



Introducción al Derecho del Consumo



El presente Módulo presenta un conjunto de principios y valores que inspiran esta área de conocimiento, su evolución, el estado actual del debate y los principios constitucionales y legislativos que rigen la materia.

1. La protección de los consumidores en el ordenamiento jurídico argentino

El derecho del consumidor regulado en forma especial por la Ley N° 24240 constituye un **estatuto** protector de los derechos de quienes adquieran o utilicen productos o servicios, destinado a amparar su situación en la cadena de producción-distribución-comercialización-consumo.

Podemos decir que el **sujeto de derechos** que es reconocido en este caso por el ordenamiento jurídico como merecedor de una tutela especial, es el **consumidor**, entendido como toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes - cosas o servicios – como destinatario final de los mismos, es decir, sin intención de volver a introducirlos en el mercado.

El concepto de consumidor ha sido ampliado con la reciente Sanción de la Ley 26.361 que incorpora a la Ley 24240 una visión mas amplia que la protección al consumidor adecuando el texto de la norma a lo previsto en el artículo 42 de la Constitución Nacional que protege al consumidor “en la relación de consumo” concepto más abarcativo que el contrato de consumo.

En efecto la reforma mantiene básicamente la definición de consumidor o usuario: “toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes [...] como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social”, ampliando la incumbencia de la ley: a) A quien no es parte en una relación de consumo, pero “como consecuencia o en ocasión de ella adquiere o utiliza bienes o servicios”; b) “A quien de cualquier manera está expuesto a una relación de consumo”, vale decir, el denominado bystander.

Este estatuto viene a alterar algunas de las reglas generales tradicionales en materia de contratos, afectando principios tales como el de “libertad contractual y autonomía de la voluntad” contemplado en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 1197 del Código Civil que establece: “Las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma”. Los principios enunciados resultan especialmente limitados en aquellos casos en los que el proveedor predispone las condiciones del contrato resultándole imposible al consumidor discutirlos, proponer modificaciones o realizar contraofertas.

La Ley N° 24.240 reconoce como categoría jurídica autónoma al consumo y al consumidor ¹ como sujeto de derechos. La relación del consumidor con la empresa o proveedor es una relación asimétrica, en la que el consumidor o usuario es la parte débil, razón por la cual merece una especial tutela o protección.

¹ Recomendamos ver definiciones en el Glosario, disponible en el Entorno Virtual de Aprendizaje.

2. Antecedentes históricos del derecho del consumo

El tratamiento de las relaciones de consumo como un objeto específico de estudio y regulación normativa especial, empezó a desarrollarse en el mundo jurídico en la década del '60. Hasta aquel momento imperaban ciertas doctrinas que obstaculizaban su emergencia. En este sentido, el individualismo y el principio de no-intervención regían el rol del Estado en las relaciones de consumo, en las que por hipótesis consumidor y empresario se encontraban en igualdad de condiciones.

Estos principios rectores en materia de contratos privados eran coherentes con un contexto en el que en el tráfico comercial, el contrato, resultaba previamente negociado, discutido y acordado en forma detallada. Es por ello que el derecho sólo debía intervenir para asegurar que la voluntad manifestada fuera libre y rodeada de garantías a los contratos celebrados entre particulares.

Como consecuencia de la masividad en la producción y en el consumo, se empezaron a evidenciar situaciones en las que el consumidor era víctima de abusos a raíz de su posición de inferioridad en un mercado que se tornaba complejo y altamente diversificado. Garantías tradicionales como la de los vicios ocultos o el abuso del derecho resultaban insuficientes a fin de brindarle protección.

Por otra parte, la circulación masiva de bienes y servicios trajo aparejada modificaciones en las modalidades de formulación de la oferta y contratación de los mismos. La mayor rapidez en las transacciones promovieron que la oferta fuera lanzada a un número indeterminado de posibles contratantes. A su vez las formas tradicionales de contratación, en materia de contratos de consumo, fueron sustituidas por formas contractuales por adhesión en las que las conversaciones previas entre las partes contratantes y las cláusulas negociadas cedieron su lugar a cláusulas predispuestas por el empresario o proveedor que resultaba la parte más fuerte en la contratación.

La idea de identificar al consumidor como un grupo social definido al que debía brindarse una protección especial ocurrió a nivel mundial en la década del '60. El 15 de marzo de 1962, el presidente John F. Kennedy se dirigió al Congreso de su país ofreciendo su visión acerca de los derechos de los consumidores. Decisivamente reconoció a los consumidores como un grupo económico determinado, al enunciar los siguientes principios básicos:

- el derecho a la protección y seguridad
- el derecho a ser informado
- el derecho a la libre elección
- el derecho de ser escuchado

A mediados de la década del '70 la mayoría de los países desarrollados ya había sancionado leyes y adoptado medidas destinadas a dar tutela a los derechos de este grupo social. En 1972 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa formuló la Carta Europea de Protección al Consumidor luego plasmada en acciones concretas en el Programa Preliminar para una política de protección e información de los consumidores.

En 1977 el Consejo Económico y Social de la ONU encomendó la realización de un relevamiento y estudio de las leyes vigentes en la materia en los distintos países ya que su diversidad y dispersión ocasionaban una gran heterogeneidad en la protección y tratamiento de los consumidores en los países desarrollados. Finalmente, la Asamblea General de la ONU sancionó el 9 de abril de 1985 las Directrices para la Protección del Consumidor que constituyeron un conjunto de objetivos básicos internacionalmente reconocidos como base para la estructuración y el fortalecimiento de las leyes de protección del consumidor.

Posteriormente, surgió una tendencia a incluir la cuestión del consumo sostenible en la temática de la protección del consumidor lo que motivó que el Consejo Económico y Social en 1998 formulara una propuesta para ampliar las Directrices en la dirección de contemplar el desarrollo sustentable. La preocupación se centra



en la racionalización de los hábitos de consumo. En esta nueva etapa se introducen deberes a cargo de los consumidores, ya que el objetivo no es sólo protegerlo de abusos sino preservar el medioambiente a los efectos de asegurar las posibilidades de acceso al consumo para las futuras generaciones de consumidores.

En cuanto al estado actual en la evolución de los derechos del consumidor en el mundo, merece destacarse que esta disciplina jurídica que surgió con un carácter eminentemente represivo, paulatinamente, fue acentuando su función esencialmente preventiva. En consecuencia, comenzó a observarse un cambio de paradigma en la actividad estatal que pasó de estar centrada en la tarea de sancionar, ya fuera en forma administrativa o judicial, las conductas que vulneraran los derechos del consumidor, a la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir las violaciones e incumplimientos, haciendo especial hincapié en la educación al consumidor.

3. La legislación argentina

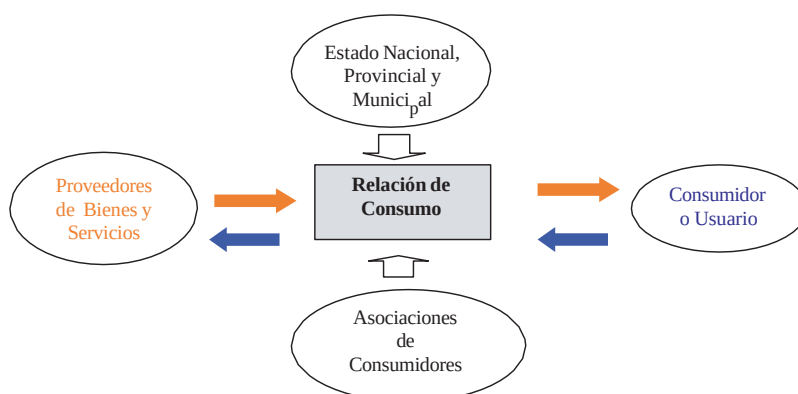
En Argentina, la protección del consumidor se desarrolló a través de disposiciones dispersas incluidas en el Código Civil, el Código Penal, la Ley de Defensa de la Competencia, la Ley de Lealtad Comercial, la Ley de Metrología Legal, el Código Alimentario Argentino y otras normas especiales de protección. Como se puede observar, la protección se hacía de forma indirecta. Finalmente, la concreción de un sistema de defensa del consumidor ocurrió el 22 de septiembre de 1993, con la sanción de la Ley Nº 24.240 de Defensa del Consumidor recientemente reformada por la Ley 26.361.

4. Constitución y protección de los derechos del consumidor

El marco legal que regula la relación de consumo y los derechos y deberes de los actores involucrados en esa relación, se estructura a partir del precepto contenido en el artículo 42 de la Constitución Nacional. La norma constitucional, que seguidamente analizaremos, constituye un verdadero estatuto de derechos y obligaciones que se complementa, básicamente, con la Ley de Defensa del Consumidor Nº 24.240, las normas generales y especiales que resultan aplicables a las relaciones de consumo en particular y las leyes de Defensa de la Competencia y de Lealtad Comercial.

La Constitución Nacional define al conjunto de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, tanto públicos como privados, como un grupo merecedor de derechos con relación al consumo dándole el tratamiento de sujeto de derechos.

En el siguiente esquema presentamos los actores que intervienen en la relación de consumo.



LOS ACTORES INTERVINIENTES EN LA RELACION DE CONSUMO



El artículo 42 de la Constitución Nacional genera para los actores que intervienen en la relación de consumo un conjunto de derechos y deberes:

- a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos;
- a una información adecuada y veraz;
- a la libertad de elección,
- a condiciones de trato equitativo y digno.
- a la educación para el consumo.
- a la defensa de la competencia
- a la calidad y eficiencia de los servicios públicos
- a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios
- a la participación de asociaciones y otros entes de control de los servicios públicos.

Además de los derechos consagrados en el artículo 42, la Constitución Nacional prevé otros principios generales que también resultan aplicables a la protección de los derechos del consumidor:

- Principio de igualdad
- Principio de legalidad
- Principio de defensa

Como señala Hutchinson (2000)² "la idea de igualdad no consiste en una igualdad absoluta, sino relativa, y tampoco en una igualdad de carácter aritmético, sino proporcional a la condición en que cada sujeto se halle frente al bien común susceptible de reparto".

El principio de legalidad, en materia de defensa de los derechos del consumidor, se traduce en la exigencia de que la substanciación de las actuaciones administrativas se realice de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

La garantía de defensa en juicio también es aplicable al proceso que por aplicación de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor desarrollan los organismos administrativos. De esta regla general deriva la garantía del debido proceso y abarca el derecho de quienes resulten sumariados a ser oídos, a ofrecer y producir pruebas y a que las decisiones que los organismos adopten sean fundadas, es decir, que tengan en consideración en forma expresa todas y cada una de las cuestiones propuestas y de los principales argumentos.

La Ley N° 24.240: antecedentes, contenido y objetivos

El 22 de septiembre de 1993, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor. Cabe señalar que la ley rige en todo el territorio nacional desde el 15 de octubre de 1993, fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

2 Bibliografía detallada en el Programa del curso, disponible en el Entorno Virtual de Aprendizaje.

El Poder Ejecutivo Nacional reglamentó la ley mediante el Decreto 1798/94, de fecha 13 de octubre de 1994. En el ámbito nacional las facultades de contralor, vigilancia y juzgamiento respecto del cumplimiento de la Ley Nº 24.240 se encuentran a cargo de la Secretaría de Comercio.

En la República Argentina, hasta la sanción de la ley tutelar del consumidor, su protección se desarrolló a través de diversas disposiciones incluidas en el Código Civil, el Código Penal, la Ley Nº 22.262 de Defensa de la Competencia (actualmente Ley 25.156), la Ley Nº 22.802 de Lealtad Comercial, la Ley 19.511 de Metrología Legal y la Ley Nº 18.284 Código Alimentario Argentino y otras normas regulatorias de actividades específicas contenidas en leyes especiales (turismo, seguro, ahorro previo, etc.).

5. Normativa: consideraciones

En la normativa cabe considerar:

La Ley de Defensa de la Competencia Nº 25.156, cuyo principal objeto es velar por la transparencia de los mercados a través de procedimientos preventivos y sancionatorios. Establece las reglas de juego en que debe desenvolverse la libre competencia.

El objeto de la ley se encuentra definido en el artículo 1º : "Están prohibidos y serán sancionados de conformidad con las normas de la presente ley, los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general. Queda comprendida en este artículo, en tanto se den los supuestos del párrafo anterior, la obtención de ventajas competitivas significativas mediante la infracción declarada por acto administrativo o sentencia firme, de otras normas".

La Ley de Lealtad Comercial Nº 22.802 que contiene institutos tendientes a proteger los intereses de los consumidores y la lealtad en las transacciones como el de identificación de mercaderías y normas regulatorias de la publicidad de bienes o servicios.

La Ley Nº 19.511 de Metrología Legal establece la vigencia de las unidades del Sistema Métrico Legal Argentino –SI.ME.L.A. Este sistema adoptó el Sistema Internacional de Unidades basado en el sistema métrico decimal.

El Código Alimentario Argentino, Ley 18.284 que unifica para todo el país las pautas para la producción, elaboración y circulación de alimentos de consumo humano.

La Ley de Tarjetas de Crédito Nº 25.065 que establece normas que regulan diversos aspectos vinculados con el sistema de Tarjetas de Crédito, Compra y Débito.

6. Las autoridades de aplicación de la ley: Nación y Provincias: Distribución de competencias

De acuerdo a lo normado por el artículo 41 de la Ley Nº 24.240 de Defensa del Consumidor, la actual Secretaría de Comercio es la autoridad nacional de aplicación de la mencionada ley. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los gobiernos provinciales actúan como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, juzgamiento y vigilancia en el cumplimiento de esta ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones.



Como puede observarse la pauta seguida por la ley para la distribución de competencias es que resulta competente para intervenir por presunta infracción a la ley de defensa del consumidor la autoridad de aplicación **de la ley de la jurisdicción en la que haya ocurrido el hecho denunciado o verificado**. Igual criterio contempla el artículo 45 de la ley al establecer que los actos administrativos que dispongan sanciones serán recurribles por ante el tribunal de alzada que corresponda al lugar de comisión del hecho.

De la lectura de las normas citadas precedentemente se desprende que para el tratamiento de denuncias que afecten intereses particulares de los consumidores, es competente la autoridad local de aplicación del lugar de comisión del hecho, es decir, el lugar en el que ocurra el incumplimiento del proveedor de productos o servicios a las obligaciones convenidas con el consumidor o emanadas de la ley. Ello, sin perjuicio de las facultades concurrentes que, por aplicación del artículo 42 tiene la autoridad nacional de aplicación.

Por su parte, son de competencia de la autoridad nacional de aplicación los reclamos o actuaciones de oficio referidos a la comercialización de bienes y prestación de servicios ínter jurisdiccionales cuando del tenor del hecho denunciado u observado surja que pueden verse afectados intereses transindividuales (difusos o colectivos) y plurindividuales (daños masivos), que trasciendan el ámbito de una jurisdicción local.

En el caso de los intereses plurindividuales existe un conjunto de intereses individuales afectados que por ser de iguales características son susceptibles de una sola decisión.

Los intereses transindividuales son aquellos que involucran un bien colectivo. En ellos el titular del interés es el grupo y no un individuo en particular.

En efecto, como señala Lorenzetti (1994), muchos de los perjuicios que se producen en la relación de consumo afectan a categorías o conjuntos de personas (por ej. usuarios de un servicio masivo, los consumidores de una publicidad engañosa, una cláusula abusiva aplicable a una multiplicidad de consumidores).

Sintetizando...

La relación entre la empresa y el proveedor es, como regla general, una relación asimétrica estructural, en la que el consumidor como parte débil merece una especial protección.

El restablecimiento del equilibrio en la relación de consumo funciona como principio rector en materia de defensa del consumidor.

El avance en la evolución del derecho del consumidor incluye el reconocimiento de deberes a cargo de proveedores y consumidores de modo de preservar el medio ambiente, asegurando las posibilidades de acceso al consumo de las futuras generaciones.

Esta disciplina, originariamente de carácter sancionatorio, ha ido centrándose en la función preventiva con especial énfasis en la educación al consumidor.