

LA PROTECCIÓN LEGAL DE LOS CONSUMIDORES EN PARAGUAY.

Manuel Dos Santos Miranda¹

Sumario.

En la sociedad de consumo actual, los consumidores y usuarios son vulnerables ante las fuerzas del mercado de bienes y servicios. Ante la falta de una normativa expresa al respecto, la legislación paraguaya protegía al consumidor mediante normas aisladas e insuficientes. La larga ausencia de una norma de protección de los consumidores fue finalmente suplida con las previsiones de los artículos 27 y 38 de la Constitución Nacional, que consagran a los intereses de los consumidores como derechos difusos de especial protección. Además de ello, la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario surge como normativa de orden público con un campo de acción *sui generis*, instaurando sistemas administrativos sancionatorios, e integrándose a la normativa del derecho común y a las normas y reglamentos sobre provisión de bienes y servicios. Este ensayo busca explicar los alcances y principios de aplicabilidad de las normas de protección de los consumidores en Paraguay.

Abstract.

In today's consumer society, consumers and users are vulnerable to the market forces of goods and services. In reason of the absence of an express regulation, Paraguayan legislation protected the consumer with isolated and insufficient standards. The long absence of a consumer protection standard was finally supplemented by the provisions of Articles 27 and 38 of the National Constitution, which establishes that the interests of consumers are diffuse rights of special protection. In addition to this, the Consumer and User Defense Law emerges as a rule of public order with a *sui generis* field of action, providing sanctioning administrative systems, and incorporating itself to law and to the rules and regulations about the provision of goods and services. This essay seeks to

¹ Abogado (Universidad Nacional de Asunción, 2006). Magíster en Logística y Comercio Internacional de la Universidad Abad Oliva CEU (Barcelona, España, 2011). Magíster en Ciencias Jurídicas de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España, 2014). Posgrado en Derecho del Consumidor de la UBA (Buenos Aires, Argentina, 2016). Funcionario de la SEDECO.

explain the scope and values of applicability of consumer protection standards in Paraguay.

I. Introducción.

Los cambios socioeconómicos que ocurren en nuestra sociedad traen consigo desequilibrios, desigualdades, y el surgimiento de nuevos sectores vulnerables. Desde la segunda mitad del Siglo XX, los consumidores² han sido reconocidos como uno de esos grupos de especial vulnerabilidad.

La necesidad de mantenerse competitivos en esta *sociedad de consumo* hizo que los proveedores, naturalmente propensos a aumentar sus márgenes de ganancia, vayan implementando nuevos sistemas de producción, oferta y provisión de bienes y servicios, como las economías de escala, los contratos de adhesión, los nuevos métodos publicitarios –a veces invasivos– o la contratación a distancia. Esto trae aparejados nuevos desafíos normativos y nuevas situaciones de desequilibrio. Así mismo, aparecen cuestiones que atañen al análisis económico del derecho, como los *costos de negociación* y los *costos de resolución de conflictos*.

Y en el medio de todo ello, el consumidor, elemento sin el cual todo lo anterior no tendría sentido. Pero a pesar de ser indispensables –como grupo–, el mercado actual ha reducido al consumidor individual a una mera cifra, y le ha quitado poder de decisión sobre la gran mayoría de los bienes y servicios que adquiere, siendo las fuerzas del mercado muy superiores.

Otra cuestión inherente a la sociedad de consumo actual es la asimetría en la información, la que podríamos definir como una brecha existente entre proveedor y consumidor, siendo el proveedor el que posee más información, debido a su especialización en la producción de un determinado bien o servicio³.

² En sentido estricto, el consumidor se refiere a quien adquiere bienes o productos y el usuario quien contrata servicios. El término consumidor, en su acepción amplia como adquirente en una relación de consumo, engloba también al usuario.

³ «...el derecho se ha propuesto una posición tuitista con relación al consumidor, reconociéndole a este como sujeto más débil de la relación comercial. Y es lógico suponer así, por cuanto el consumidor o el cliente del comerciante siempre es ocasional, mientras que el sujeto comerciante es conocedor acabado de los actos comerciales y siempre va a estar en ventaja con la relación al consumidor» T. de Apel. Civ. y Com. Quinta Sala. Ac. y Sent. N° 24 del 21/02/12. “D. J. O. P. c/ Hutchison Telecomunicaciones

Como vemos, todo lleva a la vulnerabilidad del consumidor: información falsa o incompleta, prácticas abusivas y desleales, pérdida del poder de negociación, promociones engañosas, contratos predispuestos con cláusulas abusivas e incumplimiento de las ofertas, son algunos ejemplos de cuestiones que interesan al derecho del consumidor y que evidencian la necesidad de normas protectoras.

La problemática de los consumidores es parecida a la de otros grupos vulnerables que de una manera u otra necesitan mecanismos legales de protección ante los posibles abusos. Estas normas comparten características similares, como su irrenunciabilidad, su calidad de normas de orden público, la constitucionalidad de sus principios o la característica eminentemente protectora (*in dubio pro reo, in dubio pro operario, in dubio pro consumatore*).

Como respuesta a estas desigualdades, los legisladores de una manera u otra tratan de nivelar las fuerzas con normas tutelares. El objetivo principal de este trabajo es intentar explicar cómo operan las normas paraguayas que protegen a los consumidores.

II. El consumidor antes de la Ley de Defensa del Consumidor y el Usuario.

En Paraguay, desde antes de la promulgación de la Ley N° 1334/1998 “De Defensa del Consumidor y del Usuario” -en adelante LDCU-, incluso antes del reconocimiento expreso que la Constitución Nacional de 1992 hiciera sobre los intereses de los consumidores, ya podíamos encontrar normas que el legislador iba creando, cada una dentro de su ámbito de aplicación, con el fin de proteger los derechos de los consumidores en la provisión de bienes y servicios.

Estas normas, dispersas y aisladas, de alguna manera buscaban disminuir la desprotección del ciudadano ante prácticas abusivas o engañosas en la prestación de bienes y servicios, regulando cuestiones que hoy día son alcanzadas expresamente por la LDCU. Y si bien no mencionaban expresamente conceptos como *relación de consumo*, o no se definía al sujeto tutelado de la manera como la LDCU lo hace, podemos comprobar que el espíritu era bastante similar.

Por ejemplo, podemos citar la Ley N° 836/1980 “Código Sanitario”, que contiene en su artículo 154⁴ una norma de protección contra la publicidad engañosa; o la norma por la cual se establece la obligatoriedad de informar al consumidor⁵ cuál método de conservación fue utilizado en los alimentos⁶.

Como vemos, la idea de que *existe información tan importante para el consumidor que no se puede dejar al arbitrio del proveedor la decisión de brindarla o no*, antecede a la promulgación de la LDCU.

Otros ejemplos de normas de tinte consumeril en el Código Sanitario son los artículos 193, 197, 202, 203, 205, y 271.

Encontramos en el artículo 118⁷ del Código de Organización Judicial una norma particular que merece destaque. La misma consagra expresamente que en los actos ante escribano público en los que intervengan bancos y entidades financieras⁸, y el objeto del acto fuere un “préstamo”, prevalecerá la elección del deudor respecto del escribano que autorizará la escritura, no pudiendo imponérsele listas de escribanos.

Pareciera que la única motivación para esta norma radica en que el legislador considera que la elección del escribano, cuando hay dos partes con intereses contrapuestos, corresponde solo a una de las partes, la que considera más necesitada de protección y asesoramiento. Pero en realidad esta norma consagra un principio generalizado en Derecho del Consumidor relativo a la *libertad de elección del bien o servicio a*

⁴ Artículo 154: «Queda prohibida toda publicidad que atribuya falsamente propiedades terapéuticas a los alimentos o que induzcan a error o engaño al público, en cuanto a su naturaleza, calidad u origen».

⁵ En Derecho del Consumidor, por regla general, los proveedores tienen la obligación de brindar a los consumidores la *información esencial* que permita a éstos realizar una compra informada. Esa *información esencial* varía de acuerdo a cada producto o servicio, de ahí que la LDCU se limite a brindar lineamientos generales y comunes a la mayoría de los bienes y servicios, salvo algunas excepciones, como por ejemplo la mención expresa que hace el artículo 29 de la LDCU a la información obligatoria que debe brindarse en las operaciones de crédito.

⁶ Artículo 170: «Los alimentos conservados (...) debiendo indicarse expresamente en el rótulo de cada envase, el procedimiento higiénico de conservación utilizado».

⁷ Modificado por Ley N° 903/1996.

⁸ Luego, por Ley N° 4133/2010 se incluiría en la lista, entre otras, a las entidades cooperativas y “cualquier sociedad o empresa con fines de lucro, independiente de su denominación”. La palabra préstamo debe interpretarse como *operación de crédito*.

adquirirse, que a su vez genera la protección de los consumidores contra lo que se conoce como *ventas atadas*, expresamente prohibidas por el artículo 14, inc. a), de la LDCU⁹.

El Código Civil, desde luego, contiene normas que protegen al consumidor de manera bastante genérica, como la obligación de buena fe que surge del artículo 689¹⁰, pero también encontramos normas que –*mutatis mutandis*– bien podrían pasar por normas del Derecho del Consumo, como ser la normativa del artículo 691 sobre cláusulas restrictivas de carácter leonino en los contratos de adhesión; o el principio *favor debilis* que establece el artículo 713 en los casos de contratos con cláusulas predispuestas cuando haya dudas sobre su interpretación.

Continuando con el Código Civil, encontramos el artículo 677 que establece el carácter obligatorio o vinculante de la oferta (“La propuesta de contrato obliga al proponente...”), norma que antecede al actual artículo 9° de la LDCU (“La oferta obliga al proveedor que la emite por todo el plazo de su vigencia...”). En las relaciones de consumo actuales, el proveedor está obligado a honrar no solamente los ofrecimientos determinados, sino también las precisiones publicitarias.

Con los ejemplos citados, queremos demostrar que las cuestiones recurrentes en el derecho del consumidor ya recibían –en ciertos casos– un tratamiento normativo. Ahora bien, las normas vigentes en ese entonces no dejaban de ser insuficientes y dispersas¹¹, y se evidenciaba una falta de mecanismos eficaces y económicos para hacer valer los derechos de los consumidores en la sociedad de consumo actual. La gran mayoría de los

⁹ Artículo 14. «Queda prohibido al proveedor: a) condicionar la adquisición de un producto o servicio a la de otro producto o servicio, excepto cuando por los usos o costumbres o la naturaleza del producto o servicio, éstos sean ofrecidos en conjunto».

Similar normativa podemos encontrar, por ejemplo, en el art. 89 inciso 8° de la Ley General española para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, o el artículo 1099 del Código Civil y Comercial argentino.

¹⁰ Artículo 689. «En el desarrollo de las negociaciones y en la formación del contrato, deben las partes comportarse de acuerdo con la buena fe».

¹¹ Entre los antecedentes legislativos de la LDCU encontramos la mención expresa a la existencia de “varias normas dispersas, sin orden”, que no cumplen con los fines para los que fueron dictadas, además de la necesidad de acompañar la normativa de los demás países del Mercosur. (Fuente web al 18.Ago.2017. Antecedentes de la Ley 1334/1998, Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional, pág. 78 y 79, en <http://www.bacn.gov.py/ENLACE/1998/102-98%20PP%2001133%20C1.pdf>).

conflictos de consumo, por diversos motivos¹², no justificaban una acción judicial de reclamo.

En definitiva, notamos que era necesario contar con preceptos legales que protejan expresamente a las partes consideradas más débiles en la adquisición de bienes y servicios, además de mecanismos accesibles para la resolución de conflictos.

III. Consagración expresa del consumidor como sujeto de protección legal.

De la preocupación del legislador por dar una respuesta adecuada que trate de manera expresa las situaciones de inferioridad en que se ubican consumidores y usuarios, surge la previsión del artículo 38¹³ de la Constitución Nacional, por la cual se instituye un mandato expreso para que las autoridades públicas implementen medidas de defensa de los intereses de los consumidores, con lo que se consagra el *principio protectorio* como elemento fundamental del Derecho del Consumidor.

Pero el artículo 38 no es el único de nuestra Carta Magna que trata sobre la protección al consumidor, pues el artículo 27¹⁴ determina otro mandato constitucional relativo a la regulación de la publicidad teniendo en cuenta la protección de los derechos del consumidor.

¹² ZUCOLILLO GARAY, María Sol; *La defensa de los intereses difusos* en “Comentario a la Constitución”, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1997, Tomo I, pág. 136 «Los conceptos y estructuras resultan inadecuados para cubrir los nuevos intereses que no son privados ni públicos sino sociales en una dimensión propia. Y su tutela no puede quedar a merced de los simples individuos, que no disponen de tiempo, o no pueden asumir los riesgos, o no están en condiciones de soportar los costos y tal vez a veces ni tienen ganas de ser protagonistas».

¹³ Artículo 38. DEL DERECHO A LA DEFENSA DE LOS INTERESES DIFUSOS. «Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo».

¹⁴ Artículo 27. DEL EMPLEO DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL. « (...) La ley regulará la publicidad a los efectos de la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer».

LEZCANO CLAUDE explica¹⁵ que el término *publicidad* puede ser tomado «no sólo en la acepción de “divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etc.”, sino también en la de “conjunto de medios que se emplean para divulgar o extender la noticia de las cosas o de los hechos”. Esta última acepción permite que la protección de derechos pueda tener una mayor amplitud al entenderse que **la ley está habilitada a establecer normas que regulen todos los aspectos de la actividad de los medios masivos de comunicación que puedan afectar a niños, jóvenes, analfabetos, consumidores o mujeres**». El destaque es nuestro.

Siguiendo ese criterio, LEZCANO CLAUDE sustenta que la previsión constitucional sobre la Libertad de Expresión y de Prensa, consagrada en su artículo 26 «sin más limitación que las dispuestas en ésta Constitución», encuentra –precisamente– en la protección de los consumidores a una de esas limitantes¹⁶.

Redondeando lo explicado sobre nuestra Constitución Nacional de 1992, la misma considera a los consumidores como un sector vulnerable que merece especial protección del Estado, y es por ello que surge un mandato por el cual es obligación de las autoridades nacionales tutelar los derechos e intereses de los mismos, fundados en el principio jurídico de que el derecho debe equilibrar las desigualdades existentes, también contemplado en el Pacto de San José de Costa Rica. Este sistema tutelar afectará parte de la economía, y la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario será el actor principal de este sistema.

IV. La Ley de Defensa del Consumidor y el Usuario

El mandato constitucional de articular medios para la protección de los consumidores demoró años en rendir sus frutos. De acuerdo a los antecedentes obrantes en el Congreso Nacional, encontramos que en el año 1995 se inician esfuerzos legislativos para dotar al país de una norma de protección de los consumidores, aunque sin éxito.

¹⁵ LEZCANO CLAUDE, Luis; *Notas sobre la regulación de los medios masivos de comunicación en la Constitución de 1992* en “Comentario a la Constitución”, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2007, Tomo III, pág. 325.

¹⁶ Además, cita como ejemplos normas extranjeras sobre: a) límites de tiempo de difusión de publicidad y propaganda; b) publicidad de cigarrillos, bebidas alcohólicas, juegos de azar, etc.; c) obligatoriedad de difusión de programas culturales y educativos.

Posteriormente, en el año 1997 la iniciativa retoma impulso con la aprobación, por parte de la Comisión de Defensa del Usuario y el Consumidor del Parlamento Latinoamericano¹⁷, de una Ley Marco sobre Defensa del Consumidor que tenía como objetivo la unificación normativa en la región. Junto con la citada Ley Modelo, el Código de Defensa del Consumidor de la República Federal del Brasil (CDC - Ley 8078/90) es considerado otra de las fuentes de nuestra normativa.

El 27 de Octubre de 1998, finalmente, es promulgada la Ley N° 1334/1998 «De Defensa del Consumidor y del Usuario», la cual no es una mera regulación de un ámbito determinado de las relaciones jurídicas, como tantas otras. Es una norma con fundamento constitucional que establece derechos irrenunciables y tutelares¹⁸, restableciendo la igualdad y brindando certeza y seguridad jurídica a las relaciones de consumo.

Es ineludible hacer mención al carácter de tuitivo y de orden público que ostentan los derechos conferidos en ésta ley, ya que a tenor del artículo 2° «Los derechos reconocidos por la presente ley a los consumidores no podrán ser objetos de renuncia, transacción o limitación convencional y prevalecerán sobre cualquier norma legal, uso, costumbre, práctica o estipulación en contrario».

La prevalencia del régimen tuitivo es evidente, por lo que ante cualquier colisión entre normas, debe prevalecer la más favorable a los consumidores, o la que mejor los proteja, tal como reza la LDCU en su artículo 7°, última parte: «En caso de duda se estará a la interpretación más favorable al consumidor».

En Paraguay existen posturas jurisdiccionales que afirman que esta prevalencia va más allá de las normas sustanciales, y alcanza a aspectos procesales como la distribución de las cargas probatorias¹⁹.

¹⁷ Asamblea de Guayaquil, Ecuador, del 06 de junio de 1997. También es importante destacar el papel clave de la ONG *Consumers International* en la elaboración de dicha ley modelo (www.consumersinternational.org).

¹⁸ No en balde el mismo artículo 1° de la LDCU expresa terminantemente: «la presente ley establece las normas de protección y de defensa de los consumidores y usuarios».

¹⁹ Esta incidencia de las normas de defensa del consumidor -por su complejidad- merece un análisis más profundo del que se hace en este ensayo. Diremos, por lo menos, que nuestros tribunales han aplicado en diversas oportunidades el principio de las *cargas probatorias dinámicas* en cuestiones relativas a relaciones de consumo.

Por otra parte, reconocemos como característica distintiva de la LDCU su *transversalidad*, ya que los derechos consagrados en esta norma atraviesan y se integran a nuestro ordenamiento jurídico relativo a la prestación de bienes y servicios²⁰.

V. *Aplicabilidad de la LDCU.*

La LDCU establece normas de diversa aplicabilidad, y sus dictados –dijimos– van mucho más allá de una mera “regulación de las relaciones de consumo”. A continuación expondremos el alcance de lo regulado por la LDCU.

A) *Establecimiento de normas tutelares transversales.*

Esta ley establece derechos tutelares irrenunciables, de orden público, que se integran a las normas del derecho común y las reglamentaciones relativas a la prestación de bienes y servicios. Su objeto es la relación de consumo²¹, conforme a la expresa definición brindada por la LDCU.

En consonancia con la normativa vigente en la región, a la luz del principio protectorio consagrado en la Constitución Nacional, nuestra Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario se erige como sistema «donde la especialidad está dada por la existencia de una relación de consumo²², y que se proyecta sobre todo el orden jurídico».

La LDCU no crea nuevos tipos de contrato, sino un esquema normativo protector que se aplica a las relaciones comerciales –de darse los presupuestos– y se integra a las normas de derecho común. Ahora bien, este esquema no se limita «al específico contrato de consumo, puesto que aquella relación va más

²⁰ Artículo 7° «Los derechos previstos en esta ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales de los que la República del Paraguay sea signataria, de la legislación interna ordinaria, de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes, así como los que deriven de los principios generales del derecho.

Las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales contenidas en el Código Civil, el Título IV de la Ley del Comerciante y otras normas tanto jurídicas como técnicas que se refieran a la prestación de servicios y suministros de cosas que hayan sido objeto de normalización. En caso de duda se estará a la interpretación más favorable al consumidor».

²¹ Artículo 5°. «Relación de consumo es la relación jurídica que se establece entre quien, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final».

²² TAMBUSSI, Carlos E.; *Ley de Defensa del Consumidor. Comentada. Anotada. Concordada*, 1ra. Ed., Buenos Aires, Hammurabi, 2017, pág. 48.

allá del convenio celebrado entre las partes, cabiendo incluir al potencial consumidor durante las tratativas previas²³».

Un ejemplo de cómo la LDCU abarca la esfera precontractual es el carácter vinculante de las *precisiones publicitarias* a las relaciones de consumo; estas precisiones son consideradas *oferta vinculante*²⁴ y siempre que sean suficientemente precisas y conocidas por el consumidor, tienen el poder de obligar al proveedor, integrando el contrato que pueda llegar a ser celebrado.

Una de las principales funciones de este principio es la protección de los consumidores contra la publicidad engañosa (derecho básico que surge del art. 6° de la LDCU), la cual se encuentra –además– prohibida por el artículo 35 de la Ley y tiene como una de sus fuentes la obligación de buena fe que surge del artículo 689 del Código Civil, ya citado.

En definitiva, sin importar el medio con que se difunda un bien o servicio, los proveedores no podrán desconocer los ofrecimientos determinados y las precisiones publicitarias que han emitido. La LDCU impone a los proveedores que sus anuncios contengan informaciones veraces y correctas, para que el producto o servicio corresponda a las expectativas del consumidor.

Las normas de la LDCU son de obligatoria aplicación por parte de los jueces, quienes tienen el deber como autoridades públicas de verificar si las cuestiones sometidas a su decisión versan sobre relaciones de consumo, y en su caso, aplicar la LDCU incluso de oficio. Mal podrían los jueces omitir su aplicación por no haber sido invocada ésta Ley por las partes, ya que en virtud al artículo 2° de la misma, los derechos generados son irrenunciables y prevalecen sobre cualquier norma legal, uso, costumbre, práctica o estipulación en contrario.

Por otro lado, nuestra Ley se integra con las leyes y reglamentaciones técnicas que regulan la prestación de bienes o servicios. Si una reglamentación de este tipo limitare –digamos– el derecho de los consumidores a una adecuada

²³ Sup. Trib. de Justicia, Prov. de Río Negro, Argentina. Sent. N° 19 del 01.Mar.2006 en “Decovi s/ Amparo Colectivo”.

²⁴ Artículo 9° de la LDCU. «La oferta obliga al proveedor que la emite por todo el plazo de su vigencia (...)», y Resolución 34/2011 del Grupo Mercado Común del MERCOSUR: «Oferta vinculante se considera a todo ofrecimiento determinado o precisión publicitaria, efectuada a consumidor indeterminado por parte de un proveedor, relacionada con la provisión de un producto o suministro de un servicio».

divulgación sobre los riesgos que un producto supone para la salud, entonces dicha normativa estaría colisionando con las normas de orden público de la LDCU.

El alcance de esta Ley se encuentra definido por el artículo 3º, que dispone “Quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley todos los actos celebrados entre proveedores y consumidores relativos a la distribución, venta, compra o cualquier otra forma de transacción comercial de bienes y servicios”. Otro requisito para su aplicación es la onerosidad del bien o servicio (art. 4º, inciso “b”, LDCU), aunque la tendencia regional es eliminar esta exigencia²⁵.

Al mencionarse “cualquier otra forma de transacción comercial”, entendemos que la enumeración de los actos alcanzados por la Ley no es taxativa, y bastará para su aplicación que la transacción tenga fines comerciales y sea realizada entre un *proveedor* y un *consumidor*.

De la definición de Proveedor, dada por el artículo 4º, inciso b), de la Ley, encontramos que el mismo debe desarrollar esa actividad de producción, fabricación, comercialización, etc., como una actividad comercial habitual. Nuestra jurisprudencia ha afirmado que si un servicio no es prestado como “actividad comercial constante y sostenida en el tiempo”, no estamos ante un Proveedor²⁶ en los términos de la LDCU²⁷.

El otro elemento fundamental para una relación de consumo es el Consumidor. El mismo es definido por nuestra ley como «toda persona física o jurídica, nacional o extranjera que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final de bienes o servicios de cualquier naturaleza». El consumidor –entonces– adquiere el bien o servicio para la satisfacción de una necesidad privada, personal o social, es decir, como destinatario final.

²⁵ La Resolución del Grupo Mercado Común del MERCOSUR N° 34 del año 2011 contempla la eliminación del requisito de onerosidad.

²⁶ CSJ, Sala Penal, Ac. y Sent. N° 1204 del 02.Dic.2014 en «D.P.V.C. c/ Res. N° 372 del 06/jun/11 dict. por la Dir. Gral. de Defensa del Consumidor del MIC».

²⁷ El artículo 4º, inciso d), segundo párrafo, establece una excepción expresa a la aplicación de la norma: No están comprendidos en esta ley, los servicios de profesionales liberales que requieran para su ejercicio título universitario y matrícula otorgada por la autoridad facultada para ello, pero sí la publicidad que se haga de su ofrecimiento.

Ahora bien, lo importante es determinar en qué consiste ser *destinatario final de un bien o servicio*. Sobre ello, consideramos menester remitirnos a las fuentes normativas. En ese sentido, el Art. 4º, inciso a) de la LDCU tiene como fuente directa el Art. 2º, primer párrafo²⁸, del CDC brasileiro.

La jurisprudencia comparada ha afirmado²⁹ que debe considerarse consumidor solamente al *destinatario fáctico y económico* del bien o servicio, sea éste persona física o jurídica, excluyéndose al consumo intermediario de la protección de las leyes de defensa del consumidor, entendiendo como tal a aquél cuyo producto retorna o reingresa a las cadenas de producción y distribución, pasando a formar parte del costo (y por tanto, del precio final) de un nuevo bien o servicio.

Otra manera de explicar este concepto sería afirmando que toda vez que el producto o servicio adquirido tenga por finalidad primordial el desenvolvimiento de la actividad de comercio del adquirente, ya sea porque mejora o utiliza lo adquirido para luego revenderlo, o bien lo incluye en su cadena productiva, entonces no estamos ante un Consumidor³⁰.

B) *Autoridad de Aplicación en la esfera administrativa.*

Por otra parte, además de la obligatoria aplicación de la LDCU por parte de los jueces y la integración de sus normas con las reglamentaciones jurídicas y técnicas que alcanzan las relaciones de consumo, la LDCU instituye una Autoridad de Aplicación³¹ con diversas facultades, como parte de los *instrumentos de protección*³² creados por las normas. Surge la *tutela*

²⁸ “Consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza un producto o servicio como destinatario final”.

²⁹ STJ del Brasil - REsp 1195642 / RJ. T3 - TERCEIRA TURMA. Ministra NANCY ANDRIGHI. J. 13/11/2012. DJe21/11/2012. Fuente web: www.jusbrasil.com.br al 07.Dic.2016.

³⁰ La SEDECO de Paraguay ha sentado postura en este mismo sentido, de manera pacífica y uniforme, en cuantiosas resoluciones administrativas.

³¹ Inicialmente el Ministerio de Industria y Comercio, a través de la otrora Dirección General de Defensa del Consumidor. Desde la promulgación de la Ley N° 4974/2013, esas competencias pasaron a la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario – SEDECO.

³² LORENZETTI, Ricardo Luis; *Consumidores*, 2da. Ed. Actualizada, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2009, Parte Especial, Capítulo 11, página 601 y sgtes. El Dr. Lorenzetti cita como ejemplos de instrumentos de protección al consumidor: la tutela procesal, la tutela administrativa, el arbitraje de consumo y la educación al consumidor.

administrativa de los derechos del consumidor, con sanciones administrativas para el infractor, además de la *educación al consumidor* y la *conciliación previa y obligatoria*.

El ejercicio de las facultades sancionatorias administrativas por infracciones a los mandatos expresos de la Ley es exclusivo de la autoridad de aplicación³³, sin perjuicio de lo mencionado anteriormente sobre la integración de la LDCU a las leyes y reglamentaciones relativas a la prestación de servicios y suministros de cosas que hayan sido objeto de normalización.

La facultad sancionatoria administrativa se ejerce dentro del «Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor», o SNIPC, establecido por Decreto N° 20.572/2003, y tanto el procedimiento de sumario administrativo, como el procedimiento conciliatorio previo y obligatorio, se encuentran reglados por el Decreto N° 21.004/2003.

Además de ello, la actual autoridad de aplicación tiene regladas sus funciones y atribuciones en virtud a la Ley N° 4974/2013 «De la Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario».

Otras normas que recaen dentro del ámbito de las competencias de la Sedeco son: Ley N° 5476/2015 «Que establece normas de transparencia y defensa al usuario en la utilización de tarjetas de crédito y débito»; Ley N° 5527/2015 «De Rehabilitación financiera para pequeños productores, de educación financiera y de protección contra las prácticas crediticias abusivas o engañosas»; Ley N° 5014/2013 «Que establece que en los bares, confiterías y restaurantes provean carta-menú impresa en sistema de escritura Braille a las personas con discapacidad visual»; y la Ley N° 5830/2017 «Que prohíbe la publicidad no autorizada por los usuarios titulares de telefonía móvil».

C) *La defensa en juicio de los derechos de los consumidores.*

La defensa de estos derechos, regulada por los artículos 43 y 44 de la LDCU, debe interpretarse en conjunto con los artículos 47, 51 y 52 de la norma. Surge

³³ Salvo delegación expresa de funciones a las Municipalidades que se adhieran voluntariamente al SNIPC mediante Convenio con la Sedeco, en cuyo caso las Municipalidades podrán tramitar los procedimientos conciliatorios y sumariales respecto de hechos de incidencia local de su municipio.

claro que se debe recurrir al juez de primera instancia en lo civil y comercial a los efectos de obtener alguna de las medidas enumeradas en el Capítulo XIV de la Ley. La vía para ello es el proceso de conocimiento ordinario, lo cual se encuentra lejos de ser un procedimiento ideal, de acuerdo con respetada doctrina nacional³⁴.

Es importante no confundir la normativa del Capítulo XIV, que regula facultades jurisdiccionales, con las *sanciones por infracción a la Ley* que pueden ser aplicadas administrativamente por la Autoridad de Aplicación, previo sumario administrativo y en virtud a la normativa del SNIPC.

Así mismo, queda claro que los reclamos por daños y perjuicios solamente pueden ser realizados por los afectados.

Entendemos que una Asociación de Consumidores debidamente constituida puede iniciar acciones judiciales a los efectos de hacer efectivos o tutelar los derechos de un consumidor individual (o una pluralidad de consumidores debidamente identificados), siempre que los afectados no lo hagan por su cuenta.

Con respecto a las acciones colectivas, sustentadas en la tutela de los intereses difusos, definidos como tales en los artículos 4º inciso i) y 41 de la Ley, PALACIOS FANTILLI expresa que en la forma en que está prevista, la figura de la acción colectiva «es inviable para la protección de los consumidores, puesto que si bien en el Paraguay está contemplada la posibilidad de su ejercicio en la misma Constitución Nacional (artículos 38 –intereses difusos–y 134 –amparo–) y en la Ley de Defensa del Consumidor (Art. 43), no están regulados los mecanismos para hacer eficaces los derechos por medio de acciones, que satisfarían los reclamos en un “plazo razonable”, en forma efectiva y con alcance para todos los que se encuentren afectados por el “bien colectivo tutelado”, posibilitando todo ello el “acceso a la justicia”, largamente anhelado en esta materia y todo ello tiene su impacto en la economía».

³⁴ PALACIOS FANTILLI, Juan Martín; *La protección jurídica de los consumidores en el Paraguay y su impacto en la economía*. Fuente web al 22.Ago.2017 en <http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/civil/Juan-M-Palacios-F-Proteccion-Juridica-Consumidores.pdf>

Por otro lado, podemos citar como un caso exitoso –aunque aislado– de tutela de los intereses de los consumidores en esfera judicial, la reciente acción de amparo instaurada por la Sedeco a los efectos de evitar la vulneración del derecho básico de los consumidores a la *libertad de elección del producto a adquirirse*, en la provisión de Gas Licuado de Petróleo (GLP) mediante la recarga de garrafas³⁵.

Dicha acción de amparo marca un hito histórico, por ser la primera acción judicial instaurada por la Autoridad de Aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario en defensa de los intereses difusos de los consumidores.

VI. Conclusiones.

Antes del reconocimiento constitucional de la tutela de los consumidores, y la posterior promulgación de la LDCU, el principal problema que afrontaban en Paraguay los derechos de los consumidores era la insuficiencia normativa. Una vez salvado ese obstáculo, nos hemos encontrado ante un nuevo desafío, ya que contamos con las normas pero las mismas no son lo suficientemente conocidas.

Nuestro país necesita de Asociaciones de Consumidores que difundan y defiendan los derechos de los consumidores en todos los ámbitos. Así mismo, enfatizamos la necesidad de contar con magistrados que conozcan y apliquen la normativa en la materia, considerando que la actuación de los jueces es trascendental para la vigencia y evolución de una norma y de los derechos que ella consagra.

Creemos que con el aumento de la difusión y el conocimiento sobre los derechos de los consumidores, y la participación de todos los sectores involucrados en la tutela de los mismos, se irá creando un círculo virtuoso que –indefectiblemente– redundará en beneficio de estos derechos que, por reconocimiento expreso del artículo 38 de nuestra Constitución Nacional, influyen en la calidad de vida de la gente.

³⁵ «Cabe decir que en una sociedad donde la complejidad va acrecentándose en una escala cada vez mayor, los comercios que inicialmente se constituían en pequeños emprendimientos, o empresas de carácter unipersonal o familiar, evolucionan en considerables cadenas internacionales. Lo mismo puede decirse respecto de quienes prestan servicios. De esta forma, los consumidores finales de estos servicios o productos se ven claramente en una situación de inferioridad. Es por ello por lo que la protección de este derecho no puede ser tomada a la ligera». Juzgado de 1ª Inst. en lo Civil y Comercial del 16º Turno de la Capital, SD N° 595 del 29.Nov.16 en «Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario c/ Petrobras Paraguay Gas S.R.L. (PETROBRAS) y Corporación Petrolera S.A. (COPESA S.A.) s/ Amparo», por la cual la citada acción de amparo fue acogida favorablemente, y cuya sentencia fue posteriormente confirmada por Ac. y Sent. N° 128 del 19.Dic.2016 del Trib. de Apel. en lo Civ. y Com. 4ta. Sala.

PALABRAS CLAVES: Paraguay, consumidor, derecho, legislación, protección, contratos.

KEY WORDS: Paraguay, consumer, law, rights, legislation, protection, contracts.