

# COMENTARIOS SOBRE EL REGIMEN DE SANCIONES PREVISTO EN LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Armando Rodríguez García  
*Profesor de Derecho Administrativo  
en la Universidad Central de Venezuela*

## SUMARIO

### I. LA SUPERINTENDENCIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

1. *Naturaleza.* 2. *Estructura.* 3. *Funciones.*

### II. REGIMEN DE SANCIONES

1. *Deberes públicos, prohibiciones y autorizaciones.* A. *Deberes.* B. *Prohibiciones.* C. *Autorizaciones.* 2. *Sanciones.* 3. *Procedimiento.*

A continuación se ofrecen algunos comentarios sobre el régimen de sanciones que establece la Ley de Protección al Consumidor, publicada en Gaceta Oficial número 1.680 Extraordinario, de fecha 2 de septiembre de 1974. Al efecto, el estudio se divide en dos capítulos, que se refieren sucesivamente a: La Superintendencia de Protección al Consumidor, como órgano rector en la aplicación de la Ley, y al régimen de sanciones en ella previsto, destacando los procedimientos y principales vicios que pueden presentarse en la indebida aplicación de la Ley.

## I. LA SUPERINTENDENCIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

### 1. *Naturaleza*

La Superintendencia de Protección al Consumidor es un organismo creado por la Ley de Protección al Consumidor, adscrito al Ministerio de Fomento, con la atribución genérica de "proteger al consumidor frente a las transgresiones de la normativa consagrada en la presente Ley" (artículo 23).

En consecuencia, la Superintendencia de Protección al Consumidor es un órgano de la Administración Pública nacional, con funciones activas y consultivas, como se verá más adelante al analizar sus competencias.

La Superintendencia, de acuerdo con la Ley (artículo 24), tiene su sede en la ciudad de Caracas.

### 2. *Estructura*

La Superintendencia está compuesta por un complejo de órganos que deben desempeñar tareas específicas. Estos órganos son:

2.1 El Superintendente. Es el funcionario de mayor jerarquía administrativa dentro del organismo; debe ser venezolano, de reconocida probidad, experiencia y competencia en la materia (artículo 27) y su designación debe hacerla el Ministro de Fomento mediante resolución (artículo 25).

2.2 La Comisión. Órgano asesor del Superintendente, conformado por representantes de cinco sectores (organización sindical, consumidores, sector privado de la economía, Banco Central de Venezuela y Colegios Profesionales), escogidos por el Ministro de Fomento, de acuerdo a las modalidades que establezca el Reglamento previsto por la Ley.

2.3 El Superintendente Adjunto. También designado por resolución del Ministro de Fomento, suple las faltas temporales del Superintendente (artículo 26) y debe reunir las mismas condiciones exigidas para ser Superintendente (artículo 27). Además, preside la Sala de Instrucción y Sustanciación (artículo 29).

2.4 La Sala de Instrucción y Sustanciación. Encargada de instruir y sustanciar las transgresiones a la Ley, está presidida por el Superintendente Adjunto, e integrada "por los Comisionados que requiera para su mejor funcionamiento", designados por resolución del Ministro de Fomento (artículo 29).

2.5 Las "Oficinas" y los Síndicos Municipales. La Ley prevé (artículo 24) la posibilidad de que la Superintendencia establezca "oficinas" en otras ciudades del país, distintas de su sede (Caracas), sin señalar funciones precisas para esas oficinas. Igualmente, la Ley autoriza la delegación de competencias de la Superintendencia, a los Síndicos Procuradores Municipales, en aquellas ciudades que no sean sede de la Superintendencia o sus oficinas (artículo 55).

El esquema de la estructura orgánica de la Superintendencia reviste interés porque, como se verá a continuación, sólo algunos de esos órganos tienen atribuidas competencias precisas en la Ley, sobre todo en el campo de las sanciones administrativas, que interesa en forma especial.

### 3. *Funciones*

Además de la atribución genérica que la Ley hace a la Superintendencia (proteger al consumidor de las transgresiones a la Ley), existen señalamientos específicos de competencias, atribuidos a algunos de sus órganos en forma concreta, que ameritan ser analizados como presupuesto al estudio del régimen de sanciones.

En cuanto al Superintendente, la Ley atribuye en forma específica, las funciones de dirección de la administración interna del organismo y el nombramiento y remoción de su personal (artículo 28, ordinal 2º). Debe entenderse, en primer lugar, que cuando la Ley se refiere a atribuciones de la Superintendencia, salvo que sean expresamente señaladas a otro órgano, éstas serían competencia del Superintendente, funcionario a cuyo cargo está el organismo (artículo 25). En cuanto a las facultades de nombrar y remover personal, se entiende que debe referirse al personal distinto de aquél que debe ser designado por el Ministro de Fomento (el Superintendente Adjunto, los miembros de la Comisión y los Comisionados que integran la Sala de Instrucción y Sustanciación).

Además, la Ley señala como atribución del Superintendente (artículo 28, ordinal 4º): "Delegar, previa autorización del Ministro de Fomento, en el Superintendente Adjunto o en otros funcionarios calificados, bajo su supervisión, las funciones que considere conveniente".

El ejercicio de tal facultad, requiere, en primer lugar, el cumplimiento de un requisito sustancial: la autorización del Ministro, para poder hacer efectiva la delegación. Por otra parte, se refiere evidentemente, a aquellas funciones que estén asignadas expresamente a ese cargo, y no a otro; y que por su índole o naturaleza sean susceptibles de delegación. No podrían, entonces, delegarse funciones expresamente atribuidas al Superintendente Adjunto, o a la Sala de Instrucción y Sustanciación, sin producir una violación a la propia Ley.

Por su parte, el Superintendente Adjunto tiene, dentro de las atribuciones que le señala la Ley, una que reviste marcada importancia, a los fines del presente estu-

dio: la de presidir la Sala de Instrucción y Sustanciación. Más que la competencia o condición de presidente de esa Sala, vale la pena señalar las atribuciones que la Ley asigna a ese órgano (Sala de Instrucción y Sustanciación).

En efecto, un análisis detenido de la Ley, lleva a la conclusión de que es éste el órgano central de aplicación de la misma.

Por una parte, tiene la función de "instruir y sustanciar las transgresiones" a la Ley (artículo 29); en consecuencia, ante presuntas violaciones a sus disposiciones, la Superintendencia "iniciará, *por medio de la Sala de Instrucción y Sustanciación*, la investigación y sustanciación del expediente cuando hubiere lugar a ello" (artículo 44, subrayado nuestro); pero además una vez cumplido el procedimiento pautado, es "el organismo instructor" (Sala de Instrucción y Sustanciación), quien "establecerá la sanción administrativa, si hubiere lugar a ella" (artículo 50).

Debe destacarse en este momento, el carácter singular de la Sala de Instrucción y Sustanciación, como órgano único dentro de la Superintendencia de Protección al Consumidor, no sólo porque la Ley sólo hace referencia a una Sala de Instrucción y Sustanciación, sino además por su composición, que comporta la dirección de un único funcionario: el Superintendente Adjunto.

En términos generales, los demás órganos previstos, o tienen funciones asesoras, no señaladas con profundidad en la Ley (La Comisión Asesora, vid, artículo 25), o simplemente no tienen una atribución específica, como sucede con las "Oficinas", las cuales podrían tener competencias delegadas del Superintendente, con las salvedades hechas anteriormente, con lo cual, no podrían válidamente ejercer una función sancionadora, sino dentro de las precisas determinaciones que la Ley establece, actuando en este campo únicamente como agente de la Superintendencia para impulsar el inicio de la instrucción del expediente o, incluso, para comunicar al interesado la decisión tomada por el "organismo instructor", pero jamás tomando esa decisión.

## II. REGIMEN DE SANCIONES

La Ley de Protección al Consumidor establece un régimen de sanciones administrativas y abre la vía para la aplicación de penas, como consecuencia de las infracciones o violaciones a los deberes y prohibiciones que ella misma determina.

El análisis de este régimen de sanciones impone, en primer lugar, conocer los principales deberes y prohibiciones previstos en la Ley, para determinar su alcance y poder vincular sus infracciones con las sanciones también previstas. Por último, es necesario hacer referencia al procedimiento dispuesto para la aplicación de las sanciones, así como los posibles vicios que pueden atacar a los actos dictados en ejecución del régimen señalado.

### 1. *Deberes públicos, prohibiciones y autorizaciones*

La posibilidad de aplicar una sanción en Derecho Administrativo, deriva de la realización de una conducta reprochable, bien porque con ella se incumpla un deber o se ejecute una actuación prohibida o no autorizada, todo ello, contrariando disposiciones jurídicas vigentes, dirigidas a garantizar la primacía del interés colectivo.

Razones lógicas de seguridad jurídica, respeto a la legalidad y garantía de los intereses públicos y privados, imponen la necesaria definición normativa de esos deberes, prohibiciones y autorizaciones, así como de las consecuencias que acarrea su infracción, es decir, de las sanciones aplicables, sin que pueda válidamente la autoridad administrativa crear tipos nuevos (de deberes o sanciones), ni aplicar sanciones

a situaciones o conductas que no son las expresamente contempladas en la norma, ni mucho menos apartarse del procedimiento fijado como cauce formal para elaborar sus decisiones.

La Ley de Protección al Consumidor y sus reglamentos, establecen los deberes y prohibiciones, cuya infracción acarrea las sanciones también señaladas por las normas. Veamos algunos de estos deberes y prohibiciones.

#### A. *Deberes*

Dentro de los deberes que la Ley establece podemos citar, por ejemplo, el de imprimir el precio máximo de venta al público, así como el peso o medida de los productos declarados o no de primera necesidad, que se impone (artículo 2) al *productor o importador* de bienes, el de que las instrucciones y garantías de los productos estén redactadas o traducidas al idioma castellano (artículo 10); el de suministrar a la Superintendencia la información y documentación que ésta solicite en el ejercicio de sus funciones (artículo 32).

También los Reglamentos parciales (Nº 1 y Nº 2) de la Ley plantean o desarrollan con mayor precisión algunos de los deberes establecidos por la Ley (véase, por ejemplo, el artículo 2 del Reglamento parcial Nº 1 y los artículos 1, 2, 4, 9, 12 y 14 del Reglamento parcial Nº 2).

#### B. *Prohibiciones*

Pero la Ley y sus reglamentos no sólo pautan deberes, sino también prohibiciones, tal como sucede en los casos de los artículos 4 y 7 de la Ley que prohíben las acciones de acaparamiento y especulación, así como las acciones o prácticas engañosas o injustas en la oferta de bienes y servicios.

Es importante destacar que las infracciones a las normas que consisten en violaciones a los deberes o prohibiciones, sólo pueden recibir válidamente las sanciones que la propia Ley establece para cada uno de los casos y a través del procedimiento expresamente señalado en la misma.

#### C. *Autorizaciones*

Un caso que merece especial atención es el contemplado por el artículo 13 del Reglamento parcial Nº 2.

Este artículo señala que:

“Los distribuidores y comerciantes mayoristas o detallistas quedan *autorizados* para indicar, imprimir o colocar estampas con el precio de venta al consumidor final, en los siguientes casos...” (subrayado nuestro).

De conformidad con la norma transcrita, quienes se encuentren en la hipótesis que prevé, no están en una situación de *deber*, ni frente a una *prohibición*, como sucedía en los casos antes señalados. Antes bien, esta norma coloca a los “distribuidores y comerciantes mayoristas”, en una situación jurídica de *poder*, les confiere la posibilidad de ejercer una facultad que poseen. No es otra la acepción que el término “autorización” tiene en el Derecho Administrativo, ni es otra la que puede derivarse de la disposición anotada. En consecuencia, no podría hablarse en forma lógica de violación a la disposición (ya que la norma no prohíbe sino que autoriza), salvo que se tratara de la realización de la actividad autorizada (indicar, imprimir o colocar estampas con el precio de venta al consumidor final) en casos o situaciones distintas a las previstas en sus numerales.

## 2. Sanciones

El régimen de sanciones administrativas establecido por la Ley, se concreta en multas (entre 250 y 50.000 bolívares, según los casos) (artículos 34, 36 y 37) que en algunos casos pueden ser sustituidas por clausura temporal o definitiva de un establecimiento (artículo 37).

Es de hacer notar que la Ley refiere expresamente las sanciones a las infracciones precisas que pudieran ocurrirse. Si bien en la mayoría de los casos permite la aplicación de multas dentro de márgenes más o menos amplios, esto siempre debe obedecer al principio de su potestad sancionatoria, para impedir que ese poder se convierta en arbitrariedad.

## 3. Procedimiento

El régimen de sanciones está sustentado en un conjunto de normas que dibujan un procedimiento administrativo definido en todos sus elementos, y que en esencia constituye una garantía de los derechos e intereses de los administrados.

En líneas generales, el procedimiento se basa en la formulación del expediente administrativo, que corresponde llevar a la Sala de Instrucción y Sustanciación (artículo 44).

Además, se regula y garantiza en forma expresa el derecho a la defensa, consagrado constitucionalmente. Así, los artículos 46, 47 y 48 de la Ley, detallan profusamente las formas en que debe producirse la citación del presunto infractor, señalando, entre otras formalidades *esenciales e ineludibles* la publicación en la prensa nacional, de un extracto del Acta levantada al momento de realizar la citación (artículo 46, letra c).

En el artículo 50 se consagra la audiencia del interesado y la apertura de un lapso (8 días) para presentar alegatos de descargo.

Por último, el artículo 51 exige que la notificación de la sanción impuesta se haga "mediante oficio razonado contentivo de los fundamentos en que se basa y de la apreciación de las pruebas presentadas...". Es decir, la norma legal exige en forma expresa la motivación del acto, sin lo cual éste se vería viciado de ilegalidad por vicios de forma que, en el presente caso, atacarían incluso al elemento voluntad, y no sólo a la formalidad del acto, ya que sin la motivación no podría precisarse las causas que generaron la decisión del órgano administrativo y, por tanto, podría pensarse que no hubo una adecuada construcción de la voluntad de la Administración.