se provea material de enseñanza que describa el punto de vista de los consumidores como la defensa de estos.

- **SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES (SIGET)**

El tema de las tarifas o precios de los servicios públicos es competencia de la SIGET, esto fundamentado en que mientras no haya plena competencia en la producción de los servicios públicos, los precios tienen que ser controlados para evitar abusos de poder monopolístico en perjuicio de los consumidores; por lo que se recomienda que las formulas tarifarias deben estar orientadas no solo por criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera sino, además por criterios sociales; en el sentido que las tarifas no deben ser fijadas de tal manera que el consumidor asuma las pérdidas que las empresas tengan por su propia ineficiencia.

Otra de las recomendaciones va orientada en el sentido que los consumidores deben estar representados en el organismo que determina la fijación de precio en este caso la SIGE. Para ello las Organizaciones de los consumidores deberían de tener acceso a la información presentada por las empresas para justificar su aumento tarifario. Las organizaciones que representen a los consumidores deben ser especialmente organizaciones de consumidores de servicios públicos.

- **DEFENSORIA DEL CONSUMIDOR**

En cuanto a la misión encomendada a la Defensoría del Consumidor debe estar destinada a fomentar acciones ciudadanas desde lo local; estableciendo una red de colaboradores para la promoción y defensa de los derechos del consumidor; incentivar y apoyar técnicamente a los gobiernos municipales para que contribuyan a las acciones ciudadanas de protección al consumidor a nivel territorial; capacitación y divulgación de información de la Ley de Protección al Consumidor una normativa de consumo no pueda contentarse con dar soluciones si éstas son parciales, complejas o demasiado costosas. Las soluciones han de ser necesariamente completas, claras, rápidas, eficaces y económicas

En lo concerniente a la investidura de autonomía atribuida recientemente a la nueva institución, debe de estar desvinculada de partidos políticos, ya que la naturaleza de esta institución así lo requiere para su credibilidad.

- **TELECOM**

Como empresa que presta el servicio público de telefonía debe de ser transparente en los procesos de facturación tomando en cuenta que una de las mayores transgresiones cometidas estadísticamente en los últimos años son los cobros indebidos así como brindar información clara a los usuarios sobre los contratos, promociones, tarifas y garantías, ofrecer soluciones que beneficien al consumidor en las inconformidades con el servicio, no utilizar publicidad engañosa para aumentar sus ventas, cumplir con los derechos básicos de los consumidores.

- **UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

Para que desarrolle un papel protagónico en aras de defender los derechos de los consumidores por medio de los estudiantes y docentes de la Comunidad estudiantil, haciendo énfasis en la importancia que tienen éstos en nuestra Constitución como en el sistema jurídico salvadoreño

- **SOCIEDAD EN GENERAL**

Para que tenga conocimiento sobre los mecanismos de defensa de los derechos de los consumidores y los pongan en práctica, teniendo una participación más activa en cuanto a la denuncia de las violaciones cometidas por cualquier empresa que presta un servicio público para el caso en investigación la telefonía. Además, de ello es importante instar a la conformación de asociaciones de consumidores y así tener un papel más activo en la protección de los derechos y divulgación de los mismos.

5.3 PROPUESTAS

ASAMBLEA LEGISLATIVA

- En cuanto a la aprobación de la nueva Ley de Protección al Consumidor se propone hacer una reforma legal, haciendo una ampliación en relación a los servicios públicos creando un apartado que regule específicamente las obligaciones de los proveedores de estos servicios al igual que los servicios financieros.
- Para un mejor funcionamiento del la SIGET es necesario hacer una reforma a la Ley general de la Creación de la SIGET para que amplíe las atribuciones establecidas constitucionalmente a dicho ente, específicamente en el aspecto sancionatorio.
- La elaboración del Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor debe contener procedimientos sencillos, gratuitos y de fácil entendimiento a los consumidores evitando obstáculos en su proceder.
- Tomar en cuenta las propuestas y participación ciudadana de los organismos no gubernamentales para el mejoramiento del Sistema de Protección al Consumidor.

CENTRO PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR

- Que amplíe los Centros de Atención al Consumidor para brindarle asesoría Jurídica y así poder tener cobertura a nivel nacional.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdos de Chapultepec, Tema Económico y Social

Acuerdos del Órgano Ejecutivo en el ramo de Economía, San Salvador, El Salvador

Aguilar, José Víctor La privatización o el nuevo colonialismo, 1° edic. San Salvador
El Salvador Asociación Equipo Maíz, 2000.

Arias Gómez, Neoliberalismo y Globalización. Editorial Memoria No.3. San Salvador
El Salvador 1996

**Banco Mundial, "Technical annex- El Salvador: Competitiveness Enhancement
technical assistance Loan"** informe número T-6679- ES, 11 de
Septiembre de 1995

**Bertrand Galindo, Francisco; "Los Acuerdos Legislativos de 1991 sobre reformas
constitucionales"**, en: Revista de Ciencias Jurídicas N° 1, proyecto de
reforma judicial, San Salvador

Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2004. © 1993-2003 Microsoft
Corporation.

Bonilla, Blanca Flor, Ana Lucía Martínez. "Los partidos y una nueva sociedad"
IV SEMINARIO. Delegación: FRENTE FARABUNDO MARTI
PARA LA LIBERACIÓN NACIONALFMLN, EL SALVADOR

Centro para la Defensa del Consumidor, "Guía de Educación al consumidor"

Propuesta metodológica para la programación curricular 1º
edición San Salvador, El Salvador, noviembre de 2004

Centro para la Defensa del Consumidor “No se consume en el consumo educación para el consumo: Educación para la vida” Talleres de Algiers Impresores S.A., de CV, Junio de 1997

Centro para la Defensa del Consumidor, Plan Estratégico 2001-2003

Centro Para la Defensa del Consumidor, La Privatización de los Servicios Básicos, los casos de Inglaterra y Chile. Septiembre 1995

CO-LATINO, Periódico de circulación nacional.

Constitución de la República de El Salvador 1983 , 1983-1993, Diez años de la Constitución de El Salvador, tomo III, San Salvador, talleres gráficos UCA.

Corte Suprema de Justicia (Editor) “Revista Judicial”, tomo LXXXIV N° 1 y 2 (Enero-Junio/Junio-Diciembre), San Salvador, 1982-1983.

Curso Centroamericano de Políticas de Desarrollo y Medio Ambiente, FLACSO, de Junio al 11 de Julio de 1997. Material de Apoyo Docente

Decreto Ejecutivo 109, publicado en el Diario Oficial número 209, Tomo 333 del 6 de noviembre de 1996.

Dirección General de Protección al Consumidor, op.cit. en Ley de Protección al Consumidor. Ámbito de Aplicación y definiciones básicas

Dirección General de Protección al Consumidor. Unidad de Planificación. Revista
Los Consumidores frente al Siglo XXI, Marzo de 2000

Erhard Ludwing, Los carteles enemigos de los consumidores; en la política de
 competencia en la economía social de mercado; cuadernos del
 CIEDLA, Argentina

Exposición del Lic. Alfredo Mena Lagos ante Foro del 27 de Noviembre de 1996,
 organizado por la Cámara de Comercio e Industria de El
 Salvador. Revista Comercio e Industria. No 91. 1996

FUSADES, Informe Trimestral de Coyuntura; Primer Trimestre de 1992

Fundación para el desarrollo en El Salvador, “Crecimiento Esteril o desarrollo:
 bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en
 El Salvador; Algiers Impresores S.A. San Salvador

Finkelstein, Joseph y Alfred L.Thimm; Economista y sociedad; Editorial Logos
 Consorcio, México

González Camacho Ricardo, relator de la Comisión Redactora de la Constitución.
 Tomado de: Corte Suprema de Justicia (Editor) “Revista Judicial”,
 tomo LXXXIV N° 1 y 2 (Enero-Junio/Junio-Diciembre), San Salvador,
 1982-1983.

Gobierno de El Salvador. ¡El Salvador País de Oportunidades! Plan de Gobierno de
 la República de El Salvador, 1994-1999

**Graham Russell, Nuevos Violadores de los Derechos Humanos, CODEHUCA
(1993)**

**Gailbraith John Keneth, op.citp. Steven Rhoads Visión económica del mundo:
Gobierno, Mercado y Política Pública; Editorial Trillas,
Mexico, 1990**

**Gailbraith John Keneth, La sociedad Opulenta; segunda edición, ediciones Ariel,
Barcelona**

**Informe Único de la Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, de 22 de
julio de 1983. En: Comisión Coordinadora del Sector Justicia
(Compilador y editor)**

**Jiménez, Muni Figueres de, María Bernal, Oscar Rodríguez BID, Grupo de trabajo
para la modernización del Estado, . Elementos para la
modernización del Estado, Julio 1994**

LA PRENSA GRÁFICA, Periódico de circulación nacional

**Martínez, Julia Evelin Mecanismos Públicos y Privados de Protección al
consumidor Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo.
Primera Edición , Talleres de Imprenta Criterio. Agosto de
1998, San Salvador. El salvador.**

**Montt D. Luís Lev antimonopolios: Jurisprudencia de la comisión Resolutiva 1981-
1983. Tomo I, II, Editorial jurídica Cono Sur, Santiago de Chile
1995**

Ministerio de Planificación: Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994

El Salvador.

Napoleón, Claudio: **El pensamiento económico del Siglo XX;** colección libros de economía OIKOS, Barcelona, 1968

Publicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeon Cañas, ECA, 593, Año LIII, marzo, 1998

Perez Royo, Javier, **Derecho Constitucional**

Quintanilla, Soledad,(1998) **El Proceso de Privatización de los Servicios Públicos y los Derechos Económicos Sociales y Culturales en El Salvador,** Edición Unidad de Análisis y Depto. de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PDDH, Talleres Gráficos UCA

Ramírez, César y Mónica Ricardez **Modernización de las telecomunicaciones en El Salvador. Estrategias de comunicaciones corporativas,** TELECOM., septiembre 2003

Ratings, Fitch Informe de “**Análisis de Riesgo, Cía. De Telecomunicaciones de El Salvador, S.A. de C.V.** y subsidiarias (CTE-Telecom) Diciembre del 2003

Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, Republica de El Salvador

Revista TELECOMUNICACIONES; Año XVII, Publicación Bimestral, marzo – abril 1991 No 114; Impreso por Pro-color S.A de C.V, San Salvador, El Salvador

Roll Eric; Historia de las Doctrinas Económicas; FCE, México, 1978

**Robinson Joam, Economía de la Competencia Imperfecta; Ediciones Martínez
Roca, Madrid**

**Rubio, Fabián Roberto. A siete años de la estabilización y el ajuste El Salvador.
Fundación del Desarrollo de El Salvador. Serie Alternativas para
el Desarrollo. El Salvador, 01 de enero de 1997. Número 47.**

**Solano Ramírez, Dr. Marío Antonio “ESTADO Y CONSTITUCIÓN” Corte
Suprema de Justicia, Publicación Especial.**

**Starbatty, Joachim; Tareas específicas del Estado en una Economía Social de
Mercado. Características del sistema de la Economía social
de Mercado; Winfred Jung, Fundación KONRAD
ADENAUER; Montevideo**

**Tanzi Vito. El Papel del Estado y la calidad del Sector Público. Revista CEPAL 71.
Agosto 2000**

**Tapia, José Luis. LA ESCUELA AUSTRIACA Y EL LIBRE MERCADO. Director
General de ILE.**

**Tinetti, Albino “Revista de Ciencias Jurídicas”, Proyecto de Reforma Judicial,
Republica de El Salvador, Año I, Enero 1992, No2**

**Tinetti, José albino Revista de Ciencias Jurídicas, proyecto de reforma judicial
República de El Salvador, Estudios Constitucionales en los programas
de capacitación año uno enero de 1992 No 2**

PAGINAS DE INTERNET:

<http://www.cdc.com.sv>

<http://www.siget.gob.sv>

<http://www.dpc.gob.sv>

<http://www.consumersint-americalatinaycaribe.cl>

consint@consint.cl www.consumidoresint.cl

<http://www.wet.net/comfront/alts4americas/esp/07-foreign-es>

www.asies.org.gt/economico/proyecto-presupuesto

<http://www.conectando.org.sv/estrategia/estado>

<http://www.procompetencia.gov.ve/>

<http://www.defensoria.gob.sv>

<http://www.csj.gob.sv>

www.monografias.com

www.google.com.sv

PARTE III

ANEXOS

ANEXO 1 Resumen Cronológico del Sistema de Protección al Consumidor

AÑO	SUCESOS
1989	Surge movimiento de consumidores en El Salvador
1991	Se crea el centro para la defensa del Consumidor
Enero 1992	Firma de los acuerdos de Paz entre Gobierno y FMLN, en dichos acuerdos
Junio 1992	Creación y aprobación de la primera Ley de Protección a l consumidor
Noviembre 1992	Aprobación del Reglamento para la aplicación de la ley de protección al consumidor
Enero 1993	Se crea la Dirección General de Protección al consumidor
1993	El Centro para la Defensa del consumidor es miembro de <i>consumers internacional</i>
1995	Se otorga la personería jurídica al CDC
Marzo 1996	Aprobación de la segunda ley de protección al consumidor, incluyendo reformas
Noviembre 1996	Aprobación del reglamento para la aplicación de la nueva ley de protección al consumidor

ANEXO 2

ORGANIZACIÓN DE INSTRUMENTOS

UNIDAD DE ANÁLISIS	Nº	INSTRUMENTO
Jurídico de el Centro de Defensa del consumidor	1	Entrevista no Estructurada
Representante de la Dirección del Protección al Consumidor	1	Entrevista no Estructurada
Jefe del Departamento del Atención al Cliente de TELECOM	1	Entrevista no Estructurada
Representante de la Superintendencia General de Telecomunicaciones (SIGET)	1	Entrevista no Estructurada
Usuarios del servicio de telefonía brindado por la empresa TELECOM	100	Encuestas
TOTAL	104	Instrumentos

ANEXO 3



Universidad de El Salvador
Facultad Multidisciplinaria Oriental
Departamento de Ciencias Jurídicas
XII seminario de graduación de Ciencias
Jurídicas 2005

Objeto de estudio: Violación al derecho constitucional de protección al consumidor por la empresa Telecom en la prestación del servicio de telefonía a los usuarios de la ciudad de San Miguel en el periodo 2001-2005

Encuesta dirigida a: usuarios del servicio de telefonía brindado por la empresa TELECOM.

Objetivo: Recopilar la información necesaria con respecto al tema objeto de estudio.

FECHA: _____/2005

Indicación: Señale con una x la opción que usted considere apropiada en su caso.

PROFESIÓN U OFICIO: _____

1- ¿Posee UD. Línea telefónica fija?

SI_____ NO_____

2- Señale la compañía que le brinda el servicio de telefonía fija:

TELECOM _____ DIGICEL _____ TELEFÓNICA _____ Otros ___

3- ¿Cómo describiría usted la calidad con que recibe el servicio telefónico?

Bueno_____ Muy Bueno_____ Regular_____ Malo_____

4- ¿Aparecen sus datos personales en el Directorio Telefónico?

SI_____ NO_____

5- ¿Ha sido víctima de abusos por parte de algún operador de telefonía fija?

SI_____ NO_____

6- Especifique que tipo de problemas o abusos a sido objeto:

Cobros Indebidos ____

Mal Servicio ____

Constantes Y Excesivos Incrementos Tarifarios ____

Desconexión Ilegal ____

Cobros Duplicados ____

Cobros sin Servicio ____

Otros _____

7- ¿Que acciones tomo para resolver el problema?:

Asistir al Departamento de Quejas de la Compañía ____

DPC ____

CDC ____

Ninguna_____

8- Obtuvo una resolución favorable a dicho problema?

SI_____ NO_____

9- ¿Sabe que son los derechos de los consumidores?

SI_____ NO_____

10- Considera que la compañía que le brinda el servicio de telefonía viola sus derechos de consumidor?

SI_____ NO_____ No se_____

11- ¿Cree Uds. Que es el Estado el que debe proteger sus derechos como consumidor?

SI _____ NO_____

12- ¿Considera uds. Que el Estado en este momento tiene un papel inoperante en la protección de los derechos del consumidor?

SI____ NO_____

13- ¿Conoce uds. La Ley de Protección al Consumidor?

SI ____ NO_____

14- ¿Cree uds. Que se cumple la Ley de Protección al Consumidor?

SI____ NO_____ En parte_____

15- Por que cree Uds. Que no se cumple dicha Ley:

Desconocimiento _____

Temor de exigirla _____

Por ineficaz _____

16- ¿Cree Uds. Que la nueva Ley de Protección al Consumidor va a proteger mas sus derechos?

SI____ NO____ No la conozco _____

17- ¿Alguna vez ha leído una publicación, informando sobre las tarifas máximas del servicio?

SI____NO_____ CUAL_____

ANEXO 4



Universidad de El Salvador
Facultad Multidisciplinaria Oriental
Departamento de Ciencias Jurídicas
XII seminario de graduación de Ciencias Jurídicas
2005

Objeto de estudio: Violación al derecho constitucional de protección al consumidor por la empresa Telecom en la prestación del servicio de telefonía a los usuarios de la ciudad de San Miguel en el periodo 2001-2005

Entrevista no estructurada dirigida a representante de la Dirección General de Protección al Consumidor DPC ahora llamada Defensoría del Consumidor

Objetivo: recopilar la información necesaria con respecto al tema objeto de estudio

1. ¿Garantiza los derechos constitucionales del usuario en relación al mercado de telefonía, la actual Ley de Protección al Consumidor?
2. ¿Cuáles son los casos más frecuentes de denuncias por parte de los usuarios de TELECOM en donde se violenta la Ley de Protección al Consumidor?
3. ¿Cuál es el procedimiento que se brinda a las denuncias interpuestas por los usuarios debido a transgresiones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía?
4. ¿Cuáles considera Usted que sean las causas que llevan a la compañía TELECOM a cometer violaciones a los derechos de los usuarios que reciben ese servicio?
5. ¿Cuál es el rol que juega el Estado a través de la DPC, a fin de cumplir con el deber constitucional de brindar defensa y protección a los usuarios afectados por los abusos cometidos por la empresa TELECOM?

6. ¿Cuál es la eficacia de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores regulados por la Ley de Protección al Consumidor?
7. ¿Considera que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones adolecen de vicios o vacíos legales?
8. ¿Considera que el desconocimiento por parte de los usuarios de las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones, incide en la falta de defensa de sus derechos como usuarios?
9. ¿Cree que las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones permiten el excesivo incremento de las tarifas?
10. A su criterio ¿Cree que existe una verdadera competencia en el mercado de telefonía?
11. ¿Desempeñan su función constitucional los funcionarios públicos encargados de fiscalizar las empresas que brindan el servicio de telecomunicaciones?
12. ¿Considera que la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), influye en la toma de decisiones del ente fiscalizador de las empresas que prestan el servicio de telefonía?
13. ¿Qué efectos se han producido en los derechos de los consumidores a partir de la privatización de los servicios públicos como la telefonía?
14. Con la nueva Ley de Protección al Consumidor y sus novedades ¿cuáles serían las expectativas para resolver la problemática de los abusos que existen en el servicio de telefonía?
15. ¿Considera que dentro de las políticas de empresa de TELECOM se toma en cuenta los derechos de los consumidores?

ANEXO 5



Universidad de El Salvador
Facultad Multidisciplinaria Oriental
Departamento de Ciencias Jurídicas
XII seminario de graduación de Ciencias
Jurídicas 2005

Objeto de estudio: Violación al derecho constitucional de protección al consumidor por la empresa Telecom en la prestación del servicio de telefonía a los usuarios de la ciudad de San Miguel en el periodo 2001-2005

Entrevista no estructurada dirigida a representante del Centro para la Defensa del Consumidor. CDC

Objetivo: recopilar la información necesaria con respecto al tema objeto de estudio

1. ¿Garantiza los derechos constitucionales del usuario en relación al mercado de telefonía, la actual Ley de Protección al Consumidor?
2. ¿Cuáles son los casos más frecuentes de denuncias por parte de los usuarios de TELECOM en donde se violenta la Ley de Protección al Consumidor?
3. ¿Cuál es el procedimiento que se brinda a las peticiones hechas por los usuarios debido a transgresiones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía?
4. ¿Cuáles considera Usted que sean las causas que llevan a la compañía TELECOM a cometer violaciones a los derechos de los usuarios que reciben ese servicio?
5. ¿Cuál es la eficacia de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores regulados por la Ley de Protección al Consumidor?
6. ¿Qué protagonismo juega el CDC en garantizar los derechos del usuario? de ser posible mencione proyectos ejecutados en cultura ciudadana.-

7. ¿Considera que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones adolecen de vicios o vacíos legales?
8. ¿Considera que el desconocimiento por parte de los usuarios de las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones, incide en la falta de defensa de sus derechos como usuarios?
9. ¿Cree que las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones permiten el excesivo incremento de las tarifas?
10. A su criterio ¿Cree que existe una verdadera competencia en el mercado de telefonía?
11. ¿Desempeñan su función constitucional los funcionarios públicos encargados de fiscalizar las empresas que brindan el servicio de telecomunicaciones?
12. ¿Considera que la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), influye en la toma de decisiones del ente fiscalizador de las empresas que prestan el servicio de telefonía?
13. ¿Qué efectos se han producido en los derechos de los consumidores a partir de la privatización de los servicios públicos como la telefonía?
14. Con la nueva Ley de Protección al Consumidor y sus novedades ¿cuáles serían las expectativas para resolver la problemática de los abusos que existen en el servicio de telefonía?
15. ¿Considera que dentro de las políticas de empresa de TELECOM se toma en cuenta los derechos de los consumidores?

ANEXO 6



Universidad de El Salvador
Facultad Multidisciplinaria Oriental
Departamento de Ciencias Jurídicas
XII seminario de graduación de Ciencias Jurídicas
2005

Objeto de estudio: Violación al derecho constitucional de protección al consumidor por la empresa Telecom en la prestación del servicio de telefonía a los usuarios de la ciudad de San Miguel en el periodo 2001-2005

Entrevista no estructurada dirigida a representante de la Superintendencia General de Electricidad y de Telecomunicaciones. **SIGET**

Objetivo: recopilar la información necesaria con respecto al tema objeto de estudio

1. ¿Considera que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones, adolecen de vicios o vacíos legales?
2. ¿Cree que las leyes que regulan el mercado de las telecomunicaciones permiten el excesivo incremento de las tarifas?
3. ¿De que manera la SIGET regula y vigila la aprobación de tarifas en el mercado de telefonía?
4. ¿Considera que la SIGET como institución fiscalizadora, cuenta con los instrumentos legales y recursos suficientes como para desempeñar la labor que constitucionalmente está llamada a cumplir?
5. ¿Cuáles son los casos más frecuentes de denuncias por parte de los usuarios de TELECOM en donde se violenta la Ley de Protección al Consumidor?

6. ¿Cuál es el procedimiento que se brinda a las denuncias interpuestas por los usuarios debido a transgresiones cometidas por TELECOM en la prestación del servicio de telefonía, y de que manera lo sancionan?

7. A su criterio bajo el contexto de la privatización ¿Cree que existe una verdadera competencia en el mercado de telefonía?

ANEXO 7



Universidad de El Salvador
Facultad Multidisciplinaria Oriental
Departamento de Ciencias Jurídicas
XII seminario de graduación de Ciencias
Jurídicas 2005

Objeto de estudio: Violación al derecho constitucional de protección al consumidor por la empresa Telecom en la prestación del servicio de telefonía a los usuarios de la ciudad de San Miguel en el periodo 2001-2005

Entrevista no estructurada dirigida a representante de la empresa TELECOM

Objetivo: Recopilar la información necesaria con respecto al tema objeto de estudio

1. ¿Cuáles son las quejas más frecuentes por inconformidades en el servicio?
2. ¿Cuál es el procedimiento administrativo que se brinda a las quejas Interpuestas por los usuarios debido a ciertas irregularidades en el servicio?
3. ¿Cuando las quejas son interpuestas a través de la SIGET o la DPC, cual es el papel que ustedes desempeñan en ese procedimiento?
4. A su criterio ¿Cree usted, que existe una verdadera competencia, en el mercado de telefonía?
5. Los funcionarios públicos, encargados de fiscalizar las sociedades comercializadoras del servicio de telecomunicaciones; ¿Desempeñan su función con profesionalismo?
6. ¿Que efectos se han producido en los derechos de los consumidores a partir de la privatización de los servicios públicos como la telefonía?

7. ¿Que estrategias utilizan para informar al consumidor o usuario acerca de sus tarifas, promociones, servicios de valor agregado, entre otros?

8. ¿Considera usted, que las leyes que regulan el mercado de telecomunicaciones, adolecen de vicios o vacíos legales?

9. ¿Que efectos se han producido en las políticas comerciales de la empresa, con los constantes cambios en su administración, desde la privatización de ésta?

ANEXO 9

03-99

Sala de la Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las quince horas y veinte minutos del día veintiséis de noviembre de dos mil uno.

El presente proceso de amparo se inició mediante demanda presentada el ocho de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, por el señor Carlos Enrique Quirós Noltenius, actuando en su carácter de representante de INTERMOTORS, S.A. de C.V., contra providencias del Director General de Protección al Consumidor que considera vulneran sus derechos constitucionales.

Han participado en el presente proceso, además de la parte actora, la autoridad demandada y el Fiscal de la Corte.

Analizado el proceso; y, considerando:

I. La parte actora manifiesta esencialmente en su demanda, que promueve proceso de amparo en contra del Director General de Protección al Consumidor y que el acto contra el que reclama lo constituye la resolución emitida por dicha autoridad el día veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y nueve, por medio de la cual se amonestó a la sociedad Intermotors, S.A. de C.V. y se le ordenó entregar un vehículo nuevo al doctor Julio César Guzmán Ruano, como resultado de una denuncia presentada por éste último ante la Dirección General de Protección al Consumidor. Expresó además, que con tal resolución se han vulnerado los derechos constitucionales de la sociedad demandante, pues considera que se le ha condenado y vencido en un juicio en contravención a la Ley, ya que la autoridad demandada se ha excedido en las funciones que le confiere la ley especial de la materia, al resolver un asunto que sólo puede ventilarse en sede jurisdiccional. En consecuencia, pide se le admita la demanda, se le de el trámite correspondiente y en sentencia definitiva se declare ha lugar el amparo solicitado.

Por resolución de las diez horas del día treinta de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, se admitió la demanda presentada por el licenciado Quirós Noltenius como representante de la sociedad Intermotors, S.A. de C.V. a quien se tuvo por parte; admisión que se circunscribió a la supuesta extralimitación de atribuciones del Director General de Protección al Consumidor; se suspendió inmediata y provisionalmente la ejecución del acto reclamado y se pidió informe a la autoridad demandada, el cual no fue rendido.

Posteriormente se mandó oír al Fiscal de la Corte en la siguiente audiencia, quien no hizo uso de la misma.

Mediante resolución de las ocho horas del día dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se confirmó la suspensión del acto reclamado y de conformidad al artículo 26 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, se pidió informe justificativo a la autoridad demandada.

En el informe correspondiente, la autoridad demanda argumentó las causas por las cuales no se rindió el anterior informe y expresó además que no es cierto que la resolución impugnada por la parte actora se haya pronunciado vulnerando el derecho de audiencia de la demandante, pues todo el procedimiento administrativo que se diligenció se hizo con la participación de ambas partes, por lo que la actora tuvo oportunidad de defenderse de los hechos denunciados. Por otra

parte, consideró que lo alegado por Intermotors, S.A. de C.V. en cuanto a la supuesta extralimitación de funciones de parte de esa dependencia de Estado, tampoco es constitutiva de violación constitucional, pues su actuación tiene como base la Ley de Protección al Consumidor y en concordancia con ella se procedió a pronunciar la respectiva resolución. Asimismo, remitió certificación de los pasajes pertinentes del procedimiento administrativo.

De conformidad al artículo 27 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, se corrieron los traslados al Fiscal de la Corte y a la parte actora. El Fiscal de la Corte, al evacuarlo, consideró que el asunto planteado por la parte actora en su demanda no tiene trascendencia constitucional, pues se trata de una mera inconformidad con la resolución administrativa pronunciada por la autoridad demandada. La parte actora, por su parte, reiteró los conceptos vertidos en su demanda.

Por resolución de las nueve horas y cuarenta minutos del día catorce de junio de dos mil, se abrió el proceso a pruebas por el plazo de ocho días, de conformidad al artículo 29 de la Ley de Procedimientos Constitucionales; plazo dentro del cual se presentó prueba documental. Posteriormente, se corrieron los traslados que ordena el artículo 30 de la misma ley, al Fiscal de la Corte, a la parte actora y a la autoridad demandada. El Fiscal de la Corte, al evacuarlo, ratificó y confirmó los conceptos vertidos en su anterior traslado. La parte actora, reiteró los argumentos en que fundamenta su pretensión, reafirmando que la Dirección de Protección al Consumidor sólo tiene facultades para imponer sanciones de tipo administrativo, reguladas específicamente en la ley especial de la materia. Por su parte, la autoridad demandada reforzó sus argumentos en cuanto a la carencia de violación de derechos constitucionales alegados por la parte actora. Consecuentemente, el presente proceso quedó en estado de dictar sentencia definitiva.

II. Para entrar al examen de la pretensión, debe tomarse en cuenta, tanto la argumentación central de la parte actora como la justificación de la autoridad demandada. La primera, en cuanto alega que se le ha condenado y vencido en un proceso en contravención a la ley, ya que considera que el Director General de Protección al Consumidor se ha extralimitado en sus funciones al emitir una resolución en que se le ordena restituir un vehículo nuevo, pues tal pronunciamiento le corresponde únicamente al Órgano Judicial, por tratarse de un asunto que debió ventilarse en sede jurisdiccional; y la segunda, por afirmar que toda su actuación ha sido apegada a la Ley de Protección al Consumidor, y que en ningún momento ha vulnerado los derechos constitucionales de la demandante.

1. En virtud de lo antes expuesto, es necesario analizar, como parte indispensable del íter lógico de la presente decisión, si la autoridad demandada en referencia se ha excedido o no en sus atribuciones al pronunciar la resolución que la parte actora -afirma- le causa agravio.

Para ello, en primer lugar, es importante retomar lo que esta Sala ha establecido respecto a la vinculación de la Administración Pública al principio de legalidad, expresamente consagrado en la Constitución en el artículo 86, en lo referente a las actuaciones de la Administración y el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional radicada en el Órgano Judicial.

(a) Al respecto, se ha establecido que el principio de legalidad es una norma rectora de la Administración en virtud del cual, toda actuación de ésta ha de presentarse necesariamente como ejercicio de un poder atribuido previamente por ley, la que lo construye, delimita y otorga fuerza vinculante a los actos administrativos. Es decir, que las diversas entidades administrativas que

tienen como función realizar determinados fines públicos, deben someterse en todo momento a lo que la ley establezca para la realización de los mismos; debiéndose entender que tal sometimiento no se refiere exclusivamente a ley en sentido formal, sino a todas las normas o disposiciones jurídicas que le sean vinculantes a cada entidad administrativa, en función de los objetivos que persigue y para los cuales ha sido creada.

Lo anterior significa, que los actos y disposiciones de la Administración han de ser conformes a la ley y la Constitución, pues lo contrario constituiría una infracción al ordenamiento jurídico, que podría provocar una invalidez en su actuación.

Así, se puede afirmar que *el principio de legalidad que rige a la Administración Pública opera como una normativa legal de toda la actuación administrativa, en el sentido que su actuación será válida sólo si se ajusta a tal normativa previa; en otras palabras, el ordenamiento jurídico no sólo limita la actividad de la Administración, sino que le condiciona su propia existencia jurídica.*

(b) Por otro lado, respecto al principio de exclusividad de la jurisdicción que enuncia el artículo 172 de la Constitución, *este Tribunal ha sostenido que por jurisdicción debe entenderse la potestad derivada de la soberanía del Estado, ejercida exclusivamente por Jueces y Magistrados independientes, para realizar el derecho en el caso concreto juzgando de modo irrevocable y ejecutando lo juzgado.*

Así pues, se afirma que el ámbito de ejercicio de la potestad jurisdiccional comprende básicamente: la protección en la conservación y defensa de los derechos de las personas, la facultad de imponer penas, control de la actuación de los otros órganos del Estado, específicamente a través del control de la legalidad de la actuación administrativa y del control constitucional de la normativa infraconstitucional, así como de la regularidad constitucional de los actos de autoridad en general.

En consecuencia, la exclusividad de la potestad jurisdiccional significa que ningún otro órgano del Gobierno ni ente público distinto al Órgano Judicial, puede realizar el derecho en un caso concreto juzgando de modo irrevocable –efectos de la cosa juzgada- y ejecutando lo juzgado.

2. A efecto de determinar si la actuación del Director General de Protección al Consumidor, se ha realizado con apego al ordenamiento jurídico y por ende al referido principio de legalidad, corresponde ahora determinar –de modo muy específico en lo atinente a este proceso- las atribuciones que le corresponden a dicho funcionario.

Previo a ello, es necesario retomar el contenido del inciso segundo del artículo 101 de la Constitución, que expresa: "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".

De conformidad a dicha disposición constitucional se creó la Ley de Protección al Consumidor, que tiene por objeto garantizar la participación de la empresa privada en el desarrollo económico, fomentando la competencia y confiriendo a los consumidores los derechos necesarios para su legítima defensa; para lo cual creó dentro del Órgano

Ejecutivo en el ramo de economía, la Dirección General de Protección al Consumidor, como ente controlador para el cumplimiento de tales objetivos.

A dicha entidad administrativa -dependiente del Ministerio de Economía- le han sido conferidas una gama de atribuciones reguladas en los artículos 4 y 5 de la ley en referencia, a las que se suman las que dispone el artículo 13 del Reglamento Interno del Ministerio de Economía.

En ese sentido, claramente se deduce que la Dirección General de Protección al Consumidor es la encargada de velar por los intereses de los consumidores y dicha atribución la hace efectiva adoptando medidas -reparadoras y sancionatorias- reguladas en la misma ley, a través de las cuales pretende restituir el goce del derecho del consumidor, dando cumplimiento, de forma previa, al procedimiento administrativo establecido en los artículos 31 y 36 respectivamente de la Ley de Protección al Consumidor y su correspondiente Reglamento; brindando así, oportunidades reales de defensa a las partes.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la Dirección General de Protección al Consumidor, es un órgano inserto en la Administración Pública que realiza actividades propias de ésta, referidas a la defensa de los administrados, específicamente en lo concerniente a la solución de conflictos que causan perjuicio a los derechos de los consumidores; es decir, constituye un mecanismo de protección de la Administración frente a los administrados sin necesidad de acudir a los tribunales, y que al igual que cualquier otra entidad administrativa, su actuación está sujeta al control jurisdiccional.

III. Hechas las anteriores consideraciones corresponde ahora entrar al examen del caso concreto. La parte actora aduce que el Director General de Protección al Consumidor se ha extralimitado en sus funciones al pronunciar una resolución ordenando la entrega de un vehículo nuevo en concepto de restitución, pues considera que tal pronunciamiento le corresponde únicamente al Órgano Judicial por tratarse de un asunto que debió ventilarse en sede jurisdiccional.

Consta en este expediente que el señor Julio César Guzmán Ruano presentó denuncia ante la Dirección General de Protección al Consumidor contra la sociedad Intermotors, S.A. de C.V. por haberle entregado ésta un vehículo que no estaba nuevo ni en buenas condiciones, tal como se había especificado en el contrato de compraventa. Que en virtud de ello, la Dirección General de Protección al Consumidor, luego de haberle dado trámite al procedimiento que establece la Ley de Protección al Consumidor y su correspondiente Reglamento, dictó resolución con fecha veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y nueve, por medio de la cual se amonestó a la sociedad Intermotors, S.A. de C.V. y se le ordenó entregara un vehículo nuevo al doctor Guzmán Ruano, fs. 85-175 y 157-165.

Al respecto, se observa que el artículo 22 de la referida Ley y el artículo 31 del reglamento respectivo, regulan las opciones que tiene el consumidor en defensa de sus derechos, cuando el producto que se le ha entregado o el servicio que se ha realizado se encuentra en calidad, cantidad o forma diferente a la ofrecida; y entre dichas opciones están: exigir el cumplimiento de la oferta, pedir la reducción del precio, aceptar a cambio un producto o servicio diferente al ofrecido y pedir la devolución de lo que hubiere pagado.

Se advierte entonces, que en cumplimiento de tal normativa, la autoridad demandada ordenó a la sociedad Intermotors, S.A. de C.V. el otorgamiento de un vehículo nuevo, - como exigencia del cumplimiento de la oferta- pues tal calidad fue la pactada en el contrato de compraventa de dicho bien.

En ese sentido, la atribución que ha ejercido la Dirección General de Protección al Consumidor, al solucionar un conflicto a través de la adopción de una medida reparadora regulada y permitida por la Ley de Protección al Consumidor, no vulnera en absoluto el principio de legalidad de la Administración Pública, en tanto que la conducta cuestionada fue ajustada a una norma previamente establecida que lo faculta para emitir una resolución en los términos que se hizo; así como tampoco vulnera el principio de exclusividad de la jurisdicción, pues la decisión adoptada por la autoridad al aplicar el derecho al caso concreto no goza del carácter irrevocable que caracteriza a la potestad jurisdiccional, pues precisamente dicha actuación puede ser sometida al control jurisdiccional.

En virtud de lo expuesto puede colegirse, que en el presente caso no ha existido extralimitación de atribuciones en la actuación del Director General de Protección al Consumidor; siendo procedente en este caso, desestimar la pretensión planteada.

POR TANTO: A nombre de la República, con base en las razones expuestas, y en aplicación de los artículos 32, 33, 34, y 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **FALLA:** (a) Declarase no ha lugar el amparo solicitado por la sociedad INTERMOTORS, S.A. de C.V. a través de su representante Carlos Enrique Quirós Noltenius, contra providencias del Director General de Protección al Consumidor, por no haberse comprobado la violación a los derechos constitucionales alegados; (b) revocase la medida cautelar decretada a las diez horas del día treinta de septiembre de mil novecientos noventa y nueve y confirmada por auto de las ocho horas y diez minutos del día dieciséis de febrero de dos mil; y (c) notifíquese. ---A. G. CALDERON---J. E. TENORIO---MARIO SOLANO---J. ENRIQUE ACOSTA---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S. RIVAS AVENDAÑO---RUBRICADAS.