

COMENTARIOS SOBRE EL SISTEMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDO EN LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Allan R. Brewer-Carías

SUMARIO

- I. LAS SANCIONES ESPECIFICAS DE LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR
 1. *Infracciones a los artículos 7, 8, 9, 10 y 21 de la Ley.* 2. *Infracciones al artículo 8 de la Ley.* 3. *Infracciones al artículo 11 de la Ley.*
- II. INEXISTENCIA DE SANCIONES GENERICAS EN LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR
- III. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD EN EL SISTEMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA LEY Y SUS CONSECUENCIAS
 1. *La ilegalidad de los artículos respectivos de los Reglamentos Parciales N° 1 y 2 de la Ley.* 2. *La ilegalidad del artículo 6° de la Resolución N° 3526-A y del artículo 2° de la Resolución N° 4193.*

Contrariamente a lo que ha sucedido en la práctica legislativa venezolana en materia de sanciones administrativas, la Ley de Protección al Consumidor establece un sistema cerrado y específico de sanciones que sólo permite, a la autoridad administrativa, imponer las sanciones expresamente previstas por violación concreta de artículos de la propia Ley, no permitiendo aplicar sanciones por supuestas infracciones de Reglamentos.

I. LAS SANCIONES ESPECIFICAS DE LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

En efecto, la Ley de Protección al Consumidor dedica el Título IV a regular en forma *específica* las sanciones administrativas que pueden imponerse a los particulares con motivo de infracciones a sus disposiciones; y se trata de un *sistema de sanciones específicas cerrado*, pues cada una de las multas reguladas se establece para sancionar, concretamente, la infracción de un artículo de la Ley.

1. *Infracciones a los artículos 7, 8, 9, 10 y 21 de la Ley*

En efecto, las infracciones a lo establecido en los artículos 7, 8, 9, 10 y 21 de la Ley, conforme a lo prescrito en el artículo 34, pueden ser sancionadas con multas según la gravedad de la falta, de Bs. 250 a Bs. 50.000. El mismo artículo prescribe que en caso de reincidencia, la multa será el *doblo* de la impuesta en la oportunidad anterior.

En lugar de estas multas, el mismo artículo 34 establece que *por las mismas infracciones a los artículos 7, 8, 9, 10 y 21 de la Ley*, la Superintendencia puede "ordenar la *clausura temporal o definitiva* de un establecimiento comercial, según la gravedad de la falta".

2. *Infracciones al artículo 8 de la Ley*

En caso de infracciones al artículo 8 de la Ley, la multa establecida en el artículo 34, conforme a lo previsto en el artículo 35, puede ser aumentada hasta *el doble* de su monto, "si el infractor hubiere obtenido beneficios económicos".

3. *Infracciones al artículo 11 de la Ley*

En caso de infracciones al artículo 11 de la Ley, conforme a lo establecido en el artículo 36, el infractor incurrirá en falta sancionada con multa hasta de Bs. 10.000,00 sin que ello libere a la persona obligada del cumplimiento de sus obligaciones.

4. *Infracciones al artículo 32 y a las obligaciones procedimentales*

Por último, el artículo 37 de la Ley establece multas entre Bs. 100 y 10.000 para los infractores del artículo 32 de la Ley, es decir, para quienes se nieguen a prestar colaboración o suministrar los datos o documentos que les exija la Superintendencia. Asimismo, estas multas pueden establecerse respecto de quienes no hicieren oportunamente las notificaciones que la Ley exige o se negaren a firmar los actos o citaciones en ella indicadas, particularmente las reguladas en los artículos 45 y 46 de la Ley.

II. LA INEXISTENCIA DE SANCIONES GENERICAS EN LA LEY DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

La Ley de Protección al Consumidor, en esta forma, al regular un sistema de sanciones *específicas*, se apartó de la práctica legislativa que se observa en algunas leyes especiales reguladoras de la economía, en el sentido de que no estableció una norma con sanciones administrativas genéricas para cualquier otra infracción a las prescripciones de la ley o sus reglamentos.

Por tanto, de acuerdo al sistema rígido y específico de la ley, *las infracciones a otros artículos de la misma Ley o a los Reglamentos o Resoluciones que dicte el Ejecutivo Nacional, no pueden sancionarse con las multas y sanciones previstas en los artículos 34 a 37 de la Ley*, que son, por otra parte, las únicas sanciones que ella regula.

Con buen criterio jurídico, la Ley de Protección al Consumidor, dada las regulaciones y limitaciones que establece en el campo de la producción, importación y comercialización de bienes, fue cuidadosa en respetar el principio constitucional, aplicable a las sanciones administrativas, de que no puede haber infracción (falta) ni sanción (pena) sin texto legal expreso.

En efecto, el principio constitucional de la legalidad aplicado a la materia sancionatoria (*nullum delictum, nulla poena sine lege*) y que recoge en materia penal el ordinal 2º del artículo 60 del texto constitucional, tiene plena aplicación en el campo del derecho administrativo y de las sanciones administrativas, y es tan rígido que, inclusive, las fórmulas legales de sanciones genéricas que con frecuencia se encuentran en leyes administrativas (y que no están en la Ley de Protección al Consumidor) se consideran contrarias a dicho principio constitucional. Basta aquí hacer referencia al excelente estudio del Profesor Tulio Chiossone, realizado en su libro *Sanciones en Derecho Administrativo*, en el cual busca "demostrar que la fórmula antes transcrita (aquella de muchas leyes que establecen que 'cualquier otra infrac-

ción a las disposiciones de la presente ley que no tuviere pena especial, será castigada con multa...') desde hace tiempo adoptada por el legislador venezolano en el Capítulo "Disposiciones Penales" de leyes especiales, *no es correcta porque no está de acuerdo con el principio constitucional de la legalidad de los delitos y las penas, glosado en el artículo 1º del Código Penal*" (edición UCV, Caracas 1973, pág. 37). Con base a ello el Profesor Chiossone, al estudiar las sanciones administrativas, concluye señalando que "son hechos punibles aquellos que *el legislador* tipifica y describe como tales y les asigna la pena correspondiente. No se permiten en Venezuela —que adopta constitucionalmente el principio de la legalidad— las maneras genéricas que autorizan a quien debe aplicar una pena, para *crear* la figura delictiva. Decir, como lo dice la disposición de la Ley de Bancos, que "cualquier otra infracción a las disposiciones de la presente ley se castigará administrativamente con multa", es tanto como dejar a la discreción de la autoridad respectiva la *infracción*, lo que afecta el principio rígido de la legalidad de los delitos y las penas" (*Idem*, pág. 37).

Pues bien, el legislador, al sancionar la Ley de Protección al Consumidor, con buen criterio jurídico y conforme a lo señalado, *no incluyó en su normativa ningún artículo que estableciera sanciones genéricas por infracciones genéricas*, sino que, al contrario, dada la naturaleza de su regulación económica optó por un sistema específico de sanciones en un todo ajustado al principio de la legalidad.

III. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD EN EL SISTEMA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA LEY Y SUS CONSECUENCIAS

En esta forma, la Ley de Protección al Consumidor, al haber optado por un sistema específico de determinación de infracciones y de sanciones, se ha ceñido rígidamente al principio de la legalidad. Por tanto, *las sanciones previstas en dicha Ley (arts. 34 a 37) sólo pueden establecerse respecto de las infracciones taxativamente previstas en la propia ley*: las multas previstas en el artículo 34 y su sustitución por clausura temporal o definitiva de un establecimiento, por infracciones a los artículos 7, 8, 9, 10 y 21; el aumento de multa previsto en el artículo 35, por infracción al artículo 8; la multa prevista en el artículo 36 por infracción del artículo 11; y las multas previstas en el artículo 37 por las infracciones expresamente enumeradas y que se reducen a infracciones de los artículos 32 y 46.

Fuera de esas infracciones a *artículos concretos* de la propia Ley de Protección al Consumidor, y de las penas mencionadas, no pueden las autoridades administrativas crear otras infracciones ni otras penas o sanciones.

Por tanto, no sólo el Ejecutivo Nacional no puede, por vía reglamentaria, *crear* otras infracciones respecto de las cuales puedan aplicarse las sanciones específicas que establece la Ley, sino que la Superintendencia de Protección al Consumidor tampoco puede aplicar las sanciones específicas previstas en la Ley, por infracciones de otras normas legales o reglamentarias distintas a las especificadas en los artículos 34 a 37 de la Ley.

En consecuencia, todas aquellas disposiciones reglamentarias que establecen que las infracciones a sus disposiciones deben ser penadas conforme a lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor, *son ilegales*, por contrariar expresamente las normas de los artículos 34 a 37 de la Ley, y por contrariar el espíritu, propósito y razón de dicha Ley.

1. *La ilegalidad de los artículos respectivos de los Reglamentos Parciales N° 1 y 2 de la Ley*

Son contrarios al principio de la legalidad y violatorios de los artículos 34 a 37 de la Ley de Protección al Consumidor, por tanto, el artículo 5º del Reglamento Parcial N° 1 de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto N° 936 de 22-5-75), y el artículo 17 del Reglamento Parcial N° 2 de la misma Ley (Decreto N° 1243 de 29-10-75), cuando prescriben que "Las infracciones a las disposiciones contenidas en el presente reglamento serán sancionadas de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor", pues al establecer esto, el Presidente de la República ha *creado* infracciones no previstas en la Ley, sino en esos Reglamentos, y ha ordenado aplicar sanciones establecidas en la Ley para infracciones específicas de artículos de la propia ley, y no de normas reglamentarias, contrariando el espíritu, propósito y razón de la Ley en este campo, que fue el establecimiento de un sistema rígido y específico de sanciones, tal como se ha señalado anteriormente.

En consecuencia, las sanciones que ha venido imponiendo la Superintendencia de Protección al Consumidor en diversos actos administrativos de efectos particulares, por infracciones a los Reglamentos Parciales N° 1 y 2 de la Ley de Protección al Consumidor, que constituyen actos de carácter sublegal, basándose en las normas de la Ley de Protección al Consumidor, son ilegales, pues al imponerlas, la Superintendencia ha violado el principio de la legalidad en el campo sancionatorio, que reserva al legislador el establecimiento de infracciones y sanciones, y ha violado, además, la propia Ley de Protección al Consumidor en sus artículos 34 a 37, que no admiten la aplicación de las sanciones que ella prevé, sino sólo en los casos de infracciones de algunos de sus artículos, específicamente determinados.

2. *La ilegalidad del artículo 6º de la Resolución N° 3526-A y del artículo 2º de la Resolución N° 4193*

Por supuesto, son también ilegales e inconstitucionales las Resoluciones del Ministerio de Fomento que han establecido normas similares en su texto. Entre ellas debe destacarse la Resolución N° 3526-A de 7-8-79 (G.O. N° 31793 de 7-8-79), cuyo artículo 6º establece lo siguiente:

"Art. 6º. Quienes infrinjan la presente Resolución serán sancionados por la Superintendencia de Protección al Consumidor conforme a lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor según la gravedad de la falta, con multas comprendidas entre doscientos cincuenta bolívares (Bs. 250,00) y cincuenta mil bolívares (Bs. 50.000,00), o con el cierre temporal o definitivo del establecimiento industrial o comercial de que se trate".

Este artículo es absolutamente inconstitucional y violatorio de la Ley de Protección al Consumidor, pues, en primer lugar, *crea* infracciones y sanciones no previstas expresamente en la Ley, usurpando la función legislativa y, por la otra, porque la Ley de Protección al Consumidor sólo prevé sanciones específicas por la violación específica de algunas de sus normas, como se ha visto anteriormente.

Igual argumentación es válida respecto de la Resolución N° 120 de 17-1-80 (G.O. N° 31905 de 17-1-80) modificada por Resolución N° 4193 de 3-10-80 (G.O. N° 32082 de 3-10-80) la cual establece en su artículo 2º lo siguiente:

Art. 2º. Quienes infrinjan la presente Resolución serán sancionados por la Superintendencia de Protección al Consumidor, conforme a lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor, según la gravedad de la falta, con multas comprendidas entre doscientos cincuenta bolívares (Bs. 250,00) y cincuenta mil bo-

lívares (Bs. 50.000,00) o con el cierre temporal o definitivo del establecimiento industrial o comercial de que se trate.

En este caso, también se trata de una Resolución Ministerial ilegal e inconstitucional, pues en la misma se está estableciendo o creando una *infracción* no prevista en la Ley, ordenándose la aplicación de sanciones previstas en la Ley de Protección al Consumidor, para infracciones distintas a las previstas específicamente en dicha ley. La Resolución, así, al crear infracciones y sanciones no establecidas en la ley, usurpa la función legislativa y viola la Constitución.