

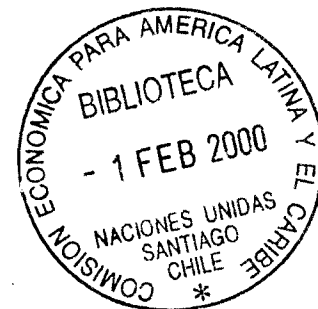
**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.413  
29 de noviembre de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL



**ISTMO CENTROAMERICANO: LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES  
Y LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN LOS PROCESOS  
DE REFORMA DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA**

## Notas explicativas

---

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN .....	7
I. DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS CONSUMIDORES .....	9
1. Consideraciones previas .....	9
2. Fundamentación constitucional de los derechos del consumidor .....	10
II. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN MATERIA ELÉCTRICA .....	14
1. Costa Rica .....	14
2. El Salvador .....	24
3. Guatemala .....	27
4. Honduras .....	30
5. Nicaragua .....	34
6. Panamá .....	39
III. OBSERVACIONES FINALES .....	45
1. Marco jurídico-constitucional .....	45
2. Marco normativo-legal .....	45
3. Marco regulador de la industria eléctrica .....	46
<u>Anexos:</u>	
I. Relación de leyes analizadas .....	49
II. Panamá: Derechos y deberes de los usuarios del servicio público de electricidad .....	51

•

•

•

•

## RESUMEN

En los últimos años, los procesos de reforma estructural en la región se han caracterizado por una mayor apertura y liberalización económica, así como por un creciente interés en la configuración y consolidación de una verdadera economía de mercado. En este sentido, la protección de los derechos de los consumidores es una de las principales formas de regulación de las relaciones mercantiles y de equilibrio entre las fuerzas de la oferta y la demanda, es decir, entre los productores, comerciantes y proveedores, por una parte, y los consumidores de bienes y servicios, por la otra.

Los derechos de los consumidores se sustentan principalmente en la “soberanía del consumidor”, esto es, en la libertad, en general, y en la libre elección, en particular. Los consumidores tienen libertad de escoger u optar por los diferentes productos, bienes y servicios disponibles en el mercado, y recibir los mayores y mejores beneficios de los mismos. Sin embargo, esta libertad y libre elección requieren que exista también, como su complemento perfecto, el derecho a la información. Por ello, los productores, comerciantes o proveedores están obligados a informar sobre las características del producto, así como de su calidad, precio, vida útil, sin ningún tipo de omisiones. De igual forma, el Estado también está obligado a garantizar las condiciones necesarias para posibilitar el flujo de información. Por lo tanto, el derecho a la información implica: 1) el derecho de los consumidores a recibir información; 2) el deber de los productores, comerciantes o proveedores a dar información, y 3) el deber del Estado de garantizar el flujo de información.

Para poder precisar cuáles son los derechos genéricos de los consumidores, y los específicos en materia eléctrica, es conveniente analizar un conjunto de leyes en cada uno de los países del Istmo Centroamericano. Por esta razón, en primer lugar, se identifican en este documento los derechos genéricos de los ciudadanos que pueden tener relación con su carácter de consumidor, tal como están consagrados en la Constitución de cada país. En segundo término, se profundiza en estos derechos mediante el análisis de las legislaciones sobre la protección de los consumidores y la defensa de la competencia. Finalmente se procede a comparar y contrastar la situación de los derechos genéricos de los consumidores con el marco regulatorio del sector eléctrico, para advertir sobre los derechos específicos del consumidor en materia eléctrica.

Los textos de las constituciones de los seis países de la región reconocen la mayoría de los derechos constitucionales extensivos a los consumidores. Aunque de manera implícita todos los países reconocen el derecho a la información, solamente en las constituciones de tres países ese derecho se consagra de modo expreso (Costa Rica, Guatemala y Nicaragua).

Los derechos genéricos de los consumidores en Costa Rica están establecidos en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, y su correspondiente reglamento. Entre sus objetivos se pueden mencionar: proteger los derechos y los intereses legítimos del consumidor; tutelar y promover el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopólicas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado, y eliminar normas innecesarias para las

actividades económicas. Cabe destacar que para cumplir cabalmente estos fines, la ley crea dos instituciones: la Comisión para Promover la Competencia y la Comisión Nacional del Consumidor. Ambas son órganos de máxima desconcentración y están adscritos al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Ahora bien, los derechos específicos de los consumidores de electricidad se pueden analizar en el marco regulador de la industria eléctrica, el cual comprende la ley de creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el decreto de creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía.

Entre los objetivos fundamentales de la ARESEP, señalados en su ley de creación, se pueden destacar: armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de servicios públicos; formular y velar por que se cumplan los requisitos de calidad, cantidad y oportunidad en los servicios públicos, entre otros. Aunque la ley impone obligaciones tanto para la Autoridad Reguladora como para los prestatarios, sus obligaciones no hacen referencia a los consumidores, ni se reconocen expresamente sus derechos. En el reglamento de la ley de la ARESEP se establecen los procedimientos para que los usuarios de los servicios públicos puedan presentar quejas ante dicha autoridad, y se pone a disposición del público la información relacionada con el costo y la calidad del servicio.

La ley de creación del ICE no menciona nada sobre los derechos de abonados del servicio de electricidad. Sin embargo, sí establece objetivos muy claros sobre la calidad de la gestión de la institución y las metas de electrificación. Por su parte, el objeto de la ley de regulación del uso racional de la energía es consolidar la participación del Estado en la promoción y la ejecución gradual del programa de Uso Racional de la Energía (URE). Esta ley y su reglamento proponen los mecanismos para alcanzar el uso eficiente de la energía, considerando la protección del ambiente. Adicionalmente establece un sistema de placas para que los proveedores informen a los usuarios sobre el consumo y los niveles de eficiencia de los diferentes equipos que se comercializan dentro del territorio nacional.

En El Salvador, la Ley de Protección al Consumidor tiene por objetivo salvaguardar el interés de los consumidores, para lo cual establece normas que los protegen del fraude y de los abusos de mercado. El órgano ejecutivo encargado de aplicar las disposiciones de la ley es el Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Protección al Consumidor, quien tiene las facultades siguientes, entre otras: fijar y modificar precios máximos de bienes y servicios sólo en los casos de emergencia nacional y siempre que se trate de productos esenciales; establecer las medidas para evitar el acaparamiento y especulación de bienes y servicios; vigilar y supervisar el cumplimiento de la calidad, pesas y medidas de los productos básicos y estratégicos; orientar al consumidor sobre las condiciones imperantes del mercado nacional, a fin de que éste vele por sus propios intereses y coadyuve a la competitividad del mercado.

A pesar de los avances que representa esta ley en lo referente al derecho a información por parte de los usuarios, deben reconocerse varias debilidades, entre ellas el hecho de ser poco precisa y muy general sobre los derechos de los consumidores, o bien sobre las funciones y obligaciones del Estado.



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

SEDE SUBREGIONAL MEXICO

## ENCUESTA DE OPINIÓN BIBLIOGRÁFICA

NOMBRE: \_\_\_\_\_

PROFESIÓN: \_\_\_\_\_

OCUPACIÓN: \_\_\_\_\_

LIBRO o  
DOCUMENTO LEÍDO ÚLTIMAMENTE: \_\_\_\_\_

PAÍS: \_\_\_\_\_

En caso de haber leído el documento de referencia, agradeceremos completar el siguiente cuestionario:

### 1. Utilidad del libro o documento... (3 Muy bueno, 2 Bueno, 1 Regular, 0 malo)

Información	3 2 1 0	Métodos	3 2 1 0
Recomendaciones	3 2 1 0	Técnicas	3 2 1 0
Opciones de Política	3 2 1 0	Análisis	3 2 1 0
Aplicación Concreta	3 2 1 0	Utilidad en General	3 2 1 0

Quisiéramos saber qué opina con respecto a la utilidad del libro o documento.

\_\_\_\_\_

### 2. Calidad del libro o documento... (3 Muy bueno, 2 Bueno, 1 Regular, 0 malo)

Presentación	3 2 1 0	Formato	3 2 1 0
Síntesis	3 2 1 0	Actualidad	3 2 1 0
Calidad	3 2 1 0	Análisis	3 2 1 0
Contenido	3 2 1 0	Validez	3 2 1 0
Información	3 2 1 0	Claridad	3 2 1 0
Conclusiones	3 2 1 0	Recomendaciones	3 2 1 0
Confiabilidad de La Información	3 2 1 0	Evaluación en General	3 2 1 0

Quisiéramos saber qué opina con respecto a la calidad del libro o documento.

---

---

### 3. ¿Leyó el documento?

En su totalidad \_\_\_\_\_  
Sólo el resumen ejecutivo \_\_\_\_\_  
No fue leído \_\_\_\_\_

### 4. Medio por el cual obtuvo el Libro o Documento...

Biblioteca de la CEPAL México \_\_\_\_\_  
Biblioteca de la CEPAL Chile \_\_\_\_\_  
Envío postal de la CEPAL \_\_\_\_\_  
Bibliotecas \_\_\_\_\_ ¿cuáles? \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_  
Por otro medio (especifique) \_\_\_\_\_

### 5. ¿Desearía recibir otra publicación de la CEPAL?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
En caso de que no, ¿por qué? \_\_\_\_\_  
¿Qué organismo sería más confiable para usted? \_\_\_\_\_

### 6. ¿Qué temas serían de su interés?

- Desarrollo Económico \_\_\_\_\_
- Política Social \_\_\_\_\_
- Comercio Internacional \_\_\_\_\_
- Desarrollo Agrícola \_\_\_\_\_
- Competitividad y Progreso Técnico \_\_\_\_\_
- Energía \_\_\_\_\_
- Otros \_\_\_\_\_ ¿cuáles? \_\_\_\_\_

Sugerencias y comentarios

---

---

---

Para la CEPAL, la devolución de este cuestionario debidamente llenado estaría indicando el interés en seguir recibiendo documentos sobre el tema correspondiente a esta publicación. Por favor remitirlo a CEPAL MEXICO, Apartado Postal 6-718,06600,México, D.F, al fax 531-11-51, o al e - mail [cepal@un.org.mx](mailto:cepal@un.org.mx)



La reforma de la industria eléctrica se basa en la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones (SIGET) y en la Ley General de Electricidad. Entre las atribuciones que esta ley confiere a la SIGET (sin hacer referencia en ningún momento a los derechos genéricos de los consumidores ni a los específicos en materia eléctrica), destacan las siguientes: informar a la autoridad competente de la existencia de prácticas que puedan atentar contra la libre competencia; publicar periódicamente la información existente sobre estadísticas de los sectores bajo su regulación. La ley de electricidad incorpora la protección de los derechos de los usuarios como uno de sus objetivos principales; sin embargo, en ningún lugar los enuncia ni profundiza en ellos.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley General de Electricidad tiene por objetivo desarrollar las normas y los principios contenidos en la Ley General de Electricidad, referidos principalmente a los aspectos operativos. En cuanto a los usuarios finales, establece las compensaciones por energía no suministrada, las cuales como mínimo serán del 200% del valor de la energía no entregada.

En Guatemala, los derechos genéricos de los consumidores están estipulados en la Ley de Protección al Consumidor y su correspondiente reglamento. Sus objetivos consisten en controlar y evitar el alza inmoderada en los precios de los productos y servicios esenciales, así como establecer los delitos económicos y las sanciones correspondientes. No obstante, el ámbito de aplicación es muy restringido, pues sus disposiciones se limitan a regular actos de especulación, acaparamiento, alza inmoderada de precios, variación de peso, medida o calidad en los productos y servicios.

Por otra parte, la obligación de informar se refiere al deber de todas las empresas o establecimientos lucrativos, cuando sean requeridos, a dar información a la autoridad competente o al personal destacado por ésta. En consecuencia, la obligación de informar corresponde a las empresas o establecimientos lucrativos ante el Estado, pero no ante el consumidor. Por ello, no implica un derecho de los consumidores ni mucho menos una obligación por parte del Estado. De hecho, al establecer delitos económicos y sus respectivas sanciones, la ley impone algunas prohibiciones a los productores, comerciantes o proveedores, pero no consagra explícitamente ningún derecho de los consumidores.

Los alcances de la reforma de la industria eléctrica quedaron establecidos en la Ley General de Electricidad, que regula el desarrollo de las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de la electricidad. Esta misma ley crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), la cual tiene entre sus principales atribuciones y funciones la de proteger los derechos de los usuarios y de prevenir conductas que puedan atentar contra la libre competencia. Aunque se reconocen nuevos derechos que anteriormente no estaban establecidos, puede decirse, en general, que la normativa establecida por la ley es deficiente en cuanto al desarrollo de todos los derechos del consumidor que pueden inferirse del texto constitucional. Por otra parte, no se contempla tipo alguno de participación de los consumidores de energía eléctrica; más bien, se limita esta participación en alguna medida. Por ejemplo, son pocas las referencias de la ley sobre la obligatoriedad de la CNEE de proporcionar información al público, especialmente la relacionada con los aspectos económicos de la prestación del servicio. El reglamento de esta ley desarrolla las normas generales; sin embargo, los aspectos que se refieren a los derechos del consumidor caen en su mayor parte dentro del ámbito de la calidad del servicio.

En Honduras, los derechos genéricos de los consumidores están cubiertos por la Ley de Protección al Consumidor y su reglamento. La ley tiene por objeto establecer el ordenamiento jurídico necesario para lograr y mantener una protección adecuada de los consumidores del país, que les garantice un trato justo y equitativo en la adquisición y uso de bienes y servicios. La ley es vinculante para los comerciantes, los industriales, los que presten servicios y las empresas de participación estatal que desarrollen actividades de producción o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores. Sin embargo, es notoria la antinomia existente en el concepto anterior, pues primero sujeta a las empresas de participación estatal, y luego exceptúa a los servicios públicos de dichas disposiciones. Por lo general, las empresas de participación estatal que realizan actividades de producción o comercialización de bienes o prestación de servicios, los ofrecen precisamente en calidad de servicios públicos, los cuales siempre están regulados por alguna otra ley.

Ahora bien, la ley se caracteriza por establecer una gran cantidad de obligaciones y prohibiciones a los productores, comerciantes o proveedores, sin precisar claramente los derechos de los consumidores. Con relación a las atribuciones del Poder Ejecutivo y de la Dirección General de Producción y Consumo de la Secretaría de Economía y Comercio, cabe señalar que éstas son principalmente correlativas a las obligaciones y a las prohibiciones establecidas para los productores, comerciantes o proveedores. En este sentido, convendría estipular claramente entre sus atribuciones la de garantizar el derecho a la información de los consumidores, pues hasta ahora sólo contempla el requerir información y documentos relacionados con algún caso que se investiga.

La reforma de la industria de este país fue sancionada por el Congreso Nacional en 1994 mediante la aprobación de la Ley Marco del subsector eléctrico; en 1998 se definieron las atribuciones regulatorias en la Comisión Nacional de Energía (CNE). La Ley Marco tiene como objetivo esencial regular las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica. Cabe destacar que aunque la ley no precisa los términos de la protección ni cuáles son los derechos de los usuarios, en el mismo numeral hace referencia a la aplicación de criterios de igualdad y equidad, tanto para que los consumidores de una misma categoría sean tratados de igual manera, como para que los pequeños consumidores residenciales puedan recibir un tratamiento preferencial. Para cumplir con sus objetivos, la Ley faculta a la CNE para aprobar y poner en vigencia las tarifas, prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias, entre otras cuestiones.

Nicaragua cuenta con la Ley de Defensa de los Consumidores y su reglamento para establecer los derechos genéricos de los consumidores. La ley tiene por objeto garantizar a los consumidores la adquisición de bienes o servicios de la mejor calidad en sus relaciones comerciales. Incluye los servicios públicos, como suministro de energía, acueductos y alcantarillados, telecomunicaciones y otros similares.

Conviene mencionar que si bien el consumidor está protegido y debe ser indemnizado, con cargo a los proveedores, cuando al hacer uso de distintos servicios resulte afectado, la lista de servicios no incluye los públicos, en general, ni el eléctrico, en particular. Sin embargo, el consumidor puede reclamar a las instituciones del Estado la negligencia por los servicios públicos prestados y que hayan producido un daño directo. Este último derecho, sin duda, es un gran paso, pero al exigir un daño "directo" no sólo limita dicha vinculación sino también propicia algunas

imprecisiones, pues no aclara el significado concreto de este término. Dentro de las “Disposiciones Finales”, se indica que corresponde al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (antes el Ministerio de Economía y Desarrollo) la competencia y aplicación de la presente ley.

Por su parte, el marco final de la reforma de la industria eléctrica quedó establecido a inicios de 1998, con la aprobación de la Reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Energía (INE) y la Ley de la Industria Eléctrica. La primera ley encarga al INE las funciones de regulación, supervisión y fiscalización del sector eléctrico y de la aplicación de las políticas energéticas fijadas por la Comisión Nacional de Energía. La segunda ley tiene por objeto establecer el régimen legal sobre las actividades de la industria eléctrica, las cuales comprenden la generación, transmisión, distribución, comercialización, importación y exportación de energía eléctrica. Al respecto, cabe resaltar que la ley consagra la protección de los derechos de los clientes; sin embargo, no señala expresamente cuáles son estos derechos ni en qué consisten.

En Panamá, los derechos genéricos de los consumidores se establecen en la ley “por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas”, cuyo objetivo es proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y libre concurrencia, al erradicar las prácticas monopólicas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor. Aunque esta ley atribuye algunas funciones al Estado e impone algunos deberes a los proveedores, no hace referencia expresa a los derechos de los consumidores. No obstante, de sus diferentes preceptos se puede inferir su existencia.

Por otra parte, la ley mencionada crea la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) como una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno, independencia en el ejercicio de sus funciones, y adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias. Sin embargo, aunque la ley establece las funciones esenciales del Estado, las obligaciones de los proveedores, y las funciones y atribuciones de la Comisión, no menciona cuáles son los derechos genéricos de los consumidores.

La reforma de la industria eléctrica tomó su cuerpo final con la aprobación en la Asamblea Legislativa de las leyes de creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) y de la Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad. El objetivo de la primera ley es la creación del ERSP como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, el cual tiene a su cargo el control y la fiscalización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones y electricidad. Entre las atribuciones del ERSP están otorgar las concesiones, licencias y autorizaciones; verificar el cumplimiento de los niveles de calidad; promover la competencia e investigar posibles conductas monopólicas, anticompetitivas o discriminatorias, y reglamentar las fórmulas de cálculo de tarifas. En su resolución No. JD-101, el ERSP aprobó el reglamento sobre los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y telecomunicaciones.

La Ley del Marco Regulatorio establece el régimen al que se sujetan las actividades destinadas a la prestación del servicio público de electricidad, así como las actividades normativas y de coordinación. Cabe señalar que los derechos de los usuarios de los servicios

públicos, incluida la electricidad, coinciden en buena parte con los derechos genéricos de los consumidores, como el derecho a la igualdad ante la ley, a la información, de petición y de respuesta, así como el acceso al consumo. Además reconoce una gran variedad de derechos específicos de los consumidores como usuarios de los servicios públicos, entre los cuales cabe destacar el recurrir ante el Ente Regulador.

En resumen, el marco normativo-legal de los derechos genéricos de los consumidores se desarrolla en la región por medio de las leyes del consumidor y las leyes de defensa de la competencia económica. Todos los países del Istmo Centroamericano han aprobado el primer tipo de leyes, mientras que del segundo tipo sólo han sido aprobados en Costa Rica y Panamá. Las obligaciones y funciones estatales relacionadas con dicho tema han sido asignadas a direcciones especializadas o bien han creado comisiones específicas.

Conviene resaltar que la existencia de leyes de defensa de la competencia en Costa Rica y Panamá permite a las autoridades de esos países juzgar, con base en criterios más amplios e imparciales, el grado de eficiencia y competencia de sus mercados y tomar las medidas correctivas respectivas. Esta ley es un instrumento legal muy valioso en la vigilancia de los procesos de liberalización y desregulación de la industria energética.

Por otra parte, en las leyes de la industria eléctrica de los países, se observan en general muchas y variadas deficiencias en el tratamiento de los derechos de los consumidores de energía eléctrica. Probablemente estas deficiencias no habían quedado al descubierto por el hecho de que hasta hace poco la satisfacción de la demanda de electricidad había estado bajo la responsabilidad de los estados.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este documento es analizar el marco jurídico de la industria eléctrica en materia de los derechos del consumidor, desde las perspectivas constitucional y legal. En este sentido, se estudia la coherencia entre el conjunto de normas que determinan y garantizan los derechos genéricos de los consumidores, según las constituciones y las leyes de protección de los consumidores y de defensa de la competencia, y las normas que establecen los derechos específicos de los consumidores de electricidad, según los marcos regulatorios de la industria en cuestión. Corresponde a un estudio de gabinete, con base en las leyes promulgadas en cada uno de los países.

A este respecto conviene mencionar que en los años transcurridos desde el inicio de los procesos de reforma, que han comprendido la elaboración, aprobación y ejecución de los marcos regulatorios de la industria eléctrica, los temas relacionados con las leyes de defensa de los consumidores y antimonopólicas no han recibido, en la mayoría de los países, la misma prioridad otorgada a los primeros. Sin embargo, el éxito de un proceso de liberalización y desregulación de la industria eléctrica en cualquier país depende, en buena medida, de un cuerpo de leyes y reglamentos que defiendan a los consumidores de electricidad, en particular durante los incipientes niveles de competencia en la fase inicial de la reforma. Por ello, las leyes mencionadas constituyen elementos primordiales para asegurar un desarrollo sustentable de los nuevos modelos de la industria eléctrica.

El documento se divide en tres capítulos. En el primero se formulan algunas consideraciones previas sobre los derechos y libertades de los consumidores, y se presentan los fundamentos constitucionales de los derechos del consumidor, comunes a todas las constituciones.

En el segundo capítulo se estudia el marco jurídico-constitucional para poder identificar las generalidades y las particularidades de la regulación de la materia en la región y en cada uno de los países. Adicionalmente se examina el marco normativo-legal a fin de poder reconocer los derechos estipulados por cada país en lo singular, así como advertir las antinomias y las lagunas existentes, mediante el contraste del contenido de las diversas leyes que regulan tanto la protección del consumidor como a la industria eléctrica. Por último, en el capítulo tercero se presentan algunas observaciones finales sobre la protección y respeto de los derechos del consumidor.



## I. DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS CONSUMIDORES

Este primer capítulo está dedicado a presentar algunos conceptos y consideraciones básicas acerca de la importancia de la protección y respeto de los derechos del consumidor, dentro del contexto de una economía de mercado. De esta forma se abordan, entre otros conceptos, la libertad y la libre elección de los consumidores, así como el derecho a la información.

### 1. Consideraciones previas

En los últimos años, los procesos de reforma estructural en la región se han caracterizado por una mayor apertura y liberalización económica, así como por un creciente interés en la configuración y consolidación de una verdadera economía de mercado. En este sentido, la protección de los derechos de los consumidores es una de las principales formas de regulación de las relaciones mercantiles y de equilibrio entre las fuerzas de la oferta y la demanda, es decir, entre los productores, comerciantes y proveedores, por una parte, y los consumidores de bienes y servicios, por la otra.

El crecimiento y desarrollo en materia económica están estrechamente relacionados tanto con la competencia y la eficiencia como con la regulación de los mercados y el acceso a la información. La asimetría de información entre proveedores y consumidores es uno de los principales obstáculos que impiden el adecuado establecimiento de los equilibrios básicos de las fuerzas del mercado, así como la atomización de los consumidores y las dificultades prácticas para su asociación. Por consiguiente, el marco regulatorio del mercado debe contemplar medidas orientadas a subsanar los problemas de asimetría entre oferentes y demandantes, para poder tutelar una verdadera competencia en materia económica.

Sin duda, el reconocimiento de los derechos del consumidor y su protección efectiva son fundamentales para reducir dicha asimetría y la inequidad misma. Los derechos de los consumidores se sustentan principalmente en la “soberanía del consumidor”, es decir, en la libertad, en general, y en la libre elección, en particular. Esto es, los consumidores tienen libertad para escoger u optar por los diferentes productos bienes y servicios disponibles en el mercado, y recibir los mayores y mejores beneficios de los mismos. Sin embargo, para que estos derechos puedan realizarse efectivamente se deben satisfacer algunas condiciones previas. En el mercado debe existir libre competencia, la cual se sustenta en un proceso abierto y transparente de nuevos productos u opciones, y en el acceso a la información necesaria y suficiente para que el consumidor pueda tomar una decisión razonada, es decir, libre e informada.

De esta forma, la libertad y la libre elección requieren que exista, como su complemento perfecto, el derecho a la información. Para poder elegir libremente entre los diferentes productos existentes en el mercado y obtener sus beneficios, los consumidores tienen derecho a la información básica que les permita decidir de manera racional sobre el consumo de diversos bienes y servicios.

Por supuesto, es imposible que, para poder tomar una decisión, los consumidores cuenten con los conocimientos especializados y técnicos sobre cada uno de los productos disponibles en el mercado. Sin embargo, los productores, comerciantes o proveedores están obligados a informar sobre la calidad y precio, pero además sobre las características determinantes del producto, así como la vida útil del mismo, sin ningún tipo de omisiones. De igual forma, el Estado también está obligado a garantizar las condiciones necesarias para posibilitar el flujo de información. Por lo tanto, el derecho a la información implica: a) el derecho de los consumidores a recibir información; b) el deber de los productores, comerciantes o proveedores a dar información, y c) el deber del Estado de garantizar el flujo de información.

## **2. Fundamentación constitucional de los derechos del consumidor**

El ser humano posee derechos que son inherentes a su condición natural, los cuales han de ser garantizados por la organización política. Por ende, son principios anteriores y superiores al Estado y a sus fines. Para el efecto de su consagración o de su reconocimiento, la sociedad política debe incluirlos en su derecho vigente, para poder obligar a su cumplimiento u observancia, ya que si no están explícitamente formulados no es posible exigir su protección y respeto, ni mucho menos denunciar su violación o demandar su restitución.

Aunque los derechos humanos pueden considerarse innatos, son legíslables en cuanto a su ejercicio. Por tanto, deben ser regulados por la ley, la cual tiene que consagrar su esencia y al mismo tiempo garantizar su ejercicio. Sin embargo, existe una gran distancia entre el reconocimiento formal de un derecho determinado y la concreción real de tal facultad. Esto se debe principalmente a la precariedad de los mecanismos jurídicos ideados para garantizar su aplicación, hasta tal punto que para muchos sólo son normas programáticas, es decir, buenas intenciones que orientan los programas de gobierno.

La Constitución es la base o fundamento de todo el sistema jurídico. Por consiguiente, es el lugar indicado para garantizar los derechos esenciales de los seres humanos, pero ello requiere instituir efectivamente los mecanismos para su salvaguarda. No obstante, cabe recordar la evolución de los derechos humanos para poder identificar los diferentes derechos que deben ser protegidos.

Desde un punto de vista histórico, se puede observar que los derechos del hombre fueron, en un principio, identificados exclusivamente con los “derechos civiles y políticos”; con posterioridad fueron ampliados hasta comprender los denominados “derechos económicos y sociales”, y en la actualidad incluyen los llamados “derechos de la tercera generación”.

Los primeros comprenden los derechos de libertad e igualdad, como la igualdad ante la ley y la igualdad de condiciones u oportunidades, las libertades de elección e información, pero además otros como los de asociación y reunión, de expresión, pensamiento u opinión, de empresa o de trabajo, entre otros. En cambio, los segundos consagran los derechos que facultan a los seres humanos para reclamar determinadas prestaciones al Estado, como el derecho a la educación, a la salud, a la seguridad social y a la vivienda. Finalmente, los terceros identifican algunos derechos de las generaciones presentes y futuras, relacionados tanto con una buena calidad de vida como con un ambiente sano.



A continuación se procede a identificar los diferentes derechos de los consumidores, los cuales se sustentan en la evolución de los derechos humanos, así como en su incorporación y reconocimiento institucional.

**a) Prohibición de prácticas discriminatorias**

Los consumidores, como cualquier otro ciudadano, tienen igualdad ante la ley. Por ello, no se les puede coartar sus derechos ni privar de su ejercicio. De este modo, dicha igualdad sustenta, por una parte, la prohibición de cualquier discriminación a los derechos de los consumidores por razones de su condición económica, política y social, credo o religión, género o sexo, nacionalidad, raza u otros; y, por otra parte, la igualdad de condiciones u oportunidades para el ejercicio de tales derechos.

La igualdad ante la ley implica que los consumidores deben estar en similares condiciones u oportunidades con relación a ellos mismos y respecto de los productores, comerciantes o proveedores. También significa que toda persona o grupo de personas puede exigir el mismo trato ya proporcionado o por proporcionar a terceros en situaciones similares. Lo anterior implica la prohibición de cualquier discriminación, y de la institución arbitraria de privilegios o tratos preferenciales por parte de la autoridad pública, así como la obligación del Estado de desarrollar las acciones tendientes a la corrección y reducción de las asimetrías existentes. Por consiguiente, si la autoridad pública instituye determinados privilegios para los productores, comerciantes o proveedores, debe instituirlos también para los consumidores, sin preferencias de tipo alguno. De hecho, dada la notoria disparidad entre la situación de los productores, comerciantes o proveedores, por una parte, y de los consumidores, por la otra, el Estado debe adoptar un papel correctivo y tratar de reducir las diferencias.

**b) Libertad de información y derecho a la información**

Los consumidores tienen la libertad para escoger u optar por los diferentes productos bienes y servicios disponibles en el mercado, y recibir los mayores y mejores beneficios de los mismos; pero también tienen el derecho a la información básica que les permita decidir de manera racional sobre el consumo de diversos bienes y servicios. En consecuencia, cualquier asimetría en la información entre productores, comerciantes o proveedores, y los consumidores, es un obstáculo serio que impide el ejercicio de la libertad para escoger de los últimos, y atenta contra la igualdad ante la ley.

El derecho a la información está estrechamente relacionado con la libertad de expresión, así como con la libertad de opinión o de pensamiento y la libertad de imprenta, es decir, el derecho que tienen los seres humanos tanto para opinar o pensar libremente como para emitir y difundir sus opiniones y pensamientos, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, de conformidad con lo dispuesto por la ley. Esto significa que los consumidores tienen libertad para expresar sus opiniones y pensamientos sobre cualquier cuestión relacionada con el consumo de bienes y servicios en el mercado e incluso para publicarlos. De esta manera, los consumidores tienen derecho a manifestar sus ideas, lo cual implica también el acceso a los

medios para hacerlo, e incluso para fundar o mantener ediciones o publicaciones especializadas en materia de consumo.

**c) Libertad de asociación**

Los derechos de los consumidores comprenden un sinnúmero de libertades. Entre ellas destacan la libertad de asociación y de reunión, que corresponden al derecho que tienen los individuos para organizarse con otros individuos de conformidad con lo dispuesto por la ley, siempre que la asociación o reunión sea lícita, y con la única restricción de no ser contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. Los consumidores, a través de su organización, ya sea permanente o esporádica, pueden defender sus intereses y ejercer sus derechos. En este sentido, la imposición de mayores restricciones y requisitos para la organización de una asociación o realización de una reunión de consumidores es contraria a esta libertad y al principio de igualdad ante la ley. Además, puede atentar contra la libertad de expresión y de opinión o de pensamiento de los consumidores.

**d) Derecho de petición**

En estrecha relación tanto con la libertad de expresión y de opinión o pensamiento como con la libertad de asociación y de reunión, está el derecho de petición y de respuesta o resolución. Este es el derecho que tiene todo ciudadano, ya sea en forma individual o colectiva, para dirigirse a las autoridades en demanda de algo. El ejercicio de esta libertad implica a su vez el derecho a una pronta respuesta o resolución y el correspondiente deber de la autoridad de responder o resolver dicha petición.

**e) Libertad de empresa**

De igual forma, todo ser humano cuenta con libertad de empresa, de industria, comercio o trabajo, y económica, es decir, el derecho que tienen todas las personas a desarrollar cualquier actividad económica, siempre y cuando no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional.

**f) Libertad de consumo**

Este derecho se refiere a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (con excepción de aquellos que la ley establece). En otras palabras, es el derecho a usar, disfrutar y disponer de toda clase de bienes y servicios en los términos definidos por la ley. En este sentido, cualquier otra imposición o restricción es contraria a la ley. Asimismo, se puede consagrar la libertad para contratar, esto es, el derecho para realizar libremente diferentes actos civiles o comerciales.

**g) Derecho de defensa**

En la zona fronteriza entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos y sociales, por la otra, destaca por su trascendencia el derecho de defensa y a un debido proceso de ley. Este principio consagra la doble garantía de audiencia y de acceso a los tribunales; a ser oído y vencido en juicio. Sin duda, no basta con reconocer formalmente los derechos de los consumidores, sino que es necesario establecer las garantías necesarias para que éstos puedan recurrir ante los tribunales correspondientes para defender sus derechos. En este sentido, los consumidores tienen derecho a un debido proceso de ley, en condiciones de igualdad y de libertad. Lo anterior implica tanto el derecho de los ciudadanos como el deber del Estado de proporcionar y propiciar dichas condiciones.

**h) Derechos económicos y sociales**

Dentro de estos derechos se puede hacer referencia a la importancia del derecho a la educación y del derecho a la salud. En el contexto de una mayor apertura económica y de consolidación del mercado, los consumidores tienen, por una parte, derecho a ser educados para un consumo racional de bienes y servicios y, por otra parte, derecho a la protección de la salud, especialmente en el caso de daños causados por bienes y servicios. Esto implica que el Estado debe garantizar el acceso a la educación y a la salud, así como la coordinación y control de las acciones realizadas por instituciones, tanto públicas como privadas.

Finalmente, en estrecha relación con los derechos económicos y sociales están los de la tercera generación, entre los cuales sobresalen el derecho a una mejor calidad de vida y el derecho a un medio ambiente sano o no contaminado. Lo anterior implica el deber de los agentes económicos —no sólo de los productores, comerciantes o proveedores de bienes y servicios sino también de los consumidores— de hacer uso eficiente de los recursos naturales de los cuales disponen o se benefician, así como el derecho para exigir del Estado su obligación de generar las condiciones requeridas para tal efecto.

Las políticas públicas orientadas a lograr un mercado abierto y transparente, de libre competencia, con información veraz y oportuna disponible para todos los consumidores, con prácticas de consumo racional y sobre todo responsable, deben contribuir a la preservación de los recursos naturales, así como a su explotación racional. De este modo, se protege al medio ambiente sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

## II. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN MATERIA ELÉCTRICA

Para poder precisar cuáles son los derechos genéricos de los consumidores, y los específicos en materia eléctrica, es conveniente analizar un conjunto de leyes en cada uno de los países del Istmo Centroamericano. Por esta razón, en primer lugar se han identificado los derechos genéricos de los ciudadanos que pueden tener relación con su carácter de consumidor, tal como están consagrados en la Constitución de cada país. En segundo término, se profundiza en estos derechos mediante el análisis de las legislaciones sobre la protección de los consumidores y la defensa de la competencia. Finalmente, en aquellos casos donde fue posible se procedió a comparar y contrastar la situación de los derechos genéricos de los consumidores con el marco regulatorio del sector eléctrico, con el propósito de advertir sobre los derechos específicos del consumidor en materia eléctrica. El cuadro adjunto resume, para cada país, las leyes sobre las cuales se fundamentan los derechos de los consumidores, indicando las instancias de la administración pública encargadas de velar por el cumplimiento de dichos derechos.

### 1. Costa Rica

#### a) Marco jurídico-constitucional

La Constitución Política de la República de Costa Rica consagra la libertad y la igualdad ante la ley (artículo 20), y prohíbe discriminación alguna contraria a la dignidad humana (artículo 33). Además, garantiza otros derechos y libertades, como el de asociación (artículo 25) y reunión (artículo 26); de petición y pronta resolución (artículo 27); de expresión, opinión o pensamiento (artículo 28), e imprenta (artículo 29); libertad de información (artículo 30); de comercio, industria o trabajo (artículos 46 y 56); de propiedad (artículo 45); de defensa y debido proceso de ley (artículos 35 y 41); al bienestar (artículo 50); a la educación (artículo 77), y a la salud (artículo 73).

Al hacer una interpretación extensiva del derecho al bienestar, se deriva no sólo el derecho a una mejor calidad de vida y a un medio ambiente sano o no contaminado, sino también la intervención del Estado mediante el diseño y materialización de diferentes políticas públicas.

#### b) Leyes genéricas del consumidor

i) La Ley No. 7472 de “Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor”. Los objetivos de esta ley son los siguientes: proteger los derechos y los intereses legítimos del consumidor, así como la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopólicas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado, y la eliminación de regulaciones innecesarias para las actividades económicas (artículo 1). Sin embargo, no aclara ni precisa qué tipo de monopolios y prácticas monopólicas prohíbe.

Cuadro

ISTMO CENTROAMERICANO: MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE LOS CLIENTES DEL SERVICIO DE ELECTRICIDAD

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
I. Marco Jurídico						
1) Constitución	Constitución Política de la República (año 1949)	Constitución de la República (1993)	Constitución Política de la República (año 1985)	Constitución de la República, Decreto No. 131 (año 1982)	Constitución Política de la República (año 1986)	Constitución Política de la República (año 1972)
2) Leyes genéricas	1) Ley No. 7472 "Promoción de la Competencia y Defensa efectiva del Consumidor". 2) Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Decreto No. 25234-MEIC)	Decreto 666, Ley de Protección al Consumidor	1) Ley de Protección al Consumidor, Decreto-Ley 1-85 2) Reglamento a la Ley de Protección al Consumidor, Acuerdo Gubernativo 48-85	1) Ley de Protección al Consumidor, Decreto No. 41-89, reformado por Decreto No. 54-90 2) Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, Acuerdo No. 264-89, reformado por Acuerdo No. 026-90	1) Ley de Defensa de los Consumidores, Ley No. 182	Ley No. 29 "Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas"
3) Leyes específicas	1) Ley de ARESEP 2) Ley de creación del ICE 3) Ley de uso racional de energía	1) Ley de Creación de la SIGET 2) Ley General de Electricidad 3) Decreto 70, Reglamento de la Ley General de Electricidad	1) Ley General de Electricidad, Decreto Legislativo No. 91-36; 2) Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley de Electricidad	1) Ley Marco del Subsector Eléctrico (Decreto 158-94) 2) Reglamento de la Ley Marco del Subsector Eléctrico (No. 934-97)	1) Ley Orgánica del INE 2) Ley de la Industria Eléctrica (Ley No. 272)	1) Ley No. 26 "Por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos" Ley No. 6, Marco regulatorio para la prestación del servicio público de electricidad
						/Continúa

Cuadro (Conclusión)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
II. Entes supervisores						
1) Derechos genéricos del consumidor	1) Comisión Nacional del Consumidor (CNC) 2) Comisión para Promover la Competencia (CPC)	Dirección General de Protección al Consumidor	Ministerio de Economía	1) Dirección General de Producción y Consumo 2) CNSSP (para servicios públicos, excluyendo electricidad)	Dirección de Defensa del Consumidor	CLICAC
2) Derechos del usuario del servicio eléctrico	ARESEP	SIGET	CNEE	CNEE	INE	ERSP

Esta ley es de orden público (artículo 69) y deroga varias leyes y disposiciones normativas relativas a la regulación del comercio, entre las cuales destaca la Ley de Protección al Consumidor de 1975 (artículo 70). Tiene una doble finalidad: en primer lugar, contempla tanto la desregulación, al racionalizar y eliminar trámites y restricciones al comercio, como la promoción de la competencia, al prohibir monopolios, prácticas monopólicas, competencia desleal, entre otras (artículos 3-17). En segundo lugar, abarca la defensa efectiva del consumidor (artículos 28 al 43). Cabe destacar que para cumplir cabalmente estos objetivos la ley crea dos instituciones: la Comisión para Promover la Competencia (artículos 18 al 27) y la Comisión Nacional del Consumidor (artículos 44 al 60). Ambas son órganos de máxima desconcentración y están adscritos al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (artículos 18 y 44).

Su Capítulo I, “Disposiciones generales”, además de establecer los objetivos y fines de la Ley, trata de precisar algunas definiciones, entre ellas:

1) Consumidor. Es toda persona física o entidad de hecho o de derecho, que como destinatario final, adquiere, disfruta o utiliza los bienes o servicios, o bien, recibe información o propuestas para ello. También se considera consumidor al pequeño industrial o al artesano que adquiera productos terminados o insumos para integrarlos en los procesos para producir, transformar, comercializar o prestar servicios a terceros.

2) Comerciante o proveedor. Es toda persona física, entidad de hecho o de derecho, privada o pública que, en nombre propio o por cuenta ajena, se dedica en forma habitual a ofrecer, distribuir, vender, arrendar, conceder el uso o el disfrute de bienes o a prestar servicios, sin que necesariamente sea su actividad principal.

3) Administración Pública. Son los órganos y entes públicos de la administración central y descentralizada del Estado (artículo 2).

La ley establece que el productor, como proveedor de bienes, también está obligado con el consumidor, a respetar sus derechos e intereses legítimos (artículo 2). Empero, esta ley no define quién es productor, más allá de su asimilación a un proveedor de bienes. Igualmente, en su articulado hace referencia al comerciante y al productor, sin determinar el significado de éste, pero ya no lo hace con relación al proveedor.

Respecto de la “Defensa efectiva del consumidor” es útil comenzar por resaltar que los derechos del consumidor se consideran derechos fundamentales e irrenunciables (artículo 29). Esto significa que los derechos de los consumidores están fundados en la dignidad y naturaleza del ser humano, y que aun en el caso de renuncia por parte del consumidor, ya sea por presiones o por su propia voluntad, ésta no es válida.

En el artículo 29 establece los siguientes derechos del consumidor: la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud, su seguridad y el medio ambiente; la protección de sus intereses económicos y sociales; el acceso a una información veraz y oportuna sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio; la educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación; la protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas

abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección; los mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de éstos, según corresponda; la recepción de apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores, y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten.

En términos generales, existe gran concordancia entre los derechos consagrados en la Constitución para los ciudadanos, en general, y los derechos reconocidos en esta ley para los consumidores, en particular. De esta manera, la protección tanto del consumidor contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente, como de sus intereses económicos y sociales, no sólo tienen su sustento en el derecho a la salud y al bienestar, del cual se deriva el derecho a un medio ambiente sano, sino que también requieren el respeto de otros derechos constitucionales como son la libertad de elección y la igualdad ante la ley, así como el derecho de propiedad. Además, consolida el derecho a la información, al establecer el acceso a una información veraz y oportuna sobre los diferentes bienes o servicios, para ofrecer la especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio. Asimismo, fundamenta el derecho a la educación, al señalar su importancia y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, para asegurar la libertad de elección y la igualdad en la contratación.

Este texto garantiza también el debido proceso de ley mediante la protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, desleales o que restrinjan la libre elección, y la existencia de mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, para prevenir, sancionar y reparar con prontitud la lesión de éstos. Por último, los derechos de asociación y reunión, petición y resolución, expresión, opinión o pensamiento, e imprenta, y de empresa o trabajo son reforzados al consagrar el derecho a recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores, y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afectan.

Uno de los grandes aciertos de esta ley ha sido establecer funciones para la administración pública (artículo 30) y obligaciones correlativas para los productores y comerciantes (artículo 31). Sin embargo, es pertinente subrayar que hace referencia a funciones en lugar de obligaciones, lo cual implica que los consumidores no tienen un derecho frente al no ejercicio de las funciones estatales. Asimismo, habla simplemente de obligaciones de los comerciantes y productores, cuando éstas incluyen o deben incluir también a los proveedores.

Dentro de las funciones esenciales del Estado se especifican las siguientes: velar para que los bienes y servicios existentes en el mercado cumplan las normas de salud, seguridad, medio ambiente e inclusive de calidad; formular programas de educación e información para el consumidor, con el propósito de capacitarlo para poder discernir y tomar decisiones fundadas acerca del consumo de bienes y servicios, con conocimiento de sus derechos; fomentar y promover las organizaciones de consumidores y garantizar su participación en los procesos de decisión y reclamo, en torno a cuestiones que afectan sus intereses; garantizar el acceso a mecanismos efectivos y ágiles de tutela administrativa y judicial, para defender los derechos y los intereses legítimos de los consumidores; y estructurar una canasta básica que satisfaga las



necesidades de los costarricenses, cuyo ingreso sea menor o igual que el salario mínimo de ley, y regular los bienes y servicios que la componen (artículo 30).

Las obligaciones del comerciante y del productor —que deberían claramente incluir también al proveedor— comprenden: respetar las condiciones de la contratación; informar clara, veraz y suficientemente al consumidor de todos los elementos que incidan directamente en su decisión de consumo; ofrecer, promocionar o publicitar bienes y servicios; suministrar a los consumidores las instrucciones para utilizar adecuadamente los artículos e informar sobre los riesgos para la salud, su seguridad y el medio ambiente; informar al consumidor si las partes o los repuestos utilizados en reparaciones son usados; informar cuando no existan en el país servicios técnicos de reparación o repuestos para un bien determinado; garantizar todo bien o servicio que se ofrezca al consumidor; no acaparar, especular, condicionar la venta y discriminar el consumo (artículo 31).

Se puede constatar que las funciones del poder ejecutivo o de la administración pública corresponden más o menos a los distintos derechos de los consumidores. Mientras tanto, las obligaciones de productores y comerciantes o proveedores están relacionadas principalmente con el derecho a la información. Esto es, el derecho a una información clara, veraz y suficiente, para que los consumidores puedan tomar una decisión racional, libre e informada sobre el consumo, pero también sobre los riesgos para su salud, su seguridad y medio ambiente. Al mismo tiempo, establece la obligación de garantizar todo bien o servicio, y simultáneamente la prohibición de estipular cláusulas o realizar prácticas abusivas, condicionantes y desleales, así como discriminar el consumo, pues afectan a la libertad y la igualdad de los consumidores.

En cuanto al caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones, los consumidores están facultados para acudir a la Comisión Nacional del Consumidor o a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos (artículo 31). Asimismo, las organizaciones de consumidores están legitimadas para iniciar como parte o intervenir, en calidad de coadyuvantes, en los procedimientos ante dicha comisión y ante los tribunales de justicia, en defensa de los derechos y los intereses legítimos de sus asociados (artículo 51). Sin embargo, estos derechos no hacen referencia al incumplimiento de las “obligaciones” de la administración pública, que se han descrito como funciones para excluir el recurso a la tutela administrativa o judicial. Por tanto, la ley preferentemente debería haber establecido las obligaciones de la administración pública, no como meras funciones, sino para poder acudir ante la Comisión Nacional del Consumidor y ante los órganos jurisdiccionales, y exigir su cumplimiento.

De hecho, la Comisión Nacional del Consumidor tiene entre sus potestades la de conocer y sancionar las infracciones administrativas, así como los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Capítulo V. El problema es que a pesar de consagrar formalmente los derechos de los consumidores y las obligaciones de los productores, comerciantes o proveedores, así como de crear la Comisión Nacional del Consumidor, la defensa efectiva del consumidor podría dificultarse, toda vez que la vinculación de la administración pública es por medio de funciones en lugar de obligaciones.

En otro orden de ideas, la ley estipula que la pena de los delitos de usura, agiotaje y propaganda desleal debe duplicarse cuando son cometidos en perjuicio de los consumidores (artículo 60). Además, impone la obligación al Ministerio de Educación Pública, dentro del plazo

de un año, de adecuar los planes de estudio en el primero, segundo y tercer ciclos, para incluir el tema “Los derechos del consumidor” (Transitorio IV). Al respecto, cabe enfatizar el mérito de las campañas de divulgación de los derechos de los consumidores a través de los principales medios de comunicación, como son la radio y la televisión, así como la existencia de guías didácticas, para que los educadores puedan tratar temas como calidad de los productos y servicios, presupuesto familiar, derechos y obligaciones de los consumidores, medio ambiente y consumo, instancias de reclamos, servicios públicos, entre otros.

ii) El Reglamento de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Decreto No. 25234-MEIC). Tiene por objeto definir las reglas necesarias para la interpretación y aplicación de dicha ley. Indudablemente, es válido e incluso recomendable incluir, además de las definiciones previstas en la ley, aquellas que puedan ser de utilidad para evitar confusiones sobre su interpretación y aplicación. Sin embargo, el reglamento redefine el término “proveedor” como toda persona natural o jurídica, de carácter público o privado, que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios a consumidores; en lugar de aclarar las cosas, este texto crea una contradicción entre la definición legal y la reglamentaria (artículo 2º). Aunque la primera es muy deficiente y la segunda más acertada, la interpretación y la aplicación parte de aquélla, por el principio jerárquico.

En términos generales, el reglamento cumple el objetivo de precisar las reglas para la interpretación y aplicación de la ley en la esfera administrativa, pues no se limita a precisar los alcances y las limitaciones de ésta, sino además a tratar de enmendar algunas deficiencias. Por ejemplo, el Capítulo IV, “Defensa efectiva del consumidor”, establece, por una parte, que los productores, proveedores de servicios y los comerciantes, tanto del sector público como del privado, quedan obligados a cumplir las normas de este capítulo (artículo 40); por otra parte, estipula que los comerciantes, los productores y, en cuanto resulte aplicable, los proveedores de servicios, tendrán obligaciones (artículo 44).

Aunque el reglamento profundiza en algunos deberes del comerciante, como brindar información real al consumidor (artículo 43), excluye de dicha obligación al productor y del proveedor. Asimismo, el reglamento carece de un artículo correspondiente al numeral 30 de la ley, relativo a las funciones del poder ejecutivo, el cual es precisamente uno de los puntos torales que requerían reglamentación, lo cual constituye un vacío reglamentario.

### **c) Marco regulador de la industria eléctrica**

A diferencia de lo observado en los países vecinos, la situación del mercado eléctrico no ha sufrido grandes modificaciones, y lo mismo sucede en cuanto a los derechos específicos de los consumidores de electricidad. El Estado, a través del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), tiene un papel preponderante en la prestación de los servicios de electricidad. Dicha empresa genera, transmite, comercializa y distribuye casi toda la energía eléctrica producida en el país. A continuación se presentan y analizan los aspectos relacionados con el tema de los derechos del consumidor de electricidad contenidos en las leyes que afectan a la industria eléctrica.

i) Ley No. 7593, creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Costa Rica ha tenido una larga trayectoria en materia de regulación de los servicios de electricidad, actividad que inició en 1928, cuando fue creado el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), institución que se transformó en 1996 en la ARESEP.<sup>1</sup> Los objetivos fundamentales del nuevo ente están señalados en su ley de creación y son los siguientes: armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de servicios públicos; procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos; asegurar el adecuado desarrollo de los servicios públicos; formular y velar por que se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima los servicios públicos sujetos a su autoridad; coadyuvar con los entes del Estado, competentes en la protección del ambiente, cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones, y ejercer la regulación de los servicios públicos (artículo 4). Aunque la ley tiene nobles objetivos como armonizar los intereses de los consumidores y de los prestadores de servicios públicos, y procurar el equilibrio entre unos y otros, no establece las garantías ni los mecanismos reales para hacerlo.

Así, la ley establece algunas funciones y atribuciones a la ARESEP, como: fijar los precios y tarifas y velar por el cumplimiento de normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios públicos (artículo 5). Dichos servicios públicos comprenden el suministro de energía eléctrica en las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización.

De igual forma, la ley impone algunas prohibiciones y obligaciones para los prestatarios. Por una parte, los prestatarios no podrán establecer ningún tipo de discriminación contra un determinado grupo, sector, clase o consumidor individual (artículo 12), ni tendrán ningún derecho monopólico sobre el servicio público que exploten (artículo 13). Por otra parte, entre las obligaciones destacan: mantener instalaciones y equipos en buen estado, de manera que no constituyan peligro para personas ni propiedades, y no causen interrupción del servicio; proteger, conservar, recuperar y utilizar racionalmente los recursos naturales relacionados con la explotación del servicio público; admitir sin discriminación el acceso al servicio a quienes lo soliciten; prestar el servicio a sus clientes en condiciones de igualdad, y cobrarles un precio justo y razonable por el servicio prestado (artículo 14).

No obstante, aunque la ley impone obligaciones tanto para la autoridad reguladora (artículo 6) como para los prestatarios, sus obligaciones no hacen referencia a los consumidores ni se reconocen expresamente sus derechos. Sólo se establecen derechos y obligaciones para los prestatarios en relación con la concesión o permiso (artículo 11).

En 1997 fue aprobado el reglamento de la ley de la ARESEP.<sup>2</sup> En cuanto a derechos de los consumidores, en dicho reglamento se establecen los procedimientos para que los usuarios de

---

<sup>1</sup> Además de la electricidad, también son servicios públicos que están dentro de la jurisdicción de la ARESEP los siguientes: telecomunicaciones; saneamiento (acueductos y alcantarillado, agua potable; recolección, tratamiento y recolección de aguas servidas, aguas residuales y pluviales); combustibles; riego y avenamiento; transporte (público con excepción del aéreo y ferrocarriles); servicios marítimos y aéreos en los puertos, y recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales.

<sup>2</sup> Reglamento a la ley de la ARESEP (Decreto No. 25 903); fue aprobado en febrero de 1997.

los servicios públicos puedan presentar quejas ante dicha autoridad, y se pone a disposición del público la información que incide en el costo y la calidad del servicio (términos de las concesiones, estudios, contratos, reglamentos de las condiciones de la prestación del servicio, entre otros).

ii) Decreto Ley 449, creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Este decreto del año de 1949, que fuera emitido por la Junta Fundadora de la Segunda República, creó el ICE como una institución estatal autónoma, con las finalidades fundamentales de desarrollar en forma racional las fuentes productoras de energía de la nación, en especial, los recursos hidráulicos, así como fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar de la población (artículo 1). A diferencia de otras leyes constitutivas de instituciones públicas, no es “reglamentista”, ni contiene extensos capítulos y artículos. Fija objetivos, metas y propósitos para la institución; recalca, de manera reiterada, la determinación de que, en los programas de trabajo y proyectos que emprenda, “no intervendría ningún otro organismo del Estado”; que “tendría la más completa autonomía”; que “ejercería su gestión administrativa y técnica con absoluta independencia del Poder Ejecutivo”; que “administraría su patrimonio en forma independiente del Gobierno de la República”. A fin de garantizar la apoliticidad de la institución, contempla “que los siete miembros del Consejo Directivo desempeñarían su cometido con entera independencia del Poder Ejecutivo; serían únicos responsables ante la ley e inamovibles, salvo el caso de declararse alguna responsabilidad legal. El nombramiento duraría ocho años, debiendo hacerse por partes cada dos años, un año y tres años después de la toma de posesión de cada Poder Ejecutivo”.<sup>3</sup>

Al ICE le corresponden en general a las mismas funciones que fueron asignadas a las empresas públicas de electricidad creadas por los demás países del Istmo Centroamericano entre 1945 y 1961, cuando los estados asumieron el papel central para desarrollar la electrificación; aunque en la actualidad, y como consecuencia de la modificación a su ley originaria, ha perdido gran parte de la independencia que tenía respecto del poder ejecutivo. La ley de creación del ICE no menciona nada sobre los derechos de abonados del servicio de electricidad; sin embargo, sí establece objetivos muy claros sobre la calidad de la gestión de la institución y las metas de electrificación, las cuales ha cumplido con creces al haber logrado el mayor índice de cobertura en el Istmo Centroamericano, y uno de los más altos en América Latina.

iii) Ley No. 7447 de Regulación del Uso Racional de la Energía.<sup>4</sup> El objeto de esta ley es consolidar la participación del Estado en la promoción y la ejecución gradual del programa de Uso Racional de la Energía (URE). La ley y su reglamento proponen los mecanismos para alcanzar el uso eficiente de la energía considerando la protección del ambiente, los cuales se basan en tres postulados: la obligación de ejecutar proyectos de uso racional de la energía en empresas de alto consumo; el control sobre los equipos y las instalaciones que, por su uso generalizado, incidan en la demanda energética, y el establecimiento de un sistema de placas, para informar a los usuarios del consumo energético de aparatos y equipos, de forma que puedan considerar los beneficios de un uso eficiente de la energía cuando compren un nuevo equipo.

---

<sup>3</sup> Véase Fernández Robles, Joaquín (1985), *Un siglo de electricidad en Costa Rica*, San José, Costa Rica.

<sup>4</sup> La Ley 7447 fue aprobada el 25 de octubre de 1994.

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el encargado de coordinar, aplicar, supervisar y fiscalizar el programa nacional de URE, así como de establecer su programa gradual obligatorio destinado a las empresas privadas con altos consumos energéticos.

Entre los derechos y beneficios directos e indirectos que esta ley establece para los usuarios del servicio de electricidad se encuentran:

1) La autorización a las empresas de electricidad, incluyendo las empresas distribuidoras municipales y cooperativas de electrificación, para ejecutar programas de URE. Previa aprobación del MINAE, los costos de tales proyectos podrán cargarse a los presupuestos de operación de esas entidades.

2) Las industrias radicadas en el país, fabricantes o ensambladoras de equipo y maquinaria destinados a promover el uso racional de la energía, podrán gozar de varios beneficios e incentivos, para lo cual deben obtener la autorización del MINAE respecto de la eficiencia energética de los bienes que elaboran, antes de iniciar la producción.

3) En caso de que los proyectos de URE impliquen “medidas de alto costo o inversión”, la ley contempla incentivos, como el cofinanciamiento de las inversiones en proyectos de URE, o bien descuentos por dos años en la facturación eléctrica o de derivados del petróleo, de 20% del monto equivalente al ahorro anual de la energía, producto de la aplicación de medidas de URE.

4) El MINAE publica, por lo menos una vez al año, la lista de equipos, maquinaria y vehículos cuyo consumo de energía, en forma individual o por su uso masivo, tiene incidencia nacional importante. En ella se indican las características en cuanto a su eficiencia energética.

5) Se incrementa el impuesto selectivo de consumo en un 30% adicional al equipo, las maquinarias o los vehículos fabricados o ensamblados que no atiendan las directrices y las características señaladas por el MINAE.

6) Los fabricantes, los importadores y los distribuidores de equipo, maquinaria o vehículos están obligados a consignar, en forma clara y visible, mediante una placa o una ficha especial colocada en el bien, el anuncio del consumo energético y las características que influyen en el mismo. Los datos contenidos en los empaques o en la literatura no se consideran aviso de consumo.

7) La ley asigna al MINAE la función de informar y concienciar a los ciudadanos, mediante campañas por los medio de comunicación, publicaciones, suministro de literatura, sistemas de información, ferias, charlas educativas y acuerdos con los sistemas de educación.

## 2. El Salvador

### a) Marco jurídico-constitucional

La Constitución de la República de El Salvador establece que es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social (artículo 1). Asimismo reconoce que toda persona tiene derecho a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos (artículo 2); consagra la igualdad ante la ley y prohíbe aquellas restricciones basadas en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión (artículo 3). De igual forma, garantiza otros derechos y libertades, como asociación y reunión (artículo 7); petición (artículo 18) y respuesta (artículos 6 y 18); expresión, opinión o pensamiento, e imprenta (artículo 6); empresa o trabajo (artículos 7 y 9) y económica (artículo 102); propiedad (artículos 22 y 103); para contratar (artículo 23); defensa y debido proceso de ley (artículos 11 y 247); a la educación (artículo 53); a la salud (artículo 65); al desarrollo económico y social (artículo 101), y a la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 117).

Sin duda, al reconocer el derecho al desarrollo económico y social, así como a la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, la Constitución también reconoce tanto el derecho a una mejor calidad de vida y a un medio ambiente sano o no contaminado como la intervención del Estado, mediante el diseño y materialización de diferentes políticas públicas. De igual forma, garantiza la libertad de contratar, y reitera que el derecho de petición comprende a su complemento, el derecho de respuesta. Sin embargo, el derecho a la información no está consagrado de manera explícita, aunque para algunas interpretaciones forma parte de la libertad de expresión, opinión o pensamiento, e imprenta.

En otro orden de ideas, el Estado está obligado a controlar la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar a la salud y al bienestar (artículo 69). El hecho de establecer tal obligación ha sido un gran paso, pero al estar limitada a los productos alimenticios y a las condiciones ambientales, deja fuera a otros bienes y servicios que también pueden afectar a la salud y al bienestar. Ahora bien, al estar obligado a promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos, el Estado también debe fomentar los diversos sectores de la producción y defender el interés de los consumidores (artículo 101). El gran mérito de esta disposición es evidente, pues el Estado reconoce su obligación no sólo de incentivar a los sectores productores, sino también de defender a los consumidores. En este sentido debe fomentar y promover las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, así como una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades (artículo 113). Aunque no hace referencia a ningún tipo de asociación en particular, es evidente que la interpretación incluye a los consumidores.

## **b) Leyes genéricas del consumidor**

El decreto No. 666, Ley de Protección al Consumidor, tiene por objetivo salvaguardar el interés de los consumidores, para lo cual establece normas que los protegen del fraude y de los abusos de mercado (artículo 1). Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y organismos del Estado, cuando desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios públicos o privados a consumidores (artículo 2). El órgano ejecutivo encargado de aplicar las disposiciones de la ley es el Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Protección al Consumidor (artículo 4).

Para cumplir lo establecido en la ley, el Ministerio de Economía tiene las facultades de (artículo 5): fijar y modificar precios máximos de bienes y servicios sólo en los casos de emergencia nacional y siempre que se trate de productos esenciales; establecer las medidas para evitar el acaparamiento y especulación de bienes y servicios; vigilar y supervisar el cumplimiento de la calidad, pesos y medidas de los productos básicos y estratégicos; orientar al consumidor sobre las condiciones imperantes del mercado nacional, a fin de que éste vele por sus propios intereses, y coadyuve a la competitividad del mercado; emitir las sanciones establecidas por la ley y su reglamento; ordenar la suspensión de publicidad que contenga información falsa o engañosa sobre la calidad de algún producto (previa opinión del Consejo Nacional de Publicidad, artículo 17).

Como productos esenciales define a “aquellos alimentos, artículos y servicios, incluyendo los públicos, que satisfagan las necesidades básicas de la comunidad” (artículo 7, literal g). Sin embargo, no se precisa un listado de productos y servicios públicos esenciales.

Reconoce al consumidor los siguientes derechos (artículo 7): protección frente a los riesgos contra la vida y la salud; información sobre las condiciones de los productos y servicios que adquiere; exigir el cumplimiento de los derechos plasmados en la ley y, en caso de que los productos o servicios no resulten satisfactorios, puede exigir el cumplimiento de lo ofrecido o elegir entre tres opciones de compensación (reducción del precio, cambio del producto o devolución de lo pagado). Además, el consumidor tiene derecho a reclamar por la vía judicial el resarcimiento de daños y perjuicio.

En cuanto a las obligaciones de los productores, se establece la información sobre precios, pesos y volúmenes (artículo 8). En el caso de alimentos y medicinas que puedan incidir en la salud humana, se debe especificar varios datos, tales como la composición de los productos, vencimiento, contraindicaciones y riesgos hacia la salud, y señalar que el producto cumple las normas dictadas por los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Agricultura y Ganadería.

A pesar de los avances que representa esta ley en lo referente al derecho a la información por parte de los usuarios, deben reconocerse varias debilidades, entre ellas el hecho de ser poco precisa y muy general sobre los derechos de los consumidores, o bien sobre las funciones y obligaciones del Estado.

**c) Marco regulador de la industria eléctrica**

La reforma de la industria eléctrica se basa en los decretos 808 y 843.<sup>5</sup> El primero corresponde a la Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones (SIGET) y el segundo a la Ley General de Electricidad. A continuación se mencionan los aspectos de estas leyes que atañen a la protección de los usuarios del servicio eléctrico.

i) Decreto 808, Ley de Creación de la SIGET. Entre las atribuciones que esta ley le confiere a la SIGET (sin hacer referencia en momento alguno a los derechos genéricos de los consumidores ni a los específicos en materia eléctrica), destacan: informar a la autoridad competente de la existencia de prácticas que puedan atentar contra la libre competencia; publicar periódicamente la información existente sobre estadísticas de los sectores bajo su regulación; mantener en todo momento la más estrecha relación de coordinación con las autoridades en materia de medio ambiente; y requerir y obtener de las personas que realicen actividades en los sectores de electricidad y de telecomunicaciones, la información necesaria para el cumplimiento de sus objetivos (artículo 5).

ii) Decreto 843, Ley General de Electricidad. Esta ley se refiere a las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica (artículo 1) y está inspirada por los siguientes objetivos: desarrollo de un mercado competitivo; libre acceso de las entidades generadoras a las instalaciones de transmisión y distribución; uso racional y eficiente de los recursos; fomento del acceso al suministro de energía eléctrica para todos los sectores de la población y protección de los derechos de los usuarios y de todas las entidades que desarrollan actividades en el sector (artículo 2).

A pesar de que la ley incorpora la protección de los derechos de los usuarios como uno de sus objetivos principales, en ningún lugar los enuncia ni profundiza en ellos. Entre los temas abordados que tienen importancia para los consumidores se encuentran los siguientes:

1) Se especifica la obligación de los agentes (generadores, comercializadores, transmisores y distribuidores) de mantener contratos vigentes, sin especificar el plazo mínimo que deben tener. Los contratos de transmisión y distribución son públicos.

2) Se especifican los procedimientos para determinar los cargos para los sistemas de transmisión y distribución. La SIGET debe revisar, y en su caso aprobar anualmente, los pliegos tarifarios al consumidor final presentados por las concesionarias. La facturación al usuario final debe diferenciar los cargos de energía y los de uso de la red.

3) Del texto de la ley se desprende que los intereses de los usuarios minoristas son defendidos por la SIGET, de acuerdo con criterios generales establecidos por la propia ley.

iii) Decreto 70, Reglamento de la Ley General de Electricidad. Tiene por objetivo desarrollar las normas y los principios contenidos en la Ley General de Electricidad, por ejemplo

---

<sup>5</sup> Decretos aprobados por la Asamblea Legislativa en septiembre y octubre de 1996, respectivamente.



los aspectos relacionados con las concesiones; el funcionamiento de la Unidad de Transacciones, encargada de la operación del sistema y de la administración de los mercados mayoristas de electricidad, y la expansión de los sistemas de transmisión y distribución. En cuanto a los usuarios finales, establece las compensaciones por energía no suministrada, las cuales serían como mínimo del 200% del valor de la energía no entregada.

### **3. Guatemala**

#### **a) Marco jurídico-constitucional**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece el deber del Estado de garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona (artículo 2). Asimismo, consagra la libertad e igualdad de los seres humanos en dignidad y derechos (artículo 4) y garantiza otros derechos y libertades como asociación (artículo 34) y reunión (artículo 33); petición y resolución (artículo 28); expresión, opinión o pensamiento, e imprenta (artículos 5, 33 y 35); información (artículos 30, 31 y 35); acción o empresa (artículo 5), industria, comercio o trabajo (artículo 43); propiedad (artículo 39); defensa y debido proceso de ley (artículos 12 y 29); a la educación (artículo 71); a la salud (artículo 93); y al medio ambiente y equilibrio ecológico (artículo 97).

Al afirmar que el régimen económico y social se funda en principios de justicia social (artículo 118), reconoce tácitamente el derecho al bienestar, así como el derecho a una mejor calidad de vida, y la intervención del Estado mediante el diseño y materialización de diferentes políticas públicas.

De esta manera, el Estado debe controlar la calidad de los productos alimenticios, farmacéuticos, químicos y de todos aquellos que puedan afectar a la salud y el bienestar de los habitantes (artículo 95). En este caso, cabe destacar un doble acierto: por una parte, al no restringir los productos que pueden afectar a la salud y el bienestar exclusivamente a los farmacéuticos y químicos, reconoce la posibilidad de incluir cualquier otro producto; por la otra, al establecer esta protección para los habitantes, no hace distinción de ningún tipo pues comprende a nacionales y extranjeros, hombres y mujeres, y por supuesto a consumidores. Además, entre las obligaciones del Estado resalta la defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos (artículo 119, inciso i).

Con relación a la electrificación, es declarada como urgencia nacional (artículo 129). De este modo se pretende garantizar el acceso a la electricidad en todo el país. También establece la urgencia de descentralizar y desmonopolizar los sistemas de transmisión y distribución de energía eléctrica para agilizar el crecimiento de la oferta y satisfacer las necesidades sociales y productivas de los habitantes (artículo 130). Finalmente, cabe destacar el reconocimiento constitucional de la Comisión de Derechos Humanos y del Procurador de los Derechos Humanos (artículos 273-274).

**b) Leyes genéricas del consumidor**

i) Decreto Ley No. 1-85, Ley de Protección al Consumidor. Tiene por objeto controlar y evitar el alza inmoderada en los precios de los productos y servicios esenciales, así como establecer los delitos económicos y las sanciones correspondientes (artículo 1). Lo anterior se funda, como advierte el segundo *Considerando*, en el deber del Gobierno de la República de velar por el bienestar de los habitantes del país. No obstante, el ámbito de aplicación es muy estrecho pues sus disposiciones se limitan a regular actos de especulación, acaparamiento, alza inmoderada de precios, variación de peso, medida o calidad en los productos y servicios esenciales (artículo 2). En esta misma línea, tipifica diferentes delitos económicos (artículo 3) e impone algunas sanciones (artículo 4).

Entre los delitos económicos más sobresalientes están: alzar precios regulados por el Estado; incrementar inmoderadamente los precios de los productos esenciales; aumentar sin autorización tarifas, cuotas o precios de servicios públicos; acaparar, desabastecer o negar la venta de productos esenciales con el fin de provocar alza de precios o escasez artificial; alterar el peso, medida o calidad de los productos; engañar a los consumidores con respecto al precio, calidad, peso o medida de un producto o servicio; impedir la libre competencia en la producción y comercialización de productos esenciales; limitar, obstruir o impedir la producción o comercialización de productos y servicios con el fin de provocar escasez, carestía o desabastecimiento y negarse a informar.

Sin embargo, la obligación de informar se refiere al deber de todas las empresas o establecimientos lucrativos, cuando sean requeridos, de informar a la autoridad competente o al personal destacado por ésta, sobre sus compras, existencias, ventas o cualquier otra transacción de productos esenciales o de uso o consumo ordinario, así como de los precios de compra y venta. Igualmente, están obligados a permitir la revisión de sus contabilidades y documentos mercantiles. En caso de que nieguen la información requerida u obstaculicen las funciones del personal de la autoridad competente, serán sancionados (artículo 11). En consecuencia, la obligación de informar corresponde a las empresas o establecimientos lucrativos ante el Estado, pero no frente al consumidor. Por ello, no implica un derecho de los consumidores ni mucho menos una obligación por parte del Estado. De hecho, al establecer delitos económicos y sus respectivas sanciones, la ley impone algunas prohibiciones a los productores, comerciantes o proveedores, pero no consagra explícitamente ningún derecho de los consumidores.

ii) Acuerdo Gubernativo 48-85, Reglamento a la Ley de Protección al Consumidor. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 15 de la ley, este reglamento se ocupa principalmente de la regulación de precios, así como de estipular algunas definiciones básicas, tales como acaparamiento, incremento inmoderado de precios, desabastecimiento, negativa a vender, engaño y alteración.

La principal limitación de la ley y su reglamento se encuentra en el hecho de que, aunque tipifica delitos económicos y establece diversas sanciones, limita la protección de los consumidores solamente a los abusos relacionados con el alza de precios. Es recomendable proteger a los consumidores de los abusos de productores, comerciantes o proveedores, estableciendo claramente sus derechos.

La existencia y discusión de un anteproyecto de una nueva ley de protección al consumidor es un signo alentador, para que no se limite a los precios, sino que incluya otros aspectos relacionados con los derechos genéricos de los consumidores.

**c) Marco regulador de la industria eléctrica**

Los alcances de la reforma de la industria eléctrica quedaron establecidos en la Ley General de Electricidad <sup>6</sup> (Decreto Legislativo No. 91-36). Esta ley regula el desarrollo de las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de la electricidad. A continuación se presentan y analizan los aspectos relacionados con el tema de los derechos del consumidor de electricidad contenidos en la ley de la industria eléctrica.

i) Decreto No. 93-96, Ley General de Electricidad. Tiene por objeto regular el desarrollo del conjunto de actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad (artículo 1), para lo cual crea la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE, artículo 4), la cual tiene entre sus principales atribuciones y funciones la de proteger los derechos de los usuarios y prevenir conductas que puedan atentar contra la libre competencia.

Aunque se reconocen nuevos derechos que anteriormente no estaban establecidos, en general puede decirse que la normativa establecida por la ley es deficiente en cuanto al desarrollo de todos los derechos del consumidor que pueden inferirse del texto constitucional. A continuación se mencionan los derechos y obligaciones de este decreto que se relacionan directamente con los consumidores:

1) La CNEE tiene las funciones de proteger los derechos de los usuarios y prevenir conductas que atenten contra la libre competencia; emitir normas técnicas (seguridad, calidad y eficiencia), y garantizar el libre acceso al sistema de transmisión y a las redes de distribución. Además, debe fijar las tarifas de los servicios regulados.

2) La seguridad de abastecimiento entre productores y grandes consumidores debe ser garantizada por un ente especializado (el Administrador del Mercado Mayorista, AMM). En el caso del consumidor minorista, la responsabilidad recae en los adjudicatarios (empresas distribuidoras), que deben mantener contratos vigentes de suministro con empresas generadoras, por sus requerimientos de potencia y energía para el año en curso y el siguiente año calendario como mínimo. Además, los adjudicatarios deben indemnizar a sus clientes sometidos a regulación de precios por la energía racionada o no suministrada.

3) Todo interesado en consumir energía eléctrica que esté ubicado dentro del área obligatoria de servicio de un adjudicatario tiene el derecho a que el servicio se le suministre de acuerdo con lo establecido en la ley de electricidad y su reglamento.

Del texto de la ley se desprende que los intereses de los usuarios del servicio de electricidad sujetos a regulación tarifaria son defendidos por la CNEE, de acuerdo con criterios

---

<sup>6</sup> Aprobada por la Asamblea Legislativa el 16 de octubre de 1996 y sancionada por el ejecutivo el 13 de noviembre de ese mismo año.

generales establecidos por la ley. No se contempla ningún tipo de participación de dichos usuarios; más bien en alguna medida se limita esta participación. Por ejemplo, son pocas las referencias sobre la obligación de la CNEE de proporcionar información al público, especialmente la relacionada con los aspectos económicos de la prestación del servicio (estudios tarifarios, evaluación de la competencia en la adquisición de grandes bloques de energía entre productores y adjudicatarios, entre otros).

ii) Acuerdo Gubernativo 256-97, Reglamento de la Ley de Electricidad. Este instrumento desarrolla las normas generales especificadas en la Ley General de Electricidad. Los aspectos que se refieren a los derechos del consumidor caen en su mayor parte dentro del ámbito de la calidad del servicio y se resumen a continuación:

1) La obligación de la CNEE de elaborar, en un plazo máximo de ocho meses, las normas técnicas para el transporte y la distribución, las cuales incluyen los aspectos de diseño técnico, reglas de operación, normas de calidad y continuidad del servicio y condiciones para asegurar el acceso por los distintos agentes. Asimismo es función de la CNEE velar por el cumplimiento de las normas mencionadas.

2) La franja mínima que define obligatoriedad de conexión de la concesionaria a los usuarios se establece en 200 metros. Además, es obligatorio devolver a los usuarios los aportes que hubieran efectuado para sufragar los costos de las extensiones de líneas.

3) Se establecen los criterios para calcular las indemnizaciones por interrupciones o racionamientos.

#### **4. Honduras**

##### **a) Marco jurídico-constitucional**

La Constitución de la República, Decreto No. 131, establece que es deber del Estado asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social (artículo 1). Asimismo, consagra la libertad e igualdad de los seres humanos en derechos, y la igualdad ante la ley (artículo 60). Además, garantiza otros derechos y libertades como asociación y reunión (artículos 78 y 79); petición (artículo 80); expresión, opinión o pensamiento, e imprenta (artículos 72-75); trabajo (artículo 127); propiedad (artículo 103); defensa y debido proceso de ley (artículos 82 y 94); a la educación (artículo 151); a la salud y a la conservación del medio ambiente (artículo 145).

A partir del deber de asegurar el bienestar económico y social, así como de garantizar el derecho a la salud y a la conservación del medio ambiente, el Estado adquiere no sólo la obligación relativa al diseño y materialización de diferentes políticas públicas, sino también el deber de regular, supervisar y controlar productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos (artículo 146). En este sentido, el Estado está obligado a proteger a los consumidores de algunos productos. No obstante, al ser una lista cerrada, deja fuera otros productos que también pueden afectar a la salud y demás derechos de los consumidores.

Acertadamente, el Estado reconoce, garantiza y fomenta las libertades de consumo, ahorro, inversión, ocupación, iniciativa, comercio, industria, contratación, de empresa y cualesquiera otras que emanan de los principios de esta Constitución (artículo 331). Sin embargo, no precisa cuáles son estas libertades de consumo ni los derechos de los consumidores. Por su parte, el derecho a la información no es consagrado de manera explícita, aunque algunas interpretaciones lo incorporan a la libertad de expresión, opinión o pensamiento, e imprenta, pero es conveniente reconocerlo de modo expreso e independiente, en especial cuando los derechos de los consumidores dependen en gran medida de la información y de los deberes correlativos del Estado y de los productores, comerciantes o proveedores.

**b) Marco normativo-legal**

i) Decreto No. 41-89, Ley de Protección al Consumidor. Tiene por objeto establecer el ordenamiento jurídico necesario para lograr y mantener una protección adecuada de los consumidores del país, con el fin de garantizarles un trato justo y equitativo en la adquisición y uso de bienes y servicios (artículo 1). Sus disposiciones son de orden público e interés social y, en consecuencia, los derechos que otorga son irrenunciables (artículo 2). De igual forma, la Ley es vinculante para los comerciantes, los industriales, los que presten servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, siempre que desarrollen actividades de producción o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores. Quedan exceptuados los servicios profesionales, los que se presten en virtud de una relación regulada por el Código de Trabajo, y los servicios públicos en los aspectos en que están regulados por otras leyes (artículo 3).

Es notoria la antinomia existente en el artículo. Primero, sujeta a las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado a las disposiciones de esta ley; luego, exceptúa los servicios públicos de dichas disposiciones. Por lo general, las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado que realizan actividades de producción o comercialización de bienes o prestación de servicios, los ofrecen generalmente en calidad precisamente de servicios públicos, los cuales siempre están regulados por alguna otra ley, ya sea en su creación o funcionamiento. De este modo, al exceptuar los servicios públicos regulados por otras leyes, deja sin efecto —o al menos en gran parte— la sujeción de las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado, al artículo de mérito.

La ley se caracteriza por establecer una gran cantidad de obligaciones y prohibiciones a los productores, comerciantes o proveedores, sin precisar claramente los derechos de los consumidores. Por supuesto, de las obligaciones y prohibiciones impuestas a unos derivan hasta cierto punto los derechos conferidos a otros, pero para evitar otras interpretaciones sería mejor consagrarlos expresamente. De hecho, la ley acertadamente contempla dos casos. Primero, todo consumidor, cuando cumple las condiciones de venta, tiene derecho a la adquisición de los productos o a la prestación del servicio objeto de promoción u oferta (artículo 13). Segundo, en caso de que el vendedor no pueda reparar el producto, de conformidad con los términos y condiciones de la garantía, el comprador tiene derecho a pedir su restitución o cambio (artículo 16).

Entre las obligaciones estipuladas por la ley se mencionan las siguientes: cumplir las condiciones de cantidad, calidad y eficiencia como retribución justa al pago que hace el consumidor (artículo 5); facturar para hacer constar la identificación de los bienes y servicios, así como sus precios de venta (artículo 8); etiquetar los productos para incluir algunas indicaciones, tales como denominación, nombre del fabricante o productor, país de origen, precios de venta al público, fecha de elaboración y vencimiento, contenido, peso o medida, ingredientes y advertencias cuando pueden causar enfermedad o adicción (artículo 9); exponer las listas oficiales de precios de bienes y servicios esenciales de consumo popular y de insumos indispensables para la operación de las actividades económicas del país (artículo 10); indicar cuando se vendan productos con alguna deficiencia, usados o reconstruidos de manera precisa y visible sobre tales características y hacerse constar en los propios artículos, envolturas, notas de remisión o facturas correspondientes (artículo 12); indicar en los anuncios de oferta y promociones las condiciones de venta y sus limitaciones (artículo 13); cumplir lo ofrecido cuando se trate de premios, muestras gratis u otras cosas gratuitas para inducir al consumidor a la adquisición de determinados bienes o servicios (artículo 14); dar seguridad, mediante la garantía de calidad, del buen funcionamiento de un producto y comprometerse a su reparación durante el término que dure la garantía, salvo uso indebido del mismo (artículo 16); cumplir la garantía en los términos y condiciones ofrecidas (artículo 17); fijar en todo establecimiento de prestación de servicios la tarifa en un lugar visible (artículo 24); fijar en los servicios de reparación de bienes, junto a la tarifa, el plazo de garantía (artículo 25); indemnizar por los daños que resulten de la prestación de un servicio inapropiado o deficiente (artículo 26); mantener en existencia los repuestos y accesorios para prestar un servicio de conservación adecuado y oportuno, así como garantizar la disponibilidad de servicios de mantenimiento y reparación de dichos artículos en el país (artículo 27), y escribir claramente en las facturas por la prestación de servicios el trabajo efectuado, así como los repuestos o materiales empleados, el precio de ellos, la mano de obra y cualquier otro recargo (artículo 28).

Por otra parte, las prohibiciones incluyen: acaparar o cualquier otra maquinación que tienda a encarecer los precios de los bienes y servicios, al igual que toda acción especulativa tendiente a restringir la oferta o circulación de los mismos (artículo 6); condicionar la venta de un producto o la prestación de un servicio a la adquisición de otro no requerido por el consumidor (artículo 7); formular publicidad o propaganda que mediante inexactitud u ocultamiento pueda inducir a error, engaño o confusión respecto de las características, propiedades, naturaleza, origen, cantidad, o precio de bienes y servicios (artículo 11) y anunciar u ofrecer un precio rebajado, sin indicar el precio normal (artículo 15).

Las atribuciones del poder ejecutivo y de la Dirección General de Producción y Consumo de la Secretaría de Economía y Comercio son principalmente correlativas a las obligaciones y a las prohibiciones establecidas para los productores, comerciantes o proveedores (artículos 29 y 32, respectivamente). En este sentido, convendría estipular claramente entre sus atribuciones la de garantizar el derecho a la información de los consumidores, pues hasta ahora sólo contempla (en el artículo 32, inciso b) la de requerir información y documentos relacionados con algún caso que se investiga.

ii) Acuerdo No. 264-89, Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 50 de la ley, se ocupa sobre todo de su aplicación. Para ello, define algunos términos, como consumidor, acaparamiento, especulación, y los

alcances y limitaciones relativos a las obligaciones y prohibiciones, así como a sus atribuciones en cuanto a la protección del consumidor, pero sin establecer ningún derecho para éste. Sin duda, las limitaciones de la ley y del reglamento son notorias; aunque determinan las obligaciones y prohibiciones de los productores, comerciantes o proveedores, así como las atribuciones del poder ejecutivo, no profundizan en los derechos de los consumidores.

iii) La Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos (CNSSP). Esta comisión fue creada en 1991 con el propósito de regular varios servicios públicos, entre ellos agua potable y telecomunicaciones. Hasta 1998 tuvo la atribución en la aprobación de las tarifas del servicio eléctrico.

### c) **Marco regulador de la industria eléctrica**

En este país la reforma de la industria se inicia en 1991 con la creación de dos comisiones, una reguladora de los servicios públicos y otra normativa. Posteriormente, en 1994 el Congreso Nacional sancionó la Ley Marco del Subsector Eléctrico (Decreto No. 158-94) y en 1998 se redefinieron las atribuciones de las distintas comisiones, quedando únicamente la Comisión Nacional de Energía (CNE) con todas las atribuciones regulatorias del subsector eléctrico. La nueva estructura de la industria eléctrica implica la desintegración vertical de la empresa pública de electricidad y la desintegración horizontal de la producción y la distribución. A continuación se presentan y analizan los aspectos relacionados con el tema de los derechos del consumidor de electricidad contenidos en las leyes de la industria eléctrica.

i) Decreto No. 158-94, Ley Marco del Subsector Eléctrico. Tiene como objetivo esencial regular las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica (artículo 2). Incluye entre sus objetivos específicos: promover la operación económica, segura y confiable del sistema eléctrico y el uso eficiente de la electricidad por parte de los usuarios, racionalizar la utilización de los recursos de energía eléctrica; proteger los derechos de los usuarios, y velar por el respeto a las disposiciones para la protección y conservación del medio ambiente (artículo 3). Cabe destacar que aunque la ley no precisa los términos de la protección ni cuáles son los derechos de los usuarios, en el mismo numeral hace referencia a la aplicación de criterios de igualdad y equidad, tanto para que los consumidores de una misma categoría sean tratados de igual manera, como para que los pequeños consumidores residenciales puedan recibir un tratamiento preferencial.

Para cumplir sus objetivos, la ley no sólo contempla la creación de la CNE (artículo 6) sino que también faculta a esta comisión, entre otras cosas, para: aprobar y poner en vigencia las tarifas en barra (las cuales estarán vigentes hasta que se dé la liberalización del mercado) y proponer las tarifas para el consumidor final; prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes en cada una de las etapas de la industria, incluidos productores y usuarios, y velar por la protección de la propiedad, medio ambiente y la seguridad pública (artículo 7). Otros temas relacionados directamente con el derecho de los consumidores son los siguientes:

1) En cuanto al acceso al servicio, la ley establece la obligación de suministrar energía eléctrica a cualquier persona residente dentro de la zona de operación de la empresa.

2) Con el propósito de garantizar el suministro, las empresas distribuidoras deberán tener contratos vigentes por un plazo de cinco años.

3) Se contemplan los aportes de los interesados para sufragar extensiones de líneas, los cuales serían reembolsables.

ii) Reglamentos a la Ley Marco. El Reglamento de la Ley Marco del Subsector Eléctrico (No. 934-97) desarrolla los distintos tópicos referidos en la ley, pero no amplía los aspectos relacionados con los derechos de los usuarios. Se encuentran en proceso de aprobación los reglamentos a la ley, entre ellos el Reglamento del Servicio Eléctrico, el cual desarrolla todos los aspectos de la relación de los usuarios con la empresa concesionaria de la distribución.

## 5. Nicaragua

### a) Marco jurídico-constitucional

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece que toda persona tiene derecho a la libertad individual, a su seguridad, y al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica (artículo 25), y que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. Asimismo, prohíbe cualquier discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica y condición social (artículo 27), y garantiza otros derechos y libertades como los de reunión (artículo 53) y concentración, manifestación y movilización pública (artículo 54); petición y resolución o respuesta (artículo 52); expresión, opinión o pensamiento, e imprenta (artículos 29 y 30); empresa o trabajo (artículos 86 y 87); propiedad (artículo 44); defensa y debido proceso de ley (artículos 33 y 45); a la información (artículo 66); a la educación (artículo 58); a la salud (artículo 59); a un ambiente saludable (artículo 60), y al bienestar, pues el Estado es responsable de promover el desarrollo integral del país, y como gestor del bien común deberá garantizar los intereses y las necesidades particulares, sociales, sectoriales y regionales de la nación (artículo 99).

Sin duda, es un gran acierto reconocer el derecho a la información veraz; en especial, cuando precisa que éste, por una parte, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas y, por la otra, consagra que el derecho de informar es una responsabilidad social (artículos 66 y 67). Empero, no establece claramente un deber correlativo por parte del Estado, aunque éste resulte evidente.

Por el contrario, con gran tino impone al Estado, por un lado, la obligación de promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos de energía, comunicación, agua, transporte, infraestructura vial, puertos y aeropuertos y, por el otro, el deber de garantizar el control de calidad de bienes y servicios, así como evitar la especulación y el acaparamiento de los bienes básicos de consumo (artículo 105). Ahora bien, con relación al primero instaura el derecho inalienable de la población en su calidad de consumidores de tener acceso a los servicios públicos, pero sin reconocer algún otro derecho de los consumidores.



**b) Marco normativo-legal**

i) Ley No. 182, Defensa de los Consumidores. Tiene por objeto garantizar a los consumidores la adquisición de bienes o servicios de la mejor calidad, en sus relaciones comerciales, mediante un trato amable, justo y equitativo de parte de las empresas públicas o privadas, individuales o colectivas (artículo 1). La ley es de orden público e interés social, y los derechos que confiere son irrenunciables (artículo 2). De hecho, regula los actos jurídicos realizados entre dos partes que intervienen en una transacción en su carácter de proveedor y consumidor, sobre cualquier clase de bienes o servicios. Incluye los servicios públicos, como suministro de energía, acueductos y alcantarillados, telecomunicaciones y correos, puertos, transportes y otros similares, con excepción de los servicios que se prestan en virtud de una relación laboral y los servicios profesionales (artículo 3).

De esta manera, adopta las siguientes definiciones: 1) consumidores: toda persona natural o jurídica que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final de bienes, productos o servicios de cualquier naturaleza, y 2) proveedores: toda persona natural o jurídica de carácter público o privado que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios a consumidores (artículo 4).

En sus disposiciones generales se señalan algunas obligaciones y prohibiciones de los proveedores, así como un par de obligaciones al Estado, por conducto del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (anteriormente el Ministerio de Economía y Desarrollo). Por una parte, los proveedores deben cumplir las condiciones de cantidad y calidad, de modo que su retribución sea equivalente al pago que hace el consumidor (artículo 6); los productos, actividades y servicios a disposición de los consumidores no deben implicar riesgo para la salud y la seguridad de los consumidores (artículo 7); no pueden condicionar la venta de un producto a la prestación de un servicio o a la adquisición de otro bien no requerido por el consumidor. Adicionalmente deben extender factura por la venta de bienes o servicios, con excepción de los bienes básicos de consumo popular (artículo 9), y mantener la necesaria cantidad de repuestos que garanticen plenamente la reparación del bien objeto de la representación, distribución o expendio, en caso de deterioro del mismo (artículo 10). Por otra parte, cuando exista escasez de productos básicos, el Estado debe tomar las medidas necesarias para evitar su acaparamiento (artículo 8). Las autoridades administrativas competentes, por sí mismas o en colaboración con organizaciones de consumidores, deben realizar campañas y actividades educativas con la finalidad de mantener informados a los consumidores sobre la calidad de los productos, la seguridad o los riesgos que representan contra la salud (artículo 11).

Por su parte, el artículo 12, titulado “Derechos de los Consumidores”, estipula que éstos tienen derecho a la protección de la salud y seguridad en el consumo de bienes y servicios; educación para el consumo; trato equitativo y no abusivo por parte de los proveedores de bienes y servicios; reparación integral, oportuna y adecuada de los daños y perjuicios sufridos y que sean responsabilidad del proveedor; asociarse y constituir agrupaciones de consumidores; acceso a los órganos administrativos o judiciales correspondientes para la protección de sus derechos; preservación de un medio ambiente adecuado y reclamar a las instituciones del Estado la negligencia por los servicios públicos prestados y que hayan producido un daño directo al consumidor, entre otros.

En términos generales, hay gran concordancia entre los derechos consagrados en la Constitución, en cuanto a la salud, a la educación, a la información, de defensa y debido proceso de ley, a un ambiente saludable, y los reconocidos por esta ley, como la protección de la salud; la educación para el consumo; la información veraz, oportuna, clara y adecuada sobre los bienes y servicios disponibles en el mercado; el acceso a los órganos administrativos o judiciales para la protección de sus derechos e intereses legítimos y la preservación de un medio ambiente adecuado que garantice la conservación y desarrollo de los recursos naturales.

La ley contempla expresamente el derecho de asociación para constituir agrupaciones de consumidores, a partir de los derechos constitucionales de reunión pacífica y de concentración, manifestación y movilización. De igual forma, reconoce otros derechos, los cuales derivan de distintas convenciones, pactos o tratados internacionales, como la protección de la seguridad en el consumo de bienes y servicios y el derecho a un trato equitativo y no abusivo por parte de los proveedores de bienes y servicios. Además, señala que los consumidores tienen derecho a una reparación integral, oportuna y adecuada de los daños y perjuicios sufridos y que sean responsabilidad del proveedor, y a exigir el cumplimiento de las promociones y ofertas cuando el proveedor las incumple.

Asimismo, el consumidor está protegido y debe ser indemnizado, con cargo a los proveedores, cuando al hacer uso de distintos servicios resulte afectado. No obstante, la lista de servicios no incluye los servicios públicos, en general, ni el eléctrico, en particular. Sin embargo, el consumidor puede reclamar a las instituciones del Estado la negligencia por los servicios públicos prestados y que hayan producido un daño directo. Este último derecho, sin duda, es un gran paso al supeditar al Estado por los servicios públicos prestados con negligencia y que produzcan un daño al consumidor; pero al exigir un daño "directo" no sólo limita dicha vinculación sino también propicia algunas imprecisiones, pues no aclara cuál sería un daño directo.

En lo concerniente al derecho a una información veraz, oportuna, clara y adecuada, la propia ley precisa algunas obligaciones del proveedor, tales como: brindar al consumidor información clara, veraz y suficiente sobre las características de los productos (artículo 13); tener una tarifa de prestación de servicios que debe estar expuesta en sitio visible del lugar en que se prestan (artículo 14); incluir el valor de los mismos y toda clase de impuestos o cargas (artículo 15); dar garantía e indicar en qué consiste ésta (artículo 16); indicar, en caso de productos con alguna deficiencia, usados o reconstruidos, tales circunstancias en las facturas (artículo 17); no negar la adquisición del producto o la prestación del servicio, si el consumidor cumple los requisitos (artículo 18) e indicar en las promociones y ofertas comerciales los términos de las mismas (artículo 20).

Además estipula que la oferta, promoción y publicidad falsa o engañosa de productos, actividades o servicios constituye delito de estafa, sin perjuicio de otras responsabilidades penales y civiles, y precisa qué se debe considerar engaño, ya sea la información que directa o indirectamente implique inexactitud, oscuridad, omisión, ambigüedad o exageración, o que induzca al consumidor a engaño, error o confusión (artículo 19). La ley profundiza en otros aspectos como "De la Protección Contractual y del Contrato de Adhesión" (artículos 21-24), "De las operaciones de Crédito y las ventas a Domicilio" (artículos 25 y 26), "Responsabilidad Civil"

(artículo 27), “Del Procedimiento” (artículos 28-35), y “Derechos de representación, consulta y participación de Asociaciones de Consumidores” (artículos 36-38).

La ley destaca la importancia de establecer no sólo los casos en los cuales el proveedor incurre en responsabilidad civil, sino también el procedimiento para ejercer sus derechos. Así, el consumidor puede optar por pedir la rescisión del contrato o la reducción del precio, sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios (artículo 28); debe realizar directamente ante el expendedor las reclamaciones por compra de bienes de mala calidad o con defectos (artículo 29); tiene derecho a la reposición del producto o en su caso a la devolución de la suma pagada en dos casos: 1) cuando la cantidad o calidad sea inferior a la indicada, y 2) si el producto está en mal estado (artículo 30) y tiene derecho a que se le repare, sin costo adicional, en el plazo más breve posible, sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios que correspondan, cuando un bien objeto de reparación presente defectos relacionados con el servicio realizado e imputables al prestador del mismo (artículo 31).

De tal suerte, los derechos que esta ley otorga a los consumidores con respecto a las responsabilidades civiles de los proveedores deben ser ejercidos en 15 días a partir de la recepción del bien, o dentro de 30 días cuando se trate de servicios. Por su parte, el proveedor debe dar satisfacción a la reclamación en un plazo que no exceda de 10 días (artículo 32). Si el proveedor no satisface la reclamación al consumidor, éste la interpondrá ante el órgano competente que designe el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (anteriormente el Ministerio de Economía y Desarrollo), quien debe intervenir para hacerle valer su derecho, de acuerdo con el procedimiento que se estipule en el reglamento de la ley (artículo 33). Asimismo, el citado Ministerio está facultado para imponer algunas sanciones (artículo 34). Con relación a las responsabilidades penales, el interesado interpondrá la denuncia o acusación en su caso ante la autoridad jurisdiccional competente (artículo 35).

Cabe resaltar la importancia de los derechos de representación, consulta y participación de las asociaciones de consumidores. Al respecto, éstas se deben constituir con base en la Ley General sobre Personas Jurídicas sin Fines de Lucro y tener como finalidad la defensa de los intereses de los consumidores, incluida la educación e información de los mismos, e incluso pueden recibir ayudas o subvenciones de parte del Estado (artículo 36). De igual forma, dichas asociaciones tienen derecho a representar a los consumidores en las instancias administrativas que se establezcan, por lo cual no puede negárseles ninguna información relacionada con los objetivos que se persiguen, y sus directivos deben ser atendidos con diligencia por los funcionarios o proveedores (artículo 37). Ahora bien, la propia ley menciona que no pueden disfrutar de los beneficios reconocidos en ella las asociaciones que reciben ayuda o subvenciones de las empresas o agrupaciones de empresas que suministren bienes, productos o servicios a los consumidores, y las que realizan publicidad comercial y no meramente informativa de bienes, productos o servicios (artículo 38).

Dentro de las disposiciones finales se indica que corresponde al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (antes el Ministerio de Economía y Desarrollo) la competencia y aplicación de la presente ley (artículo 39). Por su parte, las multas establecidas en la ley y los montos regulados por el reglamento serán depositados en un fondo destinado para llevar a cabo una campaña permanente de divulgación y educación del consumidor (artículo 40). El gran mérito de

esta disposición es evidente, pues precisa que los recursos provenientes de las sanciones impuestas a los proveedores deben ser destinados a la divulgación y educación del consumidor.

ii) Reglamento de la Ley No. 182, Defensa de los Consumidores. La ley imponía la obligación de elaborar y publicar la reglamentación respectiva dentro del plazo de 180 días siguientes a su entrada en vigor, el 14 de noviembre de 1994. Sin embargo, la Asamblea Nacional no aprobó el reglamento correspondiente hasta mayo de 1999; es notorio que durante este período no se pudo recurrir a la ley para defender los derechos del consumidor.

El reglamento crea y regula los mecanismos necesarios para que los consumidores puedan ejercer sus derechos establecidos en la ley. En este sentido, instituye la Dirección de Defensa al Consumidor (DDC), adscrita al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, ante la cual los consumidores pueden reclamar cuando el proveedor no cumpla las normas de calidad.

### c) **Marco regulador de la industria eléctrica**

El marco final para la reforma quedó establecido a inicios de 1998, con la aprobación de la Reforma a la Ley Orgánica del INE y la Ley de la Industria Eléctrica (Leyes No. 271 y 272 del 1 y 23 de abril de 1998, respectivamente). De acuerdo con los contenidos de ambas disposiciones, la industria eléctrica evolucionará a una estructura que contempla la desintegración vertical de la industria, con la separación de los segmentos de la generación, transmisión y distribución. A continuación se presentan y analizan los aspectos relacionados con el tema de los derechos del consumidor de electricidad contenidos en las leyes de la industria eléctrica.

i) Ley No. 271, Reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Energía (INE). Esta Ley encarga al INE las funciones de regulación, supervisión y fiscalización del sector eléctrico y de la aplicación de las políticas energéticas fijadas por la Comisión Nacional de Energía (CNE) (artículo 3). De esta manera, en relación con el subsector de energía eléctrica el INE tiene, entre otras, las siguientes funciones: velar por los derechos de los consumidores de energía; fiscalizar el cumplimiento de normas, criterios, especificaciones, reglamentos y regulaciones técnicas; elaborar, poner en vigencia normas y fiscalizar el aprovechamiento de la energía en forma racional y eficiente, así como la generación, transmisión, distribución y uso de la energía eléctrica; otorgar, modificar, prorrogar o cancelar los permisos, licencias y concesiones; velar por el buen funcionamiento del servicio eléctrico; aprobar, publicar y controlar las tarifas de venta de energía de los distribuidores a los consumidores, así como las tarifas de peaje por el uso de las redes de transmisión y distribución eléctrica; resolver las controversias entre los agentes económicos que participan en el sector energía; prevenir y adoptar medidas necesarias para impedir prácticas restrictivas de la competencia en el suministro o prestación de los productos y servicios regulados en el subsector eléctrico; fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones de protección al ambiente; establecer y mantener el sistema de información de las variables más importantes del sector (artículo 4).

ii) Ley No. 272, de la Industria Eléctrica. Tiene por objeto establecer el régimen legal sobre las actividades de la industria eléctrica, las cuales comprenden la generación, transmisión, distribución, comercialización, importación y exportación de energía eléctrica (artículo 1) y se ajusta a las siguientes reglas: seguridad, continuidad y calidad en la prestación del servicio

eléctrico; eficiencia en la asignación de los recursos energéticos; promoción de una efectiva competencia y atracción del capital privado con el fin de incentivar su participación en la industria eléctrica; protección de los derechos de los clientes y el cumplimiento de sus deberes; eficiencia en el uso de la electricidad por parte de los clientes y los agentes económicos; prestación del servicio con estricto apego a las disposiciones relativas a la protección y conservación del medio ambiente y de seguridad ocupacional e industrial y expansión de la capacidad de generación de energía y del servicio eléctrico (artículo 2).

Al respecto, cabe resaltar que la ley no sólo consagra la protección de los derechos de los clientes sino también define al cliente como el consumidor final de energía eléctrica que es abastecido por un distribuidor mediante la firma de un contrato de servicio eléctrico; el distribuidor se define como el agente económico que bajo concesión distribuye y comercializa energía eléctrica mediante un sistema de distribución (artículo 8). Sin embargo, no señala expresamente cuáles son estos derechos ni en qué consisten.

En cambio, impone al Estado la obligación de asegurar el suministro de energía eléctrica (artículo 5) y por medio de la CNE la responsabilidad de desarrollar la electrificación en el área rural y en las poblaciones menores (artículo 6). Por último, aunque la ley establece diferentes derechos y obligaciones a los concesionarios y titulares de licencias (artículos 82-88), aquéllas y éstos no hacen referencia a los consumidores, es más, los primeros y las segundas se refieren principalmente al Estado, ya sea con respecto al INE o a la CNE. Por el contrario, los consumidores, al igual que los concesionarios y titulares de licencia, están obligados a proporcionar al INE todas las facilidades que sean necesarias para ejecutar las revisiones e inspecciones a que se refieren la ley y su reglamento (artículo 85). Otros temas relacionados directamente con el derechos de los consumidores son:

1) Las empresas de distribución están obligadas a tener contratos vigentes con empresas generadoras, que les garanticen la cobertura de su requerimiento total de potencia y energía para los siguientes 24 meses.

2) Cualquier persona ubicada dentro de la zona de concesión de una distribuidora tiene derecho a que le suministren energía eléctrica, previo cumplimiento de la normativa respectiva.

iii) Reglamentos de la Ley. Se encuentran en fase de aprobación el Reglamento General de la Ley y la Normativa del Servicio Eléctrico.

## 6. Panamá

### a) Marco jurídico-constitucional

La Constitución Política de la República de Panamá consagra la igualdad ante la ley (artículo 20); de esta manera, prohíbe la discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19). Asimismo, garantiza la libertad al establecer otros derechos como reunión (artículo 38) y asociación (artículo 39); petición y resolución

(artículo 41); expresión, pensamiento, e imprenta (artículo 37); empresa o trabajo (artículo 40); propiedad (artículo 44); debido proceso de ley y defensa (artículos 21 y 50); a la educación (artículo 87); a la salud (artículo 105); a un ambiente sano y libre de contaminación (artículo 114) y al bienestar, puesto que el Estado es responsable de planificar el desarrollo económico y social (artículo 277).

El derecho a la información no está consagrado de manera explícita, aunque algunas interpretaciones lo pueden derivar de la libertad de expresión, opinión o pensamiento, e imprenta. No obstante, es pertinente reconocerlo de modo expreso, en especial cuando los derechos de los consumidores dependen en gran medida de la información y de los deberes correlativos del Estado y de los productores, comerciantes o proveedores. Ahora bien, la propia Constitución tácitamente reconoce este derecho al proclamar que los medios de comunicación social son instrumentos de información, educación, recreación y difusión cultural y científica (artículo 85).

De igual forma, el Estado puede intervenir para hacer efectiva la justicia social al: 1) regular por medio de organismos especiales las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza, y especialmente los de primera necesidad; 2) exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad de dichos artículos; y 3) coordinar los servicios y la producción de artículos.

## **b) Marco normativo-legal**

La Ley No. 29, “por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas”, tiene por objeto proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y libre concurrencia, al erradicar las prácticas monopólicas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor (artículo 1). Asimismo, la ley se debe aplicar a todos los agentes económicos (artículo 2), con excepción de las actividades económicas que la Constitución y las leyes reserven exclusivamente al Estado, es decir, los monopolios oficiales (artículo 3).

En el título II, “De la Protección al Consumidor”, la ley señala que los beneficiarios de las normas de este título son todos los consumidores de bienes y servicios finales, y quedan obligados a su cumplimiento todos los proveedores (artículo 28). La propia ley ofrece las definiciones de proveedor y consumidor. El primero es el industrial, comerciante, profesional, o cualquier otro agente económico que, a título oneroso o con un fin comercial, proporcione a otra persona un bien o servicio de manera profesional y habitual; mientras el segundo es la persona natural o jurídica que adquiera de un proveedor de bienes o servicios finales de cualquier naturaleza. Asimismo, define el término “asociación de consumidores organizados” como una organización constituida por personas naturales, cuyo objetivo es garantizar la protección y defensa de los intereses de los consumidores, independientemente de todo interés económico, comercial o político (artículo 29).

Por una parte, señala que son funciones esenciales del Estado: velar por que los bienes que se venden y los servicios que se prestan en el mercado cumplan con las normas de calidad, salud, seguridad y ambiente; formular programas de educación, orientación e información al consumidor, con el propósito de capacitarlo para que pueda discernir y tomar decisiones fundadas

de consumo de bienes y servicios, con conocimiento de sus deberes y derechos; garantizar el acceso a mecanismos efectivos y ágiles, de tutela administrativa y judicial, para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores; fomentar y reglamentar la creación de asociaciones de consumidores organizados, y garantizar a los consumidores los derechos universalmente aceptados, entre otros (artículo 30).

Por otra parte, impone las siguientes obligaciones a los proveedores: informar clara y verazmente al consumidor sobre las características del producto o servicio ofrecido, como la naturaleza, composición, contenido, peso, origen, fecha de vencimiento, toxicidad, precauciones, precio y cualquier otra condición determinante; suministrar al consumidor las instrucciones sobre la utilización adecuada del artículo e información sobre los riesgos que entraña para su salud y seguridad; informar al consumidor sobre las garantías de los productos o servicios, y las condiciones de éstas; informar al consumidor si las partes o repuestos utilizados en reparaciones son usados; informar de la no existencia de partes, repuestos o servicios técnicos, en relación con un bien determinado, para su reparación en el país; asumir la responsabilidad por la resolución contractual, cuando tenga la obligación de reparar el bien y no la haya satisfecho en un tiempo razonable; poner en conocimiento del comprador los plazos para la formulación de reclamaciones, de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio; mantener en buenas condiciones de funcionamiento y debidamente calibrados, los pesos, medidas, registradoras, básculas y demás instrumentos de medición; extender factura o comprobante de compra; entregar una copia del contrato de venta al consumidor, cuando se haga constar por escrito, y apegarse a la ley, los buenos usos mercantiles y a la equidad en su trato con los consumidores (artículo 31).

Aunque atribuye algunas funciones al Estado e impone algunos deberes a los proveedores, la ley no hace referencia expresa a los derechos de los consumidores. No obstante, en sus diferentes preceptos se puede inferir su existencia. Así, toda información, publicidad u oferta al público, transmitida por cualquier medio o forma de comunicación, en relación con los bienes ofrecidos o servicios a prestar, vincula al proveedor que solicite, autorice o pague la difusión correspondiente (artículo 32) ante el consumidor. De igual forma, son nulas en los contratos de adhesión, y por lo tanto no obligan a los consumidores, las estipulaciones que impliquen renuncia o disminución de un derecho reconocido por esta ley (artículo 34).

Algo similar sucede con los diferentes artículos relativos a la garantía (artículos 36-47). Por ejemplo: en todo contrato u operación de venta de bienes muebles nuevos, destinados para el uso personal o para el hogar, tales como aparatos electrodomésticos, mobiliarios, automóviles y otros, se entiende implícita la obligación de garantizar al comprador el funcionamiento normal y acorde con el fin para el cual son fabricados. Esta obligación será exigible siempre que, por defecto del producto o por causa imputable al fabricante, importador o proveedor, dichos bienes no funcionen adecuadamente (artículo 36).

De esta manera, diversas disposiciones que implican principalmente una obligación por parte del proveedor confieren un derecho correlativo al consumidor. Entre ellos destacan la información sobre los precios de bienes y servicios (artículo 48), la devolución de sumas pagadas en exceso por el consumidor (artículo 49), la publicidad, su veracidad y rectificación (artículos 50-52), las ventas especiales (artículo 53), la presunción de novedad de todo bien (artículo 54), la venta de bienes nuevos pero irregulares o usados (artículo 55), entre otras.

Por su parte, la ley crea la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) como una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno, independencia en el ejercicio de sus funciones, y adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias (artículo 101). Esta comisión y las asociaciones de consumidores organizadas están legitimadas procesalmente para iniciar como parte, o intervenir como coadyuvante, en defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, en el procedimiento de conciliación administrativa o en la vía jurisdiccional (artículo 68).

De este modo, la CLICAC tiene las siguientes funciones y atribuciones: determinar sus políticas generales y velar por su ejecución; establecer los mecanismos de coordinación, para la protección del consumidor y para la prevención de las prácticas restrictivas de la competencia y las de comercio desleal, así como las sanciones administrativas correspondientes; realizar estudios sobre el comportamiento del mercado, para detectar distorsiones en el sistema de economía de mercado que afecten a los consumidores,<sup>7</sup> y propiciar la eliminación de tales prácticas, sea mediante su divulgación o la recomendación de medidas legislativas o administrativas encaminadas a su corrección; llevar a cabo campañas educativas dirigidas al consumidor, las cuales podrá coordinar con las asociaciones de consumidores, las organizaciones empresariales, los clubes cívicos y los gremios profesionales; coordinar las acciones para que las normas técnicas se apliquen a todos los productos y servicios ofrecidos a los consumidores; fomentar el cumplimiento de las normas sobre garantías y publicidad; conocer las quejas que presenten los consumidores en relación con las garantías sobre funcionamiento, reparación, reemplazo del bien o devolución de sumas pagadas por el consumidor, cuando dicho bien no funcione adecuadamente durante el período de garantía, por defecto del producto o por causa imputable al fabricante, importador o proveedor; fomentar, reglamentar y supervisar las asociaciones de consumidores organizadas; denunciar la venta o distribución de artículos que representen un riesgo o peligro para la salud; conocer de los procedimientos administrativos señalados en esta ley. Las decisiones de la CLICAC son de cumplimiento obligatorio, pero la comisión debe garantizar el derecho de apelación.

De esta forma, aunque la ley establece las funciones esenciales del Estado, las obligaciones de los proveedores y las funciones y atribuciones de la comisión, no menciona cuáles son los derechos genéricos de los consumidores.

### **c) Marco regulador de la industria eléctrica**

La reforma de la industria toma su cuerpo final con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de las leyes de creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos (Ley No. 26, del 29 de enero de 1996) y la Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad (Ley No. 6, del 3 de febrero de 1997). La nueva estructura de la industria considera la separación de las actividades de generación, transmisión y distribución. A continuación se presentan y analizan los aspectos relacionados con el tema de los derechos del consumidor de electricidad contenidos en las leyes de la industria eléctrica.

---

<sup>7</sup> Véase como ejemplo el informe preparado por la CLICAC sobre el mercado del petróleo y sus derivados, del 12 de enero de 1999.



i) Ley No. 26, Creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP). Su objetivo es la creación del ERSP como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, el cual tiene a su cargo el control y la fiscalización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, telecomunicaciones y electricidad. Así, entre las atribuciones del ERSP están otorgar las concesiones, licencias y autorizaciones; verificar el cumplimiento de los niveles de calidad; promover la competencia e investigar posibles conductas monopólicas, anticompetitivas o discriminatorias, y reglamentar las fórmulas de cálculo de tarifas, entre otras. Empero, su función principal con relación a los consumidores es dictar un reglamento sobre los derechos y deberes de los usuarios, que contenga las normas de trámites y reclamaciones, de conformidad con los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia de los procedimientos, así como controlar el cumplimiento de dicho reglamento y conocer denuncias sobre la prestación deficiente de los servicios (artículo 19).

ii) Ley No. 6 Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad. Esta ley establece el régimen al que se sujetan las actividades destinadas a la prestación del servicio público de electricidad, así como las actividades normativas y de coordinación consistentes en la planificación de la expansión, operación integrada del sistema interconectado nacional, regulación económica y fiscalización. Su finalidad es propiciar el abastecimiento de la demanda de los servicios de energía eléctrica y el acceso de la comunidad a éstos, conforme a criterios de eficiencia económica, viabilidad financiera, calidad y confiabilidad del servicio, dentro de un marco de uso racional y eficiente de los diversos recursos energéticos del país. Además, la ley propicia el establecimiento de un el marco legal que incentive la eficiencia económica en el desarrollo de las actividades de la industria, y promueve la competencia y la participación del sector privado, como instrumentos básicos para incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios.

La ley establece el carácter de servicio público a la generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente. Consecuentemente determina los siguientes principios y directrices para la intervención del Estado: garantizar la calidad del servicio y su disposición final, para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los clientes; propiciar la ampliación permanente de la cobertura del servicio; asegurar la prestación eficiente, continua e ininterrumpida del servicio, salvo cuando existan razones de fuerza mayor, caso fortuito; garantizar la libertad de competencia en las actividades contempladas en esta ley; establecer el régimen tarifario de las actividades en las cuales no haya competencia; procurar la obtención de economías de escala comprobables; permitir a los clientes el acceso a los servicios; proteger al ambiente; garantizar el servicio público de electricidad en las áreas no rentables, rurales no servidas y no concesionadas, de acuerdo con lo estipulado en la presente ley.

En general se reconocen en esta ley muchos aspectos relacionados con los derechos de los usuarios del servicio de electricidad, los cuales están siendo desarrollados por medio de una serie de resoluciones que ha venido emitiendo el ERSP. Cabe señalar que los derechos de los usuarios de los servicios públicos, incluida la electricidad, coinciden en buena parte con los derechos genéricos de los consumidores, tales como el derecho a la igualdad ante la ley, a la información, de petición y de respuesta, así como el acceso al consumo. No obstante, además reconoce una

gran variedad de derechos específicos de los consumidores, como usuarios de los servicios públicos, entre los cuales cabe destacar el recurrir ante el ente regulador.

iii) Reglamentos. En su Resolución No. JD-101, el ERSP aprobó el reglamento sobre los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y telecomunicaciones. Asimismo, para los efectos de esta resolución se considera como “usuario” a todo el que utilice uno o más de estos servicios públicos. Se incluyen dentro del término los clientes, abonados y suscriptores, pero se excluye al prestador que se dedique a la reventa o a ser intermediario en la prestación de estos servicios públicos.

El reglamento consta de dos capítulos, uno relativo a los “Derechos de los Usuarios” y otro respecto de los “Deberes de los Usuarios”. En el documento se reglamenta que los usuarios tendrán, sin perjuicio de los derechos contenidos en otras disposiciones legales o los que les concedan los prestadores de servicios públicos, un conjunto de derechos que abarcan los siguientes aspectos (véase detalle en el anexo II): acceso al servicio en igualdad de condiciones; calidad y continuidad del servicio: atención eficaz y expedita a las reclamaciones de los clientes; amplia y detallada información sobre los servicios, horarios de atención y cobro; facturación a tiempo y en forma clara y transparente, y compensaciones en caso de un servicio deficiente.

### **III. OBSERVACIONES FINALES**

#### **1. Marco jurídico-constitucional**

El diagnóstico sobre el marco regulatorio de los derechos del consumidor en materia eléctrica en los países del Istmo Centroamericano permite constatar progresos tanto en la evolución del sector eléctrico como en el reconocimiento y protección de los derechos de los consumidores. Éstos representan un gran paso en la configuración y consolidación de una economía de mercado, pues constituyen una de las principales formas de regulación de las relaciones mercantiles, al subsanar las asimetrías y la inequidad entre las fuerzas de oferta y demanda, y al propiciar un mayor equilibrio entre productores, comerciantes y proveedores, por una parte, y consumidores, por la otra.

De la revisión de los textos de las constituciones de los seis países de la región, puede concluirse que en general todas reconocen la mayoría de los derechos constitucionales extensivos a los consumidores. Aunque de manera implícita, los seis países de la región reconocen el derecho a la información; solamente en las constituciones de tres países ese derecho se consagra de modo expreso (Costa Rica, Guatemala y Nicaragua).

#### **2. Marco normativo-legal**

El marco normativo-legal de los derechos genéricos de los consumidores se desarrolla por medios de las leyes del consumidor y las leyes de defensa de la competencia económica. Todos los países del Istmo Centroamericano han aprobado leyes sobre la defensa del consumidor, mientras que el segundo tipo de ley sólo ha sido aprobado en Costa Rica y Panamá. Las obligaciones y funciones estatales relacionadas con dicho tema han sido asignadas a direcciones especializadas o bien han creado comisiones específicas.

a) En Costa Rica las leyes y reglamentos son muy completos. Debe hacerse la observación de que en la ley se omite a los proveedores y a la administración pública de la obligación referente al cumplimiento de las normas relativas a la defensa efectiva del consumidor. Por su parte, el reglamento de la ley incorpora acertadamente la definición de “proveedor”, aunque en franca contradicción con la definición legal, pero deja algunos vacíos; por ejemplo, omite la reglamentación del artículo correspondiente a las funciones del poder ejecutivo.

b) En El Salvador, la ley especifica la fijación de precios de productos esenciales en el caso de emergencia nacional y la regulación del Estado para evitar los actos de especulación, acaparamiento, alza inmoderada de precios, variación de peso, medida o calidad en los productos y servicios esenciales. Es poco precisa en la definición de los derechos genéricos de los consumidores, así como en las obligaciones de los productores y las funciones del Estado.

c) En Guatemala, la ley puede considerarse restringida, ya que limita su ámbito de aplicación a regular los actos de especulación, acaparamiento, alza inmoderada de precios, variación de peso, medida o calidad en los productos y servicios esenciales. Además, restringe la obligación de información de las empresas o establecimientos lucrativos solamente al Estado, y no reconoce ni precisa cuáles son los derechos genéricos de los consumidores.

d) En Honduras, la principal limitación de la ley está en la contradicción sobre la sujeción de las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado, que desarrollan actividades de producción o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores, ya que contempla como excepción aquellos servicios públicos en los aspectos que están regulados por otras leyes. Además, la ley no precisa los derechos genéricos de los consumidores.

e) En Nicaragua se observa una limitación, ya que la ley exige la existencia de un daño directo para que el consumidor pueda reclamar a las instituciones del Estado por la negligencia de los servicios públicos prestados, sin precisar cuál es un daño directo.

f) En Panamá, la ley es muy completa y moderna. Es conveniente observar que se excluyen de la aplicación de la ley aquellas actividades económicas que la Constitución y las leyes reservan exclusivamente al Estado, es decir, los monopolios oficiales, que ya no es el caso de electricidad, pero ello podría dejar excluidos a otros sectores. Además, no se hace referencia expresa ni sistemática a los derechos genéricos de los consumidores o a los específicos en materia eléctrica. No existen reglamentos, pero por el exhaustivo tratamiento de la ley no resulta necesario y seguramente su existencia o promulgación crearía contradicciones y reiteraciones innecesarias.

Por otra parte, únicamente Costa Rica y Panamá han desarrollado los aspectos concernientes a la competencia económica, con lo cual estos países están en posibilidad de juzgar, con base en criterios más amplios e imparciales, sobre el grado de eficiencia y competencia de sus mercados y tomar las medidas correctivas respectivas. Esta ley es un instrumento legal muy valioso para las autoridades de cualquier país en su labor de vigilancia de los procesos de liberalización y desregulación de la industria energética, en particular. Esto constituye una debilidad fuerte en los países que no cuentan aún con leyes de defensa de la competencia.

### **3. Marco regulador de la industria eléctrica**

En general, en las leyes de la industria eléctrica de los países se observan muchas y variadas deficiencias en el tratamiento de los derechos de los consumidores de energía eléctrica. Probablemente estas deficiencias no habían quedado al descubierto por el hecho de que hasta hace poco tiempo, la satisfacción de la demanda de electricidad había estado bajo la responsabilidad de los estados. Con la reestructuración de la industria, en la mayor parte de los países la responsabilidad del suministro de electricidad queda en manos de agentes privados, con lo cual las condiciones de suministro se pueden comparar más fácilmente con las de los otros bienes e insumos que utilizan dichos consumidores. A continuación se presentan algunos

aspectos generales de los derechos de los usuarios y las omisiones encontradas en las leyes de la industria eléctrica:

a) Conforme a la desintegración vertical de la industria, son las empresas distribuidoras las responsables de proporcionar el servicio a los consumidores finales, por lo cual serán éstas las directamente obligadas a cumplir los términos estipulados en los contratos de servicio, además de cumplir lo establecido en las leyes genéricas del consumidor. Indirectamente, están también involucradas las empresas productoras, las transmisoras y en algunos casos las comercializadoras, las cuales regirán sus relaciones de acuerdo con los contratos que celebren y a las leyes de la industria.

b) Con excepción de Costa Rica y parcialmente en Panamá, en el resto de los países está ausente el derecho de los usuarios a recibir la información para orientarlos hacia un consumo responsable. De esa cuenta los fabricantes y proveedores de aparatos eléctricos no están obligados a etiquetar sus productos con información sobre consumo y rendimiento energético. En el caso de Panamá, la ley de la industria eléctrica establece esa obligación, quedando pendiente la emisión de las normas y reglamentos correspondientes.

c) Con excepción de Costa Rica y Nicaragua, en el resto de países destaca el derecho los usuarios al resarcimiento de los daños causados por un corte de energía, racionamientos y por servicio irregular (sobre o bajo voltajes, variaciones rápidas y otros).

d) Otros importantes avances, tratados con más énfasis en algunos países, son los relacionados con las normas de calidad del servicio, la obligación de proporcionar información y atender prontamente a los usuarios.

•

•

•

•

Anexo I**RELACIÓN DE LEYES ANALIZADAS**Costa Rica

- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Ley No. 7472, Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor
- Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, (Decreto No. 25234-MEIC)
- Ley de uso racional de energía
- Ley de creación del ICE

El Salvador

- Constitución de la República de El Salvador
- Ley de Protección al Consumidor
- Ley General de Electricidad
- Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)

Guatemala

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley de Protección al Consumidor, Decreto-Ley 1-85
- Reglamento a la Ley de Protección al Consumidor, Acuerdo Gubernativo 48-85
- Ley General de Electricidad, Decreto Legislativo No. 91-36

Honduras

- Constitución de la República, Decreto No. 131
- Ley de Protección al Consumidor, Decreto No. 41-89, reformado por Decreto No. 54-90
- Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor, Acuerdo No. 264-89, reformado por Acuerdo No. 026-90
- Ley Marco del Subsector Eléctrico, Decreto 158-94
- Reglamento de la Ley Marco del Subsector Eléctrico No. 934-97

### Nicaragua

- Constitución Política de la República de Nicaragua
- Ley de Defensa de los Consumidores, Ley No. 182
- Ley de la Industria Eléctrica, Ley No. 272

### Panamá

- Constitución Política de la República de Panamá
- Ley No. 29, “Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas”
- Ley No. 26, “Por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos”
- Ley No. 6, Marco regulatorio para la prestación del servicio público de electricidad
- Resolución No. JD-101, Ente Regulador de los Servicios Públicos, reglamento sobre los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y telecomunicaciones.



Anexo II**PANAMÁ: DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS DEL  
SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD**

En la Resolución No. JD-101, el ERSP aprobó el reglamento sobre los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y telecomunicaciones. En materia eléctrica contempla los siguientes derechos:

1. Acceso a los servicios públicos (artículo 1).
2. Dicho acceso debe proporcionarse en igualdad de condiciones y situaciones, sin discriminación de ninguna clase (artículo 2).
3. Las solicitudes deben ser atendidas de manera expedita y cortés por los funcionarios o trabajadores del prestador respectivo, sin atrasos injustificados (artículo 3).
4. A recibir información fidedigna del tiempo necesario para cumplir con sus solicitudes (artículo 4).
5. A recibir del prestador los servicios públicos de conformidad con los niveles de calidad establecidos (artículo 5).
6. La facturación por los servicios públicos suministrados se debe realizar de acuerdo con precios o tarifas vigentes (artículo 6).
7. A recibir atención a sus solicitudes y reclamaciones, así como pagar por los servicios públicos recibidos, en lugares de fácil acceso, cómodos y seguros, y durante horario previamente establecido y anunciado por el prestador, sin trámites excesivos o innecesarios (artículo 7).
8. A recibir información de las consecuencias de pagar en los diferentes sitios que el prestador haya habilitado para recibir pagos sobre la morosidad, el corte o el restablecimiento del servicio (artículo 8).
9. Recibir del prestador información clara, detallada y anticipada sobre los servicios ofrecidos, así como sobre los precios y régimen de tarifas vigentes para cada servicio y sobre los diferentes planes u opciones de servicios disponibles (artículo 9).
10. A obtener del prestador la medición correcta de su consumo (artículo 10).
11. A recibir su facturación, cuando la cuenta periódica dependa de la medición de un consumo, con la debida antelación a su vencimiento (artículo 11).

12. A recibir oportunamente los créditos a los cuales el cliente se haya hecho acreedor y en los casos en los cuales el cliente haya pagado sumas de dinero que correspondan a una reclamación, el crédito será aplicable al siguiente pago (artículo 12).

13. El prestador debe programar, en la medida de lo posible, las interrupciones de servicio, de manera tal que afecten a la menor cantidad de usuarios, con la menor duración y en las horas de menor demanda, y obtener información acerca de la duración estimada de la interrupción (artículo 13).

14. A recibir aviso previo de las interrupciones programadas o previsibles y recibir las explicaciones correspondientes cuando ocurran interrupciones imprevistas en la prestación del servicio de una hora o más (artículo 14).

15. A obtener servicios superiores, en calidad o cantidad, a los proporcionados a los usuarios en general, mediante el pago del costo adicional correspondiente, siempre que ello no cause una disminución en la calidad o cantidad del servicio suministrado a otros usuarios (artículo 15).

16. A obtener la compensación correspondiente en caso de que las deficiencias del servicio público ocasionen daños y perjuicios directos a personas, a sus bienes y/o a sus actividades, mediando culpa o negligencia comprobada por parte del prestador del servicio (artículo 16).

17. A escoger libremente sus medios, equipos, utensilios, artefactos y equipos terminales de entre aquellos que hayan cumplido todos los requisitos (artículo 17).

18. La confidencialidad de la información individualizada de la relación del cliente con su prestador debe ser mantenida, salvo que medie orden escrita de autoridad competente (artículo 18).

19. La inviolabilidad y el secreto de las telecomunicaciones deben ser protegidos, salvo que medie orden escrita de la autoridad competente (artículo 19).

20. El prestador debe tomar las medidas prudentes y razonables para evitar que terceros cometan fraudes en contra del cliente o del usuario (artículo 20).

21. El prestador debe notificar oportunamente al cliente sobre la utilización o consumos extraordinarios de los servicios públicos que recibe (artículo 21).

22. A reclamar por cualquier deficiencia en la prestación del servicio o en cualquier otro aspecto de su relación con el prestador ante éste y recibir del mismo respuesta a su reclamación en un plazo no mayor de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de presentación de la reclamación (artículo 22).

23. A reclamar en segunda instancia ante el mismo prestador en caso de no considerarse satisfecho con la respuesta obtenida a su primera reclamación; esta nueva queja debe ser contestada en un plazo no mayor de 15 días hábiles (artículo 23).

24. A efectuar sus reclamaciones personalmente, o a través del teléfono, telégrafo, correo, fax o por otro medio que los prestadores de los servicios pongan a su disposición (artículo 24).

25. A abstenerse de pagar por la porción del valor del servicio sujeto a reclamación mientras dure la investigación del prestador, y éste se abstendrá de suspender el servicio durante el período que dure su investigación (artículo 25).

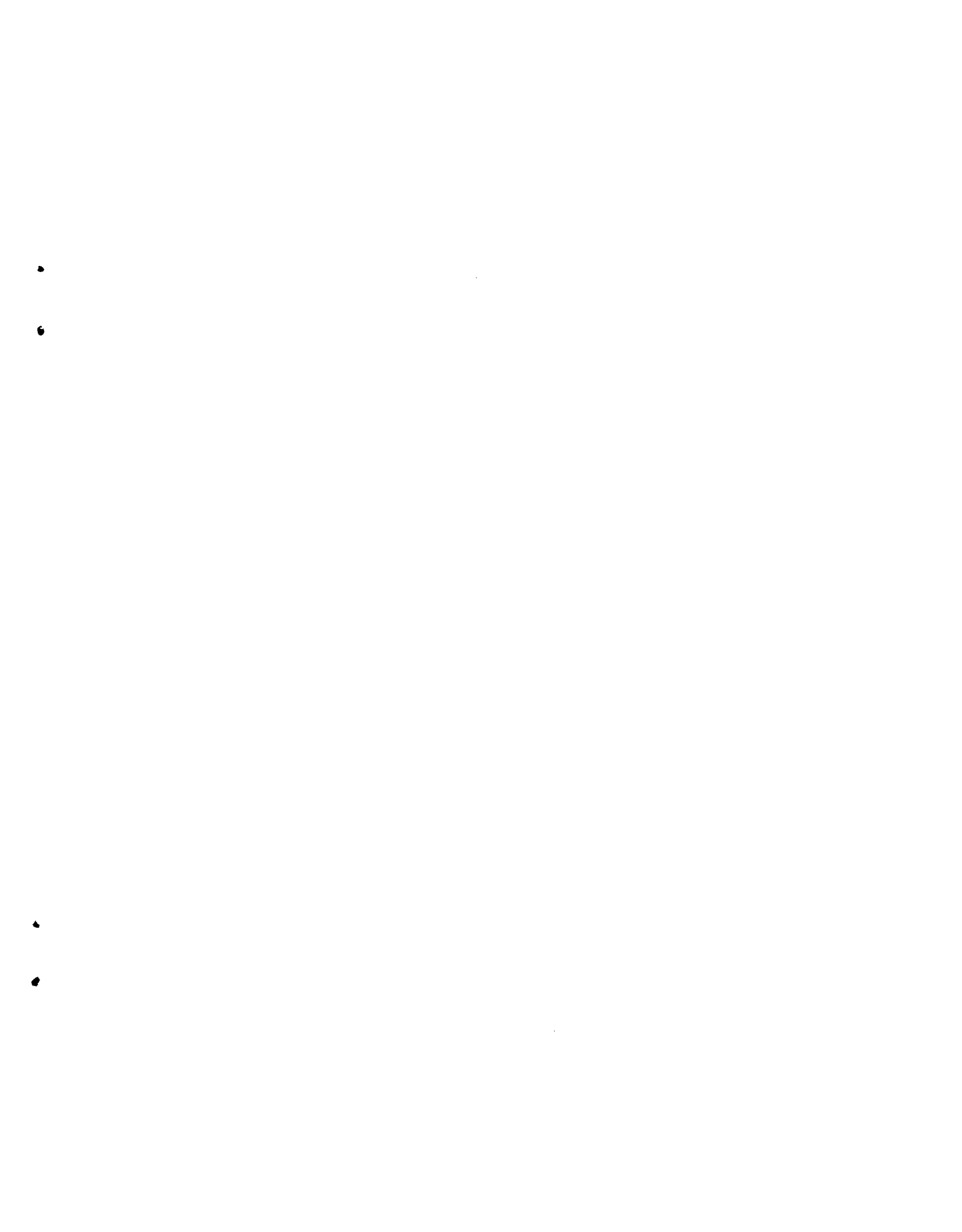
26. A recurrir ante el ente regulador, siempre y cuando haya realizado previamente las dos gestiones señaladas en los artículos 22 y 23 de esta resolución cuando no se sienta satisfecho (artículo 26).

•

7

•

•





Este documento fue elaborado por la sede subregional en México de la  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

**Dirección postal:** Presidente Masaryk No. 29  
Col. Chapultepec Morales  
México, D. F. CP 11570

**Dirección Internet:** [cepal@un.org.mx](mailto:cepal@un.org.mx)  
**Biblioteca:** [bib-cepal@un.org.mx](mailto:bib-cepal@un.org.mx)

**Teléfono:** (+52) 5250 1555  
**Fax:** (+52) 5531 1151

**Internet:** <http://www.cepal.org.mx/>