



Revista Difusiones, ISSN 2314-1662, Num. 14, Septiembre 2018, p28-35

Bases para una efectiva tutela de consumidores y usuarios

Autor: Gloria Mabel Ivanovich
UCSE-DASS. E-mail: gmivanovich@yahoo.com.ar

Abogada egresada de la Universidad Nacional de Córdoba. Magister en “Derecho Económico Privado” egresada de la Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Jurídicas. Experto Universitario en Enseñanza de la Educación Superior. Coordinadora del Instituto de Derecho Procesal del Colegio de Abogados de Jujuy por Resolución N° 117/03. Docente a cargo de la cátedra de Teoría General del Proceso de la Universidad Católica de Santiago del Estero

Resumen

La tutela de los consumidores y usuarios abarca tres ámbitos de acción: la prevención tendiente a generar ciudadanos activos en los escenarios locales, nacionales e internacionales, capaces de provocar un cambio individual con incidencia social para el consumo responsable; la promoción cuyo objetivo es la educación y capacitación constante de los ciudadanos para facilitar la comprensión y utilización de la información sobre temas inherentes al consumidor, orientarlo a prevenir los riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o la utilización de los servicios, ayudarlo a evaluar alternativas y emplear los recursos en forma eficiente y la protección mediante las acciones administrativas y judiciales que dispone para la defensa de sus derechos, para lo que se



torna imprescindible la creación de juzgados especializados en materia de consumo, con el dictado de un código procesal especial.

Palabras clave

Defensa de consumidores y usuarios. Derecho del consumidor. Procedimientos de prevención, promoción y protección de consumidores y usuarios.

Bases for an effective protection of consumers and users.

Abstract

The protection of consumers and users covers three areas of action: prevention aimed to generate active citizens in the local scenario, national and international, able to cause an individual change with social incidence for the responsible consumption; the promotion whose objective is the education and ongoing training of citizens to facilitate the understanding and use of the information on issues that are inherent to the consumer, orient to prevent the risks which may arise from the consumption of products or the use of the services, help to evaluate alternatives and use resources efficiently and the protection through the administrative and judicial actions that it has for the defense of its rights, for which it becomes essential the creation of specialized courts in the matter of consumption, with the dictation of a special procedural code.

Key words

Defense of consumers and users. Consumer Law. Procedures for the prevention, promotion and protection of consumers and users.



Introducción

Frente a la problemática del paradigma del consumismo en el que el mundo se encuentra inmerso, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, según su informe del año 2014, propuso como objetivo lograr que los ciudadanos y los estados de todo el mundo reconozcan el valor de la colaboración transfronteriza y los bienes públicos mundiales y acepten que el bienestar de las personas no puede dejarse en manos de los caprichos del mercado o exclusivamente de las respuestas nacionales. Se plantea la necesidad de eliminar las fronteras para la toma de decisiones de los individuos en su capacidad de influir sobre los demás y sobre el futuro de la humanidad por medio de una serie de normas sociales que establezcan la responsabilidad de los unos hacia los otros, por medio de un compromiso con la acción colectiva, con las correlativas obligaciones que se deben asumir a nivel mundial, nacional y local para prevenir la vulnerabilidad. Este planteamiento obedece a la lógica de la globalización, ya que por un lado la Organización Mundial del Comercio brega por ayudar a los países a aprovechar al máximo las ventajas del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, cuyo objetivo es la reducción de los costos del comercio en una significativa cuantía y, con ello, el incremento tanto del comercio como la producción mundiales, como contrapartida las Naciones Unidas promueven la globalización de la acción social para procurar el consumo responsable y la protección del sector más vulnerable en la relación de consumo: los usuarios y consumidores. A nivel nacional la Constitución Nacional en el art. 42 sienta las bases para la defensa de los consumidores y usuarios y el art. 43 le confiere la acción de amparo para proteger cualquiera de sus derechos, de la contrastación de estos preceptos con las normas infraconstitucionales, surgieron los siguientes interrogantes: ¿en qué consisten las acciones de prevención, promoción y protección de los usuarios y consumidores?, ¿las asociaciones de consumidores y usuarios participan en los organismos de control?, ¿es factible la creación de juzgados especializados en materia de consumo?.

Acciones de prevención, promoción y protección de consumidores y usuarios

“Los seres humanos en todo el mundo necesitan libertad y seguridad para poder desarrollar todo su potencial.” Aung San SuuKyi”.

Las políticas y medidas relacionadas pueden ayudar a abordar los problemas que hacen que los usuarios y consumidores sean vulnerables en tres ámbitos generales: prevención, promoción y protección. Las acciones políticas que se adopten deben ser útiles en los tres ámbitos. Un compromiso con los objetivos previstos en la Constitución Nacional contribuye



a paliar los efectos de la vulnerabilidad, entendida como indefensión, inseguridad y exposición a riesgos, crisis y estrés, según Robert Chambers.

La acción política definida como la generación del espacio de diálogo tolerante, para la manifestación de las opiniones de los individuos, instituciones y asociaciones integrantes de la sociedad, todos escuchados en pie de igualdad, sentando así la base para la creación de un sistema jurídico de protección sostenible, perdurable y confiable.

La prevención anticipa las tendencias futuras. Si nos detenemos por un momento a pensar en los altos costos que tiene que afrontar la sociedad ante la falta de toma de conciencia de los ciudadanos acerca de lo que le conviene o no consumir, frente a un Estado que adopta una democracia indirecta, siendo desoída sistemáticamente la opinión pública, generando como consecuencia la irresponsabilidad en la toma de decisiones particular de cada individuo, debido a la falta de auto-límites y a la falta de regulación clara y específica de los límites que se deben imponer a actividades tales como la publicidad abusiva.

Pensemos, por ejemplo, en la cantidad de publicidad tendiente a generar la compra de diversos productos alimenticios con elevado contenido calórico, en la publicidad se tendría que aperebrir a los consumidores de los riesgos de ingerir dichos alimentos a diario, sin control y sin actividad física, ya que según el informe 2014 de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, el número de personas obesas en el mundo para el año 2030 con respecto al 2008 será más del doble (1.120 millones frente a los 500 millones de 2008), por lo que se necesitan políticas eficaces para evitar que esta cifra aumente drásticamente.

A su vez, se sabe que todos los individuos tienen el mismo valor y tienen derecho a recibir protección y apoyo, no obstante ello, debe haber una mayor protección de aquellas personas más expuestas a riesgos y amenazas, como los niños y las personas con discapacidades, ya que es probable que necesiten una ayuda adicional para garantizar que el entorno satisfaga sus necesidades adecuadamente.

Una manifestación de las acciones de prevención es el Código de Ética y Autorregulación elaborado por el Consejo de Autorregulación Publicitaria (CONARP), este órgano es una Asociación Civil sin fines de lucro creada en noviembre del 2001, formada por la Cámara Argentina de Anunciantes (CAA) y la Asociación Argentina de Publicidad (AAP).

El Código permite actuar ante posibles impactos no deseados de los mensajes publicitarios. Dicho Código es una guía para la realización de mensajes publicitarios, destinado a anunciantes, agencias de publicidad y comunicación y medios de comunicación, propiciando una publicidad responsable como práctica integral que hace a su responsabilidad social, en su declaración de principios prevé la defensa de los valores fundamentales de la sociedad, en sus disposiciones generales la defensa de la educación y cultura, la intimidad de las personas y la familia, la lealtad, la veracidad, la calidad de vida y medio ambiente, en sus disposiciones especiales regula la publicidad subliminal, los efectos sobre los niños y adolescentes y los medios digitales entre otros tipos de publicidad. En su



artículo 32 el Código incorpora como Anexos los Códigos de Autorregulación Publicitaria de la Cámara Argentina de Medicamentos de Venta Libre, de la Cámara de Destiladores Licoristas, de la Cámara de la Industria del Tabaco y de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios, por su parte el Código establece la competencia del CONARP para resolver los conflictos atinentes a los contenidos publicitarios y su relación con los principios del Código de Ética y Autorregulación Publicitaria. Estableciendo un procedimiento por medio del cual de oficio o a pedido de parte interesada se analizan los mensajes publicitarios que se transmitan a través de soportes específicos (cine, gráfica, internet, televisión, punto de venta, radio, vía pública). Si el Consejo determina que el contenido del mensaje contraría los principios del Código, le solicita al anunciante y a la agencia responsable la modificación, la discontinuidad o la difusión finalizado el horario apto para todo público, de la comunicación analizada dentro de las siguientes 24 horas hábiles.

Por otra parte, la promoción es el proceso que permite a las personas incrementar el control sobre sus decisiones de consumo para mejorarlas. Abarca no solamente las acciones dirigidas directamente a aumentar las habilidades y capacidades de las personas, sino también las dirigidas a modificar las condiciones sociales, ambientales y económicas que tienen impacto en sus elecciones. La existencia de un proceso de capacitación de consumidores y usuarios puede ser un signo para determinar si una intervención es acertada o no.

La educación para los consumidores y usuarios comprende las oportunidades de aprendizaje creadas conscientemente destinadas a mejorar el consumo responsable que incluye el incremento del conocimiento de la población y el desarrollo de habilidades personales que conduzcan a la mejora de sus elecciones. Es un proceso educativo que tiene como finalidad responsabilizar a los ciudadanos en la defensa de sus intereses y los colectivos.

La actividad educativa para el consumo responsable debe incluirse en los planes oficiales de educación inicial, primaria, media, terciaria y universitaria. Como así también desarrollar programas de capacitación dirigidos a la sociedad en general, tal como los cursos brindados por el área de Educación y Capacitación en Consumo del Ministerio de Producción de la Nación, dirigido a funcionarios de los distintos niveles del Estado que se desempeñen en áreas relacionadas con la protección o tutela de derechos, y con los derechos de consumidores o usuarios; docentes de los distintos niveles de la educación formal y ciudadanos-consumidores integrantes de redes civiles y sociales de protección de derechos y organizaciones de consumidores, cuyos objetivos se centran en conseguir que los participantes sean capaces de:

- Reconocer los derechos de los consumidores en el marco de los derechos ciudadanos.
- Comprender los alcances de la legislación y de las normas que integran el marco jurídico de



la protección al consumidor en la Argentina.

-Identificar los canales para ejercer los derechos de usuarios y consumidores, así como los organismos del Estado intervinientes y su competencia.

-Seleccionar la información relevante para orientar, asesorar, responder dudas y reclamos de los ciudadanos en cuanto a sus derechos como consumidores.

-Implementar prácticas de consumo responsable en el espacio laboral.

En este orden de ideas el art. 60° de la Ley 24.240 establece que: “Incumbe al Estado Nacional, las provincias y municipios, la formulación de planes generales de educación para el consumo y su difusión pública, arbitrando las medidas necesarias para incluir dentro de los planes oficiales de educación los preceptos y alcances de la ley, así como también fomentar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y la participación de la comunidad en ellas, garantizando la implementación de programas destinados a aquellos consumidores y usuarios que se encuentren en situación desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas”.

El art. 61 de la ley 24240 establece que la formación del consumidor debe facilitar la comprensión y utilización de la información sobre temas inherentes al consumidor, orientarlo a prevenir los riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o la utilización de los servicios. Para ayudarlo a evaluar alternativas y emplear los recursos en forma eficiente, debiéndose incluir en su formación, entre otros, los siguientes contenidos:

a) Sanidad, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y adulteración de los mismos.

b) Los peligros del rotulado de los productos.

c) Legislación pertinente, forma de obtener compensación y los organismos de protección al consumidor.

d) Información sobre pesas y medidas, precios, calidad y disponibilidad de artículos de primera necesidad.

e) Protección del medio ambiente y utilización eficiente de materiales.

La protección por su parte está dada por un marco legal o normativo. En este sentido, la protección de los consumidores está constituida por los mecanismos existentes para garantizar el respeto de los derechos de consumidores y usuarios.

La Ley de Defensa del Consumidor - 24.240- fue sancionada el 22/9/93, publicada en el Boletín Oficial el 15/10/93 y “...rige en todo el territorio nacional...” (art. 65) modificada el 7 de abril de 2008 a través de la promulgación de la ley 26361, aplicándose respecto de las relaciones de consumo, a título oneroso o gratuito, que celebren las empresas o los comerciantes con los consumidores. Se encuentran excluidos del ámbito de la ley, los contratos realizados entre consumidores, cuyo objeto sea cosas usadas y los servicios de profesionales liberales que requieran para su ejercicio título universitario, pero sí la publicidad que hagan de su ofrecimiento- art. 2°-. La Ley 22.802 de Lealtad Comercial, su



reglamentación y las resoluciones complementarias se complementan e interactúan con la Ley de Defensa del Consumidor (art. 3º Ley 24.240). Contiene gran parte de las normas referentes a identificación de mercaderías y a la publicidad de bienes y servicios.

El actual Código Civil y Comercial de la Nación en el art. 1092 define la relación de como el vínculo jurídico entre un proveedor y un consumidor, estableciendo que consumidor es tanto la persona humana como jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, equiparando a los consumidores a aquellos sujetos que sin haber intervenido de manera directa en una relación de consumo -es decir indirectamente- se hallan impactados por el vínculo entre el proveedor y el consumidor, dentro de los que se debe incluir a los bystander (consumidor expuesto para la doctrina local) contemplado en el art. 1 de la ley 24.240, modificado por la ley 26.361, se trata de aquel que de cualquier forma está expuesto a una relación de consumo.

La autoridad de aplicación nacional de la ley 24240 es la Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción y las provincias son las autoridades locales, las que ejercen el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de la ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones –art. 41-, pudiendo iniciar las actuaciones de oficio o a pedido de parte interesada, para luego del procedimiento establecido en el art. 45, verificada la existencia de la infracción, aplicar las sanciones que establece el art. 47, consistentes en apercibimiento, multa de hasta \$5.000.000, decomiso, clausura del establecimiento o suspensión del servicio afectado por un plazo de hasta treinta días, suspensión de hasta 5 años en los registros de proveedores que posibilitan contratar con el Estado o la pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios especiales.

De la normativa no surge la participación de las asociaciones de defensa de consumidores y usuarios en el procedimiento administrativo llevado a cabo ante los órganos de control, a pesar de lo previsto en el art. 42º de la Constitución Nacional que establece: “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 y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.



En lo que respecta a las acciones judiciales el art. 52 de la ley 24.240, dispone que los consumidores y usuarios podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados, esta norma debe interpretarse e integrarse con el art. 43 de la Constitución Nacional, que confiere la acción de amparo para la defensa de los derechos que protegen al usuario y al consumidor, así como la acción de amparo colectivo cuando es un grupo de consumidores o usuarios los que se encuentran afectados en similares condiciones, la que también se encuentra regulada en el art. 54 de la ley 24.240. Por su parte el art. 59 de la ley 24.240 prevé la constitución de tribunales arbitrales propiciados por la autoridad de aplicación, para resolver las controversias que se susciten en la relación de consumo.

Comentarios y sugerencias

La creación de juzgados especializados en materia de consumo para la aplicación de la ley de defensa del consumidor y la normativa especial, tanto en la esfera nacional como en la provincial, contribuirá eficazmente como mecanismo de acción de protección de los usuarios y consumidores, lo que tendrá que complementarse con el dictado de un código procesal especial, en el que se unifiquen una serie de principios procesales que servirán como base para resolver las controversias que surgen de la relación de consumo, fijar una legitimación procesal amplia, garantizar la gratuidad de los procedimientos que implica la exención del pago de tasa de justicia y aranceles regulatorios de la actividad profesional de abogados y asegurar la celeridad y rapidez los procesos.

Bibliografía

- Surín Jorge A. (2004), Análisis sobre el marco legal de la publicidad y la defensa de los consumidores en la republica argentina. Reflexión Académica en Diseño y Comunicación Nº V [ISSN: 1668-1673] XII Jornadas de Reflexión Académica en Diseño y Comunicación. "Procesos y Productos. Experiencias Pedagógicas en Diseño y Comunicación" Año V, Vol. 5, Buenos Aires, Argentina.
- Vítolo Daniel R. (2015), "Defensa del Consumidor y del Usuario", Ed. Gráfica Laf S.R.L.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), "Informe sobre Desarrollo Humano 2014", United Nations Plaza Nueva York, NY 10017, www.undp.org.
- Organización Mundial del Comercio (2015), "Informe sobre el Comercio Mundial 2015", www.wto.org/sp.