

## LEY ARGENTINA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

SUMARIO: I. *Antecedentes y estructura de la ley.* II. *Breve análisis del contenido de la ley.* III. *Alcance del veto presidencial.* IV. *Mensaje final.*

El 22 de septiembre de 1993 el Congreso Nacional sancionó la ley número 24.240 de defensa del consumidor. Tal normativa fue promulgada parcialmente por el presidente de la Nación, por medio del decreto número 2089/93, que la vetó en partes importantes. De cualquier modo, entró en vigor a partir de su publicación en el *Boletín Oficial de la Nación*, el 15 de octubre de 1993.

El objeto de este comentario es aportar una breve noticia de los alcances de la ley, que, aun con limitaciones, implica un avance en el importante —y a veces descuidado— ámbito de la protección del consumidor.

### I. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEY

La actual existencia de una normativa específica en materia de protección del consumidor, es el resultado de las vicisitudes parlamentarias de una serie de proyectos que, luego de un difícil proceso de metamorfosis,<sup>1</sup> ofrecen el producto concluido: la ley número 24.240, con las observaciones introducidas por el veto presidencial.

La ley (declarada de orden público) se divide en tres títulos: I) “Normas de protección y defensa de los consumidores”; II) “Autoridad de aplicación, procedimiento y sanciones”; y III) “Disposiciones finales”.

A su vez, cada título contiene diversos capítulos de acuerdo con el siguiente detalle:

a) *Título I* (nueve capítulos): capítulo I) “Disposiciones generales”; II) “Información al consumidor y protección de su salud”; III) “Condiciones de oferta y venta”; IV) “Cosas muebles no consumibles”; V) “De la prestación de los servicios”; VI) “Usuarios de servicios públicos domiciliarios”; VII) “De la venta domiciliaria, por correspondencia y otras”; VIII) “De las

<sup>1</sup> Los antecedentes evidencian una prolongada tramitación legislativa de más de siete años, reconociendo como origen el proyecto de ley presentado en el Senado de la Nación por el senador Luis León (1986). Tal iniciativa recibió diversas modificaciones hasta llegar a la actual ley; para lo cual, los parlamentarios se sirvieron del completo anteproyecto elaborado por los doctores A. Alterini, R. López Cabana y G. Stiglitz.

operaciones de venta de crédito"; IX) "De los términos abusivos y cláusulas eficaces"; y X) "Responsabilidad por daños", que recibió el veto total por el presidente.

b) Título II (cinco capítulos): capítulo XI) "Autoridad de aplicación"; XII) "Procedimiento y sanciones"; XIII) "De las acciones"; XIV) "De las asociaciones de consumidores"; y XV) "Arbitraje".

c) Título III (dos capítulos): capítulo XVI) "Educación al consumidor"; y XVII) "Disposiciones finales".

## II. BREVE ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY

Obviamente, resulta imposible agotar todas las previsiones de la ley en este breve comentario; lo que, además, excedería su propósito. Por ello, sólo enunciaremos en síntesis apretada, algunas de las cuestiones relevantes introducidas por la norma comentada.

a) Alcance de la protección legal. La ley tiene por objeto la defensa de los consumidores o usuarios, es decir, "las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social: a) la adquisición o locación de cosas muebles; b) la prestación de servicios, y c) la adquisición de inmuebles nuevos destinados a vivienda" (artículo 1º). No asumen tal carácter, "quienes adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros", y tampoco quedan comprendidos, "los servicios de profesionales liberales (...), pero sí la publicidad que se haga de su ofrecimiento" (artículo 2º *in fine*).

Por su parte, quedan obligados al cumplimiento de la ley, los proveedores de cosas o servicios; esto es, "las personas físicas o jurídicas, de naturaleza pública o privada que, en forma profesional, aun ocasionalmente, produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios a consumidores o usuarios" (artículo 2º primera parte).

b) Usuarios de servicios públicos domiciliarios. En relación con este tema, se establece que las empresas que presten este tipo de servicios públicos "deben entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de la prestación de los derechos y obligaciones de ambas partes contratantes" (artículo 25º), debiendo otorgar a los usuarios "reciprocidad de trato" (artículo 26º). Se prevé asimismo, que para el supuesto de interrupción o alteración de la prestación del servicio público domiciliario, "se presume que es por causa imputable a la empresa prestadora", la que dispone de un plazo máximo de treinta (30) días para demostrar que no le es imputable (artículo 30º).

c) Venta domiciliaria, por correspondencia y otras. Luego de definir qué se entiende por este tipo de ventas, la ley establece que en tales casos, “el consumidor tiene derecho a revocar la aceptación durante el plazo de cinco (5) días corridos, contados a partir de la fecha en que se entregue la cosa o se celebre el contrato (...) sin responsabilidad alguna” facultad que no puede ser objeto de renuncia ni de dispensa (artículo 34°). Con buen criterio, se proscribe la realización de propuestas al consumidor “sobre una cosa o servicio que no haya sido requerido previamente y que genere un cargo automático en cualquier sistema de débito, que obligue al consumidor a manifestarse por la negativa para que dicho cargo no se efectivice” (artículo 35°).

Con respecto a las operaciones de venta de crédito, se prevé que deberá consignarse “bajo pena de nulidad: el precio de contado, el saldo de deuda, el total de los intereses a pagar, la tasa de interés efectiva anual, la forma de amortización de los intereses”, ectétera (artículo 36°).

d) Términos y cláusulas contractuales abusivos e ineficaces. Con profundo sesgo tuitivo del consumidor, se dispone que —sin perjuicio de la validez del contrato— se tendrán por no convenidas las cláusulas que: desnaturalicen las obligaciones o limiten la responsabilidad por daños, importen renuncia o restricción de los derechos del consumidor o amplíen los derechos de la otra parte, y las que impongan la inversión de la carga probatoria en detrimento del consumidor (artículo 37°); tales términos y cláusulas tampoco podrán estar contenidos en los contratos de adhesión o en formularios (artículo 38°).

e) Autoridad de aplicación, procedimiento, sanciones y prescripción de las acciones. La autoridad de aplicación de la ley analizada es la Secretaría de Industria y Comercio, actuando como autoridades locales los respectivos gobiernos provinciales (los que, a su vez, podrán delegar sus funciones en organismos de su dependencia o en los municipios) y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en los ámbitos respectivos (artículo 41°).

En cuanto al procedimiento, la autoridad de aplicación puede iniciar las actuaciones administrativas de oficio o por denuncia de quien invocare un interés particular o actuare en defensa del interés general de los consumidores. Se levantará acta —previa instancia de conciliación—, consignando el hecho denunciado —o verificado— y la norma presuntamente conculcada. Si se tratare de un acta de inspección, que requiriera comprobación técnica posterior determinante de la infracción, se notificará al presunto responsable la infracción verificada. Luego de los descargos pertinentes y producida la prueba ofrecida —para el caso de haber sido admitida—, se dictará la resolución definitiva dentro del plazo de veinte (20) días hábiles. La ley regula a continuación, el camino recursivo que los infractores pueden seguir para la impugnación de los actos administrativos sancionatorios (artículo 45°).

Se podrán aplicar independiente o conjuntamente, las siguientes sanciones: apercibimiento; multa; decomiso; clausura del establecimiento o suspensión del servicio afectado; suspensión de hasta cinco años en los registros de proveedores del Estado; pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios especiales de que gozare (artículo 47°).

Las acciones y sanciones emergentes de la ley prescribirán en el término de tres (3) años (artículo 50°).

f) Acciones judiciales. Las acciones judiciales corresponderán “al consumidor o usuario afectado o amenazado en sus intereses, a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local y al ministerio público” (artículo 52°).

g) Asociaciones de consumidores. Están legitimados para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores (artículo 55°). Deberán estar autorizadas por la autoridad de aplicación para funcionar como tales (artículo 56°). Además de la posible articulación de acciones para la que están facultadas, la ley prevé que pueden actuar también —en forma conciliatoria y extrajudicial—, procurando lograr el acercamiento entre el consumidor que promueve un reclamo ante ellas y los fabricantes, productores, comerciantes, intermediarios o prestadores de servicios, que presuntamente hayan violado la ley (artículo 58°).

h) Información, protección y educación del consumidor. La ley establece que quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen o presten servicios, deben proporcionar a los consumidores o usuarios, “información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos” (artículo 4°); debiendo suministrarse las cosas o prestarse los servicios en forma tal que, “no presenten peligro alguno para la salud e integridad física de los consumidores o usuarios” (artículo 5°).

Por otra parte, se dispone que incumbe al Estado nacional, provincial y municipal la formulación de planes de educación para el consumo y la formación del consumidor (artículos 60° y 61°).

### III. ALCANCE DEL VETO PRESIDENCIAL

Como se anunciara, la ley comentada fue parcialmente promulgada por el Ejecutivo nacional; ejerciéndose la facultad constitucional del veto sobre una serie de cuestiones, de las cuales —a nuestro juicio—, las más importantes versan sobre la observación a los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 31° del proyecto de ley (que prevenían el supuesto de que una empresa de servicio público domiciliario facturase en un periodo un importe que excediera en un 50 por ciento el promedio de consumo efectivo del usuario en los doce meses inmediatos anteriores, presumiéndose error

en la facturación y estableciendo que el usuario debía abonar únicamente el valor de dicho consumo promedio); y la relativa al artículo 40° (capítulo X del título I) —completamente vetado—, que prescribía que:

si el daño al consumidor resulta del vicio o defecto de la cosa o de la prestación del servicio responderá el productor, el fabricante, el importador, el distribuidor, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o servicio. El transportista responderá por los daños ocasionados a la cosa con motivo o en ocasión del servicio. La responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de las acciones de repetición que corresponda. Sólo se liberará total o parcialmente quien demuestre que la causa del daño le ha sido ajena.

Lamentablemente tales normas fueron observadas, habiendo resultado aconsejable mantenerlas en el cuerpo legal, pues, para el caso de los servicios públicos domiciliarios, en múltiples ocasiones se han cometido abusos en las facturaciones en detrimento de los usuarios, que no cuentan con instrumentos a su alcance para probarlos, debiendo —en obsequio al *solve et repete*— pagar para evitar el corte de servicio. En el supuesto de la responsabilidad por daños —también abortada por el Ejecutivo—, al desechar la solidaridad se produce una involución en el sistema de protección al consumidor, que entraña una contramarcha respecto de los mecanismos establecidos por el derecho comparado (que evidencia mayoritariamente la consagración de la responsabilidad solidaria y objetiva de todos los que intervinieron en la cadena de comercialización).

Se sostiene, no sin razón, que la verdadera causa del veto presidencial debe buscarse en la necesidad oficial de no crear mecanismos que pudieran herir el “modelo económico”. Por ello, se procuró evitar el riesgo cierto de colocar en cabeza de las empresas el peso pecuniario de la reparación; sin interesar demasiado que con tal decisión, se producía nada menos que la fragmentación del sistema de responsabilidad y el traslado del riesgo al consumidor.<sup>2</sup>

#### IV. MENSAJE FINAL

Naturalmente, resulta imposible condensar en breves líneas el contenido de una ley tan compleja e importante como la comentada. De todas formas, el único propósito perseguido al acometer la tarea, era el de suministrar una sucinta noticia sobre sus previsiones.

<sup>2</sup> Cfr. Ghersi, Carlos A., “La ley de defensa de los derechos del consumidor y la fragmentación del sistema de reparación de daños. (Una herramienta de control social)”, *La Ley*, Buenos Aires, Argentina, año LVIII, núm. 70, 1994, p. 1.

Formulada tal advertencia, y como conclusión, debemos consignar que no obstante la promulgación parcial de la ley (mecanismo de dudosa constitucionalidad) y el veto de sustanciales partes de la misma (en especial, lo referido a la solidaridad en el sistema de reparación de los daños ocasionados); estimamos que el dispositivo legal creado constituye —aun cuando perfectible—, un instrumento de suma importancia para la insoslayable tutela jurídica del consumidor, que debe integrarse junto a las normas de los Códigos Civil y de Comercio y a las de las leyes de abastecimiento, lealtad comercial y de defensa de la competencia.

Víctor BAZÁN