

### **Solicitada por el señor Convencional Araoz**

Señor Presidente: quiero referirme a algunos aspectos que considero substanciales, en relación a la protección del consumidor y del usuario, sobre lo que versa la norma constitucional propuesta.

¿Cuál es el bien jurídicamente tutelado? Se trata de la libertad de elección de la persona; del libre albedrío del ciudadano o del habitante, ante las propuestas que, también libremente le formulan los oferentes. Esa tutela jurídica tiene por objeto lograr un trato equitativo y digno entre las partes contratantes, teniendo en cuenta que la producción y comercialización de cosas o servicios, así como la adquisición de esos bienes tiene por objeto la satisfacción de necesidades humanas; o -por lo menos- ese debe ser el objeto. Es importantísimo tener en cuenta que, siempre, la actividad económica es para satisfacer necesidades humanas.

Se ha señalado, oportunamente, la bondad de los mecanismos de mercado en la regulación natural de ciertos aspectos de la economía: ellos ayudan a utilizar mejor los recursos, favorecen el intercambio de productos y -sobre todo- dan primacía a la voluntad y las preferencias de la persona, como lo ha señalado la encíclica *Centesimus Annus*.

Pero, en primer lugar, lo necesario para que esa regulación exista, es que haya mercado. Es decir, que exista una real confrontación de los oferentes ante los demandantes y que esa confrontación sea transparente. Las posiciones de dominio de empresas sobre el mercado, así como los acuerdos interempresarios ocultos, atentan contra la existencia misma del mercado y, consecuentemente, contra la facultad decisoria del adquirente.

Otra disminución o negación de esa facultad de decidir, es la desinformación del adquirente programada por el oferente. Pier Luigi ZAMPETTI, (Justifilósofo italiano, Profesor de Teoría del Estado y autor de libros como “El desafío del 2000”, “La Participación al Poder”, “La Sociedad Participativa”, etc.), afirma con verdad que la facultad de decisión es esencial a la personalidad: el que no puede decidir no es persona, cabalmente; y esa disminución se da tanto por coacción, como por sometimiento o por desinformación.

Hay una tendencia desviada en la vida económica, que es convertir al consumidor en consumista. El consumismo deriva de usar distintos medios para generar consumos que no responden a verdaderas necesidades humanas, sino a técnicas que se emplean para engañar respecto de la aptitud de ciertos objetos para satisfacer necesidades o la creación imaginaria de necesidades a satisfacer, o el ascenso a necesidades de instintos malsanos y búsqueda de placeres circunstanciales.

En estos casos se observa que la economía no sirve a la satisfacción de necesidades, sino que las necesidades se crean para satisfacer un sector de la economía. Se trata de un vicio que el orden jurídico debe corregir o, por lo menos, atenuar sus efectos.

Pues bien: está claro entonces que el bien jurídicamente tutelado es la libertad como condición de la decisión del adquirente de cosas o servicios, así como la dignidad de esos mismos sujetos.

¿Cómo se protegen estos bienes superiores? A través de ciertas funciones estatales y de ciertos derechos específicos que se establecen, cuya titularidad corresponde a consumidores y usuarios.

En primer lugar nos referiremos a la indelegable función estatal, en relación a la protección.

Las Directrices para la Defensa del Consumidor aprobadas por las Naciones Unidas en 1985, requieren de los Gobiernos el desarrollo de políticas de protección del consumidor y la predisposición de infraestructuras adecuadas para aplicarlas (arts. 2 y 4).

Pero es bueno recordar que, antes de esa recomendación, tres Constituciones del mundo ibérico e iberoamericano habían tratado el tema: art. 81 de la Constitución Portuguesa de 1977, el art. 51 de la española de 1978, y el art. 110 de la peruana de 1980.

Luego de ello, a partir de 1986, en nuestro Derecho Constitucional Provincial, lo hicieron las Constituciones de San Juan, Córdoba y Río Negro y, también -en 1988- la Carta Brasileña.

Nuestra legislación no fue ajena a esta corriente y así lo muestra la sanción de la ley 24.240 de defensa del consumidor.

Vale la pena recordar que el texto español de 1978 establece la función de los poderes públicos de:

- a) garantizar la defensa de los consumidores y los usuarios;
- b) proteger la seguridad, salud e intereses económicos mediante procedimientos eficaces;
- c) promover la educación e información;
- d) fomentando las organizaciones de consumidores y usuarios y oyéndolas.

Obsérvese que lo que se garantiza es la defensa; lo que protege mediante procedimientos eficaces es la salud, la seguridad y los intereses; lo que se promueve y fomenta es la organización voluntaria, a la vez que la educación e información y, finalmente, lo que se dispone es que las organizaciones que asumen la representación de intereses difusos, deben ser oídas. Esto es una aplicación del principio de participación, en los procedimientos administrativos.

Pues bien: explicada entonces la razón de ser de la protección del consumidor y vistos los antecedentes de su constitucionalización, hemos de referirnos ahora al contenido jurídico de esta tutela.

Ya hemos dicho que el Estado debe proveer lo conducente a la existencia del mercado, es decir la libre confrontación de oferta y demanda en un ámbito de transparencia. La existencia del mercado es un presupuesto del derecho a tener acceso al mercado, por parte de oferentes y adquirentes.

Es en estas condiciones objetivas, que debe tutelarse el derecho del consumidor a una libre elección sin discriminaciones ni arbitrariedades, en un plano de equidad y respeto a su dignidad como ser humano. Esa libre elección requiere también una adecuada y verídica información.

Es por lo tanto función estatal promover la información veraz y desalentar o reprimir, según los casos, la información engañosa.

Es claro también el papel de la educación del consumidor y del usuario, en el logro de esas condiciones, para que exista un conocimiento generalizado de los derechos y de los intereses, así como de las condiciones objetivas de la formación de los precios y las condiciones económicas de la producción y distribución de bienes.

Corresponderá al legislador ordinario establecer los derechos específicos de los consumidores y usuarios, así como los procedimientos eficaces para hacer valer esos derechos.

Esos derechos no son atributos aislados, sino que tienen vinculación estrecha con el derecho a la vida, a la seguridad, a la salud e integridad física, a un medio ambiente adecuado, a la prevención de daños y a la reparación de los sufridos, a la protección de su patrimonio y a la justicia conmutativa; todos estos, conforman e integran el ordenamiento jurídico que la Constitución reconoce y establece.

Entre esas normas instrumentales cabe destacar, además de procedimientos eficaces para la rápida aceptación de reclamaciones justas y dilucidación de conflictos, la libertad de constituir organizaciones de defensa de los intereses difusos y la oportunidad para que esas organizaciones sean oídas y consultadas en la etapa de formación de las decisiones administrativas.

He de hacer referencia al contenido de algunas leyes que regulan la defensa de los consumidores, en el reciente Derecho comparado, para dar una idea de cómo podrá el legislador ordinario continuar, en su esfera de competencia, el ordenamiento que tendrá base en estas disposiciones constitucionales.

La ley general española para la defensa de consumidores y usuarios, de 1984 establece el derecho a la protección jurídica, administrativa y técnica, en las situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión (art. 2º incs. i-f).

El Código brasileño de 1991 incluye el derecho a la protección de la vida (art. 6º inc. 1º) y a la efectiva prevención de los daños (incs. 6 y 7).

El mismo dispone la protección jurídica de los necesitados, siguiendo el precedente de la ley española, a la vez que reconoce el derecho a la facilitación de la defensa procesal y la tutela de los intereses colectivos y difusos.

La ley venezolana, sancionada en 1992, enuncia también el derecho a la protección de los intereses supraindividuales o difusos (art. 2 inc. 6º).

Tanto el Código brasileño, ya referido, como la ley mejicana de 1993 agregan el reconocimiento del derecho a un trato equitativo y no discriminatorio ni arbitrario, por parte de los proveedores.

Permítaseme detenerme, sin abandonar la brevedad expositiva, en este aspecto de la discriminación y la protección jurídica contra ella.

El Código brasileño de defensa del consumidor, prohíbe expresamente la publicidad que contenga discriminaciones de cualquier naturaleza (art. 37 inc. 2º).

Es que la realidad nos muestra no solamente la existencia de reales discriminaciones en el campo del consumo, como servicios para ricos y servicios para pobres; alimentos para pobres y otros para ricos; condiciones de vida para aborígenes, diferentes de las de otros, etcétera. También nos muestra una jactancia publicitaria de esas diferencias, que afectan la dignidad de las personas desfavorecidas.

Cuando el entonces Coronel Perón promovió y regló el derecho de los trabajadores a vacaciones rentadas y un sueldo anual complementario para facilitar su goce, lo que defendió fue la dignidad de los trabajadores. Y, en general, lo que el Movimiento Peronista promovió desde su creación fue la dignificación de los sectores populares, hasta entonces marginados de ciertos consumos y de la participación en la formulación de decisiones políticas.

La actual legislación española ha explicitado el derecho a la dignidad en el acceso al consumo y con ese fundamento ha dispuesto el análisis de las reclamaciones excluyendo “esperas, permanencias excesivas o circunstancias lesivas para la dignidad de las personas”, Asimismo una ley de 1988 ha declarado ilícita “la publicidad que atente contra la dignidad de la persona”.

Otra cuestión fundamental en la política de defensa del consumidor es la educación para el consumo, que tiene por objeto la incorporación generalizada de conocimientos suficientes para elegir y para neutralizar los riesgos que conlleva el consumo y uso de bienes y servicios, obrando con sentido crítico frente a las presiones de la publicidad.

La citada Directriz de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, se refiere al derecho a la educación del consumidor.

Al requerir sobre los contenidos del derecho a la educación, la Directriz dispone (art. 31) que los gobiernos deben estimular la formulación de programas generales de educación e información del consumidor, teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate.

El objetivo de tales programas debe consistir en capacitar a los consumidores para que sepan discernir, puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios y tengan conciencia de sus derechos y obligaciones.

Al formularse dichos programas, debe prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentren en situación desventajosa, tanto en las zonas rurales como urbanas, incluidos los consumidores de bajos ingresos y aquellos que sean casi o totalmente analfabetos.

En cuanto a la inserción en los planes de educación formal, las Naciones Unidas disponen que la educación del consumidor deba llegar, si procede, a formar parte integrante del programa básico del sistema educativo, de preferencia como componente de asignaturas ya existentes (art. 32).

Respecto a los aspectos de la problemática del consumidor, que los programas de educación e información deben contener, se enuncian, entre otros (art. 33):

- Sanidad, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y adulteración de los alimentos;
- Peligro de los productos;
- Rotulado de productos;
- Legislación, organismos y organizaciones de protección al consumidor;
- Formas de obtener compensación;
- Información sobre pesas y medidas, precios, calidad, disponibilidad de los artículos de primera necesidad y condiciones para el otorgamiento de créditos;
- Medio ambiente y contaminación;

Con relación a la educación informal (fuera del sistema escolar) para el consumo, las Naciones Unidas instan a los gobiernos:

- por un lado, a llegar a los consumidores, incluso rurales y analfabetos, a través de programas de información por medios masivos de comunicación (art. 36);
- por otro lado, para que alienten a las organizaciones de consumidores, medios de comunicación y otros grupos interesados, a ejecutar programas de educación e información, particularmente en beneficio de los grupos de consumidores de bajos ingresos (art. 34);
- finalmente, se impone a los empresarios, el deber de emprender programas objetivos y pertinentes de educación e información al consumidor, o participar en ellos (art. 35).

A través de estas medidas, el derecho de los consumidores a la educación, es formulado privilegiando un enfoque humanista y solidario, por sobre la significación económica de las relaciones. En primer lugar, realzando a la educación como prerrogativa fundamental, y en segundo término, elevando a los sectores más carenciados y necesitados de la población, a través de soluciones protectoras más intensas.

El deber de educar e informar al consumidor sobre sus derechos, se impone directamente a los empresarios, sin perjuicio de recaer sobre el Estado, que a su vez debe delegarlo en los medios de comunicación, organizaciones de consumidores y otros grupos. A estos fines, los gobiernos, deben asimismo organizar o alentar la realización de programas de formación para educadores, profesionales de los medios de comunicación de masas y consejeros del consumidor, a fin de capacitarlos para ejecutar los programas de educación al consumidor (art. 37).

La ley argentina de defensa del consumidor, 24.240, instituye un sistema de educación para el consumo, a la implementación de los derechos reconocidos por la ley.

Los arts. 60 y 61 de la ley 24.240 imponen la formulación de planes generales de educación para el consumo en la enseñanza primaria y media, para orientar a los consumidores desde edad temprana, en pos de su participación en el mercado, comprensión de la información, prevención de riesgos, etc.

También merece consideración especial la protección de la vida, la salud y la integridad psicofísica, la prevención de daños y protección del medio ambiente.

La protección de los atributos esenciales del consumidor, es también objeto, directamente, de otra serie de derechos fundamentales (además de los que hemos denominado “primarios”), ahora sustanciales o de fondo, que le son reconocidos -antes que como sujetos del mercado- como persona humana, derecho a la seguridad, a la vida, a la salud e integridad, protección del medio ambiente y prevención de daños.

La idea de seguridad, es una prolongación, hacia la figura del consumidor, de las prerrogativas consagradas en los distintos ordenamientos constitucionales, que rodean la pretensión vital de garantía de la integridad psicofísica del género humano (desde su vida hasta la salud, incluyendo la salubridad del medio ambiente y la prevención de todo tipo de daños).

La Directriz de las Naciones Unidas reconoce explícitamente como necesidades legítimas de los consumidores, la protección frente a los riesgos para su salud y seguridad (art. 3, inc. a).

También enuncia una serie de recomendaciones dirigidas a la tutela de la “seguridad física” de los consumidores:

- los gobiernos deben adoptar medidas para garantizar que los productos sean inocuos en el uso al que se destinan o normalmente previsibles (art. 9);

- los responsables de introducir los artículos en el mercado, deben velar porque los mismos no pierdan su inocuidad mientras estén a su cuidado, debido a manipulación o almacenamiento inadecuados (art. 10);

- se deben facilitar a los consumidores, instrucciones sobre el uso adecuado de los artículos, e información sobre los riesgos que entraña el uso (art. 10);

- los fabricantes y distribuidores deben notificar sin demora, a las autoridades competentes y al público, la existencia de peligros de que se hayan percatado con posterioridad de la introducción de los productos en el mercado; y los gobiernos deben también garantizar que los consumidores estén debidamente informados sobre esos peligros (art. 11);

- los gobiernos deben adoptar políticas en virtud de las cuales, si se descubre que un producto adolece de un defecto grave o constituye un peligro considerable aún cuando se lo utilice en forma adecuada, los fabricantes y distribuidores deban retirado del mercado (art. 12).

La ley argentina, Nro. 24.240, consagra expresamente el deber de seguridad, para la tutela de la salud del consumidor.

El art. 5, establece que los bienes y servicios deben ser provistos al consumidor de modo que en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para su salud o integridad física.

Respecto de los productos o servicios peligrosos, además del deber de información, el art. 6 impone el deber de comercialización de acuerdo a los mecanismos y normas que garanticen la seguridad de los consumidores.

Por lo demás, la ley habilita la promoción de acciones judiciales preventivas, tendientes a evitar daños al consumidor, cuando sus intereses, resulten amenazados (art. 52).

El Derecho a la vida y la integridad física, también implica la defensa del entorno natural y cultural del hombre, es decir el ambiente humano.

El Código brasileiro de defensa del consumidor al prohibir las publicidades comerciales abusivas (art. 37 inc. 2°), califica como tales, entre otras, a la publicidad que infrinja valores ambientales.

Ya nos hemos referido al valor de la información como requisito de la transparencia del mercado.

El objeto del derecho del consumidor a la información, es el adecuado conocimiento de las condiciones de la operación realizada, de sus derechos y obligaciones consiguientes y esencialmente, de las características de los productos y servicios comercializados. Del cumplimiento de los deberes de información, depende la posibilidad concreta del consumidor, de emplear los productos y servicios con plena seguridad y de modo satisfactorio para sus intereses económicos.

El deber de información para la satisfacción de esta necesidad legítima de los consumidores, incumbe en primer término a los empresarios, tanto en etapa precontractual (verbalmente, mediante la identificación de la mercadería y la publicidad comercial, etc.), como en fase de formalización y ejecución del contrato (deber de corrección). Asimismo compete al Estado, a través de los medios de comunicación y otros instrumentos de divulgación pública, y la información al público, es función propia de las organizaciones de consumidores.

El derecho del consumidor a recibir una información adecuada, que le permita realizar elecciones bien fundadas, ha sido explícitamente consagrado a nivel universal, por las directrices sobre protección del consumidor aprobadas en 1985 por las Naciones Unidas (art. 3 inc. c).

La ley 24.240 impone a los empresarios el deber de suministrar a los consumidores, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los productos o servicios (art. 4).

La ley exige asimismo informaciones especiales, entre otros aspectos, en torno a:

- (A) productos o servicios peligrosos para la salud o integridad del consumidor (art 6);
- (B) productos deficientes, usados o reconstituidos (art. 9);
- (C) presupuestos para servicios de reparación, etc. de bienes (art. 21)
- (D) usuarios de servicios públicos domiciliarios (art. 25).

El patrimonio del consumidor es un bien jurídicamente tutelado. La Constitución vigente lo protege en su art. 17. Pero los constituyentes de 1853 estaban lejos de pensar en la parva de agresiones que la vida actual presenta hacia ese patrimonio.

La calidad de los productos y servicios atañe al interés legítimo del consumidor, en torno a que los mismos sean, de acuerdo a su naturaleza y características, idóneos para satisfacer la finalidad a la que están destinados.

Las Directrices de las Naciones Unidas orientan en este sentido, que las políticas de los gobiernos deben tratar de hacer posible que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos, a través de:

- metas en materia de producción satisfactoria (art. 13);
- la exigencia que los artículos satisfagan los requisitos normales de durabilidad, utilidad y fiabilidad y sean aptos para el fin al que se destinan;
- que el vendedor vele para que estos requisitos se cumplan; y que los mismos recaudos rijan la prestación de servicios (art. 16).

El interés económico del consumidor puede resultar frustrado -antes aún que por deficiencias en la calidad de productos o servicios-, con motivo prácticas informativas, publicitarias o de comercialización agresivas o cláusulas abusivas en los contratos.

Las lesiones patrimoniales al consumidor pueden derivar del empleo de técnicas de comercialización agresivas que restringen su “libertad de contratar” (la decisión sobre la celebración de la operación), o de condiciones generales abusivas en los contratos por adhesión, que afectan su “libertad contractual” (la elección del contenido del negocio en orden a derechos y obligaciones recíprocos). Todas estas situaciones, son el resultado de una posición dominante del empresario, que le permite imponerlas en virtud de la necesidad de los consumidores de acceder a los bienes y servicios ofrecidos, imprescindibles para la vida cotidiana.

Las Directrices de las Naciones Unidas, en el marco de la protección de los intereses económicos de los consumidores, alienta la promoción de la justicia contractual, a través de una serie de mandatos (art. 13 y ss.):

- lealtad de las prácticas comerciales;
- comercialización informática;
- prevención y protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar los intereses económicos de los consumidores;
- protección contra abusos contractuales, como el uso de contratos uniformes que favorecen a una de las partes, la no inclusión de los derechos fundamentales en los contratos, y la imposición de condiciones excesivamente estrictas para la concesión de créditos por parte de los vendedores;
- trato justo a los consumidores en las prácticas de promoción, comercialización y venta.

Finalmente, la protección de los intereses económicos de los consumidores, supone la vigencia efectiva del derecho a la compensación, la reparación de los daños sufridos.

El art. 3 de las Directrices de las Naciones Unidas, enuncia entre las necesidades legítimas de los consumidores, “la posibilidad de compensación efectiva” (inc. e).

Al desenvolver las reglas sobre promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, y en particular, sobre las medidas que permiten a los consumidores obtener compensación, eleva, entre otros, los siguientes mandatos, que atañen al sistema de garantías y responsabilidades:

- los fabricantes y minoristas deben asegurar la disponibilidad adecuada, de un servicio confiable posterior a la venta, y de piezas de repuesto (art.18).

La ley nacional 24.240 avanza más aún sobre el particular, pues impone al Estado el fomento, no sólo del funcionamiento de asociaciones de consumidores, sino, específicamente, de la participación de la comunidad en ellas (art. 60), tratando de ese modo, de perseguir un activismo de la población en defensa de sus intereses y con ello, garantizar el pluralismo y la democracia del movimiento asociativo-consumista argentino.

El derecho de acceso a la solución de conflictos, supone como primera medida, la recepción de asesoramiento y asistencia, la facilitación del acceso a la Justicia y la participación en instancias conciliatorias y en procedimientos judiciales y administrativos rápidos y eficaces.

A través de la vigencia de estos derechos, se fortalece el matiz de efectividad del sistema, mediante la consagración de mecanismos de facilitación de la defensa de los derechos del consumidor, reconocimientos en favor de intereses supraindividuales, procedimientos rápidos y justos, etc.

Las Directrices de las Naciones Unidas, aconsejan que se facilite a los consumidores, información sobre los procedimientos vigentes para solucionar controversias (art. 30), y alientan

también a las empresas, a crear mecanismos voluntarios, como servicios de asesoramiento, que puedan prestar asistencia a los consumidores (art. 29).

El Código brasileiro de defensa del consumidor, impone al poder público, el mantenimiento de una asistencia integral y gratuita para el consumidor carenciado (art. 5, inc. 1).

En cuanto al derecho de los consumidores, de acceso a la efectiva utilización de los mecanismos concretos de solución de conflictos, atañe tanto a la esfera administrativa como judicial.

Muchas gracias.

## 2

### **Solicitada por el señor Convencional Bosio**

Señor Presidente:

Quisiera referirme por separado a estas dos nuevas ramas del derecho comercial, como han sido identificadas por la doctrina, tanto nacional como internacional.

En primer lugar, señor Presidente, quisiera dejar en claro que, como bien dejamos constancia en nuestros proyectos presentados, estamos de acuerdo con la inclusión de normas referentes a la protección del consumidor, no así con la inclusión de normas referentes a la defensa de la competencia.

Respecto del primero de los temas quisiera decir que existen en la actualidad ciertos aspectos del mercado como la publicidad masiva, las nuevas técnicas de marketing, las complicadas operaciones de compraventa, etcétera que provocan una ruptura del equilibrio en las relaciones comerciales existentes entre proveedores y consumidores. Es decir que esta nueva rama del derecho comercial nace de la necesidad de restituir este equilibrio entre el consumidor y el usuario con los proveedores y prestadores de servicios. La libertad de mercado parece ser el eje central de toda economía de mercado, pero a veces esa libertad debe de estar limitada para evitar que los agentes que actúen en el mercado no distorsionen las condiciones de competencia, de forma que existan condiciones de competencias iguales para todos los agentes económicos, y evitar de esta manera provocar una reducción de la libertad del consumidor a la hora de ejercer el derecho de elección. Una política de defensa del consumidor se justifica con el reconocimiento de las insuficiencias existentes en los modelos económicos adoptados, y como instrumento para evitar los efectos negativos que causan sobre los ciudadanos-consumidores.

En los considerandos de nuestros proyectos nos hemos extendido sobre la evolución histórica del derecho a los consumidores, de todas maneras, señor Presidente, considero necesario revisar a simple vista, en primer lugar, el camino señalado por el Derecho Público Provincial, y en este sentido las Constituciones de Catamarca en su artículo 179, la de Córdoba en su artículo 29, la de Jujuy en el artículo 73, Río Negro artículo 30, la de San Juan artículo 69 y la de Tierra del Fuego artículo 22, han avanzado sobre el tema incorporando el derecho de los consumidores en sus textos constitucionales.

También es dable remarcar, como se ha señalado en este recinto, que el Congreso de la Nación ha sancionado la ley 24.240 sobre defensa del Consumidor, que conjuntamente con la ley de lealtad comercial, vienen a cumplimentar el cuadro de defensa del consumidor y del usuario.

Me parece, señor Presidente, que lejos de existir diferencias conceptuales graves, al contrario, hemos llegado en el trabajo en comisión a un consenso lo bastante amplio como para dar



un límite conceptual acorde con el pensamiento de la doctrina tanto nacional como internacional en la materia.

Como sabemos la materia Derecho de los Consumidores, se compone de distintos y variados derechos que defienden y protegen al sujeto consumidor-usuario de distintos aspectos en la relación con el bien en cuestión y su proveedor o prestador. Es decir, por ejemplo, siguiendo los lineamientos de la doctrina europea, podríamos agruparlos en cinco categorías. La primera sería la del derecho a la protección de la salud y la seguridad cuidando que los ya sea, tanto los bienes como los servicios, no presenten peligros para la salud y seguridad del consumidor o el usuario; la segunda la del derecho a la protección de los intereses económicos frente a los abusos de poder por parte del vendedor ejercidos mediante la publicidad engañosa, las cláusulas contractuales, créditos, etcétera; la tercera la constituye el derecho a la reparación de daños, al asesoramiento y asistencia en casos de perjuicios sufridos a causa de productos defectuosos o servicios deficientes, y a la justa reparación de éstos perjuicios mediante procedimientos rápidos, eficaces y pocos costosos; la cuarta categoría de derechos la constituyen los derechos a la información y la educación destinados al consumidor a los efectos de contribuir a una mejor formación de éste; y finalmente el derecho a la representación, es decir el derecho a poder agruparse en organizaciones para la defensa de sus intereses.

También se mencionó en el trabajo en comisión las directrices de mínima contempladas por la Organizaciones de las Naciones Unidas, que dan lugar a los distintos derechos más arriba descritos, es decir la de protección de sus intereses económicos y la de protección a la integridad física.

En fin disquisiciones filosóficas-jurídicas que han desembocado en la presentación del dictamen de mayoría que estamos tratando.

A mi entender, señor Presidente, señores Convencionales, hemos plasmado en el texto la sistemática de lo que la doctrina entiende por derecho al consumidor.

Respecto al segundo de los temas, hemos presentado un proyecto donde proponemos la inclusión expresa de norma alguna referida a la defensa de la competencia, y hemos dado ya en los considerando de la propuesta los motivos basados fundamentalmente en la reciente experiencia extranjera en la materia. Queremos dejar sentado que no estamos proponiendo la no regulación de este ámbito del derecho comercial, el derecho de la competencia, al contrario, creemos que es obligación de un Estado responsable e interesado por su mercado el controlar a los actores que actúan en él. Pero creemos firmemente que esto debe hacerse por medio de leyes, que pueden ser modificadas por el procedimiento ordinario de sanción de las mismas que establece el derecho constitucional. No así una norma de rango constitucional, que sabemos requiere un proceso especialísimo para su reforma. Es decir, sostenemos que estamos ante un aspecto demasiado dinámico de la economía donde las normas que regulan la materia cambian en periodos muy breves. En los últimos años los mercados de bienes y servicios han experimentado cambios notables en la dinámica estructura de su funcionamiento. Por un lado el proceso de globalización e internacionalización de la economía ha avanzado vertiginosamente imponiendo nuevas conductas y reglas de juego a los agentes económicos. Por el otro, los avances a nivel de las tecnologías de producto y de proceso han modificado las ideas tradicionales respecto del modo en que se producen los bienes. Como correlato de esto podemos afirmar que el comercio mundial se ha expandido vigorosamente, a punto tal que hoy se puede afirmar que existe un mercado mundial único y las fronteras nacionales son fundamentalmente puntos de referencia alrededor de los cuales se organiza la enorme maquinaria de la economía internacional. De la mano de estos cambios la noción preexistente acerca del modo de analizar las estructuras de mercado está siendo revisada. En el pasado la tendencia era penalizar y desarticular el dominio exclusivo sobre un mercado por parte de

un agente económico, ahora el centro de atención está en apreciar si dicho agente es competitivo a nivel internacional, y es este último aspecto el que define la existencia o no de una situación de competencia. En definitiva afirmamos con parte de la doctrina económica moderna que el mundo contemporáneo se caracteriza por la multiplicidad de estructuras monopólicas respecto de cada mercado nacional, que dejan de serlo tan pronto se pone en marcha la dinámica del comercio internacional. Tanto es así que la moderna teoría del comercio internacional, vuelve sobre la justificación de la protección transitoria de la producción nacional con el propósito de que ésta alcance dimensiones suficientes para una escala eficiente de producción que le permita competir abiertamente con el mundo externo.

Señor Presidente, señores Convencionales, lo que sostenemos es que el derecho de la competencia y por lógica consecuencia el concepto de defensa de la competencia reconoce una trayectoria cambiante, lo que torna peligroso estatuir normas con cierto carácter permanente, con procedimientos de reforma sujetos a requisitos especialísimo, como lo son las normas del derecho constitucional. Prueba de esto lo constituye el derecho norteamericano, que ha estado sujeto a permanentes reformas, incorporaciones y modificaciones a lo largo de los años. En la Comunidad Económica Europea ha sucedido algo similar. A la par de la evolución vía Reglamentos, el Tribunal de las Comunidades ha evolucionado en la materia y ha cambiado sus criterios año tras año. Finalmente el fenómeno denominado de aplicación extraterritorial del derecho de la competencia enfrenta a esta rama del derecho comercial con el problema de la globalización de los mercados. La concesión nacional del aprovechamiento de un mercado imperfecto a las empresas como prerequisite para su competitividad internacional es la mejor prueba de este nuevo fenómeno.

Para finalizar señor Presidente, considero que debe existir una legislación específica que atienda al problema de las distorsiones del mercado con la suficiente capacidad de adaptación y flexibilidad, como para permitir reacomodamiento legislativos acorde con el dinamismo de la economía. Gracias señor Presidente.

### 3

#### **Solicitada por el señor Convencional Estevez Boero**

La tendencia hacia la liberación de los mercados obliga a reemplazar la estrategia de intervención directa del Estado por una regulación donde los temas tales como competencia y defensa del consumidor, medio ambiente y similares, resultan claves.

La necesidad de la protección jurídica del consumidor y usuario constituye un tema que en la actualidad preocupa a todos los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Es así como las Naciones Unidas, a través de la Resolución 39/248 del 16 de abril de 1985, partiendo del presupuesto de que los consumidores se encuentran en situaciones de verdaderos desequilibrios desde el punto de vista económico, educativo, y de poder adquisitivo, propugna el reconocimiento expreso de los derechos esenciales que nos permitimos incluir en el texto proyectado frente a la inminente reforma de nuestra Constitución Nacional.

La reiteración y la intensidad de los abusos comprobados en la producción-venta de los productos de uso y consumo de masa, con la increíble serie de daños verificados que inclusive sobrepasan la esfera individual, en muchos casos, hasta tomar proporciones catastróficas, no deja lugar a dudas sobre la necesaria regulación de esta materia.

Fabio K. Comparto, en un estudio pionero sobre el tema entre nosotros, entiende que consumidores son quienes no disponen de control sobre los bienes de producción y, por consiguiente, deben someterse al poder de los titulares de estos.

Antes del surgimiento de la legislación sobre derechos del consumidor se fue desarrollando una legislación orientada a defender la competencia, evolución que tuvo especial importancia en los Estados Unidos bajo la forma de normas antimonopólicas o antitrust. En suma, las leyes de defensa de la competencia surgieron no para proteger al “mercado”, sino para proteger al destinatario último de la actividad económica: el consumidor.

Como dijera Charles Gide, el único que tiene carácter universal es el consumidor; no los demás agentes que intervienen en el proceso económico. Se produce precisamente para consumir; el sentido finalista de la actividad económica consiste en satisfacer necesidades humanas. Y porque esas necesidades son universales es que se justifica que el Estado brinde protección al consumidor, que es, por otra parte, el más débil de cuantos actúan en el ámbito económico.

La soberanía del consumidor, como la pretende la economía de mercado, es una falacia.

Las llaves maestras del mercado se encuentran en poder de las grandes empresas, y sobre todo de las organizaciones monopólicas u oligopólicas. El consumidor no decide lo que se debe producir ni queda protegido con la rivalidad que espolea a las empresas. Las formulas liberales abogan mucho por el consumidor e idealizan su participación en el funcionamiento del mercado, y aunque se oponen a los monopolios porque son la contracara de la libre competencia, en verdad no se conmueven ante la agresiva presencia de las corporaciones que dominan el mercado, controlan la oferta, imponen precios y sojuzgan al consumidor con una estructura funcional monopólicas o de formas semejantes, como ocurre en el caso de los oligopolios.

El consumidor no tiene soberanía alguna en el mercado y sufre muchas penurias con los precios que debe pagar. Las sufre también en su condición de trabajador o jubilado por lo reducido de sus haberes, así como en su condición de contribuyente y usuario por la enorme traslación de impuestos, tarifas de servicios públicos y otras cargas que en conjunto debe soportar por la vía de los precios, además de las que inciden directamente sobre él. Todo por obra de la libertad económica y su mano invisible.

Hemos recordado que en algunas Constituciones tratan específicamente el tema relativo a la defensa del consumidor y usuario, que es relativamente nuevo en el ámbito del derecho constitucional.

Así ocurre en la Constitución de Brasil del 5 de octubre de 1988, la Constitución alemana de 1939, la Constitución de Portugal de 1976, la Constitución de Perú de 1981 y Constitución española de 1978, que constituye un hito importante en el constitucionalismo del derecho del consumidor. Hoy la Argentina se pone a la altura de lo que significa una legislación en esta materia en América y en el resto del mundo.

El despacho que se aprueba y que en líneas generales compartimos, constituye un significativo avance, especialmente al dar sanción constitucional a la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor, no obstante queremos dejar expuestas algunas consideraciones.

En el último apartado de nuestro proyecto (expte. 179 - 9 junio 1994) se establece una fórmula que reprime “toda forma de abuso del poder económico” al igual que las “concentraciones de capital que obstaculicen el desarrollo de la economía o tiendan a dominar mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios”. El despacho de la mayoría si bien incorpora la defensa de la competencia, no abarca integralmente esta problemática como lo exponemos en nuestra propuesta, ya que este concepto se orienta hacia el plano macroeconómico, haciendo referencia al conjuntos de normas que intentan evitar las prácticas empresariales dirigidas a deformar el funcionamiento de los mercados, tales como monopolios, oligopolios, cartels, etc.

Monopolio significa, estrictamente, único vendedor. El monopolista tiende a fijar el precio de manera de obtener el mayor beneficio o “ingreso de monopolio”. Este ingreso de monopolio constituye una exacción a los consumidores, Precisamente, “la objeción de los consumidores a pagar esta exacción es la base sobre la que descansa el sentimiento popular contra el monopolio”.

Lo expuesto subraya que la calidad de bienes y servicios es un componente de lo que se entiende como parte de la calidad de vida; y tenerla en cuenta es reconocer que la sensibilidad humana establece una escala de valores que, incluso, se proyecta sobre lo cualitativo en lo físico y en lo espiritual.

Se debe tener conciencia de ello para modificar en lo que fuera posible el efecto despiadado de la competencia en el mercado de bienes y servicios. Recuérdese que la libre competencia tiene un objeto: eliminar a los competidores y cuando esto se logra con plenitud el efecto es barrer con el mercado de competencia, imponiéndose el monopolio y el oligopolio, en perjuicio del grupo social de consumidores y usuarios. Las normas impuestas en las comunidades organizadas apuntan a reducir la posibilidad de que se materialice ese perjuicio.

Quiero también resaltar, compartiendo la opinión de los Convencionales Cullen y Barcesat, la necesidad que el despacho contemple “el acceso al consumo” atento a que es lo prioritario a preservar cuando hablamos de los derechos del consumidor, pues sin duda constituye un atentado a la dignidad de la persona humana la desposesión respecto del consumo de bienes y servicios. Sr. Presidente, el Estado, como tutor del bien común, debe intervenir para asegurar la protección de la población en general -toda ella es consumidora-, pues existe un grave interés público comprometido. De ahí nuestra insistencia en el reconocimiento constitucional del “acceso al consumo” y la obligación del Estado de garantizar este derecho.

Compartimos la decisión de la mayoría, quien recepta también la opinión de otros convencionales en cuanto a la “información adecuada”, tenga el complemento de “veraz”. No cabe duda que no es suficiente que la información sea adecuada sino que tiene que ser cierta, no distorsionada ni engañosa para garantizar la libre elección del consumidor o el usuario.

En cuanto a los aspectos operativos, tendiente a que el derecho al consumo o los derechos de defensa al consumidor y usuario no se constituyen en meras expresiones de deseos, es que se necesita la correspondiente garantía para proteger esos derechos.

En el último apartado del despacho de la mayoría se hace referencia a “procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos...”

El análisis comparado de los procedimientos vigentes en los distintos Estados, permite afirmar que las tentativas de mejora de la solución de los litigios individuales han seguido distintas vías. a) simplificación de los procedimientos judiciales, especialmente aplicables a los litigios de pequeña cuantía; b) creación de procedimientos extrajudiciales -conciliación, mediación, arbitraje- dedicados específicamente a los litigios en materia de consumo.

Siguiendo al antecedente de otros países, como la Ley francesa 92/60 del 18/1/92 que posibilita a las organizaciones de consumidores actuar en nombre de los consumidores que hayan sufrido perjuicios individuales; el proyecto en tratamiento contempla la participación consultiva de las asociaciones de consumidores y usuarios en sus organismos de control, lo que entendemos que constituye un verdadero avance.

Además la introducción de una noción de interés colectivo en las legislaciones nacionales, también tiene su adecuación para los intereses de los consumidores. Así la incorporación de la acción de amparo en nuestra Constitución, que prevé la utilización procesal rápida y expeditiva para proteger algunos derechos como por ejemplo la protección del medio ambiente, contempla también el derecho de los consumidores en su texto, posibilitando que “los “afectados”, las asociaciones

reconocidas o el “defensor del pueblo” que también incorporó nuestra Constitución, estén legitimados para intervenir en la defensa de los mismos.

Entiendo, Sr. Presidente, que tal lo manifestara el miembro informante de la Comisión, este despacho tiene coincidencias generalizadas, y por supuesto también de nuestro bloque.

Sr. Presidente, para terminar, quiero manifestar que los países desarrollados han concebido la alta calidad de la vida en términos de opulencia, para avanzar hacia la oferta de lo placentero, lo suntuario y hasta lo exótico. Se concibe al alto nivel de vida no en términos de satisfacción de las necesidades básicas para todos, sino en términos de comodidad y hasta lujo para algunos. Esta concepción de la economía de mercado, con su desmedida apetencia para ampliar el mercado de consumidores y usuarios, sin frenos ni barreras, y al cualquier costo, vulnera el real progreso humano. La calidad de bienes y servicios es un componente del progreso humano, y esta Constitución al sancionar la protección de consumidores y usuarios marca un especial reconocimiento al mismo.

#### 4

### **Solicitada por el señor Convencional Fonzalida**

Muy brevemente, señor Presidente, voy a fundamentar y adherir al proyecto de la mayoría sobre defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.

Con este proyecto buscamos defender a los usuarios y consumidores de las posibles prácticas abusivas a que muchas veces son sometidos por los prestadores de servicios públicos o fabricantes de productos elaborados, pero siempre teniendo en cuenta el principio fundamental de subsidiariedad, solidaridad y competencia de los mercados.

Creemos necesario consagrar en la Constitución Nacional, el derecho del ciudadano a defender el consumo de productos masivos, pudiendo agruparse para ello, defendiendo sus intereses, sin interferir en el libre juego de la oferta y la demanda, bien supremo, sustentado equitativamente por el Partido Justicialista y el Gobierno presidido por el Compañero Carlos Saúl Menem.

Una economía abierta, señor Presidente, requiere de la libre competencia, pero libre competencia no significa ausencia total del Estado, éste debe desregular la actividad mercantil, pero a veces es necesario protegerla, con el objeto de lograr una verdadera competencia, siempre beneficiando al usuario y al consumidor de posibles fallas e imperfecciones del mercado, garantizando la libre iniciativa privada, en defensa de la productividad, de la competencia y de la equitativa distribución de la renta; orientando la legislación hacia una política de producción y pleno empleo de acuerdo con las exigencias de la economía general, aplicando una planificación acorde a los principios enunciados.

Decíamos, señor Presidente, que el Estado debe asegurar a la población el derecho a abastecerse de bienes y servicios dentro de condiciones transparentes y competitivas, aceptando y fomentando la participación de los usuarios y consumidores, en resguardo del logro de estos derechos. Pero debe realizarse en un marco restrictivo, como es el que caracteriza a los países en vía de desarrollo; la problemática no puede ser abordada solamente bajo el ángulo de la equidad, sino también teniendo en cuenta que el crecimiento autosustentable constituye una condición insoslayable de cualquier legislación de mediano y largo plazo.

La convertibilidad, la desregulación, las privatizaciones y la apertura, de efectos estimulantes para el conjunto de la economía han provocado -no obstante haber sacado al País de la postración en que se encontraba- perturbaciones importantes en los precios relativos de los bienes de producción regional, afectando seriamente la rentabilidad de las empresas y los niveles de la actividad en muchas provincias. El problema, señor Presidente, reside en que no existe capacidad endógena de reestructuración cuando las modificaciones del marco regulatorio han disminuido o eliminado la capacidad competitiva y la posibilidad de acumulación de las empresas. Por eso, señor Presidente, es necesario una legislación moderada, que asegure la lealtad comercial, defendiendo al usuario y al consumidor, pero tratando de no frenar el desarrollo y la libre competencia de los productos, en una economía popular de mercado.

Por otra parte, señor Presidente, el mundo va aceleradamente hacia la universalización general, en especial la unificación legislativa y económica, hoy podemos hablar del MERCOSUR, mañana de América y las generaciones venideras encontrarán un universo más justo, armónico y equitativo.

Para entrar a ellos, en lo que hace a la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor, debemos, aprobando el dictamen de la mayoría, dictar leyes que defiendan la competencia y al hombre en su necesidad de abastecerse de bienes y servicio en condiciones competitivas y transparentes. Leyes, señor Presidente, que no coarten las posibilidades de producir y comercializar, pensando en los futuros desarrollos universales que la tecnología impondrá en todo el mundo. Por la gran diversidad de los servicios y bienes de consumo, no podemos, en aras de defender los derechos individuales, coartar estas posibilidades y alternativas futuras.

La legislación debe contemplar también la evolución industrial, no amparando la posible mala fe en la competencia ni permitiendo los lobbies de unos en detrimentos de otros; ni mucho menos descuidar el control de calidad y la lealtad comercial.

En el proyecto, se contempla la posibilidad de asociarse para defender los derechos, es una necesidad irrenunciable que tienen los usuarios y consumidores y es voluntad expresa del Partido Justicialista que así sea, porque el reconocimiento de los procedimientos de democracia semidirecta, no son solamente para el plano político, también lo son en lo social, como una forma más de participación del individuo y de la sociedad.

Gracias, señor Presidente.

### **Solicitada por el señor Convencional Irigoyen**

#### **ANTEPROYECTO DE DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

Por Gabriel A. Stiglitz

(II Congreso Argentino de Derecho del Consumidor

– Rosario, mayo de 1994 comisión N° 5)

#### **(I) LA NORMA PROPUESTA.**

“El Estado garantiza a todos los habitantes de la Nación, el acceso al consumo de bienes y servicios, en condiciones de trato equitativo, dignidad y libertad de elección, y la defensa contra situaciones de inferioridad, discriminación y arbitrariedad en el mercado.

Los consumidores y usuarios gozan asimismo de los derechos a la seguridad y calidad, educación e información, a la protección de sus intereses económicos, a la organización, participación y acceso a procedimientos eficaces para la prevención de daños y solución de conflictos”.

## (II) FUNDAMENTOS

### 1. LOS DERECHOS ESENCIALES DEL CONSUMIDOR.

El reconocimiento normativo de un cuerpo de derechos fundamentales de los consumidores y usuarios, representa un estadio significativo de la evolución del Derecho del Consumidor, que opera como sustento del actual sistema de normas, instituciones y procedimientos. (*Antonio Benjamín, “El derecho del consumidor”, ob. cit., pág. 5*)

La importancia de la consagración de una declaración de derechos, aunque en principio meramente programática, adquiere considerable relieve:

(a) mediante ellos, se establecen las finalidades a perseguir por un sistema político-jurídico de protección a los consumidores;

(b) son derechos que han de servir como base, fundamento o marco de referencia teleológico, a las actuaciones de los poderes públicos; (*R. Bercovitz – J. Salas (coordinadores), “Comentarios a la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios”, ed. Civitas, Madrid, 1992, pág. 48 y ss.*);

(c) desde el punto de vista hermenéutico, conforman también un punto de sustento para las decisiones sobre interpretación y aplicación del sistema normativo que las desenvuelve.

La enunciación de los derechos básicos de los consumidores, ha seguido en los diferentes instrumentos que los formularon, parámetros similares, distinguiéndose nítidamente aquellos que tienden a la satisfacción de intereses de naturaleza sustancial (derechos a la seguridad, derechos económicos, etc.), respecto a los derechos operativos, que tienden a garantizar la posibilidad de hacer valer los primeros (derecho a la organización, a la representación, etc.).

Los primeros, persiguen un propósito que satisface directamente los intereses de los consumidores (la salud, el patrimonio, etc.). Los segundos, constituyen medios de implementación para la consecución de aquellos fines.

El recordado Mensaje del Presidente Kennedy, se refería a los derechos a la seguridad, a ser informado, a elegir y a ser oído.

Las Declaraciones originarias del derecho comunitario europeo (Consejo de Europa, 1973 y Comunidad Económica, 1975), enunciaban los derechos a la protección de la salud y a la seguridad, resarcimiento de los daños, tutela de los intereses económicos, a la educación, organización e información, a la expresión, consulta y participación, al asesoramiento y asistencia y a la representación.

Las Directrices para la protección del consumidor, de las Naciones Unidas (1985), enumeran (art. 3):

- (a) la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad;
- (b) la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;
- (c) el acceso de los consumidores a una información adecuada, que les permita hacer elecciones bien fundadas, conforme a los deseos y necesidades de cada cual;
- (d) la educación del consumidor;
- (e) la posibilidad de compensación efectiva al consumidor;

(f) la libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones, de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten.

Las leyes más modernas del mundo sobre defensa del consumidor, siguen en general, los lineamientos de las declaraciones tradicionales, pero también aportan interesantes novedades en el ámbito de la enunciación de los derechos básicos de los consumidores.

Específicamente, la ley general española para la defensa de los consumidores y usuarios (1984), añade a los enunciados clásicos, el derecho a la protección jurídica, administrativa y técnica, en las situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión (art. segundo, inc. 1-f.).

El Código brasilero de defensa del consumidor (1991), aporta la consagración explícita del derecho a la protección de la vida (art. 6 inc. 1) y a la efectiva prevención de daños (inc. 6 y 7). Recoge la referencia de la ley española a la protección de los necesitados (inc. 7 in fine) y en materia de acceso a la Justicia, reconoce el derecho a la facilitación de la defensa de los derechos de los consumidores y la tutela de los intereses colectivos y difusos (inc.7 y 8).

La ley ecuatoriana de defensa del consumidor, reconoce el derecho a la vida y a la prevención (art. 4 inc. b.), a obtener precios justos (inc. c.) (*El Decreto legislativo peruano nro. 716 sobre protección al consumidor, se refiere a la otra cara del problema central y primario, del acceso al consumo, reconociendo el derecho de acceder a una variedad de productos y servicios (art. 5 inc. d.)*) y a procedimientos justos y rápidos en caso de reclamos (inc. f.).

La nueva ley venezolana de protección al consumidor (1992), sigue la previsión del Código brasilero, enunciando el derecho a la protección de los intereses supraindividuales o difusos (art. 2 inc. 6).

El Proyecto de ley de Costa Rica, sobre promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (1992), agrega como nuevos contenidos, entre los “derechos fundamentales e irrenunciables del consumidor”, la protección del medio ambiente (art. 29 inc. a.), el derecho a recibir apoyo del Estado para la formación de grupos (inc. g.), y adopta el precedente del Código brasilero amparando expresamente el derecho a la prevención de daños (inc. f.).

La nueva ley mexicana de los derechos de los consumidores (1993), introduce como aporte, el reconocimiento del derecho a un trato equitativo y no discriminatorio ni arbitrario por parte de los proveedores (art. 4 inc. c.).

Todos estos nuevos aportes (y otros provenientes de tantas modernas normas que afloraron en la última década dentro y fuera de Ibero-latinoamérica), permiten descubrir una notable ampliación del marco de referencia, constituido por el elenco de los derechos básicos de los consumidores, que hoy excede considerablemente los parámetros ya tradicionales, formulados por el Derecho del consumidor en sus originarias declaraciones de derechos.

La cuestión no es meramente académica, pues esa ampliación de los derechos reconocidos, ha de redundar, en la evolución del Derecho del Consumidor, en la consagración de mayores soluciones y más eficaces.

Primordialmente, los nuevos desarrollos apuntan a extender el reconocimiento de derechos en una serie de direcciones, todas tendientes a fortalecer el sistema de protección:

(a) Se plantea como cuestión primaria, el propio derecho de acceso al consumo, sin el cual, las sucesivas garantías devienen ilusorias, pues determinados sectores de consumidores resultarían lisa y llanamente marginados del mercado. La cuestión atañe a la vigencia de una real y efectiva libertad de elección, basada en precios justos y variedad de productos y servicios (libre competencia y abastecimiento), y eliminación de políticas económicas que excluyan a determinados sectores de la población del acceso al consumo (*Las directrices de las Naciones Unidas para la protección del*



*consumidor (1985) señalan expresamente que las políticas de los gobiernos deben garantizar que las medidas de protección al consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población (art. 4).)*

El derecho de acceso al consumo, supone el derecho a un acceso digno y equitativo, sin menoscabo de los atributos esenciales del consumidor como ser humano, libre de tratos discriminatorios o arbitrarios por parte de los empresarios.

(b) En la misma línea y específicamente, se incorpora el derecho a una protección especial (soluciones específicas), en favor de los consumidores carenciados y necesitados y de los que sufren situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión.

(c) La consagración de este nuevo cúmulo de derechos básicos de los consumidores, queda formulada de modo tal que el sujeto pasivo de las obligaciones consiguientes, no es ya sólo el empresario, proveedor de bienes y servicios, sino también, directamente, el Estado, garante de la efectiva satisfacción de los intereses del consumidor. Deber de formular políticas de protección y establecer infraestructuras para aplicarlas (Directrices de las Naciones Unidas, arts. 2 y 4), deber de fomentar la constitución y funcionamiento de grupos de consumidores, etc.

(d) La declaración de derechos sustanciales adopta una dirección eminentemente preventiva. Se consagra el derecho a la prevención, comenzando por la vida, y abarcando incluso al medio ambiente.

(e) Se fortalece el matiz de efectividad del sistema, a través de la consagración del derecho de acceso a la Justicia en condiciones de facilitación de la defensa de los derechos del consumidor, reconocimientos en favor de intereses supraindividuales, procedimientos rápidos y justos, etc.-

La intención de lo expuesto es resaltar brevemente, una suerte de evolución desplegada - esencialmente en la última década-, en las declaraciones de derechos de los consumidores. Evolución que consiste en sumar a los derechos básicos tradicionalmente reconocidos, otros de igual jerarquía, modernamente incorporados. Y que conduren al Derecho del consumidor, nacido por esencia con vocación humanista y solidaria, todavía hacia un perfil de mayor sensibilidad social y al mismo tiempo, en búsqueda de creciente efectividad para el sistema de protección.

Sobre esas bases, podemos formular una ordenación del sistema de derechos de los consumidores en su concepción actual:

(I) Inicialmente, se elevan una serie de derechos fundamentales de carácter primario, que encuentran en relación con el propio posicionamiento del consumidor como sujeto activo del mercado: el derecho de acceso al consumo, libertad de elección, sin discriminaciones ni arbitrariedades, trato equitativo y respeto a la dignidad del consumidor como ser humano. Asimismo, el derecho a la educación para el consumo, pues la posibilidad de tener efectivamente conocimiento de los derechos, es el primero de los derechos, sin el cual, la vigencia real de los demás, es impensable.

Se trata de derechos cuya garantía depende directamente del cumplimiento de los deberes y funciones irrenunciables del Estado (*Garantizar la enseñanza y difusión pública, la libre competencia, el abastecimiento, precios justos y variedad de productos y servicios en el mercado.*) Estos derechos primarios fundamentales, ponen de relieve al Derecho del Consumidor, en su finalidad de protección de la persona humana, de los derechos del hombre. Se trata -es cierto- de un nuevo enfoque del moderno Derecho Económico, pero persigue, a través de la regulación del mercado de consumo, objetivos primordialmente humanistas y solidarios, por sobre los estrictamente patrimoniales.

(II) En segundo lugar, se ubican los derechos sustanciales de los consumidores: derecho a la seguridad, a la vida, a la salud e integridad, protección del medio ambiente y prevención de daños;

derecho a la información sobre los productos y servicios; derecho a la protección de sus intereses económicos: a la calidad de los productos y servicios, a la justicia contractual y reparación de daños.

La efectivización de estos derechos, sin perjuicio de la incidencia directa de la función estatal (p. ej., control de la inocuidad de productos, etc.), se concreta a través de las soluciones emergentes de las normas de fondo: acciones preventivas, deberes precontractuales de información, normas de control de la publicidad, la comercialización y el contenido del contrato, régimen de garantías y responsabilidades, etc.

(III) Finalmente, surgen los derechos de carácter operativo o instrumental, que no constituyen un fin en sí mismo, pues no tienden a satisfacer directamente un interés del consumidor, sino a dotarlo de mecanismos de implementación que les permitan ejercer efectivamente y hacer valer los derechos sustanciales.

En estas condiciones aparecen, en primer lugar, el derecho a la organización de los consumidores, en grupos o asociaciones para la defensa de sus intereses individuales y colectivos. En segundo lugar, el derecho a participar, individualmente o a través de las organizaciones grupales, en los procesos de decisión de la Administración, relativos a cuestiones que afecten sus intereses (a encontrarse representado y ser consultado en dicho ámbito, a expresarse y ser oído) Finalmente, el derecho de acceso a la solución de conflictos, que supone como primera medida, la recepción de asesoramiento y asistencia, la facilitación del acceso a la Justicia y la participación en instancias conciliatorias y en procedimientos judiciales y administrativos rápidos y eficaces.

El respeto y real vigencia de todos estos derechos instrumentales, depende del cumplimiento de los deberes y funciones irrenunciables del Estado para la protección del consumidor.

El siguiente cuadro pretende sistematizar sinópticamente nuestro enfoque sobre los derechos esenciales de los consumidores:

(I) Derechos primarios fundamentales

(Deberes y funciones del Estado)

(A) Derecho de acceso al consumo.

Libertad de elección.

No discriminación ni arbitrariedad, trato equitativo y dignidad en el acceso al consumo.

(B) Derecho a la educación para el consumo.

(II) Derechos sustanciales

(Soluciones del Derecho de fondo)

(A) Derecho a la seguridad.

Derecho a la vida, salud, integridad, protección del medio ambiente y prevención de daños.

(B) Derecho a la información.

(C) Derecho a la protección de los intereses económicos.

Calidad de productos y servicios.

Justicia contractual y reparación de daños.

(III) Derechos instrumentales

(Mecanismos de implementación)

(A) Derecho a la organización.

(B) Derecho de participación.

Representación, consulta y expresión (ser oído).

(C) Derecho de acceso a la solución de conflictos.

Asesoramiento y asistencia.

Acceso a la Justicia.

## 2. DECLARACIONES DE RANGO CONSTITUCIONAL

La ley argentina 24.240 de defensa del consumidor, omite la enunciación de los derechos esenciales del consumidor.

Por tal motivo se justifica con particular interés, la necesidad de incorporar un reconocimiento expreso en la Constitución Nacional, tal cual lo ha provisto -entre sus contenidos- la ley que declara la necesidad de la reforma.

En cuanto a la redacción de la norma propuesta, se pretende seguir los lineamientos del articulado de nuestra Constitución vigente (arts. 14, 14 bis y conc.), que emplea sucesivamente una serie de fórmulas:

- los derechos de los habitantes de la Nación;
- las garantías otorgadas por el Estado.

En el Derecho comparado, se observa la creciente inclusión de cláusulas constitucionales que garantizan específicamente los derechos de los consumidores.

Para la determinación del contenido de las normas propuestas, empleamos ciertos trazos de aquellas Constituciones extranjeras que se han ocupado del tema, y particularmente, las concepciones sobre los derechos de los consumidores expuestos supra, 1.

Veamos ahora los textos constitucionales comparados que nos sirven de fuente, y luego (infra, 3.) los contenidos de los derechos de los consumidores en función de la concepción adoptada.

La Constitución portuguesa de 1976, señala como actividad prioritaria del Estado la de proteger al consumidor (art. 81).

La Constitución española de 1978, establece en su art. 51, que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo su seguridad, salud e intereses económicos, mediante procedimientos eficaces; promoverán su educación e información; y fomentarán y oirán a sus organizaciones.

La Constitución peruana de 1980 impone al Estado la defensa del interés de los consumidores (art. 110).

La Constitución brasilera de 1988, establece que el inc. XXXII de su art. 5to., al tratar los Derechos y Garantías Fundamentales, que “el Estado promoverá, en forma de ley, la defensa del consumidor”.

También algunas de las más recientes constituciones provinciales argentinas (San Juan, Córdoba y Río Negro), reconocen expresamente los derechos y promoción estatal de la defensa de los consumidores.

## 3. CONTENIDOS DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.

### (I) Derecho de acceso al consumo.

El derecho de acceso mismo al consumo, se plantea como prerrogativa primaria de los consumidores, frente a los empresarios y al propio Estado, pues es menester, previo a todo, que los

Gobiernos garanticen a todos los sectores de la población, su participación en el mercado. De lo contrario, todos los demás derechos y garantías que se reconocieran, devienen ilusorias.

Como hemos señalado, ello significa que, inicialmente, se elevan una serie de derechos fundamentales de carácter primario, que se encuentran en relación con el propio posicionamiento del consumidor como sujeto activo del mercado: el derecho de acceso al consumo, libertad de elección, sin discriminaciones ni arbitrariedades, trato equitativo y respeto a la dignidad del consumidor como ser humano.

(A) Libertad de elección. La vigencia de una real y efectiva libertad de elección, constituye uno de los pilares del sistema de protección del consumidor. Podría a grandes rasgos sostenerse, que un mercado sería totalmente propicio para asegurar el imperativo de la defensa del consumidor, en la medida que se encontrara dotado de tan solo dos elementos:

- libre elección para todos los sectores de la población, y
- calidad de los productos y servicios.

La libre elección, basada en precios justos y variedad de productos y servicios, supone un adecuado funcionamiento de las reglas de libre competencia y abastecimiento, y fundamentalmente, la eliminación de políticas económicas que excluyan a determinados sectores de la población del acceso al consumo.

Las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor (1985) señalan expresamente que las políticas de los gobiernos deben garantizar:

- protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar la posibilidad de los consumidores de elegir en el mercado (art. 13);
- la competencia leal y efectiva, a fin de brindar a los consumidores la posibilidad de elegir productos y servicios dentro del mayor surtido y a los precios más bajos (art. 17);
- que las medidas de protección al consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población (art. 4).

El XII Congreso Mundial de la Organización Internacional de Uniones de Consumidores (IOCU) de 1985, estableció que el acceso de todos al consumo, es la primera reivindicación para los consumidores, reconociendo el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas (*Así lo explica el Informe de IOCU, Regional América Latina, en su publicación "Consumidores y Desarrollo", Santiago de Chile, 1993, nro. 9, pág. 5, añadiendo que "en una sociedad donde aumenta cada vez más el número de pobres, la imposibilidad de miles y miles de personas de acceder a sus necesidades básicas, significa privación y exclusión. Algunos grupos sociales pueden consumir más allá de sus necesidades básicas, mientras que la mayoría de ñla población no puede satisfacerlas"*).

La Regional de IOCU para América Latina añade como reivindicación de los consumidores, que exista una verdadera posibilidad de elegir bienes y servicios, pues el acceso de todos al consumo, también implica igualdad de oportunidades para todos. "La igualdad de oportunidades significa también que todos tengan la posibilidad de acceder a bienes y servicios de calidad similar" (*"Consumidores y Desarrollo", cit., pág. 5, donde se destaca asimismo que en condiciones de privación y exclusión, la calidad de los bienes y servicios no son iguales para todos. "Existen alimentos para los ricos y alimentos para los pobres. Lo mismo se puede decir respecto a la vivienda, los productos farmacéuticos o la vestimenta, por mencionar sólo algunos productos. Esta diferencia cualitativa –agrega el informe– se percibe claramente en los servicios de salud y educación. Estos son de baja calidad para los pobres si se compara con los servicios de los ricos, quienes pueden pagar por una mejor calidad"*).

En el derecho comparado, existen previsiones expresas tendientes a garantizar el acceso al consumo.

La ley ecuatoriana de defensa del consumidor, reconoce el derecho a obtener precios justos (inc. c.)

El Decreto legislativo peruano nro. 716 sobre protección al consumidor, se refiere a la otra cara del problema central y primario, del acceso al consumo, reconociendo el derecho de acceder a una variedad de productos y servicios (art. 5 inc. d.).

La ley argentina de defensa del consumidor, 24.240, no incorpora ningún tipo de contenidos tendientes a amparar el derecho de acceso al consumo y libre elección. Sin perjuicio de ello, la ley especial, 22.262, de defensa de la competencia, incrimina las conductas anticompetitivas; y la ley de abastecimiento, 20.680, garantiza la permanente prestación de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades corrientes de la población (art. 1) y habilita la regulación de precios (art. 4 y conc.).

(B) No discriminación ni arbitrariedad. Un complemento del derecho de acceso al consumo y libertad de elección, está representado por el derecho a no sufrir discriminación ni arbitrariedades en el mercado, reconocido por la nueva ley mexicana de los derechos de los consumidores (1.993), que otorga el derecho a un trato no discriminatorio ni arbitrario por parte de los proveedores (art. 4 inc. c.).

Y el Código Brasileiro de defensa del consumidor, prohíbe, como abusiva, la publicidad que contenga discriminaciones de cualquier naturaleza (art. 37, inc. 2).

En la misma línea y específicamente, se requiere asegurar una protección especial (soluciones específicas), a favor de los consumidores carenciados y necesitados y de los que sufren situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión.

La ley general española para la defensa de los consumidores y usuarios (1984), regula específicamente el derecho a la protección jurídica, administrativa y técnica, en las situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión (art. segundo, inc. 1-f.).

El Código brasileiro de defensa del consumidor (1991), recoge, en la declaración de derechos, la referencia de la ley española a la protección de los necesitados (inc. 7 in fine), e incorpora como objetivos de la política nacional de relaciones de consumo, el mantenimiento de una asistencia integral y gratuita para el consumidor carenciado (art. 5, inc. 1).

Ello revela con elocuencia que la consagración de este derecho de acceso al consumo, en favor de todos los sectores de la población, queda formulado de modo tal que el sujeto pasivo de las obligaciones consiguientes, no es ya sólo el empresario, proveedor de bienes y servicios, sino principalmente, y directamente, el Estado, garante de la efectiva satisfacción de los intereses del consumidor. En ese sentido, las Naciones Unidas (directrices de 1985) imponen el deber de formular políticas enérgicas de protección y establecer infraestructuras adecuadas para aplicarlas en favor de todos los sectores de la población (arts. 2 y 4).

Al regular el sistema de reparación de daños, las directrices establecen que los gobiernos deben establecer medidas para que los consumidores obtengan compensación mediante procedimientos rápidos y poco costosos, teniéndose especialmente en cuenta los consumidores de bajos ingresos (art. 28)

Y en particular en lo atinente a la educación e información a los consumidores, las Naciones Unidas disponen que, al formularse los programas pertinentes, debe prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentren en situación desventajosa, tanto en las zonas rurales como urbanas, incluidos los consumidores de bajos ingresos y aquellos que sean casi o

totalmente analfabetos (art. 31), y particularmente estimula a ponerlos en práctica a través de las organizaciones de consumidores (art. 34) y de los medios masivos de comunicación (art. 36).

(C) Acceso digno y equitativo. El derecho de acceso al consumo, supone finalmente, el derecho a un acceso digno y equitativo, sin menoscabo de los atributos esenciales del consumidor como ser humano, que aparecen afectados no sólo en razón de tratos discriminatorios o arbitrarios por parte de los empresarios, sino también cuando el aprovechamiento importa menoscabar las pretensiones de dignidad y equidad del público.

Se trata de asegurar al consumidor, a través de las herramientas jurídicas de protección, que, al procurar la obtención de los bienes y servicios aptos para la satisfacción de sus necesidades vitales, no se encuentre sometido a sacrificar atribuciones esenciales que hacen a su dignidad como ser humano. (*G. Stiglitz, "El derecho contractual y la protección jurídica del consumidor en América Latina", en "Anuario de Derecho Civil", Madrid, 1991, pág. 1262.*)

La legislación española en la materia, ha recogido reiterada y explícitamente, el derecho del consumidor a la dignidad en el acceso al consumo.

Por una parte, el art. 23 de la ley general de defensa de los consumidores y usuarios, ordena a los Poderes Públicos, entre otras medidas para equilibrar las situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión en que puedan encontrarse los consumidores, el análisis de las reclamaciones y quejas referidas a "esperas, permanencias excesivas o circunstancias lesivas para la dignidad de las personas" (inc. e. - 3.).

Y en otro orden, la ley general de publicidad (1988), prohíbe como ilícita, la publicidad que atente contra la dignidad de la persona (art. 3 inc. a.).

El Código brasileiro contiene también, otras previsiones de sumo interés, en ampara de la dignidad de las personas:

- prohíbe como prácticas abusivas, difundir información despectiva, referida a actos practicados por el consumidor en ejercicio de sus derechos (art. 39 inc. VII);
- prohíbe exponer a ridículo al consumidor moroso, en la cobranza de deudas, o someterlo a coacciones o amenazas (art. 42, primer párrafo).

## (II) Derecho a la educación para el consumo

Añadimos entre las prerrogativas fundamentales del consumidor, el derecho a la educación para el consumo, pues la posibilidad de tener efectivamente conocimiento de los derechos, es el primero de los derechos, sin el cual, la vigencia real de los demás, es impensable. No pasarían de ser, sino el contenido de una declaración meramente formal, carente de aplicación práctica.

La educación para el consumo (tanto formal, desde las escuelas, como informal, a través de medios de difusión y divulgación), es una primera medida necesaria, para lograr la concientización generalizada de la población, sobre la trascendencia de su rol en el mercado, su situación en las relaciones con la empresa, derechos que le asisten y mecanismos para hacerlos valer.

El derecho a la educación del consumidor, persigue la adquisición de conociendo idóneos para actuar fuera de riesgos y peligros en el consumo de productos y servicios, con sentido crítico frente a las técnicas de publicidad y comercialización, atento a las modalidades y condiciones de contratación, e instruido y despierto para efectuar elecciones y afrontar la lucha de las situaciones cotidianas. (*Fourgoux, Mihailov y Jeannin, "Principes et pratique du droit de la consommation" ed. Delmas, Paris, 1979, pág. U-5.*)

El art. 3 inc. d. de la Directriz de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, de 1985, consagra el derecho a la educación del consumidor.

Al regular sobre los contenidos del derecho a la educación, la Directriz dispone (art. 31) que los gobiernos deben estimular la formulación de programas generales de educación e información del consumidor, teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate.

El objetivo de tales programas debe consistir en capacitar a los consumidores para que sepan discernir, puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios y tengan conciencia de sus derechos y obligaciones.

Al formularse dichos programas, debe prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentren en situación desventajosa, tanto en las zonas rurales como urbanas, incluidos los consumidores de bajos ingresos y aquellos que sean casi o totalmente analfabetos.

En cuanto a la inserción en los planes de educación formal las Naciones Unidas disponen que la educación del consumidor debe llegar, si procede, a formar parte integrante del programa básico del sistema educativo, de preferencia como componente de asignaturas ya existentes (art. 32).

Respecto a los aspectos de la problemática del consumidor, que los programas de educación e información deben contener se enuncian, entre otros (art. 33):

- sanidad, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y adulteración de los alimentos;
- peligros de los productos;
- rotulado de productos;
- legislación, organismos y organizaciones de protección al consumidor;
- formas de obtener compensación;
- información sobre pesas y medidas, precios, calidad, disponibilidad de los artículos de primera necesidad y condiciones para el otorgamiento de créditos;
- medio ambiente y contaminación.

Con relación a la educación informal (fuera del sistema escolar) para el consumo, las Naciones Unidas instan a los gobiernos:

- por un lado, a llegar a los consumidores, incluso rurales y analfabetos, a través de programas de información por medios masivos de comunicación (art. 36);
- por otro lado, para que alienten a las organizaciones de consumidores, medios de comunicación y otros grupos interesados, a ejecutar programas de educación e información, particularmente en beneficio de los grupos de consumidores de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas (art. 34);
- finalmente, se impone a los empresarios, el deber de emprender programas objetivos y pertinentes de educación e información al consumidor, o participar en ellos (art. 35).

Una vez más, a través de estas medidas, los derechos de los consumidores (en el caso, la educación) son formulados privilegiando un enfoque humanista y solidario, por sobre la significación económica de las relaciones. En primer lugar, realzando a la educación como prerrogativa fundamental, y en segundo término, elevando a los sectores más carenciados y necesitados de la población, a través de soluciones protectoras más intensas.

Por lo demás, el deber de educar e informar al consumidor sobre sus derechos, se impone directamente a los empresarios, sin perjuicio de recaer sobre el Estado, que a su vez debe delegarlo en los medios de comunicación, organizaciones de consumidores y otros grupos. A estos fines, los gobiernos deben asimismo organizar o alentar la realización de programas de formación para educadores, profesionales de los medios de comunicación de masas y consejeros del consumidor, a fin de capacitarlos para ejecutar los programas de educación al consumidor (art. 37).

La ley argentina de defensa del consumidor, 24.240, no enuncia los derechos del consumidor, pero instituye expresamente un sistema de educación para el consumo, que (aunque dista sustancialmente de abarcar los propósitos perseguidos por las Naciones Unidas), tiende a garantizar, de modo previo y global, la real y concreta implementación de los derechos reconocidos por la ley.

En efecto, los arts. 60 y 61 de la ley 24.240 imponen la formulación de planes generales de educación para el consumo en la enseñanza primaria y media, para orientar a los consumidores desde edad temprana, en pos de su participación en el mercado, comprensión de la información, prevención de riesgos, etc.

### (III) Derecho a la seguridad.

Protección de la vida, la salud y la integridad psicofísica. Prevención de daños. Protección del medio ambiente.

La protección de los atributos esenciales del consumidor, es también objeto, directamente, de otra serie de derechos fundamentales (además de los que hemos denominado “primarios”), ahora sustanciales o de fondo, que le son reconocidos -antes que como sujetos del mercado- como persona humana: derecho a la seguridad, a la vida, a la salud e integridad, protección del medio ambiente y prevención de daños.

Bien podría calificárselos -en contraposición con los derechos de contenido económico- como derechos básicos, dentro de los llamados derechos sustanciales o de fondo. *(Los derechos sustanciales comprenden además, los de contenidos de índole primordialmente económica: el derecho a la información sobre los productos y servicios; y derecho a la protección de sus intereses económicos (a la calidad de los productos y servicios, a la justicia contractual y reparación de daños).*

Este derecho básico sustancial, que resumimos en la idea de seguridad, es una prolongación, hacia la figura del consumidor de las prerrogativas consagradas en los distintos ordenamientos constitucionales, que rodean la pretensión vital de garantía de la integridad psicofísica del género humano (desde su vida hasta la salud, incluyendo la salubridad del medio ambiente y la prevención de todo tipo de daños).

La Directriz de las Naciones Unidas reconoce explícitamente como necesidades legítimas de los consumidores, la protección frente a los riesgos para su salud y seguridad (art. 3, inc. a.).

Seguidamente establece una serie de mandatos dirigidos a la tutela de la “seguridad física” de los consumidores:

- los gobiernos deben adoptar medidas para garantizar que los productos sean inocuos en uso al que se destinan o normalmente previsible (art. 9);

- los responsables de introducir los artículos en el mercado, deben velar porque los mismos no pierdan su inocuidad mientras estén a su cuidado, debido a la manipulación o almacenamiento inadecuados (art. 10);

- se deben facilitar a los consumidores, instrucciones sobre el uso adecuado de los artículos, e información sobre los riesgos que entraña el uso (art. 10);

- los fabricantes y distribuidores deben notificar sin demora, a las autoridades competentes y al público, la existencia de peligros de que se hayan percatado con posterioridad de la introducción de los productos en el mercado; y los gobiernos deben también garantizar que los consumidores estén debidamente informados sobre esos peligros (art. 11);



- los gobiernos deben adoptar políticas en virtud de las cuales, si se descubre que un producto adolece de un defecto grave o constituye un peligro considerable aún cuando se lo utilice en forma adecuada, los fabricantes y distribuidores deban retirarlo del mercado (art. 12).

La ley argentina, nro. 24.240, consagra expresamente el deber de seguridad, para la tutela de la salud del consumidor.

El art. 5 establece que los bienes y servicios deben ser provistos al consumidor de modo que en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para su salud o integridad física.

Respecto de los productos o servicios peligrosos, además del deber de información, el art. 6 impone el deber de comercialización de acuerdo a los mecanismos y normas que garanticen la seguridad de los consumidores.

Por lo demás, la ley habilita la promoción de acciones judiciales preventivas, tendientes a la evitación de daños al consumidor, cuando sus intereses resulten amenazados (art. 52)

Otras leyes modernas de defensa del consumidor, desenvuelven la caracterización del derecho a la seguridad, mediante la explicitación de sus contenidos específicos.

El Código brasileiro de defensa del consumidor (1991), aporta la consagración explícita del derecho a la protección de la vida (art. 6 inc. 1) y a la efectiva prevención de daños (inc. 6 y 7).

La ley ecuatoriana de defensa del consumidor, reconoce el derecho a la vida y a la prevención (art. 4 inc. h.)

El Proyecto de ley de Costa Rica, sobre promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (1992), agrega como nuevos contenidos, entre los “derechos fundamentales e irrenunciables del consumidor”, la protección del medio ambiente (art. 29 inc. a.).

La directriz de las Naciones Unidas sobre defensa del consumidor, dispone en similar sentido, en su art. 33 f., que los programas de educación e información al consumidor, deben abarcar aspectos tan importantes de la protección del consumidor, como el medio ambiente y la contaminación.

El Código brasileiro de defensa del consumidor al prohibir las publicidades comerciales abusivas (art. 37 inc. 2do.), califica como tales, entre otras, a la publicidad que infrinja valores ambientales.

#### (IV) Derecho a la información.

El derecho a la información bien puede ser planteado en el centro de los derechos sustanciales de los consumidores. Es uno de los derechos básicos, pues la información adecuada sobre los bienes y servicios, es determinante de la protección, tanto de la seguridad, como de los intereses económicos de los consumidores. Y correlativamente, las deficiencias en la información, pueden producir a los consumidores, perjuicios en su patrimonio y hasta atinentes a su misma vida y salud.

El objeto del derecho del consumidor a la información, versa sobre el adecuado conocimiento de las condiciones de la operación realizada, de sus derechos y obligaciones consiguientes y esencialmente, de las características de los productos y servicios comercializados. Del cumplimiento de los deberes de información depende la posibilidad concreta del consumidor, de emplear los productos y servicios con plena seguridad y de modo satisfactorio para sus intereses económicos.

El deber de información para la satisfacción de esta necesidad legítima de los consumidores, incumbe en primer término a los empresarios, tanto en etapa precontractual (verbalmente, mediante la identificación de la mercadería y la publicidad comercial, etc.), como en fase de formalización y ejecución del contrato (deber de corrección). Asimismo compete al Estado, a través de los medios

de comunicación y otros instrumentos de divulgación pública (p. ej., sobre riesgos y peligros de los productos, etc.). Finalmente, la información al público, es función propia de las organizaciones de consumidores.

El derecho del consumidor a recibir una información adecuada, que le permita realizar elecciones bien fundadas, ha sido explícitamente consagrado a nivel universal, por las directrices sobre protección del consumidor aprobadas en 1985 por las Naciones Unidas (art. 3 inc. c.).

La ley 24.240 impone a los empresarios el deber de suministrar a los consumidores, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, y suficiente sobre las características esenciales de los productos o servicios (art. 4).

La ley exige asimismo informaciones especiales, entre otros aspectos, en torno a:

- (A) productos o servicios peligrosos para la salud o integridad del consumidor (art. 6);
- (B) productos deficientes, usados o reconstituidos (art. 9);
- (C) presupuestos para servicios de reparación, etc., de bienes (art. 21);
- (D) usuarios de servicios públicos domiciliarios (art. 25).

(V) Derecho a la protección de los intereses económicos.

Finalmente encuadran dentro de los derechos sustanciales de los consumidores, aquellos de contenido estrictamente patrimonial.

Son universalmente catalogados dentro de la fórmula de “promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores” (Directrices de las Naciones Unidas, art. 3 b.).

El derecho a la protección de los intereses económicos, está estrechamente ligado a la pretensión de calidad de los productos y servicios, a la vigencia de una verdadera justicia contractual, y de un sistema de compensación efectiva en materia de reparación de daños.

(A) Calidad de los productos y servicios. La calidad de los productos y servicios atañe al interés legítimo del consumidor, en torno a que los mismos sean, de acuerdo a su naturaleza y características, idóneos para satisfacer la finalidad a la que están destinados, y consiguientemente, colmar las expectativas y necesidades de los consumidores.

Las Directrices de las Naciones Unidas exigen en este sentido, que las políticas de los gobiernos deben tratar de hacer posible que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos, a través de:

- metas en materia de producción satisfactoria (art. 13);
- la exigencia que los artículos satisfagan los requisitos normales de durabilidad, utilidad y fiabilidad y sean aptos para el fin al que se destinan; que el vendedor vele para que estos requisitos se cumplan; y que los mismos recaudos rijan la prestación de servicios (art. 16).

Precisamente en materia de calidad en la prestación de servicios, la ley nacional 24.240, en tutela de los intereses económicos de los consumidores, regula específicamente los deberes de los empresarios, en etapa de ejecución de los contratos (arts. 19 a 24), y en particular, de servicios públicos domiciliarios. Con ese objetivo se incorporan normas de tutela del usuario, en orden al modo de prestación de los servicios, información, reciprocidad en el trato, seguridad, medición, facturación reclamos e interrupción de la prestación (arts. 25 a 31).

(B) Justicia Contractual. El imperativo de justicia contractual, ligado al equilibrio, equivalencia y equidad en el contenido y operatoria de las relaciones entre empresarios y consumidores, constituye otro de los componentes del derecho del consumidor, a la protección de sus intereses económicos.

Ello en razón que, atendiendo cronológicamente al ítem de la relación de consumo, el interés económico del consumidor puede resultar frustrado -antes aún que por deficiencias en la calidad de productos o servicios-, con motivo de prácticas informativas, publicitarias o de comercialización, agresivas, o cláusulas abusivas en los contratos.

En primer lugar, así como los vicios de calidad de los productos y servicios, también las deficiencias en la información y publicidad sobre los mismos, suelen frustrar las legítimas expectativas económicas del consumidor, generadas a partir de una falsa representación inducida de ese modo (*Jean Calais-Auloy, "Droit de la consummation", ed. Dalloz, Paris, 1980, pág. 115.*)

En segundo lugar, las lesiones patrimoniales al consumidor pueden derivar del empleo de técnicas de comercialización agresivas que restringen su "libertad de contratar" (la decisión sobre la celebración de la operación), o de condiciones generales abusivas en los contratos por adhesión, que afectan su "libertad contractual" (la elección del contenido del negocio en orden a derechos y obligaciones recíprocos). Todas estas situaciones, son el resultado de una posición dominante del empresario, que le permite imponerlas en virtud de la necesidad de los consumidores de acceder a los bienes y servicios ofrecidos imprescindibles para la vida cotidiana. (*Luis Díez Picazo, "Derecho y masificación social. Tecnología y derecho privado", ed. Civitas, Madrid, 1979, pág. 43.*)

Directrices de las Naciones Unidas, en el marco de la protección de los intereses económicos de los consumidores, alienta la promoción de la justicia contractual, a través de una serie de mandatos (art. 13 y ss):

- lealtad de las prácticas comerciales;
- comercialización informativa;
- prevención y protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar los intereses económicos de los consumidores;
- protección contra abusos contractuales, como el uso de contratos uniformes que favorecen a una de las partes, la no inclusión de los derechos fundamentales en los contratos, y la imposición de condiciones excesivamente estrictas para la concesión de créditos por parte de los vendedores;
- trato justo a los consumidores en las prácticas de promoción, comercialización y venta.

(C) Compensación efectiva. Reparación de daños. Finalmente, la protección de los intereses económicos de los consumidores, supone la vigencia efectiva del derecho a la compensación, la reparación de los daños sufridos.

El art. 3 de las Directrices de las Naciones Unidas, enuncia entre las necesidades legítimas de los consumidores, "la posibilidad de compensación efectiva" (inc. e).

Al desenvolver las reglas sobre promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, y en particular, sobre las medidas que permiten a los consumidores obtener compensación, eleva, entre otros, los siguientes mandatos, que atañen al sistema de garantías y responsabilidades:

- los fabricantes y minoristas deben asegurar la disponibilidad adecuada, de un servicio confiable posterior a la venta, y de piezas de repuesto (art. 18);
- los gobiernos deben establecer medidas para que los consumidores obtengan compensación mediante procedimientos rápidos y poco costosos, teniéndose especialmente en cuenta los consumidores de bajos ingresos (art. 28);
- se debe facilitar a los consumidores información sobre los procedimientos y de toda índole, para obtener compensación (art. 30).

#### (VI) Derecho a la organización

Analizados los llamados derechos primarios fundamentales, y los derechos -también básicos- de índole sustancial, queda finalmente por efectuar el examen de los derechos operativos

de los consumidores, de carácter instrumental, que atañen a los mecanismos de implementación, que posibilitan hacer valer -efectivos- todos los anteriores.

En ese orden, se ubica inicialmente el derecho de los consumidores a la organización.

Se trata de un interés ligado a la actitud asociativa de los consumidores, que aparece indispensable para la realización de sus derechos, a través de un encausamiento grupal, hacia la satisfacción de necesidades análogas.

Las directrices de las Naciones Unidas, reconocen expresamente, como necesidad legítima de los consumidores, la libertad constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores (art. 3 inc. f.). Asimismo enuncian sus funciones de información, educación, etc.

La ley argentina de defensa del consumidor regula la conformación, funciones y legitimación de las asociaciones de consumidores (arts. 55 a 58). El art. 60 impone al Estado, el fomento a la creación y funcionamiento de las asociaciones de consumidores y la participación de la comunidad en ellas y el art. 62 prevé el otorgamiento de contribuciones financieras a aquéllas para el cumplimiento de sus objetivos.

#### (VII) Derecho de participación

Tanto individualmente, como a través de las organizaciones que los agrupan, se reconocen asimismo a los consumidores, una serie de prerrogativas atinentes a su participación social.

En ese sentido, el derecho a estar representados ante la Administración Pública y ante los empresarios, para actuar en los distintos ámbitos de discusión y decisión en torno a cuestiones que afectan los intereses de los consumidores.

A partir de ello, el derecho a expresar su opinión sobre dichas materias, que significa, en primer lugar, ser destinatario de consulta en torno a ellas, y en segundo término, ser efectivamente oído.

Las directrices de las Naciones Unidas reconocen a las organizaciones de consumidores, la oportunidad de hacer oír sus opiniones, en los procesos de adopción de decisiones que afecten los intereses de aquellos (art. 3 inc. f).

La ley nacional 24 240 avanza más aún sobre el particular, pues impone al Estado el fomento, no solo del funcionamiento de asociaciones de consumidores, sino, específicamente, de la participación de la comunidad en ellas (art. 60), tratando de ese modo, de perseguir un activismo de la población en defensa de sus intereses y con ello, garantizar el pluralismo y la democracia del movimiento asociativo-consumista argentino, pautas inexistentes antes de la sanción de la ley.

#### (VIII) Derecho de acceso a la solución de conflictos.

El derecho de acceso a la solución de conflictos, supone como primera medida, la recepción de asesoramiento y asistencia, la facilitación del acceso a la Justicia y la participación en instancias conciliatorias y en procedimientos judiciales y administrativos rápidos y eficaces.

A través de la vigencia de estos derechos, se fortalece el matiz de efectividad del sistema, mediante la consagración de mecanismos de facilitación de la defensa de los derechos del consumidor, reconocimientos en favor de intereses supraindividuales, procedimientos rápidos y justos, etc.-

(A) Asesoramiento y asistencia. En primer término, aparece como esencial, la necesidad que los consumidores reciban información adecuada, sobre los mecanismos instrumentales (reclamaciones, procedimientos, organismos de aplicación, etc.) a través de los cuales pueden hacer valer sus derechos sustanciales.

Las directrices de las Naciones Unidas, exigen que se facilite a los consumidores, información sobre los procedimientos vigentes para solucionar controversias (art. 30), y alientan también a las empresas, a crear mecanismos voluntarios, como servicios de asesoramiento, que puedan prestar asistencia a los consumidores (art. 29).

El Código brasileiro de defensa del consumidor, impone al poder público, el mantenimiento de una asistencia integral y gratuita para el consumidor carenciado (art. 5, inc. I).

(B) Acceso a la solución de conflictos. En cuanto al derecho de los consumidores de acceso a la efectiva utilización de los mecanismos concretos de solución de conflictos, tanto a la esfera administrativa (conciliación, y juzgamiento y sanción de faltas) como judicial (ejercicio de los derechos sustanciales en las relaciones privadas con empresarios).

En materia de acceso a la justicia, el Código brasileiro reconoce el derecho a la facilitación de la defensa de los derechos de los consumidores (p. ej., mediante la aplicación de reglas de inversión de la carga de la prueba, etc.) y la tutela de sus intereses colectivos y difusos (inc. 7 y 8).

La nueva ley venezolana de protección al consumidor (1992), sigue la previsión del Código brasileiro, enunciando el derecho a la protección de los intereses supraindividuales o difusos (art. 2 inc. 6).

La ley especial ecuatoriana impone la adopción de procedimientos justos y rápidos en caso de reclamos (inc. f.).

La ley argentina, 24.240, establece un sistema de solución de conflictos administrativo y judicial.

Procedimientos administrativos específicos para la solución de conflictos, con fuerte presencia de una instancia conciliatoria previa y la atribución de la autoridad competente, para aplicar sanciones en caso de infracción y para remitir las actuaciones al Juez competente si del sumario surgiese la eventual comisión de un delito (arts. 45 a 51).

Sin perjuicio de la atribución de la autoridad administrativa, para sancionar infracciones e intentar la conciliación entre empresarios y consumidores, la ley disciplina un sistema de acceso del consumidor, directamente, a la Justicia, para la sustanciación de las cuestiones del derecho común (nulidades, interpretaciones judiciales, rescisiones, cumplimiento de contratos, reparaciones, prevención de daños, etc.). En ese ámbito, la ley prevé:

- la legitimación para obrar, reconocida individualmente al consumidor y colectivamente en favor de las asociaciones de consumidores, el ministerio público y la autoridad de aplicación (art. 52).

- la vigencia del procedimiento más abreviado que rija en la jurisdicción del tribunal ordinario competente (art. 53).

También el arbitraje en materia de consumo, como mecanismo alternativo de solución de conflictos, es previsto por el art. 59 de la ley, que insta a la autoridad de aplicación a promover la organización de Tribunales Arbitrales, que actuarán según el caso, como amigables componedores o como árbitros de Derecho.

Siempre en el contexto de los mecanismos alternativos, en defensa de los derechos de los consumidores se propicia la creación de procedimientos extrajudiciales por las empresas, para la recepción de reclamaciones y solucionar las controversias con los consumidores (Directrices de las Naciones Unidas, art. 29)

En ese sentido, la ley 24.240 alienta también al desenvolvimiento de instancias extrajudiciales para la solución de conflictos. En general, autoriza a las asociaciones de consumidores a recibir reclamos, facilitar el acercamiento de las partes e instar a la conciliación extrajudicial (art. 58). Y específicamente en materia de servicios públicos, exige a las empresas

prestadoras la habilitación de registros de reclamos de los usuarios, que deberán ser satisfechos en plazos perentorios que fijará la reglamentación (art. 27).

#### 4. LA FUNCIÓN INDELEGABLE DEL ESTADO EN LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES.

Como hemos señalado, el correlato de los derechos reconocidos a los consumidores, está constituido, no sólo por las obligaciones consiguientes de empresarios y proveedores, sino especialmente, por el deber del Estado de garantizar la vigencia de aquéllos.

Tal ha sido el criterio adoptado en la redacción de la propuesta normativa para la reforma constitucional.

La imposición de deberes al Estado para la defensa del consumidor, es un principio Universal.

Las Directrices para la defensa del consumidor de las Naciones Unidas (1985) imponen a los Gobiernos de los Estados Miembros, el desarrollo de políticas enérgicas de protección del consumidor, y la predisposición de infraestructuras adecuadas para aplicarlas (arts. 2 y 4).

De modo que el área de la defensa del consumidor, está excluida de cualquier orden de políticas y medidas de desregulación, que en todo caso sólo podrán ser efectuadas sin perjudicar los legítimos intereses de los consumidores.

Además de la función estatal, en cumplimiento de los deberes impuestos en defensa del consumidor, corresponde la elevación de una estructura administrativa competente para ejecutar las políticas correspondientes.

Tal es el planteamiento de los sistemas jurídicos más modernos del mundo en defensa del consumidor.

El Código brasileño diseña una Política Nacional que tiene por objetivo la atención de las necesidades de los consumidores, respecto a su dignidad, salud y seguridad, la protección de sus intereses económicos, el mejoramiento de su calidad de vida, así como la transparencia y armonía de las relaciones de consumo (art. 4).

En el inciso 2 de la norma, se establecen los mecanismos de acción gubernamental, en el sentido de proteger efectivamente al consumidor: por iniciativa directa, por incentivos a la creación y desenvolvimiento de asociaciones representativas, por presencia del Estado en el mercado de consumo y por la garantía de los productos y servicios con patrones adecuados de calidad, seguridad, durabilidad y desempeño.

Finalmente, el mismo art. 4 dispone que la Política Nacional de Relaciones de Consumo, debe atender además los siguientes principios:

- armonización de los intereses de los participantes en las relaciones de consumo y compatibilización de la protección del consumidor, con la necesidad de desarrollo económico y tecnológico, de modo de viabilizar los principios en los cuales se funda el orden económico;
- educación e información de proveedores y consumidores, en cuanto a sus derechos y deberes, con vistas al mejoramiento del mercado de consumo;
- incentivo a la creación por los proveedores, de medios eficientes de control de la calidad y seguridad de productos y servicios, así como de mecanismos alternativos de solución de conflictos de consumo;
- prohibición y represión eficiente de todos los abusos practicados en el mercado de consumo, inclusive la concurrencia desleal y utilización indebida de inventos y creaciones

industriales, de marcas y nombres comerciales y signos distintivos que puedan causar perjuicios a los consumidores;

- racionalización y mejoramiento de los servicios públicos;
- estudio constante de las modificaciones del mercado de consumo.

El Proyecto de ley de Costa Rica sobre Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, establece funciones esenciales del Estado (art. 30) en defensa del consumidor:

a. velar porque los bienes y servicios que se venden y prestan en el mercado, cumplan las normas de salud, seguridad, medio ambiente y estándares de calidad;

b. formular programas de educación e información al consumidor, con el propósito de capacitarlo para que pueda discernir y tomar decisiones fundadas de consumo de bienes y servicios, con conocimiento de sus derechos;

c. fomentar y promover las organizaciones de consumidores y garantizar su participación en los procesos de decisión y reclamo, en torno a cuestiones que afectan sus intereses;

d. garantizar el acceso a mecanismos efectivos y ágiles, de tutela administrativa y judicial, para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores.

Sobre todas las bases expuestas, consagradas por las normativas más modernas del derecho comparado, puede formularse una suerte de sistema de funciones y deberes del Estado, para la defensa del consumidor.

Específicamente, el rol de la Administración Pública en la materia ha de atravesar los siguientes campos:

(a) políticas de regulación del mercado, en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y cumplimiento de los Standard mínimos de calidad;

(b) programas de educación e información al consumidor y promoción a las organizaciones de consumidores;

(c) sistemas eficaces de solución de conflictos y sanción de abusos.

(a) Políticas de regulación del mercado, en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y cumplimiento de los Standard mínimos de calidad. Corresponde a los Poderes Públicos, garantizar que los productos y servicios colocados en el mercado de consumo, no acarreen riesgos a la salud o seguridad de los consumidores (*En ese sentido, entre otras normas, el art. 8 del Código brasileiro.*), excepto los considerados normales o previsibles según su naturaleza y uso, obligando a los proveedores, en cualquier hipótesis, a brindar las informaciones necesarias y adecuadas al respecto. Y también corresponde directamente a la Administración Pública, informar a los consumidores con relación a productos y servicios sobre cuya peligrosidad para la salud y seguridad tuviera conocimiento (*También, Cód. brasileiro, art. 10, inc. 3ro.*).

Las directrices de las Naciones Unidas exigen a los gobiernos, en ese sentido:

- adoptar o fomentar la adopción de medidas apropiadas para garantizar que los productos sean inocuos en el uso al que se destinan o normalmente previsible (art. 9);

- adoptar medidas generales para que los fabricantes o distribuidores notifiquen sin demora a las autoridades competentes y al público, la existencia de peligros no previstos de que se hayan percatado con posterioridad a la introducción de los productos en el mercado (art. 11);

- estudiar los métodos para garantizar que los consumidores estén debidamente informados sobre los peligros (art. 11);

- adoptar políticas en virtud de las cuales, si se descubre que un producto adolece de un defecto grave y/o constituye un peligro considerable aún cuando se utilice en forma adecuada, los fabricantes y/o distribuidores deben retirarlo (*La misma solución prevé la ley española de defensa de consumidores y usuarios, art. 5 inc. g.*), o reemplazarlo, modificarlo o sustituirlo por otro producto (art. 12).

Asimismo, el imperativo de calidad reinante en las relaciones de consumo, impone también, como función del Estado, dentro del marco de la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, desarrollar políticas de gobierno (Directrices de las Naciones Unidas, arts. 13 a 23) tendientes a:

- una distribución adecuada y eficiente a los consumidores de bienes y servicios, dentro del mayor surtido y a los precios más bajos;

- impedir el empleo de prácticas comerciales desleales, restrictivas o abusivas, que puedan perjudicar los intereses de los consumidores y la posibilidad de elegir en el mercado;

- que los artículos satisfagan los requisitos normales de durabilidad, utilidad y fiabilidad, sean aptos para el fin al que se destinan, dispongan de un servicio adecuado post-venta y piezas de repuesto (y políticas similares sobre prestación de servicios) (*En el mismo sentido, la ley española de defensa de consumidores y usuarios, impone a los Poderes Públicos, el desarrollo de actuaciones programadas de control de calidad de bienes y servicios (art. 6)*).

(b) Programas de educación e información al consumidor y promoción a las organizaciones de consumidores. Compete asimismo a la Administración Pública, la formulación de programas generales de educación e información al consumidor, teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate (Directrices de las Naciones Unidas, art. 31). El objetivo consiste en capacitar a los consumidores para que sepan discernir, puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios y tengan conciencia de sus derechos y obligaciones.

Las Directrices exigen que en la formulación de esos programas, se preste especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentren en situación desventajosa, tanto en las zonas rurales como urbanas, incluidos los consumidores de bajos ingresos y aquellos que sean casi o totalmente analfabetos. Asimismo, que la educación al consumidor llegue a formar parte integrante del programa básico del sistema educativo, de preferencia como componente de asignaturas ya existentes (art. 32), y que los gobiernos alienten y organicen planes de formación para educadores y profesionales, que les permitan participar en la ejecución de los programas de educación al consumidor (art. 37).

También atañe a la función de gobierno, promover la formación de asociaciones de consumidores, que tengan como finalidad la defensa de sus intereses individuales o grupales. El Estado debe reconocer, además, a dichas asociaciones, el derecho de hacer oír su opinión en los procesos de adopción de decisiones, atinentes a los intereses de los consumidores (*Directrices de las Naciones Unidas, art. 3 inc. f. Conforme, ley española de defensa de consumidores y usuarios, (art. 22)*).

(c) Implementación de sistemas eficaces de solución de conflictos y sanción de abusos. Sin perjuicio de las vías judiciales y alternativas (arbitraje, sistemas de reclamaciones extrajudiciales, etc.), la solución de conflictos en las relaciones de consumo, requiere de la predisposición de



mecanismos administrativos a través de las cuales, mediante instrumentos preeminentemente conciliatorios, pueda propenderse a la satisfacción de los intereses de los consumidores.

La atribución de la autoridad competente, debe extenderse la función de aplicar sanciones en caso de infracción (*En este caso, ya no se trata de operar sobre la relación de derecho privado entre consumidores y empresarios, que -salvo las instancias administrativas de tipo conciliatorio- son de competencia exclusiva del Poder Judicial; sino del juzgamiento de la Administración, respecto de conductas violatorias de la normativa sobre la que actúa como organismo de aplicación.*) y para remitir las actuaciones al juez competente si del sumario surgiese la eventual comisión de un delito (conf., ley argentina, arts. 45 a 51).

## 6

### Solicitada por el señor Convencional La Porta

#### DERECHOS DE CONSUMIDORES Y USUARIOS.

Señor Presidente:

Al comenzar esta exposición viene a mi recuerdo el discurso de Nicolás Repetto en la Cámara de Diputados de la Nación, cuando se trataba el proyecto de ley sobre accidentes de trabajo, en el año 1915. Decía Repetto en aquella oportunidad que desde el momento que la Cámara comenzó a tratar el tema, sentía que adquiría una magnitud que hasta entonces no tenía. Era la trascendencia que significaba una nueva concepción del derecho la que hacía crecer a la institución representativa del pueblo de la república.

Salvando el tiempo, las circunstancias históricas, y la personalidad de quienes eran protagonistas en aquel entonces con los que no pretendo compararme, tengo la impresión que la significación del tema que esta Convención está debatiendo le hace adquirir también una magnitud especial. Hoy aquí, como ayer en la Cámara de Diputados de la Nación, se está incorporando una nueva concepción del derecho, adecuada a los tiempos que corren y a la nueva estructura económica y social de una sociedad de consumo, de alta concentración de capital y de poder. Por aquel entonces los desprotegidos, los indefensos de las relaciones económicas eran los trabajadores, hoy lo somos todos, porque el que padece la indefensión ante la fuerza del mercado y del poder económico, potenciado por una tecnología de la microelectrónica, son los consumidores y usuarios, y todos lo somos.

El socialismo, sea como concepción social, política o económica; sea desde una perspectiva científica, moral o emocional, siempre ha sido y seguirá siendo, defensor de los indefensos, de los desprotegidos, de quienes se encuentran en estado de inferioridad en las relaciones sociales, cualquiera sea la causa. Por eso la defensa y protección de los derechos de los usuarios y consumidores es una preocupación permanente de nuestra parte y el hecho de poder incorporar con rango constitucional principios rectores y normas positivas que tiendan a defender a quienes son los principales y universales protagonistas de la relación económica, nos otorga una satisfacción que no podemos menos que destacar.

Nuestro bloque ha elaborado un despacho en minoría no obstante compartir en líneas generales el de la mayoría que, hay que decirlo, todos hemos procurado consensuar. Pero preferimos someter a consideración de la Convención el texto de un despacho propio que, a nuestro juicio, tiene una mejor sistematización de su contenido, una mayor precisión normativa y una más clara defensa de la competencia, mediante disposiciones que prohíben el abuso de poder económico y las concentraciones de capital que obstaculicen el desarrollo de la economía o tiendan a dominar

mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios. Entendemos que la defensa del usuario y consumidor, sin una clara, precisa y categórica defensa de la transparencia del mercado, aquella se torna insuficiente y muchas veces ineficaz, por imperio de la fuerza que imponen los hechos económicos.

Nuestro proyecto hace una precisa distinción entre el derecho de acceder al consumo de bienes y servicios que tiene todo habitante y la de gozo y protección que tienen los consumidores y usuarios. Aquellos a acceder en condiciones de trato equitativo, dignidad y libertad de elección; a la defensa de situaciones de inferioridad, discriminación y arbitrariedad en el mercado. Estos de ser protegidos en su salud y seguridad, calidad, educación, información, a sus intereses económicos, a organizarse y participar y las garantías de acceso a la justicia, ya sea por sí o por intermedio de sus organizaciones representativas, para preservar y resarcir daños. En este aspecto, hemos considerado necesario, para que no queden dudas, mencionar el amparo como medio idóneo y eficaz para la defensa de estos derechos, aún cuando ello pueda estar contenido en el instituto que como garantía constitucional esta Convención ha incorporado al texto de la Constitución Nacional.

Refirmamos en el tercer párrafo del despacho que el Estado garantizará estos derechos y proveerá a la organización y participación de los consumidores y usuarios, y oír a las entidades representativas en todo cuanto haga al interés de aquellos.

El último párrafo comprende las disposiciones que ya he mencionado referidas a la transparencia del mercado y prohibición de monopolios, oligopolios o cualquier otra forma de abuso de poder económico.

Nuestro proyecto ha tenido como antecedentes al Anteproyecto de Declaración de los Derechos del Consumidor en la Reforma Constitucional, presentado por el Dr. Gabriel A. Stiglitz, presidente del Instituto Argentino de Derechos del Consumidor y, Primer Encuentro Nacional de Defensa del Consumidor y del Usuario (Rosario, mayo de 1994) y la recomendación final aprobada por dicho congreso, elaborada por distinguidos especialistas en la materia. También diversos instrumentos que enuncian los derechos básicos de los consumidores, como los del Consejo de Europa (1973), Comunidad Económica (1975), Naciones Unidas (1985), Constitución de Portugal (1975), Española (1978), Perú (1980), Brasil (1988) y legislación comparada de la última década.

El liberalismo del siglo pasado asentó la libertad en el principio de la igualdad ante la ley y consideró que la libertad de mercado era la expresión de aquella en las relaciones económicas, que mediante la “mano invisible” ponía en orden la sociedad y aseguraba la libre decisión de todos. En el plano de la relación contractual significó la hegemonía de la autonomía de la voluntad.

Pero el maquinismo trajo como consecuencia una forma de acumulación que derivó en el capitalismo industrial que a su vez, hizo aparecer en escena al proletariado, expresión de una clase asalariada sujeta a la ley del mercado y concebido como una mercancía más en el juego de la oferta y la demanda. La inhumana explotación del trabajo fue su derivación necesaria, ante la desprotección total que provenía de un Estado liberal basado en el principio del “lasser faire - lasser passer”. La desprotección de fuerzas entre el capitalista y el trabajador echó por tierra con la autonomía de la voluntad en las relaciones de trabajo y dio nacimiento a lo que Alfredo Palacios denominó “Nuevo Derecho”. Nueva concepción que sacó al Estado de su situación de neutralidad, para otorgarle una intervención protagónica en defensa del más débil en la relación. Este fenómeno que comienza con las leyes laborales, culmina con el constitucionalismo social que lleva al más alto rango jurídico los derechos de la persona, no solamente como individuo abstracto, sino como hombre situado en una realidad social y económica.

La revolución industrial y el sistema fordista tayloriano de producción concluyó en la sociedad de masas e inundó el mercado de bienes, dando origen a lo que se denominó la sociedad de consumo. Esta nueva realidad de un capitalismo siempre afanoso de lucrar, si bien superó la

explotación inhumana del trabajador que lo trataba como un bien de cambio, traslada esa visión hacia el consumidor, que ya no es una persona, sino una cosa que consume. Surge así el nuevo proletariado: el consumidor.

El desarrollo tecnológico ha hecho que el capitalismo dejara atrás el fordismo como sistema de producción y nuevas formas de acumulación se están produciendo en el mundo, y nuevas formas de relaciones económicas, acentuándose la tendencia hacia inversiones destinadas a la prestación de servicios y producción de bienes de los más variadas naturaleza y características, que van desde las básicos como la salud, transporte, comunicaciones, etc., hasta los más superfluos y sofisticados que tienden a satisfacer necesidades de las diversas estructuras sociales y económicas, diversificando los tipos y características de los mismos y consolidando compartimentos estancos y diferenciados en la estratificación social.

Como consecuencia de esta transformación, nuevas formas de negociación que se traducen en contratos de adhesión, tarjetas de créditos, ahorro previo, etc., donde las empresas imponen cláusulas que resultan imposibles de discusión individual. El contrato deja de ser la libre voluntad de las partes para ser unilateralmente decididos por quienes detentan la situación económica más favorable, dejando inermes y totalmente indefensos a quienes, ante la necesidad real o artificialmente creada, deben someterse resignadamente a una relación que en mucho de los casos les significa graves perjuicios, y en otros los deja en la ruina.

El avance prodigioso de las comunicaciones, de la informática y la computación, han posibilitado la globalización de la economía con su carga de internacionalización de las decisiones, pero que al mismo tiempo se concentran en grupos de enorme poder económico superando las barreras de los Estados y transformando el concepto de soberanía. Por otra parte, la evolución de las técnicas publicitarias y el marketing ponen a los consumidores bajo el manipuleo de la voluntad por parte de los ejecutivos y técnicos de la nueva sociedad postindustrial, que responden a los grupos económicos que hegemonizan el mercado nacional e internacional.

Ante esta nueva realidad los países han ido elaborando nuevas concepciones jurídicas tendientes a defender al consumidor y garantizar sus derechos, donde el Estado vuelve a tener que asumir un papel tuitivo importante, mediante su intervención en la regulación de las relaciones económicas entre productores-prestatarios y consumidores-usuarios. Una vez más la autonomía de la voluntad en las relaciones contractuales ha sido superada por la realidad. La preocupación excede el marco de cada Estado y se ha convertido en motivo de atención especial en las organizaciones internacionales.

Sobre la publicidad y el consumidor ha dicho Gabriel A. Stiglitz que “es elocuente el impacto del sistema capitalista sobre el mundo del consumo, que entre otras consecuencias produjo una mutación de la función de la publicidad comercial, que deja de ser instrumento de información, para convertirse en gran parte, en deformador de la opinión pública”. Y más adelante agrega: “la transformación apuntada, agilizada por la influencia de los medios de comunicación social, ha hecho posible un verdadero control sobre la conducta de los individuos, dirigidos hacia el objetivo de consumir con desatención de elementales pautas de prudencia y razonabilidad”.

Por su parte Jorge Mosset Iturraspe expresa: “A diferencia de la Economía clásica, esta Economía de la publicity techniques y de los big business, deja de lado el principio de “que el consumo determina la producción” y hace de ésta, de la producción, el factor que rige el consumo. Y para ello se recurre a una especie de ingeniería del consenso social”.

Este panorama que es mundial, tiene en la Argentina actual una enorme carga de dramaticidad, debido a proceso de transformación de nuestra economía, que ha sido hegemonizada por un reducido número de fuertes operadores económicos cuyos grupos, junto a corporaciones internacionales han quedado dueños absolutos del mercado, arrasando con el Estado, que a través de

las privatizaciones les transfirió monopolios que hasta hace poco les eran propios, sin la adecuada regulación estatal.

“El efecto concentrado - dice Eduardo M. Basualdo - en un trabajo titulado “El impacto económico y social de las privatizaciones”, publicado en Realidad Económica nro. 123 - adquiere toda su intensidad cuando la consolidación de las asociaciones entre los grandes grupos locales y las firmas extranjeras se despliega sobre la base de la transferencia de empresas estatales que constituían monopolios u oligopolios legales que pasan a estar regulados por un marco jurídico endeble y sumamente permisivo”, con el agravante, según expresa el mismo autor de que “en un conjunto de privatizaciones no se introdujeron limitaciones a los cambios en la propiedad y asociaciones de capital posteriores a las adjudicaciones”, con lo que “se están registrando cambios en petróleo, generación de energía eléctrica, telefonía y siderurgia que modifican la situación inicial y desvirtúan las restricciones a las prácticas monopólicas establecidas en las propias adjudicaciones”.

Todo ello hace necesario incorporar a la Constitución Nacional, normas como las que estamos tratando, porque si bien han existido leyes protectoras de la competencia y antimonopólicas y recientemente se sancionó la ley de defensa del consumidor, no lo es menos que la seguridad jurídica exige su constitucionalización, porque como dice Juan Bautista Cincunegui en su trabajo “Regulación y control de los servicios públicos”, “la alta concentración económica tiende, si no existe un adecuado control institucional, a privatizar las decisiones políticas, dado que los poderosos intereses sectoriales, influyen en los medios de comunicación, en los líderes políticos y en las decisiones gubernamentales...”, más aún cuando en el caso argentino, mucho de estos servicios no son de utilización voluntaria, sino que es obligatoria para atender necesidades de salud pública, como puede ser agua y cloacas, o que hacen a la calidad de vida, como gas, electricidad, teléfonos, transporte, etc.

Por lo demás, desde la puesta en marcha del plan de convertibilidad, se ha generalizado el concepto de la necesidad de favorecer a las empresas, so pretexto de acumular capital para el crecimiento, lo que se ha traducido en acciones de gobierno que han puesto al Estado Argentino como tuitivo de los derechos de la empresa en desmedro del consumidor.

Es verdad que en nuestro país el Estado en décadas pasadas ha servido para “frenar” el desarrollo económico, y se transformó en un Estado prebentario disputado por las corporaciones sectoriales, asfixiando la iniciativa privada, pero no lo es menos que ahora hemos pasado al otro extremo, donde el neoliberalismo imperante ha puesto al país de rodillas frente a los grupos económicos nacionales y extranjeros, y con el ajuste económico instrumentado ha excluido gran parte de la sociedad, marginado otra y restringido la capacidad de millones, según muestra el creciente descontento social y las estadísticas de desocupación y subdesocupación. Ello acarrearán en lo inmediato, exigencias de bienes y servicios que satisfagan necesidades básicas insatisfechas, que generarán expectativas de consumo que, al pretender satisfacerse, serán fácil presa de la explotación y el abuso de no tomarse los recaudos imprescindibles de control y regulación, por parte del Estado.

Para concluir, quiero decir que la defensa y protección del consumidor es, en definitiva, una concepción que va consustanciada con el Estado Social de Derecho, que no es otra cosa que el respeto a la justicia y a la dignidad humana.

## Solicitada por el señor Convencional Lorenzo

### DERECHOS DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO

Señor Presidente:

Es el texto constitucional en análisis, referido a los Derechos del Consumidor y el Usuario, un anhelo de la ciudadanía en general y de los sectores progresistas en especial.

El primer párrafo del proyecto dictaminado por la mayoría es llamativamente abarcativo de innumerables contingencias referidas a este tema. En efecto, a partir de la expresión genérica de consumidores y usuarios de bienes y servicios, se abre un abanico poblacional que alcanza al 100% de los habitantes.

Los bienes jurídicamente protegidos son la salud, la seguridad, los intereses económicos, la información adecuada, la libertad de elección y la digna equidad en las condiciones del trato.

Si analizamos cada uno de estos conceptos, arribamos a la conclusión de que, en el caso de la salud, se comprenden todos los aspectos que hacen a la calidad, ambiente sano, condiciones bromatológicas y régimen nutricional de la población.

La seguridad, es tal vez el avance más importante sobre la concepción liberal de nuestra legislación de fondo. De tal modo, al pretender la norma constitucional asegurar al consumidor y al usuario, el resguardo de la relación jurídica establecida entre éste y el expendedor o prestador del servicio, se abre un sinnúmero de posibilidades para que las reglamentaciones establezcan medidas adecuadas para frenar el impulso, a veces desmedido, de quienes detentan el poder económico en el marco comercial.

La protección de los intereses económicos se encuentra íntimamente ligada a la seguridad, toda vez que ésta no se garantiza cuando aquéllos son avasallados por quienes tienen especial incidencia en la determinación de los precios y demás variables del mercado. Se efectiviza la seguridad protegiendo la economía del consumidor, merced a un freno de la libertad absoluta de quienes poseen la riqueza.

Párrafo aparte merece el derecho a una información adecuada. El consumidor o el usuario deben contar con una clara y precisa información respecto a lo que se contrata. La publicidad engañosa, contradictoria o falsa, confunde al ciudadano y lo coloca en situación de inferioridad de condiciones. Dentro de este concepto de adecuada información se debe considerar la situación que se presenta en los contratos de adhesión preimpresos, en los cuales se hace un aprovechamiento económico para las empresas, en base al desconocimiento o error de derecho del usuario o consumidor.

La moderna doctrina jurídica sobre la defensa de estos derechos y en especial sobre la consideración del error de derecho, viene desarrollándose en abierta contradicción con el principio liberal de nuestro Código Civil, que no admite esa posibilidad.

La reforma introducida significa un verdadero avance legislativo; las posibilidades de futuro para la recepción de nuevos derechos se presentan con toda la amplitud necesaria, para plasmar los mismos en forma válida y posible para cumplir su objetivo.

En cuanto a la libertad de elección, se refiere este tema a evitar los monopolios públicos o privados y garantizar el libre juego de la sana competencia. El usuario y el consumidor deben poder elegir lo que más convenga a sus intereses personales y económicos y ello sólo puede ser posible, si el Estado le garantiza la eliminación de toda forma monopólica y oligopólica que lo restrinja o lo limite en sus posibilidades de acceder a los bienes o servicios.

En la expresión, “condiciones de trato equitativo y digno”, se insiste en la necesidad de igualar a las partes contratantes. Sólo se puede suponer restablecimiento de equidad, si se parte de una manifiesta desigualdad. El régimen económico del mercado tiene como punto de partida, la voluntad del empresario al determinar sus costos y el margen de utilidad. El consumo puede, en algunos casos, poner freno a las ambiciones desmedidas, pero en muchos otros, debe aceptar las condiciones preestablecidas.

No es la primera vez que se hace uso del término equidad en la Constitución, cuya reforma se introduce, pero también debemos ser conscientes en admitir que este uso reiterado obedece a principios filosóficos que inspiran todo el proyecto reformador, cuyo objetivo esencial está dado por el hombre y sus condiciones de vida. La ética no puede estar ausente de estos preceptos y la equidad permite el logro de la igualdad justa y armónica, todo lo cual forma parte del sentimiento inspirador de toda actividad política que se precie de ejercer el aporte superador al desarrollo de la democracia.

El segundo párrafo del proyecto en análisis, posee la virtud de generar en su seno las herramientas necesarias para el ejercicio de los derechos consagrados en el anterior. Sin esas herramientas, la declaración precedente sería mera expresión de deseos.

Por ello se encomienda la protección del Estado a los derechos enunciados, agregándose los mecanismos idóneos a tal fin como son, la educación para el consumo, la defensa de la competencia, la prevención de la distorsión de los mercados, el control de los monopolios, la eficiencia de los servicios públicos y la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

Cada uno de estos aspectos son importantes. Así la educación para el consumo, altamente difundida en los países de mayor desarrollo, tiene por objeto jerarquizar una tarea de asesoramiento y capacitación de la ciudadanía, utilizando los medios de comunicación y todos los esfuerzos de las autoridades en ejercicio de sus funciones.

El control de los monopolios naturales y legales, implica un verdadero avance en la contención de los abusos de los mismos. Al incluirse en la redacción las dos posibilidades, se anuncia que la sola regulación legal no alcanza para justificar su negativa influencia y que además debe analizarse la existencia por formas que vienen a generar concentraciones disfrazadas que también afectan las normales relaciones del consumidor o usuario.

La eficiencia de los servicios públicos y su control de calidad por parte de la sociedad, a través de su denuncia, pone en marcha los mecanismos de corrección, ahora garantizados por la misma Carta Magna.

Por último y como corolario indispensable, el reconocimiento y fomento para su constitución, de las asociaciones de consumidores y usuarios, organismos no gubernamentales a los que se les asigna especial participación en la solución de los conflictos, en oportunidad de legislarse sobre esta fundamental temática acaecida en la moderna vida social y democrática.

Finalmente, la ley deberá contemplar todos estos aspectos, en forma ineludible, generando los procedimientos eficaces para solucionar los conflictos, con la participación de las organizaciones intermedias.

A todo esto se fija especialmente, que dicha reglamentación deberá establecer los marcos de la prestación de los servicios públicos, hoy, en su mayoría, en manos privadas. Es este, sin lugar a dudas, un nuevo y significativo sistema de control de esta actividad, la que se siente proclive al exceso en sus atribuciones, siempre en desmedro del usuario.

Por todo lo expresado, es necesario dejar sentado el apoyo al proyecto y su incorporación al texto constitucional; con ello reconocemos estar cumpliendo con una tarea requerida y deseada por la sociedad, en beneficio de la población.

Gracias señor Presidente.

### **Solicitada por la señora Convencional Martino de Rubeo**

Sr. Presidente:

La necesidad de proteger al usuario y al consumidor surge como una prioridad esencial del nuevo orden jurídico como consecuencia de la desnaturalización de la figura del contrato, que ya ha dejado de ser, en muchos casos, un acto bilateral entre las partes, a través de un acuerdo de voluntades, para transformarse en un verdadero acto unilateral, en el cual una sola de las partes impone, casi arbitrariamente, sus condiciones; aparecen de esta forma nuevos tipos contractuales, como los contratos de adhesión, por el cual una de las partes adhiere a las cláusulas que fija el otro contratante.

Esta problemática se evidencia paladinamente a través del notorio desequilibrio entre los prestadores de bienes y servicios y los usuarios y consumidores, apareciendo ante la sociedad como dos grupos en conflicto permanente, cuando en realidad, la relación entre ambos debe estar guiada por el principio rector de la equidad.

El axioma de los modernos comerciantes y prestadores de servicios parece ser el de “tómalo o déjalo”; la realidad nos demuestra que diariamente este principio se concreta en la práctica, cada vez que se sube a un colectivo, se compran alimentos, o cualquier otro producto.

La responsabilidad de los prestadores de bienes y servicios, ante productos deficientes, parece diluirse a través de “cláusulas contractuales” de dudosa licitud, contenidas en “convenios” que, en la mayoría, de los casos son firmados pero no leídos por los usuarios y consumidores, adhiriéndose a la voluntad del prestador, quien es, en definitiva, el que fija todas las reglas de juego.

La publicidad engañosa es otra poderosa arma empleada por inescrupulosos prestadores de bienes y servicios para atraer a incautos consumidores, ofreciendo y destacando las supuesta “ventajas” de su producto, pero que, en realidad, no se corresponden con las cualidades intrínsecas del bien publicitado; a ello se suman las “garantías por defecto” de la cosa, que se tornan inexistente al momento de pretender su ejecución.

En este contexto, el usuario y consumidor se encuentran inermes, ya que carecen de la tutela necesaria y suficiente para defender sus derechos; sin embargo, desde hace varios años, tanto en la doctrina jurídica como en la legislación de otros países se abre camino la garantizadora tendencia de proteger los derechos del consumidor.

Atento la significativa importancia de este derecho, Sr. Presidente, resulta conveniente su consagración expresa en la Constitución Nacional.

Lo que se consagra constitucionalmente es únicamente el derecho de toda persona a defender sus intereses como usuario y consumidor, pero no una garantía del Estado al respecto, ya que ello implicaría una responsabilidad estatal subsidiaria por los perjuicios sufridos, cuando en realidad el único y exclusivo responsable es el prestador del servicio. El Estado lo único que debe asegurar es el derecho a la jurisdicción, es decir la posibilidad que el afectado pueda concurrir efectivamente a los Órganos jurisdiccionales, concretándose este derecho a través de los tribunales de menor cuantía.

Por último, Sr. Presidente, el despacho de la mayoría refleja palmariamente lo precedentemente señalado, explicitando constitucionalmente la protección de los derechos del usuario y el consumidor.

## Solicitada por el señor Convencional Maqueda

### DEFENSA DE LA COMPETENCIA, DEL USUARIO Y DEL CONSUMIDOR

Es cierto e incuestionable que el constante avance tecnológico propio de la modernidad, ha venido acompañado de grandes aciertos y de fantásticos logros que beneficiaron a la humanidad. Idéntica certeza se tiene, no obstante, en relación a que ese avance, cuando no ha estado sujeto al directo control de las autoridades o de los particulares -como se constata actualmente en diversos países-, ha transitado carriles que han puesto en riesgo la salud y la seguridad de las personas. El desarrollo de la tecnología favorece, aunque también trae ínsito consigo un importante grado de peligros para la integridad física y para el patrimonio de los ciudadanos, al haberse masificado la producción y el consumo. A pesar de esto, existen plena conciencia y coincidencia en que los peligros pueden atenuarse por medio de una protección concreta, que intervenga en las actuales relaciones de consumo.

En efecto, los consumidores de bienes y los usuarios de servicios -quizás por ser integrantes de un enorme conjunto sin organización alguna- se encuentran desprovistos de eficaz cobertura jurídica en el consumo que diariamente efectúan. De allí que era preciso activar una alarma que alertara a la población, y que, paralelamente, le brindase no sólo una opción reparadora sino, además, una propuesta de prevención, derivada de lo que se ha dado en llamar la vigilancia a priori.

El despacho de mayoría contempla ampliamente estas circunstancias, reconociendo a los usuarios y a los consumidores, el derecho que les asiste de ver protegidas su salud, seguridad e intereses económicos, y de contar con una conveniente y real información, como así también de ser libres en la elección de los bienes y de los servicios que consumen.

Por otro lado, sabido es que tales reconocimientos serían estériles sino son asistidos por un adecuado y eficiente régimen legal destinado a resguardarlos, y por ello, en el segundo párrafo del dictamen, se instruye a las autoridades para que provean a la protección de esos derechos. Igualmente, se dispone que la responsabilidad de los funcionarios deberá estar orientada a brindar educación en materia de consumo, y a proveer a la defensa de la competencia ante cualquier intento de transformación provocada que tenga por fin distorsionar maliciosamente las leyes de los mercados. En armonía con lo expuesto, se hacía imprescindible proveer a un ajustado control de los monopolios sean éstos naturales o legales para garantizar a la población una mejor calidad y mayor eficiencia de los servicios, dentro de un esquema de sana y libre competencia.

Resulta acertado insistir en que las relaciones que constitucionalmente se buscan proteger por medio de su incorporación en la Carta Magna, no derivan solamente de intereses particulares de cada consumidor o usuario sino que, bien por el contrario, al representar un amparo a la calidad de vida, se convierten en un interés público de toda la comunidad, a la cual el Estado debe cobijar y brindar su acción tuitiva. Estos intereses forman parte de aquellos que han sido denominados difusos, colectivos o supraindividuales.

El derecho internacional comparado nos acerca variados modelos y ejemplos de protección al consumidor, al usuario y a la competencia, mediante la sanción de diversas disposiciones de carácter legal, sean éstas leyes ordinarias o de naturaleza constitucional.

Así, en los Estados Unidos de América (quizás el país donde la relación habitante-consumo tiene una importancia e implicancia única en el mundo) los riesgos que implicaba el progreso tecnológico sin un mesurado pero efectivo control, dieron lugar a la gestación de distintos movimientos de defensa y de protección de los consumidores, cuyo fin inmediato era obtener una mayor seguridad en la elaboración de productos destinados al consumo de la población. Surge entonces el Consumer Product Safety Act de 1972, cuyos contenidos primordiales eran -tal como lo



señala María Angeles Parra Lucan- “proteger al público contra los riesgos injustificados de daños causados por productos de consumo, ayudar a los consumidores a valorar la seguridad de los productos de consumo, desarrollar sistemas de seguridad, promover la investigación y la prevención de daños” (Cfr aut. cit. Daños por Productos y Protección del Consumidor, Bosch Editor, Barcelona, 1992, Págs. 36 y 37).

Del mismo modo, la Comunidad Económica Europea pone a prueba en 1975 un programa para la información y la protección de la salud del consumidor. En Francia, con análogo criterio, pero profundizando aún más en los mecanismos de prevención y de castigo al infractor, se dicta, en 1978 la ley N° 78-23, que faculta a los ministros a suspender la producción o importación de un producto o, incluso, disponer su destrucción cuando signifique un riesgo grave para los consumidores. En esta materia, la legislación de la República francesa ha tenido un desarrollo y una evolución notables, a punto tal de existir -junto con el aumento de asociaciones comprometidas con los fines descriptos- una rama específica reservada a este nuevo derecho: Derecho del Consumo (Droit de la Consommation).

Vale la pena destacar, igualmente, las Directrices para la Protección del Consumidor establecidas por la Organización de las Naciones Unidas en 1985, y el Consumer Protection Bill sancionado en el Reino Unido en 1987.

Sin embargo, ha sido España el país de la comunidad europea que le ha reconocido rango constitucional e incorporado los derechos del consumidor y del usuario en su texto. El artículo 51 de la Constitución del Reino de España de 1978 obliga al Estado a defender y a proteger la salud, la seguridad y los legítimos intereses de los consumidores mediante la adopción de procedimientos eficaces.

En nuestro continente, tanto Colombia como Brasil en sus artículos 78 y 5° inc. XXXII, respectivamente, se ocupan de similar modo sobre la protección del consumidor.

En el derecho público provincial comparado se ha optado por seguir análogo criterio al expuesto en cuanto a la defensa del consumidor, del usuario y de la competencia, ya que los Estados que procedieron a reformar sus constituciones a partir de 1983 -y otros que ya lo habían hecho con bastante anterioridad- incorporaron estos derechos a la letra de sus cartas fundamentales y bregaron por proporcionar mecanismos que han sido de gran utilidad y experiencia al momento de realizarse la propuesta llevada para el orden nacional. Resulta sobreabundante realizar la enumeración de las provincias reformadoras en esta materia, pero basta citar, ya sea por la claridad de sus textos, por la originalidad de los mismos, o por su carácter precursor, a las Constituciones de Catamarca (art. 57), San Juan (art. 69), Córdoba (art. 29), Tierra del Fuego (art. 22) San Luís (art. 86), Chubut (art. 58) y Santa Cruz (art. 45). Estas tres últimas prohíben expresamente el abuso del poder económico que atente, entre otras cosas, contra la libre competencia, siendo necesario destacar que la Constitución de Santa Cruz data de 1957.

La ley nacional N° 22.262 de defensa de la competencia, como así también la ley N° 22.802 de lealtad comercial y la ley N° 20.680 de abastecimiento, han sido algunos de los intentos trunco para regular parte de los derechos que hoy, por vía de incorporación a la Constitución, se pretenden salvaguardar.

En definitiva, los derechos del consumidor, del usuario y de la competencia, buscan restablecer el equilibrio que debe imperar en la economía, neutralizando las anomalías en el funcionamiento del mercado y que pueden afectar directamente al sujeto más débil del vínculo ciudadano-empresario.

Nada es suficiente, sin embargo, -y somos conscientes de ello- sino se elabora al mismo tiempo una política de educación efectiva e información veraz y apropiada destinadas a la formación de los consumidores y de los usuarios en la prevención de peligros emergentes del

consumo o del uso de productos cuya calidad o servicio son defectuosos, y así ya lo proponíamos en nuestro proyecto de reforma de la Constitución presentado ante la Cámara de Diputados en 1992, cumpliendo con el compromiso electoral asumido ante el pueblo de Córdoba en 1991.

En íntima relación con lo aquí planteado, esta Honorable Convención Nacional Constituyente, ya ha sancionado la incorporación del amparo al nuevo texto constitucional, haciéndolo abarcativo a los derechos que protegen al consumidor, al usuario y a la competencia. La característica de este instrumento protector esencialmente de los derechos individuales, está dada por el hecho de tratarse de una acción rápida y expedita que ahora amparará igualmente cualquier lesión, alteración, amenaza o restricción de estos nuevos derechos que se insertan en la Carta Magna. No bastaba, pues, declamarlos sino que era necesario garantizar que los derechos pudiesen encontrar amplia, eficaz y rápida satisfacción para el ciudadano, tal como dijéramos al sostener el dictamen de la mayoría en ocasión de debatirse la inclusión del amparo, del habeas data y del habeas corpus.

Pero es evidente que aún faltaba otro elemento de categórica importancia para la realización objetiva del derecho ahora constitucionalmente reconocido: la legitimación procesal, es decir la posibilidad concreta de accionar judicialmente en la búsqueda de dar satisfacción a la protección de los derechos otorgados. Esta legitimación procesal está reconocida expresamente al defensor del pueblo y a las asociaciones que propendan a la defensa y a la protección del consumidor, del usuario o de la competencia y que estuviesen registradas conforme lo dispone la ley.

Finalmente, en el tercer párrafo del dictamen de mayoría, se dispone que la ley establecerá procedimientos para la prevención y solución de conflictos como un modo de anticiparse a las dificultades propias de la materia, evitando a través de la tarea preventiva el choque de intereses contrapuestos o buscando un arreglo en caso de haberse ya producido la mencionada colisión.

Asimismo, los marcos regulatorios de los servicios públicos establecidos por la legislación, deberán prever la intervención en los organismos de control por parte de las asociaciones de consumidores y usuarios, lo que redundará en beneficios para la sociedad, toda vez que estas organizaciones son las que mayor experiencia han recogido en la defensa de los derechos aquí reconocidos.

## 10

### **Solicitada por el señor Convencional Olmedo**

#### DEFENSA DE LA COMPETENCIA DEL USUARIO Y EL CONSUMIDOR

SEÑOR PRESIDENTE:

Estamos viviendo una época de grandes cambios en la sociedad mundial, donde la ley del mercado se ha transformado en un dogma, donde el capitalismo más deshumanizado, se ha adueñado del sistema, donde la solidaridad social se ha desvanecido a cambio de un individualismo aislante por lo que se impone una urgente reorganización socio-cultural.

Decimos que debe realizarse una reestructuración porque la dinámica de los fenómenos premencionados no respeta ningún límite salvo los que la misma sociedad les pone como fórmula para defenderse.

Solo a título de ejemplo, quiero señalar para demostrar lo afirmado, que algunos fabricantes, en su afán de aumentar sus márgenes, disminuye la calidad del producto, transformando su

competencia en una actitud desleal hacia otros competidores y arriesgando la salud de los consumidores.

Y así, tenemos que la situación se va deteriorando progresivamente, agravándose al existir un vacío legislativo que pueda frenar el cuadro de situación descripto.

SEÑOR PRESIDENTE:

Me permitiré, a continuación adelantar que votaré por la propuesta de la mayoría porque considero que dicha propuesta es suficientemente concreta para defender tanto a los competidores, por un lado y los consumidores o usuarios por el otro.

La primera parte de la propuesta, se refiere puntualmente a los derechos de los consumidores y usuarios de los bienes y servicios y detalla que los bienes jurídicos protegidos, son la salud, la seguridad e intereses económicos, la información adecuada, la libertad de elección y a las condiciones de trato equitativo y digno.

Aquí está la cuestión que interesa al consumidor. Y esto es así, porque estamos viviendo una época que se ha dado en denominar la del consumismo desenfrenado, estimulado por intensas campañas publicitarias que generan un gran estado de necesidad por adquirir bienes cuya calidad, utilidad y costos no siempre responden a las ventajas invocadas por sus oferentes.

Y en esta vorágine consumista, nadie asume la responsabilidad de los riesgos que se ciernen sobre la salud, y seguridad del consumidor o el usuario.

Aún están frescas en la memoria colectiva los envenenamientos con productos puestos al mercado, cuya sanción a los responsables no es tan importante como haber podido evitar daños irreparables como los ocurridos a los consumidores.

Otro tema que interesa a este constituyente es la suficiente información sobre los bienes y los servicios que consume la sociedad, ya que hace a la libertad de elección. En la mayoría de las veces se sustituye información, por una agresiva campaña publicitaria, que solo menciona improbables beneficios del servicio o bienes puestos en el mercado, omitiendo de ese modo el informar al consumidor acerca de las desventajas del producto o del servicio, quitándole el derecho indiscutible de elegir otra alternativa.

Y aquí, analizamos, el segundo párrafo del proyecto de la mayoría, las obligaciones y deberes de las autoridades con relación a los derechos detallados en el párrafo anterior.

Dice el artículo que las autoridades, en todos los estamentos que correspondan proveerán la protección de dichos derechos entre los que enumera la educación para el consumo; esto es fundamental, ya que los usuarios y los consumidores en este momento solo reciben la información que los propios prestatarios o fabricantes les dan, sin posibilidades de conocer otros detalles u otras alternativas de consumo o uso, de manera que la intervención de las autoridades para educar a los consumidores es claramente necesaria.

En la misma línea se propone crear las condiciones básicas para proteger la buena fe y la libre competencia entre los prestatarios y/o fabricantes y/o comerciantes, que integran el circuito de consumo, junto a los usuarios y consumidores.

Entiendo que esta medida es atinada, toda vez que no se puede dejar librado este tema a los intereses individuales o sectoriales, sin arriesgar seriamente los de la comunidad.

Del mismo modo estimo absolutamente necesario que las autoridades creen las condiciones, organismos medios suficientes para controlar a los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

No debemos olvidar que estamos viviendo una época, de desinterés del Estado por atender dichas prestaciones, y un endiosamiento de la gestión privada, pero con el grave riesgo de que dicha actividad propicie únicamente el rédito o ganancia sin atender el bienestar general.

De allí que la norma propuesta sería una garantía de límite a los posibles abusos a los que nos veremos expuestos en un futuro cercano.

Entiendo, que este proyecto es una forma de actualizar el sistema jurídico-constitucional a la realidad que nos circundan.

Quiero también expresar mi apoyo al sistema adoptado con el régimen de procedimientos para la prevención y solución de conflictos. Y esto lo entiendo así, porque la variada gama de circunstancias que presenta el tema, hace necesario recurrir a una ley que tome todos y cada uno de los casos posibles para dar a los consumidores y usuarios una verdadera protección a sus derechos y a los competidores se les fije reglas claras y concretas de juego, que en definitiva redundará en beneficio de todos los que integramos el circuito consumidor

Por último, así, como no se debe regular el comercio, sin la participación de los comerciantes, entiendo positiva la consulta activa y permanente a las asociaciones de consumidores y usuario de los organismos de control.

Muchas gracias, señor Presidente.

### **Solicitada por el señor Convencional Rodriguez**

Sin duda, uno de los cambios más notables de los últimos años en el funcionamiento de nuestra sociedad es el profundo replanteo del papel del Estado en la Argentina y su relación con la sociedad civil. Por acción o por omisión, la modificación de la modalidad en la que el Estado se presenta en cada una de las áreas de nuestra economía involucra importantes cambios en la forma de regular las actividades económicas.

Como afirmáramos en oportunidad el debate sobre el Proyecto de ley de Emergencia Económica “nosotros somos firmes sostenedores de la necesidad de reformular al Estado, y hemos incluso impulsado esta decisión con anterioridad porque en la Argentina se ha agotado un modelo de crecimiento. El estancamiento, el empobrecimiento y la marginalidad de vastos sectores sociales son la manifestación visible y dolorosa de un modelo que entró en crisis, y cuya propia inercia es generadora de desequilibrios”. (Rodríguez, J., “Debate sobre Proyecto Ley de Emergencia Económica. Síntesis de Postura”, en Rodríguez, Baglini y Cruchaga, La UCR y la Reforma del Estado, Comité Capital-Comité Provincia; UCR, 1989, p.3.)

Durante el último medio siglo, el sector público ha ocupado un lugar clave en el desarrollo de la Argentina. El desempeño de la economía pública cumplió con un papel destacado a través de sus múltiples roles: proveedor de bienes y servicios en una vasta gama de actividades, regulador y socio directo en diversos sectores productivos, vértice del diseño institucional y de la ejecución de la política social y contribuyente activo en la formación de capital. Pero, asimismo, el resultado financiero de las operaciones fiscales se constituyó en forma creciente en una restricción importante para el diseño de la política macroeconómica de corto plazo. Adicionalmente, y de manera similar a lo ocurrido en otros países de la región, el Estado interventor de posguerra no siempre se preocupó en crear instancias públicas transparentes en la cual se jugaran los diversos intereses legítimos. Las decisiones estatales no siempre fueron “públicas y transparentes”, sobre todo en los períodos en los

que el poder estuvo en manos de gobiernos autoritarios. (Véase Muñoz Goma, O., “Hacia el estado regulador”, en Muñoz Goma, ed., Después de las Privatizaciones. Hacia el estado regulador, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993.)

Como señalara en otra oportunidad, “vale la pena señalar que aquel modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones y el liderazgo del Estado significó también muchas cosas buenas en Argentina. La incorporación de marginados, movilidad social, la educación universitaria para hijos de inmigrantes como yo mismo, viviendas dignas para muchos, vacaciones, obras sociales y prestaciones de salud. No podemos negar la historia”. (Rodríguez J., op. cit., p. 5)

Como es sabido, a partir de la crisis de la deuda -a principios de los ochenta- la economía argentina, condicionada, además, por una difícil situación de partida, ingresó en un período crítico. Las notas dominantes fueron la inestabilidad y el estancamiento. El sector público estuvo, como era de esperar, en el centro de esta situación turbulenta. Las políticas y estrategias de remedio se sucedieron unas a otras sin solución de continuidad. Si bien el proceso aún continúa, el sector público que ha emergido después de estos años parece adoptar un perfil de funciones y un papel diferente al que había imperado en la década pasada. (Véase Carciofi, R. y Cetrángolo, O., El sector público en los ochenta. De la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Centro de Estudios de América Latina, Buenos Aires, 1992.)

Si bien es cierto que durante los ochenta la crisis económica llevó al límite las posibilidades de financiamiento y operación del sector público, también debe reconocerse que las funciones asignativas y distributivas ejercidas a través de los múltiples canales de gastos e ingresos públicos sobrellevaban serias deficiencias. Estas se hicieron más notables en el clima de crisis económica que predominó durante los ochenta. Hay otros factores, sin embargo, que han contribuido a amplificar el mensaje sobre la necesidad y los ritmos y contenidos de las reformas: la propagación de ideas y políticas neoliberales que dominaron el epicentro del poder en los países desarrollados; los cambios que en el mismo sentido se extendieron a los análisis y recomendaciones de los organismos de crédito multilateral, el reflejo en el plano doméstico de estas ideas, etc.

En parte como reflejo de este debate político e ideológico más amplio, Argentina comenzó a discutir la necesidad de introducir reformas en el curso de la segunda mitad de los ochenta. Ya en la plataforma radical de 1983 se planteaba la reforma del Estado y luego ello fue reafirmado en el discurso del ex-presidente Raúl Alfonsín en Parque Norte el 10 de diciembre de 1985 y en el documento del Comité Nacional de la UCR de marzo de 1986. (En Baglini, R. “Debate sobre Ley de Emergencia Administrativa. Síntesis de Postura”, en Rodríguez y otros, op. cit., se presenta una reseña de los avances del gobierno radical en la materia.)

Las propuestas ganaron terreno y se tradujeron en anuncios y medidas de política cuando se debilitaba el intento de estabilización de shock. Los anuncios gubernamentales tuvieron un contenido restringido principalmente a la órbita de la explotación de servicios públicos. El ritmo de las reformas fue lento. El gobierno buscó en casi todos los casos en mejorar el contenido de las propuestas aunque ello significara la postergación de cronogramas. Las medidas de mayor envergadura no pudieron obtener la aprobación parlamentaria en razón de la actitud asumida por la oposición. Ese clima hacia las reformas estructurales hizo un giro completo después de 1989. Naturalmente, la hiperinflación proveyó un nuevo marco del problema. La necesidad de hacer cambios y producir hechos aún que estos fueran de una magnitud no ensayada anteriormente, podía justificarse sin necesidad de apelar a beneficios futuros. Las reformas fueron presentadas por el gobierno y percibida en la opinión pública como un medio para contener la crisis fiscal y como un reaseguro para no volver a la hiperinflación. De otra parte, el tono de la discusión sobre la política económica que había predominado en las elecciones, donde las señales del nuevo rumbo económico habían sido imprecisas, requerían anuncios contundentes de parte del presidente electo. Más cuando

éste debía probar que la fuerza política que lo sostenía estaba al tanto de los nuevos aires en el debate internacional y que había *aggiornado* su doctrina en consecuencia. Esta situación de crisis como telón de fondo y fundamento de las reformas se tradujo, en el caso argentino, en instrumentos legales que fueron sancionados por el Congreso a poco de instalarse el nuevo gobierno. Las medidas dispuestas consagraron en el texto de ley un estado de emergencia fiscal que permitía la adopción de medidas extraordinarias de parte del poder ejecutivo destinadas a aumentar ingresos y reducir gastos en el corto plazo. (Véase Carciofi y Cetrágolo, *op. cit.*)

Habiendo presentado una breve revisión de las circunstancias en la que se ha realizado la reforma del estado en la Argentina, queremos volver la mirada hacia algunos conceptos centrales en la teoría de las finanzas públicas y las definiciones que ésta presenta con relación a la presencia del Estado en la economía. Debemos comenzar diciendo que en una economía de mercado se acepta que el funcionamiento del mismo asegura una eficiente asignación de recursos bajo el supuesto de libre competencia. Sin embargo, también se admite que el mecanismo de mercado no alcanza para realizar las funciones de la economía. La presencia del Estado es requerida para guiar, corregir y complementar al mercado en múltiples aspectos. De acuerdo con Musgrave y Musgrave la importancia de ello radica en la comprensión de que la discusión sobre el tamaño adecuado del sector público es en gran medida una cuestión teórica más que ideológica. (Musgrave R. y Musgrave, P. (1992), p. 6.)

Además de la existencia de un marco legal adecuado, la existencia de regulaciones por parte del Estado se justifica atendiendo a la no existencia de competencia perfecta en todos los mercados de productos o factores; en la tendencia a la concentración económica como resultado de la existencia de costos decrecientes a escala; externalidades y otras “fallas del mercado”. Precisamente existe una amplia literatura sobre las denominadas “fallas del mercado” y la necesidad de intervención estatal en respuesta a las mismas. (Véase, por ejemplo, Bator, F. (1973), “Anatomía del fracaso del mercado”, en Breit & Hochman, eds., *Microeconomía*, Ed. Interamericana, México; Stiglitz, J. (1988), *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Co., New York.)

Adicionalmente, nada hay que nos asegure que la eventual solución de eficiencia de un mercado que funcione en competencia perfecta también sea equitativa. Más aún, los criterios de equidad son diferentes para cada sociedad y para cada momento histórico. Precisamente, en el caso de los servicios públicos, la sociedad prefiere que la asignación de recursos no responda a los dictados del mercado sino que sea modificado por algún tipo de acción estatal.

Cuando sucede alguna de las situaciones mencionadas, la presencia del Estado se hace necesaria. La incapacidad del sistema de mercado para alcanzar los objetivos que cada sociedad se ha propuesto ha derivado en diferentes tipos de intervención estatal. (Véase Le Grand, J. Propper, C. & Robinson, R. (1993), *The Economics of Social Problems*, Macmillan, Londres, p. 32). No nos interesa aquí discutir cual es el tipo de intervención apropiada para cada circunstancia, sin embargo, resulta esencial definir que cuando se trata de un servicio público, donde la provisión mediante mecanismos de mercado no asegura el logro de una asignación óptima desde el punto de vista social, surge la necesidad de regulaciones. Estas se aplican tanto si el servicio es prestado por instituciones públicas como emprendimientos privados.

La esencia de esa actividad reguladora debe ser el resguardo del interés general. Los diferentes aspectos involucrados dentro de ese “interés general” son motivo de debate y pueden llegar a ser conflictivos entre sí, siendo responsabilidad del regulador el logro de la mejor resolución del mismo. En principio se reconocen los siguientes aspectos:

a) calidad de la producción o desempeño de la actividad, lo que remite al concepto de eficiencia;

- b) existencia, mantenimiento y persistencia de la actividad o apoyo de la misma (estabilidad, continuidad, confiabilidad);
- c) evolución y desarrollo de la actividad (innovación, crecimiento y promoción);
- d) evaluación del impacto de la actividad (equidad, redistribución, seguridad y eliminación de la discriminación).

La acción reguladora, entonces, debe guardar un delicado equilibrio. Como expresara el entonces Diputado Baglini, en oportunidad del debate sobre la Ley de Emergencia Administrativa:

“Nosotros queremos un Estado equilibrado, planificador de la democracia e impulsor de la justicia, la seguridad y la prosperidad, queremos un Estado árbitro. No se comprende la presencia de un Japón potente sin un Estado que convive pero arbitra grupos económicos más poderosos que muchas naciones del mundo.

Queremos un Estado que no sea cautivo de los intereses sectoriales ni presa de los grupos económicos. Pretendemos un Estado mediador de los intereses, a los fines de reflejar el interés social, que construye el mercado para así tener competencia.” (Baglini, R., p. 10).

Dado que el Estado regula a través de entes creados a tal fin, se define la siguiente estructura jerárquica implícita: la sociedad (a través de sus representantes) delega en un regulador la tarea de controlar a un prestador de servicios públicos para que éste tome decisiones productivas que maximicen el bienestar general. Es por ello que cobra especial relevancia la necesidad de que los titulares de los organismos de contralor y regulación sean designados con acuerdo del Senado, y resguarden la integración pluralista de esos organismos.

Seríamos ingenuos si pensáramos que preocupándonos solamente por los mecanismos de designación de los titulares de los entes reguladores se soluciona la totalidad de los problemas planteados. Se debe tener en cuenta que los miembros integrantes de los entes reguladores pueden llegar a tener objetivos que no necesariamente son coincidentes con los de los representantes de la sociedad (sea el Poder Ejecutivo a el Legislativo). Aquellos tienden a maximizar una función objetivo que puede diferir de la que tiene el gobierno, dado el margen de acción que dejan las condiciones establecidas en cada marco regulatorio.

Entonces, una cuestión de central importancia tanto para definir la necesidad de regulación como para evaluar la posibilidad de que el regulador persiga intereses diferentes de los del gobierno se relacionan con el acceso a la información. En este sentido se deben considerara tres niveles. En primer lugar, cuanto mejor sea la información con que cuenta el regulador mejor podrá alcanzar sus objetivos. El supuesto de que el regulador cuenta con toda la información referida a demanda, costos y esfuerzo realizado por el prestador para producir eficientemente suele no cumplirse y, en general, aquél carece de información referida a alguna de esas variables. En segundo lugar, en la medida en que esa información no esté disponible para el gobierno, le será difícil a este último controlar al regulador. Finalmente, la participación de los usuarios y consumidores en el proceso, ejerciendo su derecho a peticionar, estará condicionado por la información que disponga.

La existencia de imperfecta información puede dar lugar a un comportamiento estratégico entre regulador y regulado determinándose la política reguladora en forma endógena. (Véase Gerchunoff, P. Navajas, F., Porto, A. y Urbiztondo, S., Regulación económica; un enfoque “principal-agente” de la relación entre el Estado, el regulador y la empresa regulada: Una propuesta para la SIGEP, (mimeo), SIGEP, Buenos Aires, 1993. Allí, asimismo, se brindan abundante e interesantes referencias bibliográficas sobre el tema.) Dado el diferente poder económico de las partes involucradas (prestadores y consumidores) la predicción usual es que el regulador y el proceso regulatorio se inclinarán en favor de los intereses del prestador (en algunos casos, sin embargo, es posible que el poder se encuentre más concentrado del lado de la demanda). Teniendo en cuenta esto, los reguladores pueden verse inclinados a asegurarse su futuro profesional

privilegiando los intereses del sector que regulan y, de ese modo, perseguir objetivos diferentes a los señalados por los poderes ejecutivo y legislativo. También es posible, que los desvíos en la orientación de la política de los reguladores puedan obedecer, simplemente, a una diferencia de criterio.

Debe reconocerse que la posibilidad de que los miembros de las agencias reguladoras persigan intereses propios (o transmitidos por grupos de interés) determina la necesidad de contar con monitores (independientes de los intereses a controlar) de la agencia reguladora. Precisamente, con el objetivo principal de lograr una mayor transparencia en estos mercados se introdujo un mecanismo originado en la legislación norteamericana: las Audiencias Públicas. Estas obligan a fundamentar lo que se hace y están abiertas a cualquier persona que desee asistir. (Véase Ramos, J. L., conferencia pronunciada el 27 de mayo de 1993, en Fundación Ricardo Rojas-FUPAI, Políticas Públicas, Marcos Regulatorios, Buenos Aires, 1993.) En la Argentina, la totalidad de los marcos regulatorios ha incorporado la figura de la Audiencia Pública, cuyo reglamento debe ser dictado por el propio ente regulador. Estos entes han sido creados por diferentes tipos de normas, algunos por ley y otros por decreto. (Entre los primeros se cuentan los correspondientes a electricidad (Ley 24068), gas (Ley 24076), agua (Ley 23696) y transporte aerocomercial (Ley 24190). En cambio, fueron creados por decreto los correspondientes a telecomunicaciones (D. 1185/90), correos y telégrafos (D. 214/92), rutas y caminos (D. 2039/90), transporte automotor (D. 104/93), ferrocarriles (D. 2339/92 y 1836/93) y vías navegables (D. 863/93). Las autoridades de los entes son nombradas y revocadas en sus mandatos por el Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la Ley 24.156, (De Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada el 30 de septiembre de 1992.), el control externo de los entes está a cargo de un órgano dependiente del Congreso Nacional: la Auditoría General de la Nación, creada mediante el artículo 116 de esa ley. En la actualidad, la Auditoría está a cargo de siete miembros: tres designados por la Cámara de Senadores, tres por la Cámara de Diputados y el restante, que preside el organismo, mediante resolución conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras. (Artículos 122 y 123 de la ley citada.) Estas autoridades pueden ser removidas mediante los mismos procedimientos establecidos para su designación. (Art. 124.)

La Auditoría eleva informes al Poder Ejecutivo y al Legislativo pero no tiene ningún poder de sancionar administrativamente a las autoridades de los entes. La única vía de que dispone es la penal. Un elemento esencial para dotar de mayor poder y jerarquía a las actividades de la Auditoría es el otorgamiento de rango constitucional, asignándole las funciones específicas relacionadas con el sustento técnico del control externo del sector público nacional que le corresponde al Poder Legislativo. Asimismo, la transparencia en las actividades de control se encontrará a mayor resguardo en la medida en que la conducción de ese organismo recaiga en un miembro de la oposición.

En definitiva, de lo que se trata es de resguardar el interés general, que al no coincidir necesariamente con el de los prestadores ni tampoco con el de los usuarios determina el carácter "arbitral" de la intervención estatal. El logro de ese objetivo demanda una adecuada regulación de las actividades involucradas, garantizar la difusión de información a todos los interesados, y favorecer todo tipo de instancias que impliquen la defensa del derecho que deben gozar los usuarios a peticionar ante los prestadores y los organismos reguladores. Finalmente, debemos acordar que la consolidación de la democracia supone mayor participación, transparencia, información y autonomía de los diferentes actores sociales para asumir sus propias decisiones. (Véase Muñoz Goma, op. cit., Pág. 45).



**Solicitada por el señor Convencional Romero Feris**

SR. PRESIDENTE:

El progreso y desarrollo de las comunidades ha ocasionado, no sólo los adelantos que elevan permanentemente la calidad de vida del ser humano, sino también continuos conflictos y desequilibrios que afectan su vida cotidiana.

Ha sido así, que procurando encontrar un ámbito donde el hombre pudiera defender sus intereses comunes frente a las grandes corporaciones productoras de bienes y servicios, nació y comenzó a desarrollarse en todo el mundo el movimiento de los consumidores.

En búsqueda de antecedentes en el derecho comparado sobre la protección al consumidor, los autores invocan el tratado de Roma de 1957 que tuvo por objeto crear el mercado común de los países europeos independientes. Este protocolo enunciaba en su preámbulo, como meta relevante de la comunidad, la elevación acelerada del nivel de vida garantizando precios razonables en los suministros al consumidor.

En 1960 instituciones privadas de Australia, Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica y Holanda crearon la Organization of Consumers Unions (IOCU) con sede en La Haya, a la que posteriormente se fueron agregando como asociados instituciones de Nueva Zelanda, Francia, Alemania, y Austria en 1960; Japón en 1962; Malasia, Israel y Noruega en 1966; Jamaica en 1967; Corea en 1970; Méjico en 1971; India en 1973; Hong Kong en 1976; y muchos países más. Argentina concretó su ingreso en el año 1990. Para dar una idea de la fortaleza de las instituciones que representan a los consumidores basta mencionar que Inglaterra agrupa 937.000 socios; Holanda 650.000; España e Italia 250.000; Bélgica 300.000, etc.

Un gran impulso al movimiento consumidor fue otorgado por el ex Presidente Norteamericano John F. Kennedy al convertirse en el primer mandatario que enunció ante el Congreso de su país los derechos de los consumidores.

Finalmente, las directrices para la protección del consumidor se aprobaron por unanimidad en el año 1985 en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Actualmente, casi todos los países occidentales han sancionado leyes de protección al consumidor, y cuentan con tribunales y procedimientos especiales para su resguardo, sin dejar de señalar que muchas constituciones han recepcionado estos derechos conocidos como de “tercera generación”.

Si bien nuestra Constitución Federal no recepta expresamente esta normativa, los constituyentes de 1853-60 previeron la generación de nuevos derechos que se sucederían con el correr de los años y el progreso de los pueblos. La reforma de 1860 introdujo el actual art. 33 CN inspirándose en la enmienda IX de la Constitución Americana, que contiene los llamados derechos no enumerados o implícitos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscripta en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por nuestro país por la ley 23.054, que en función de lo establecido en el art. 31 CN forma parte de nuestro derecho positivo e integra la ley suprema de la Nación, prevé en el cap. III, art. 26 la obligación de los Estados signatarios de garantizar un desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes, entre los que se encuentran -a nuestro criterio- los derechos de “tercera generación”. La ley 24.309 que declaró la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, en su art. 3ro inc. m) habilitó la

posibilidad de elevar a rango constitucional la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.

En otros términos, no podemos mantenernos al margen del consenso que existe entre la mayoría de los doctrinarios que reconocen la insuficiencia del derecho tradicional para equilibrar lo que se ha dado en llamar la situación estructural de desigualdad de fuerzas.

Es que el movimiento consumidor a través de los cambios económicos, tecnológicos, industriales, empresariales, y sociales que generó en el marco comunitario dejó al descubierto la insuficiencia de los principios jurídicos rectores del liberalismo: la autonomía de la voluntad y la culpa, como presupuesto jurídico del ilícito civil.

En nuestro país el movimiento del consumidor partió demorado, y en gran medida este atraso ocasiono una notoria desprotección de los ciudadanos en un aspecto tan relevante de sus derechos.

Sin perjuicio de esta realidad aún subsistente, el consenso social sobre la necesidad de contar con normas, formas y modos que tutelen de manera efectiva estos derechos, la información sobre la situación en otros países pioneros en la defensa del consumidor, y la acción educativa y protectora de instituciones privadas, fueron dando vida a diferentes preocupaciones e inquietudes que se materializaron desde 1989 en la presentación en ambas cámaras del Congreso nacional de cerca de cincuenta proyectos tendientes a la protección del consumidor en diversos aspectos.

Finalmente, el 22 de septiembre de 1993 fue sancionada la ley 24.240 de Defensa del Consumidor que fue promulgada parcialmente por el Poder Ejecutivo el 13 de octubre de 1993.

Pero si bien se ha saldado una deuda con los consumidores argentinos (Argentina era uno de los pocos países de la región que no poseía una normativa orgánica sobre la materia) materialmente queda mucho camino por recorrer, nuestra libertad.

Dentro de este espectro cabe al Estado asegurar economías libres sobre la base de políticas que procuren mercados competitivos y abiertos pero que garanticen al habitante consumidor la oportunidad real de posicionarse frente a los productores de bienes y servicios en una situación de equilibrio.

En tal sentido, la efectividad del sistema legal de defensa del consumidor no se agota tampoco con el solo reconocimiento de sus derechos o la sanción de una ley protectora. Es necesario poner en marcha una maquinaria armónica que procure estructurar un sistema general de protección de los consumidores, integrado por políticas destinadas al desarrollo de programas de educación e información de los mismos; promoción de sus organizaciones; implementación de sistemas eficientes de solución de conflictos y un acceso sencillo y rápido a la justicia.

Ante el avance de las técnicas promocionales y publicitarias de productos y servicios (especialmente la sofisticación alcanzada por la publicidad subliminal) desplegadas a través de los medios de comunicación social que invaden la vida del consumidor desde el inicio de su día hasta la finalización del mismo, los derechos de información y educación adquieren una relevancia decisiva para contribuir a que la sociedad consumidora pueda elegir con libertad e individualidad el producto deseado, sin masificarse por responder a impulsos o a modas impuestas por los grandes productores.

Como contrapartida del derecho de información y educación de los consumidores pesa sobre los productores el deber de información que, genéricamente, cabe a todo contratante como deber accesorio de conducta, destinado a promover un correcto conocimiento de la realidad necesaria para la valoración del producto o servicio.

El deber de información y asesoramiento rige especialmente en la etapa precontractual y con mayor vigor en aquellos productos o servicios que, por su complejidad técnica, resultan más difíciles de comprender en su necesidad y funcionamiento. Así la jurisprudencia francesa ha

otorgado particular protección a la información debida a los contratantes de material informático. Otro claro ejemplo al respecto lo constituye el caso “Texas Gulf Sulpher Co.” resuelto por la Corte de Distrito de Nueva York (USA) (1969) que quedó firme por rechazo del “certiorari” por parte de la Corte Suprema. En este “leading case” se promovió acción contra dicha compañía, que se dedicaba a la exploración y explotación de minerales, por haber deformado y ocultado información al mercado de valores para luego aprovecharse económicamente de las derivaciones de dicha conducta.

El Pacto de San José de Costa Rica en su art. 13, inc. 1ro. otorga a toda persona el derecho a buscar, recibir y difundir información. A su vez, específicamente, la Constitución Española consagra en su art. 51 la obligación de los poderes públicos de promover la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentando sus organizaciones y escuchando a éstas en las cuestiones que puedan afectar los derechos de sus integrantes.

Tal como citan Aida Kemelmajer de Carlucci y Maria J. Tavano de Aredes en un profundo estudio sobre la protección al consumidor en el derecho comparado, el derecho a la información y a la educación está expresamente contemplado en la ley vasca Nro. 10 del 18-11-81 que establece el estatuto del consumidor (art. 3, inc. c); en la ley portuguesa Nro. 29/81 de defensa del consumidor (art. 3, inc. b); en las leyes francesas 78/22 del 10-1-78; 78/23 del 10-1-78 y 79/596 del 13-7-79; en el proyecto de ley reglamentaria de la libertad económica y de la protección al consumidor de Venezuela (art. 17 inc. 12 y 13); en la Carta Europea de los Derechos fundamentales del consumidor (resolución Nro. 547 del 17-5-73 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa); en las directrices para la protección del consumidor de Naciones Unidas (resolución 39/248 de la Asamblea General del 9-4-85, art. 2 inc. d) y c); en la ley federal de protección al consumidor de Méjico del 18-12-75, entre otros cuerpos normativos.

Otro aspecto de notable importancia para lograr una adecuada protección de los consumidores, constituye la posibilidad de asociarse en instituciones que defiendan y representen los intereses de los mismos.

Es que, como bien se dice “La efectividad del derecho del consumidor, de acceder con dignidad a los bienes y servicios, no depende exclusivamente del reconocimiento de las soluciones sustanciales... que persiguen la justicia contractual”.

Es necesaria la instrumentación de otros mecanismos, entre los que destacamos el acceso rápido y simple a una justicia comprensible para el hombre común, y el ensanchamiento procesal de los conceptos tradicionales por los que se rige la legitimación del reclamante.

El art. 3 inc. f de las directrices para la protección del consumidor de las Naciones Unidas de 1935 a las que hemos hecho referencia en este trabajo, consagra la libertad de constituir grupos u organizaciones de consumidores a efectos de hacer oír sus opiniones en los procesos que puedan llegar a afectarlos.

Como vemos, se trata de lograr una participación activa del público consumidor en defensa de sus intereses para que, agrupados y representados, puedan enfrentar y nivelar los avances sectoriales de las fuerzas productivas.

Nuestra ley de protección al consumidor regula la conformación, funciones y legitimación de estas organizaciones, otorgando a las instituciones representantes de los consumidores constituidas como personas jurídicas la legitimación procesal para accionar en representación del público consumidor cuando resulten afectados o amenazados sus intereses.

La defectuosa prestación de la administración de justicia no es un problema propio de la sociedad argentina, sino común a la mayoría de los países del mundo.

Esta falencia estructural que provoca una avanzada frustración en los habitantes se ve reflejada con mayor incidencia en los problemas diarios que afectan al consumidor, en razón de la escasa significación individual de cada uno de los reclamos.

Las innumerables injusticias que sufren los consumidores y usuarios a diario por la imposibilidad cierta de acceder a los Tribunales para lograr la reparación del daño, torna imperioso bucear en la búsqueda de nuevas vías y soluciones que permitan al público consumidor obtener una rápida solución a la gran cantidad de inconvenientes que quedan sin resolver, con una notoria afectación del valor seguridad jurídica y de la institución de la justicia.

Habitualmente los sistemas procesales judiciales no están dotados de la celeridad necesaria para satisfacer estos particulares reclamos. Esta realidad nos indica que estamos en presencia de una temática que requiere de una estructuración procesal gradual, es decir la implementación de una faz preventiva a través de sistemas administrativos articulados sobre la base de técnicas conciliatorias y regímenes de sanciones preventivas, vías arbitrales y/o sus diferentes derivaciones; y de una faz judicial por medio de Tribunales e instituciones especiales para consumidores, o al menos con reglas accesibles al tipo de reclamos.

En un trabajo elaborado por la Doctora Nicole L'Heureux (Canadá) se da cuenta sobre un estudio reciente que muestra que en la mayoría de los casos los consumidores no informan sobre sus problemas y raramente interponen acciones judiciales. Cita la autora esta realidad "en especial en los consumidores de bajos ingresos, quienes a menudo carecen de los medios para querellar ante los tribunales". "Por consiguiente las acciones judiciales solo representan una pequeña parte de las disputas entre consumidores y comerciantes". "...Por estos motivos, en el terreno de las transacciones de consumo, los consumidores evitan el proceso judicial. Tienen problemas no resueltos, pero no buscan reparación". En este mismo sentido, en mayo de 1976, en los Estados Unidos se celebró la Conferencia Nacional sobre las causas de descontento popular por la administración de justicia. El informe surgido de esta conferencia recomendó nuevos mecanismos para la aplicación de la justicia (ej. juntas vecinales, tribunales y jurados de arbitraje, etc.).

"Estas frustraciones conforman la mayor parte de las insatisfacciones en una sociedad de consumo, y constituye una política pública hacer que se penalice la conducta de los comerciantes que de esta manera engañan a multitud de personas, y que dichos perjuicios sean rectificadas".

Por esto adquiere vital relevancia en la estructura destinada a la dilucidación de conflictos los diagramas destinados a lograr soluciones extrajudiciales.

Existen muchas y muy variadas experiencias en el derecho comparado al respecto.

Nuestra novata ley de Defensa del Consumidor prevé un verdadero sistema extrajudicial destinado a la solución de conflictos.

En sentido concordante, hay que admitir que la ausencia a nivel nacional de Juzgados destinados especialmente a intervenir en este tipo de causas constituye un obstáculo para la preservación y defensa del derecho del consumidor. Sin embargo, existen variados mecanismos alternativos, procesales y jurisdiccionales que -vigentes en otros países occidentales- juegan un papel relevante en la estructura diseñada para amparar a los usuarios y consumidores.

En nuestro país, a partir del advenimiento del estado de derecho, la justicia se constituyó en protagonista esencial de la vida pública, retomando el lugar que le corresponde dentro de la trilogía de poder del gobierno republicano. Como dice Eduardo Oteiza fue palpable el interés de la ciudadanía en la forma en que eran resueltos los casos judiciales. Pero asimismo, la insuficiencia tanto de normas procesales como de los medios con que contaba la organización judicial se tornó evidente.

Este proceso de interés ciudadano fue mutándose durante el transcurso de estos años -sin que corresponda en este trabajo analizar las causas que condujeron al estado que señalamos- hacia un

notorio descreimiento en el funcionamiento de la justicia como institución idónea para resolver conflictos, llegándose a poner en duda y en tela de juicio la capacidad, honestidad e independencia de muchos de sus componentes. No podemos negar que, bajo una visión realista, la administración de justicia hoy, atraviesa quizás por una de la crisis más profunda de su historia.

En este contexto, la desatención por parte de la Justicia de los pequeños incidentes a los que nos estamos refiriendo es una de las causas palpables que contribuyen a crear el escepticismo que reina en la sociedad respecto a la concreta posibilidad de hacer valer sus derechos. No es poco habitual escuchar de boca de familiares, amigos, clientes, y hasta de los mismos hombres de derecho, la acuñada frase “en la Argentina no hay justicia”.

En este contexto resulta correcto sostener que nuestro “actual sistema procesal no se encuentra dotado de la celeridad suficiente para ejercer la eficaz protección jurisdiccional de los consumidores, que exige una estructura judicial y procesal de naturaleza preventiva y de inmediata eficacia, distinta a la justicia ordinaria proporcionándoles medios legales conducentes para permitir que sus derechos puedan ser ejercidos en forma práctica”.

No debemos dejar de mencionar, a fin de tener una acabada idea general del tema, que en el ámbito provincial muchas Constituciones como por ejemplo Salta, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, La Rioja, han adoptado la Justicia de Paz como parte del Poder judicial local, debiendo destacarse que en muchos territorios del interior aún no ha podido implementarse el mandato constitucional.

Con el retorno a la vigencia de las instituciones republicanas, acontecido en el año 1983, fueron presentadas en cada una de las Cámaras del Congreso Nacional gran cantidad de proyectos de ley tendientes a restablecer en el ámbito de la Capital Federal la justicia de menor cuantía o vecinal bajo el convencimiento que la misma podía convertirse en solución a los problemas del hombre común.

Desgraciadamente, a más de diez años de aquella fecha, y a pesar de los cuantiosos proyectos presentados, ninguno de ellos ha llegado a concretarse.

Por las razones expuestas, Sr. Presidente, considero que la recepción constitucional de la defensa del usuario y del consumidor, tema habilitado por el inc. m) del art. 3ro de la ley declarativa, debe estructurarse a través de una redacción acotada y general que, previendo los extremos básicos de protección pretendidos, deje a las leyes reglamentarias la instrumentación particular de los mismos acorde con las circunstancias, medios, y posibilidades que el legislador evalúe, evitando que la cláusula constitucional nazca inoperante por constituir una mera expresión de deseos e ideales lamentablemente utópicos.

En este sentido el Dictamen de mayoría, si bien ha sido a mi criterio innecesariamente engrosado, reúne los extremos de protección que la mayoría de los países que acogieron constitucionalmente el instituto han instrumentado, razón por la cual, Sr. Presidente, adelanto que votare favorablemente el proyecto.

El fenómeno del consumo, existe desde que el hombre habita la tierra. El mecanismo era en aquellos tiempos sólo de selección, la naturaleza se ofrecía al hombre.

Posteriormente el canje, constituye la posibilidad del intercambio, donde comienza así la valoración relativa de los elementos en transacción. Con el paso del tiempo la moneda es la que sirve para adquirir, y este fenómeno de consumo, desdibujada a través del tiempo, nos da la primitiva imagen de “productor-adquirente”, relacionada casi exclusivamente a alimentos y vestimenta.

Corren los tiempos y se van agregando nuevos rubros que como consecuencia de la evolución traen por una parte “nuevas necesidades” y por otro, grupos productores, manufactureros y luego de industrialización, que tratan de satisfacerlas y producir-vender.

En este juego permanente de “NECESITAR-ADQUIRIR” figura un rubro, que tal vez por mi condición de Médica, me preocupan medicamentos de venta libre, automedicación y publicidad de fármacos que van induciendo la necesidad del producto, ejerciéndose presiones psicológicas a través de campañas que van dirigiendo al consumo de medicamentos sin control y sin verdadera necesidad.

La venta libre de fármacos tiene dos grandes rubros: uno, el de los productos que actúan en procesos de enfermedad, como podrían ser analgésicos antiespasmódicos, anticatarrales, digestivos, vitaminas y otros.

El segundo grupo es ya claramente deshonesto, sus raíces aparecen antes de este siglo, siendo fuente inagotable de promesas no cumplidas, era común leer en diarios y revistas, publicidades referidas a “tónicos”, “jarabes”, “cremas” o “comprimidos”, que en la actualidad, su lectura resulta graciosa por el pluralismo de sus bondades que iban desde hacer crecer el cabello, curar la tos y las eczema o dar más virilidad al hombre, pero presumiblemente carentes de toxicidad ya que no llega a nosotros ningún hecho de intoxicaciones masivas.

Actualmente la situación ha variado, ya que el primer grupo de fármacos de venta libre, con acción medicamentosa dirigida a la enfermedad, tiene el problema de la automedicación en forma indiscriminada. El hombre común interpreta “libertad de venta del fármaco = libertad de uso y dosis por parte del adquirente”.

Aquí se pone de manifiesto la falta de cultura del pueblo referida a este tema.

Automedicarse, situación corriente en la actualidad, implica buscar satisfacer una necesidad, en este caso, la curación de una enfermedad, pero careciendo del diagnóstico médico; un ejemplo creo será útil; un analgésico-antiespasmódico tomado en forma reiterada en presencia de dolores abdominales, puede llegar a una perforación intestinal, ya que la medicación encubre el cuadro al ceder los dolores, pero no la evolución del mismo. En este caso se hace necesaria la información adecuada y veraz.

El otro grupo de fármacos de venta libre son aquellos orientados a temas claves; adelgazamiento, calvicie, virilidad y rejuvenecimiento.

Es aquí donde la propaganda deshonesto sienta sus raíces mediante publicidad inducida gestando la necesidad de su utilización.

Las revistas y la televisión muestran por ejemplo jóvenes adolescentes de formas perfectas que ingieren tal sustancia o comprimidos para mantenerse “en forma”, la comparación es un fuerte estímulo psicológico, para seguir esa ruta que lamentablemente los conducirá a serias decepciones, esta frustración, unida sin duda a otros intentos de la “magia negra” farmacológica, va llevando al adolescente inexperto y mal informado a cuadros depresivos, lindantes con patologías de alto contenido psiquiátrico, y pueden ser el camino a la anorexia y bulimia; con la gravedad que ellas significan.

En otros casos, productos farmacéuticos de libre adquisición contienen laxantes o diuréticos que conducen a patologías hipotensivas, lipotímicas o cuadros diarreicos graves.

Por lo tanto la especificación de fórmulas, dosis, contraindicaciones, estudios previos del producto durante el embarazo y su cambio por la leche materna deben quedar explicitados en el envase o prospecto, así como cualquier otra contraindicación. Existiendo una real democracia, tenemos la obligación de evitar desigualdades entre poderosos grupos farmacéuticos y el incauto y mal preparado consumidor.

Los grupos para la defensa del consumidor deben brindar información pluritemática para evitar que la ciudadanía sea burlada en su buena fe, esta es la forma de restablecer el equilibrio democrático.

Por otra parte el Capítulo II de la Ley 24.240 trata el tema de información al consumidor y protección a la salud, a pesar de la cual se hace necesario acentuar la defensa del consumidor, la protección de la salud, la seguridad e intereses económicos, la protección de los derechos y educación para el consumo.

Los controles referidos al estudio previo de los productos farmacológicos y la restricción de venta libre de los mismos, es otro tema, pero que en esta exposición no puede dejar de mencionarse dada su trascendencia.

### **Solicitada por el señor Convencional Saravia Toledo**

Derechos de los consumidores.

Volvemos a insistir en esta oportunidad en los inconvenientes de la inflación constitucional que en el despacho de la mayoría sobre el punto que se está considerando aparece por demás evidente.

Son absolutamente innecesarios el segundo y tercer párrafos. Esta supresión puede concretarse sin alterar el sentido esencial de la norma que está razonablemente logrado en el primer apartado. Solamente cabría agregar a éste la alusión que se hace en el segundo a la “defensa de la competencia”. De éste modo el primer párrafo podría quedar redactado así: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la defensa de la competencia y a la protección de la salud...”.

Va de suyo que la protección del consumidor y usuario implicará la existencia y reconocimiento de entidades que tengan por finalidad la defensa de sus intereses por lo cual la mención de estas asociaciones que se hace en el segundo párrafo resulta superfluo. Lo mismo cabe decir acerca del “control de los monopolios naturales” porque tal control está incluido en la defensa de la competencia.

Asimismo la mención que se formula en el primer párrafo a la protección de los intereses económicos de los consumidores y usuarios absorbe al tercer párrafo cuando determina que la legislación establecerá los procedimientos para la prevención y solución de los conflictos, los marcos regulatorios de los servicios públicos y la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control. Son estas explicaciones propias de la ley pero no de un texto constitucional.

De la propuesta de la mayoría nos parece importante destacar la competencia. Creemos que en la libre competencia se halla la mejor garantía de la preservación de los intereses de usuarios y consumidores.

Viene al caso señalar que con referencia a la acepción literal los vocablos “monopolio” y “monopolizar”, Aftalión (Aftalión E. “Monopolios y sociedades multinacionales” p. 26) manifiesta que de ellos puede inferirse que ponen en evidencia “...una combinación inspirada en el deseo de obtener el campo libre y de eliminar competidores...” y que “la condición monopolística no la da únicamente el acuerdo, sino el fin perseguido con el mismo... que se sintetiza en: lograr exclusividad”.

De la opinión de Aftalión surge una idea disvaliosa del monopolio porque busca la eliminación de los competidores con la finalidad de obtener la exclusividad en la explotación de una actividad lo cual se traduce en una elevación del precio del producto o servicio y el deterioro de la calidad.

Por los efectos perniciosos mencionados a que da lugar la actividad monopólica es que está merecido un tratamiento legal tendiente a impedir la o erradicarla. Cabanellas (Cabanellas G. -h- “Derecho antimonopólico y de defensa de la competencia” p.76) señala que los aspectos esenciales de la legislación antimonopólica o antitrust de los EE.UU. se hallan incorporados básicamente en tres leyes: la Ley Sherman, del 2 de Julio de 1890, que consagra dos tipos básicos de delitos: la monopolización y los contratos y combinaciones que restrinjan el comercio; la Ley Clayton, del 5 de Diciembre de 1914, que declara ilegales cuatro prácticas restrictivas: la discriminación de precios, los contratos de exclusividad y las llamadas cláusulas atadas, la adquisición de empresas competidoras y los directorios vinculados; y la Ley de Comisión Federal de Comercio, del 26 de septiembre de 1914, que establece la ilegalidad de la competencia desleal y las prácticas comerciales engañosas. Todas estas leyes sufrieron numerosas modificaciones.

En la Argentina, la primera ley antimonopólica, 11.210, se sancionó en 1919. Si bien su finalidad -anota Cabanellas- era reprimir los monopolios también incriminaba conductas que sin llegar a constituir aquellos restringían la libre competencia o bien implicaban un aumento de las ganancias del empresario que no guardaban proporción con el capital por él invertido.

Tal ley fue sustituida por la 12.906, promulgada en 1946. Esta norma incluía tipos penales de gran amplitud como la de dificultar a otras personas la libre competencia, aumentar indebidamente las ganancias mediante la obstrucción de comercio, la interferencia en la producción o el impedimento de la competencia.

En relación con el asunto que estamos analizando cabe advertirse que es imposible lograr en la práctica el funcionamiento de un mercado de competencia perfecta. La constatación de este hecho configura “...uno de los presupuestos -dice Cabanellas- esenciales de la legislación regulatoria de la competencia que en ningún caso establecen a la competencia perfecta como el bien jurídico tutelar...”.

En nuestra legislación la ley 12.906 -de ineficacia práctica total- fue reemplazada, en 1980 por la ley 22.262 denominada, con rigor conceptual, de defensa de la competencia.

Acerca de este cambio Cabanellas señala: “Mientras que la figura delictiva básica tipificada bajo la ley 12.906 se centraba en el establecimiento o sostenimiento de un monopolio, la ley de defensa de la competencia abandona completamente la referencia a esta forma de mercado basando toda su construcción en dos figuras fundamentales que son la limitación, restricción o distorsión de la competencia y el abuso de la posición dominante”.

En 1985, rigiendo la ley 22.262, la jurisprudencia nacional (Jurisprudencia de la Cámara Federal de Bahía Blanca, “Asociación Sureña de Empresas Pompas Fúnebres de la Pcia. de Bs. As. s/denuncia infracción ley 22.262” - 8 de Marzo de 1985. Publicado en El Derecho N 6383 del 12 de



Diciembre de 1985.) se nutrió de un fallo que suscita interés por el especial énfasis que pone la protección de los consumidores, allí se dijo que “el sentido finalista de toda actividad económica esta dado por la satisfacción de las necesidades humanas que los consumidores demandan... . La ley 22.262 es el sistema normativo vigente orientado a asegurar el correcto funcionamiento de los mercados en el marco de la economía concurrencial, mediante la defensa de la competencia con el fin de proteger al consumidor”.

Un antecedente importante de la ley 22.262 lo instituye el Tratado de Roma, celebrado en 1958, por el que se estableció el Mercado Común Europeo. En sus artículos 85 y 86 se centra el tratamiento del tema. El 85 prescribe que son incompatibles con el mercado común todos los convenios entre empresas y las decisiones tomadas cuyo objeto fuere impedir, restringir y distorsionar competencia. Son actos de esa índole los que importen la fijación de precios, la limitación o control de la producción, los mercados, el desarrollo técnico o las inversiones. El artículo 86, a su vez, consigna que tampoco es compatible con el mercado común que una o más empresas exploten de modo abusivo una posición dominante en el mercado.

También han legislado sobre esta rama España, Alemania, Francia, Inglaterra pudiéndose afirmar que prácticamente la totalidad de los países industrializados cuentan con disposiciones que regulan la concurrencia a los mercados.

La Iglesia Católica a través de la última encíclica del Papa Juan Pablo II ha concordado en el rechazo del monopolio manifestando lo siguiente: “Da la impresión de que, tanto a nivel de naciones como de relaciones interiores, el libre mercado sea el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder más eficazmente a las necesidades... Hay que romper las barreras y los monopolios que dejan a tantos pueblos al margen del desarrollo”.

Resulta, también, sugestiva la inserción en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados -sancionada por las Naciones Unidas en 1974- del artículo 32 donde se dice que ningún Estado podrá adoptar medidas con el objeto de coaccionar a otro Estado para conseguir de él ventajas de cualquier índole consagrando, asimismo, en el Capítulo I inc.1), el principio de acuerdo con el cual los Estados se abstendrán de todo intento de buscar hegemonía y esferas de influencia.

De la Jurisprudencia, antecedentes legales y documentos mencionados puede decirse, resumidamente, que la defensa de la competencia se halla muy difundida y que tiene como fines específicos: a) impedir la formación de precios injustos; b) sancionar la eliminación de los competidores; c) evitar que alguna empresa pueda asumir una posición dominante en el mercado y d) amparar a los consumidores.

Asimismo corresponde destacar que las motivaciones que impulsan la sanción de normas que resguardan la competencia no son solamente de carácter económico sino que obedecen también a razones sociales o de bien común.

También no se puede dejar de poner de relieve que el monopolio agravia a la propiedad porque la eliminación de competidores coloca a una empresa en una posición dominante y ello impide que los afectados puedan gozar y aplicar sus bienes a los usos lícitos (por ej.: comerciar, producir, trabajar) que consideren apropiados.

El monopolio restringe la capacidad de iniciativa de las personas porque, existe un estrecho vínculo entre la propiedad y manifestación de la aptitud creadora. El monopolio es, así, un freno al despliegue de la imaginación. En un mercado dominado por una empresa - se recuerda que para el Tratado de Roma (Art. 86), tal predominio supone una explotación abusiva y por ello constituiría un ejercicio irrazonable de la propiedad - quien tuviera algo que ofrecer estaría a merced de esa empresa que podría imponerle condiciones notoriamente injustas y desalentar, así, todo espíritu creativo.

Por último, resta señalar que el monopolio tampoco armoniza con el sentido de las transformaciones que están aconteciendo y que desembocaran en la instalación plena de la era espacial. El sentido de esos cambios se sustenta, precisamente, sobre el pluralismo, la competencia, de descentralización, la iniciativa individual y la erradicación de los privilegios entre los cuales el monopolio constituye una de sus expresiones más irritantes porque al producir una absorbente concentración actúa como una fuerza centrípeta afectando, más que cualquier otra modalidad, a la igualdad de oportunidades. Entre quienes tienen una posición dominante y los dominados no hay igualdad posible.

El monopolio, que desde antaño ha sido visto con desfavor, encarna una acumulación de dominio que implica un uso desvirtuado y abusivo de la propiedad incompatible con los principios rectores que practica el mundo contemporáneo y, más aún, con los que imperan en el que se viene anunciando.

## 15

### **Solicitada por el señor Convencional Valdés**

Señor Presidente:

La creencia de que la protección al usuario y al consumidor se puede conseguir a través de la operación libre de las fuerzas del mercado se inspira en la corriente económica que considera, por un lado, que el hombre maximiza racionalmente cualquier bien y, por otro lado, que el mercado opera como un control sobre los productores.

Desde esta concepción, hay quienes consideran que los usuarios y consumidores pueden influir sobre las decisiones de los prestatarios y productores de forma tal, que si los usuarios o consumidores están inconformes con la calidad o precio de un producto o servicio, entonces no lo adquirirán.

En consecuencia, el productor o prestatario, al encontrar que un bien no es aceptado por el usuario o consumidor, deberá mejorar la calidad o precio del producto o servicio en cuestión, o bien discontinuar su producción o distribución.

Además se afirma que mediante la operación libre de las fuerzas de mercado, la competencia entre comercios se convierte en un medio para evitar prácticas irregulares, ya que si los consumidores, por ejemplo, son engañados con una información que no corresponde a la calidad o contenido de un producto, entonces los consumidores no comprarán ese establecimiento y acudirán a otros. De esta forma, se dice, el negocio afectado deberá corregir irregularidades, lo cual irá en protección y beneficio del consumidor.

Estos enunciados fundados en la operación libre de las fuerzas del mercado, señor Presidente, son difíciles de aceptar, desde el momento en que la maximización racional del usuario o del consumidor se encuentra alterada, ya sea por la publicidad -la que generalmente tiende a exagerar las características de un servicio o producto- o por el desconocimiento que tiene el consumidor de las sustancias que componen diversos productos.

Asimismo, debido a la desorganización de usuarios y consumidores, resulta dudoso que un negocio que vende productos de baja calidad o mercancía a precios desproporcionados pueda perder un número considerable de clientes de forma tal que lo obligue a tomar medidas correctivas.

La adopción de este tipo de medidas por parte de las empresas se hace aún más dudosa cuando la firma es parte de un monopolio, o es un monopolio en sí misma.

Además, la sugerencia de que el usuario busque otras opciones que le ofrezcan servicios con calidad y precios razonables o es imposible o, en el mejor de los casos, no es en realidad una solución que proteja al consumidor; la búsqueda de esas posibilidades implica pérdida de tiempo, dinero y energías.

Señor Presidente: desde el Bloque del Partido Justicialista estamos convencidos de que el usuario y el consumidor, independientemente de la clase social a la que pertenezcan, requieren de un mecanismo protector en contra de la venta de productos y servicios que no tengan las características ofrecidas, que sus precios no sean los justos, que sean de baja calidad, que su uso adecuado pueda provocar lesiones y, en general, en contra de cualquier abuso de comerciantes, distribuidores, productores y administradores. Y sobre todo sabemos, señor Presidente, que la necesidad de tal mecanismo se hace más imperiosa a medida que los ingresos de los usuarios y consumidores son menores.

Señor Presidente: puede describirse lo que hoy acontece a partir de los siguientes factores:

- 1) desconocimiento del usuario y del consumidor sobre el contenido del producto o servicio que adquiere;
- 2) falta de información adecuada, completa o verdadera sobre el contenido y características de los productos y servicios que hay en el mercado;
- 3) falta de información que permita al consumidor conocer con precisión el costo total de un producto comprado a crédito;
- 4) ignorancia del usuario y del consumidor sobre sus derechos y forma de ejercerlos; y
- 5) desigualdad de recursos entre el usuario y los prestadores de servicios.

Señor Presidente: llegamos aquí a la instancia de preguntarnos el por qué de la inclusión de los derechos del usuario y del consumidor y la defensa de la competencia en el texto constitucional.

Y es dable, entonces, señalar que por lo que toca a la aplicación del derecho privado -como medio protector del usuario y el consumidor-, es conveniente tener presente que una característica del derecho privado es que la parte interesada debe iniciar por ella misma, o por intermedio de su representante legal, la acción correspondiente ante los órganos judiciales competentes, es decir, la maquinaria judicial se pone en acción sólo a instancia de parte. El ejercicio de esa acción implica necesariamente que el usuario deba conocer sus derechos y la forma de ejercerlos. Asimismo, señor Presidente, debe decirse que en varias ocasiones los precedentes judiciales sobre la interpretación de principios del derecho privado, tal como el de la libertad e igualdad de las partes contratantes, han sido aplicados a favor de comerciantes, productores y prestatarios.

En varios países las normas del derecho privado establecen la reparación de daños como remedio para compensar a personas que han sufrido una pérdida o lesión a causa de un producto de baja calidad. Sin embargo, creemos que éste es un medio compensador pero no preventivo. Por otro lado, cabe recordar que las decisiones judiciales sólo surten efecto sobre las partes, es decir, no erga omnes y, en consecuencia, la decisión sólo podrá beneficiar a un usuario o consumidor.

Acudimos entonces, señor Presidente, al derecho constitucional. El legislador no ha actuado caprichosamente al incorporar este tema a la Ley Declarativa de la Necesidad de la Reforma Constitucional.

Entrando de lleno en el análisis del dictamen surgido de las Comisiones de Nuevos Derechos y Garantías y de Redacción, es necesario realizar algunas apreciaciones que desde el Partido Justicialista creemos serán útiles a la hora de la interpretación auténtica.

En primer lugar, creemos que existen dos vectores, dos derechos básicos de los usuarios y consumidores a tutelar: la salud o integridad física por un lado, el bienestar económico por el otro. En base a estos dos intereses está construido el primer párrafo del artículo en discusión Decimos

entonces que, siempre en el marco dado por la relación de consumo, los usuarios y consumidores “tienen derecho a la protección de su salud, de seguridad y de sus intereses económicos”, incorporando al -final de la oración la necesidad de que esta relación se dé en condiciones de trato equitativo y digno y de que exista la posibilidad de libertad de elección y de una información adecuada y veraz.

Hemos creído fundamental comprometer al Estado en la protección de estos derechos y en la educación referida al consumo. Merece destacarse la inclusión de la defensa de la competencia, que en ningún caso debe interpretarse como la consagración del “laissez faire” sino como el compromiso de velar por un mercado libre de manipulaciones monopólicas u oligopólicas que restrinjan los derechos que estamos consagrando en esta norma constitucional.

Finalmente creemos estar señalando un camino muy claro para los legisladores. Deberán crearse, a partir de la sanción de esta norma, procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos relacionados con los derechos de los usuarios y consumidores. En este sentido, sistemas como la justicia vecinal. O procedimientos como la mediación o arbitraje, pueden ayudar en gran medida a la efectiva vigencia de los derechos que estamos consagrando.

También la legislación deberá promover la constitución de asociaciones de usuarios, las que deberán tener participación en los entes reguladores de los servicios públicos, y de consumidores.

Señor Presidente: en el ámbito del derecho constitucional comparado podemos apreciar cómo países como Perú, Alemania o España han incorporado la defensa de la competencia y los derechos del usuario y del consumidor atendiendo a la tutela de la equidad en las relaciones jurídicas entre los productores, fabricantes, usuarios y consumidores.

Así, la Constitución de la República del Perú, en su Artículo 61 establece que “El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.”

La Constitución del Reino de España establece en el Artículo 51 que “Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.”

Finalmente, la Constitución de la República Federal de Alemania afirma, en su Artículo 74, que es materia de legislación de la Federación “la prevención del abuso de poder económico” y “las medidas de protección en el comercio”.

A nivel internacional encontramos también diversos niveles o grados de tutela. Así, en un primer plano tenemos las directrices de la ONU, sancionadas por Resolución N° 39/248 de 1985, en la que se establece claramente cuales son los derechos de los consumidores. También a nivel europeo encontramos la Resolución N° 543/73 de la Asamblea del Consejo de Europa que estableció como derechos fundamentales del consumidor los siguientes:

- a) derecho a la protección y asistencia;
- b) derecho a la reparación de daños;
- c) derecho a la educación; y
- d) derecho a la representación y consulta.

Así también el Consejo de la Comunidad Europea, en sus programas preliminares de estudio para una política de protección e información de los consumidores, agrupó a los derechos de los consumidores en las siguientes categorías:

1. derecho a la protección de su salud y de su seguridad;
2. derecho a la protección de sus intereses económicos
3. derecho a la información y educación; y
4. derecho a la representación.

En el Acta Única Europea, firmada en 1987 y antecedente directo del reciente Tratado de Maastrich, se incluye como objetivo la protección de los consumidores. En el apartado 3 del artículo 100 A se estipula que la Comisión Europea debe basarse para las propuestas relativas al mercado interior en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores en un nivel de protección elevado.

Entre nuestras Constituciones provinciales encontramos antecedentes en las de las provincias de Córdoba, San Juan y Río Negro, entre otras.

Por último, deseamos destacar que en la Plataforma Nacional del Partido Justicialista hemos propuesto a la ciudadanía contemplar la defensa de la competencial, del usuario y del consumidor.

Señor Presidente: estamos convencidos de que la incorporación de estos derechos contribuye a la construcción de una sociedad más justa, en la cual el Hombre, en todas sus facetas y roles, pueda ejercer los derechos que esta Constitución proclama para todos los habitantes del suelo argentino.

Es por ello, señor Presidente, que adelanto el voto afirmativo del Bloque del Partido Justicialista al presente dictamen de Reforma al Texto Constitucional.

Nada más y muchas gracias, señor Presidente.

### **Solicitada por la señora Convencional Viudes**

La desvirtuación del libre mercado, llevada a cabo por comerciantes y empresarios, hace necesaria e imperiosa la protección de los consumidores a través de normas con rango constitucional, que aporten seguridad jurídica y otorguen un marco real de amparo a los consumidores, ante la realidad que presentan grandes concentraciones de poder económico generando un mercado desequilibrio.

La inclusión en la Carta Magna del reconocimiento de los derechos del consumidor según el despacho de la mayoría que expresa: “los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

Entiendo como consumidor a las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social; la adquisición o locación de cosas muebles, de prestación de servicios, la adquisición o locación de inmuebles destinados a la vivienda, cuando la oferta sea pública y dirigida a personas indeterminadas ( Ley 24.240 de defensa del consumidor) implica reafirmar el sentido real de nuestra democracia en el sentido de garantizar en la actual sociedad de consumo el derecho del consumidor a la información, la educación para el consumo, a su difusión pública fomentando la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y la participación de la comunidad en ellas. Lo que permitirá hacerle comprender y

adquirir habilidades para ayudarlo y orientarlo a evaluar alternativas, empleando sus recursos en forma eficiente. Como asimismo orientarlo a prevenir riesgos tanto individuales como colectivos en lo que respecta al consumo de productos que atenten contra su bienestar físico o intelectual, impulsándolo a que desempeñe un papel activo, que tendrá como fin orientar, regular y transformar el mercado a través de sus decisiones.

No reconocer los peligros a los que se ve enfrentado el consumidor, a veces en forma diaria que se traduce en distintos tipos de atropellos, cláusulas abusivas, publicidad inexacta, sin precisiones, prótesis deficientes, usadas o reconstituidas, servicios riesgosos para la salud o la integridad física, y de los cuales se está generalmente desprotegido, es ser indiferente a la realidad dando como resultado el sacrificio del bienestar de la sociedad. Lo que lleva implícito costos médicos y hospitalarios así como otros costos que debe asumir habitualmente el Estado.

Los países más avanzados del mundo, han tomado conciencia de la necesidad de la defensa al consumidor promoviendo sus intereses económicos, defendiendo sus derechos y creando normas que posibiliten equidad en las relaciones jurídicas entre los proveedores de servicios, fabricantes, usuarios y consumidores.

El Tratado de Roma de 1957 es antecedente indirecto de la cláusula propuesta, ya que garantiza una protección en lo referente a precios.

Así también podemos destacar declaraciones hechas por organismos internacionales sobre Defensa del Consumidor, como el Consejo de Europa del año 1973 que sanciona la denominada Carta Europea de protección a los consumidores. También, La Comunidad Económica Europea, emitió en el año 1975 el llamado Programa Preliminar, para un Política de Protección e Información de los Consumidores.

Por su parte la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en el año 1985 las Normas para la Protección al Consumidor donde entre otros puntos se recomendaba constituir grupos de consumidores para iniciar denuncias en conjunto.

Asimismo son muchas las Constituciones que garantizan el ejercicio de los derechos que hacen a la defensa de los consumidores contándose entre ellas la Constitución Portuguesa de 1976, la Constitución Española de 1978, la Constitución Peruana de 1980, como así también la Constitución Brasileña de 1986.

Asimismo numerosos países han prestado especial atención a la defensa de este derecho consagrándolo en normas especiales como la Ley General Española para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984. Brasil posee un Código de Defensa del Consumidor también de dicho año, podemos citar además la Ley Ecuatoriana de Defensa del Consumidor, la Ley Venezolana de Protección al Consumidor de 1992, el Decreto Legislativo Peruano N° 716, el Proyecto de Ley de Costa Rica sobre Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor de 1992 y por último la Ley Mexicana de los Derechos de los Consumidores.

En nuestra legislación podemos decir que el Código Civil en su reforma de 1968, ha incluido normas protectoras de la parte más débil de las partes de esta relación, cual es el consumidor, a través de la sanción de las reglas de la buena fe, art. 1198, y el abuso del derecho, art.1071bis, como así también por la incorporación de las normas de la responsabilidad objetiva por el daño producido por productos elaborados, tanto en el ámbito contractual como en el extra contractual.

Fruto de la necesidad de una respuesta a las necesidades generadas por la complejidad de la vida moderna en cuanto a las relaciones comerciales y contractuales se han sancionado la Ley 32.802 de Lealtad Comercial, la Ley de Abastecimiento N° 20.680 y la Ley N° 22.262 de defensa de la competencia. Con posterioridad se han sancionado la Ley 24.240 de Defensa de Consumidores. Siguiendo este proceso, la ley de Convocatoria de la Reforma Constitucional, por su

art. 3, inc. M habilitó la consagración institucional de este derecho de defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.

En nuestro país el camino recién comienza, pero aun así, existen Constituciones Provinciales, que han introducido disposiciones específicas que amparan a los usuarios y consumidores, como las de Córdoba de 1987 “Del Consumidor”, la de San Juan de 1986 “Defensa de los Consumidores”, Rio Negro de 1988 “Defensa del Consumidor” y recientemente la de Tierra del Fuego.

Esta reseña permite advertir la importancia del tema y que el mismo ya ha sido exhaustivamente analizado por la ciencia política, la sociología y que además es una realidad innegable que el Estado no puede quedar ajeno a este proceso.

Proteger a los consumidores, es proteger a la sociedad en su conjunto. Es reconocer los valores con que se rigen los seres humanos. Es reconocer el derecho de todos los integrantes de la comunidad a realizarse en bienestar y prosperidad. Es respetar las decisiones de la comunidad que no se conforma con ser espectadora, por el contrario quiere ser protagonista del legado de una economía que satisfaga las necesidades generales.