

UNIVERSIDAD DE OCCIDENTE

DEPARTAMENTO DE DERECHO

# Ciencia JURIDICA

Organo Informativo de Investigación

TOMO 1

AÑO 3

ENERO-JUNIO 1984

NUM. 4



DE LA DEFENSA JURIDICA DEL CONSUMIDOR  
EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

ENFOQUE PROCESAL

Por Dr. Adolfo Alvarado Velloso  
y Dr. Adolfo Armando Rivas  
(ARGENTINA)

I. INTRODUCCION GENERAL

A) EL FENOMENO DEL CONSUMO.

El consumo es un fenómeno natural consistente en la utilización -sea con su agotamiento como resultado o con su mero uso - de elementos, materiales o no, existentes en la realidad.

Desde ya que la utilización de esta fórmula tiene una amplitud dada a propósito y que excede los límites que, dentro de tal fenómeno, resultan relevantes a los fines de este Congreso.

Sin embargo, no podemos olvidar que consume la naturaleza misma, independientemente de la presencia y necesidades del hombre, como ocurre en los procesos orgánicos e inorgánicos; consume el reino animal para satisfacer sus necesidades e instintos, así como lo hace el reino vegetal para mantenerse y crecer, tomando del oxígeno, el calor solar y la humedad de la tierra, aquello que precisa para sus complejos fenómenos de alimentación.

Este consumo *extrahumano* puede o no tener trascendencia sobre el de tipo humano e incluso puede estar alentado y dirigido por la inteligencia del hombre y sus aspiraciones y finalidades; igualmente puede estar enfrentado con éstas para contrariar sus necesidades vitales o sus apetencias.

B) EL CONSUMO HUMANO.

Dentro del concepto referido en el encabezamiento de este trabajo se proyecta, con trascendencia real para este estudio, el consumo humano: consiste en la utilización de los bienes materiales y/o espirituales existentes en la realidad, con el fin de satisfacer propósitos humanos. Esta forma de consumo puede recaer sobre bienes proporcionados por la naturaleza, sin ninguna elaboración humana complementaria, o sobre bienes facturados por el hombre, como resultado de sus ingenios.

Al hacer alusión a los bienes espirituales, se convendrá que en este verdadero viaje de aproximación al tema, no puede dejarse de advertir que el

ser humano consume algo más que alimentos, productos de la naturaleza, maquinarias o seres animales o vegetales; absorbe para sí los resultados de su propia actividad intelectual que, como es lógico, se materializan de diversas maneras. Así, se nos presenta un importante tema, de evidente trascendencia económica aun cuando no sea ésta la exclusiva finalidad del consumo y que gira, especialmente en el mundo moderno, en las resultantes de las comunicaciones, las noticias, las imágenes. No todo termina ahí, sino que este consumo extra material comprende el mundo del arte y la estética y hasta de sus más caras y desinteresadas apetencias religiosas.

Como se puede ver, el consumo humano es inherente a toda su actividad vital.

### C) MODALIDADES DEL CONSUMO.

Corresponde preguntarse de qué manera y con que modalidades y resultados se produce el consumo humano.

Ello está referido a la incidencia del consumo sobre la individualidad y persistencia de los bienes consumidos, tema que nos permite señalar que del fenómeno en cuestión puede resultar: 1) la extinción o agotamiento del bien consumido (caso de los alimentos); 2) la simple indisponibilidad total del bien mientras dure su consumo (ejemplo, lo que ocurre con la locación de inmuebles); 3) la simple indisponibilidad parcial del bien (es lo que ocurre por ejemplo en el transporte compartido, en el que la capacidad del móvil es utilizada en conjunto, pero impidiendo el uso común de las partes o comodidades afectadas al consumo propio).

El consumo puede provocar una extinción o agotamiento absoluto del bien (que se da cuando éste no puede reproducirse: caso del petróleo o el carbón) o relativo (desaparece individualmente al consumirse, pero puede reponerse por otro de similitud características).

Igualmente entra dentro de este tema el problema de la gratuidad u onerosidad del consumo, fenómeno que no debe ser considerado aquí desde el punto de vista de su costo individual, sino de su trascendencia en el conjunto humano.

Ello lleva a recordar las técnicas de apropiación directa de los bienes necesarios: el trabajo esclavo, el trueque, la aparición de la moneda y la afirmación de que en el mundo moderno es prácticamente inconcebible el consumo gratuito, viéndose que como contraprestación a su existencia, debe resultar una actividad en servicios o pagos en dinero o medida de trueque, incluso para los consumos de tipo intelectual o espiritual o sus epifenómenos (Ejemplo: compra de un libro o un periódico, adquisición de un objeto de culto, etc.)

La presencia en la realidad del capital financiero, no permite dejarlo de lado en cuanto se orienta a facilitar el consumo mediante el sistema de crédito.

#### D) SUJETOS DEL FENOMENO DEL CONSUMO.

Es fácil dar una definición destinada a establecer qué es el consumidor, indudable sujeto activo del fenómeno del consumo humano: es el sujeto que absorbe los bienes asumiendo la realización del fenómeno del consumo.

Sin embargo, nada hemos dicho con esta definición y ella resulta de tal perfección en su amplitud que no nos sirve para ubicar al sujeto con relación al tema que nos ocupa.

Sujeto del consumo puede ser, según el ángulo que se utilice, un conglomerado humano; así podemos hablar de una nación consumidora, de un estado provincial, de una clase social, de una ciudad determinada, de un sindicato, de un grupo social con ciertos gustos o tendencias.

También puede serlo una entidad o estructura que consume para satisfacer las necesidades de su actividad o producción, como ocurre con las sociedades, empresas, etc., con respecto a las materias o bienes necesarios para dichos fines.

Por último, una persona de existencia física. Este sujeto consumidor consume como condición de su existencia, para satisfacer sus necesidades elementales, variables según sus posibilidades económicas, gustos y niveles de vida; igualmente con respecto a sus necesidades *extras*, es decir, las que hacen a su confort o lujo. De esa misma forma, el ser humano es el ejecutor del consumo que realizan las entidades o estructuras arriba mencionadas.

Como el consumo es un fenómeno que puede ser apreciado desde un punto de vista ecológico, natural, económico, cultural, político, social, religioso, etc., tenemos ya una idea de los múltiples enfoques, innúmeros roles e infinitas categorías en las que podrá colocarse y descolocarse la polifacética figura del consumidor.

Desde un punto de vista jurídico, José Bermejo Vera (*Aspectos jurídicos de la protección del consumidor*, en Revista de Administración Pública /Centro de Estudios Constitucionales No. 87, Septiembre-Diciembre 1978, pág. 258 y ss.) glosa la opinión de Denise Naumann según la cual no existe *un sujeto de derecho que se denomina consumidor*. Agrega Bermejo Vera que el consumidor puede ser un comprador, arrendatario, usuario, derechohabiente, prestatario, cuentacorrentista, espectador, etc., es decir cualquier persona que interviene en relaciones jurídicas, situado en la posición de demanda de un hipotético y convencional vínculo con el titular de la oferta.

Nos recuerda Jorge A. Sánchez Córdero (*La ley federal de protección al consumidor de México*”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año IX no. 27, 1976, Nueva Serie, Pág. 392 y ss). que la ley mexicana define al consumidor como a quien contrata para su utilización, la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio, pero que la fórmula legal era demasiado amplia pues por *consumidor* debe entenderse a la persona privada que se procura un bien o servicio para su uso personal; el consumidor para el autor, es en realidad, el comprador no comerciante.

#### **E) EL FENOMENO DE LA PRODUCCION.**

Al tiempo que las necesidades de la naturaleza, humanas inclusive, provocan el fenómeno del consumo con sus múltiples y complejas facetas, la realidad muestra como contrapartida el de la producción. En sentido amplio, produce o produjo la naturaleza, independientemente de la utilidad que esa producción puede tener para el ser humano y a veces con sentido perjudicial para el mismo; como fenómeno específico dentro del proceso productivo global, encontramos la actividad propia del hombre destinada a elaborar los bienes que necesita tanto en el orden material como en el espiritual, así como a allegarse a los bienes proporcionados por el mundo natural, apropiándose de los mismos para utilizarlos o extinguirlos en su provecho.

#### **F) SUJETOS DEL FENOMENO PRODUCTIVO.**

Con muy similares conceptos a los utilizados para referirnos al tema de los sujetos del consumo, podemos ubicar al sujeto productor, centrándolo ya en lo que hace a la actividad productiva humana. La tarea productiva del hombre puede estar destinada a su propio consumo (incluso la de tipo intelectual puro) pero, fundamentalmente, tiene una finalidad práctica como lo es el proveer a las necesidades de los demás.

#### **G) EL MERCADO.**

La presencia de los sujetos referidos y de su respectiva actividad genera un nuevo fenómeno, como lo es el del intercambio, destinado a cubrir las necesidades humanas insatisfechas por la inexistencia, insuficiencia o especialización de la propia actividad productiva. Nace aquí un marco dentro del que se realiza dicho intercambio, marco que no es sino el denominado mercado. El mercado está regulado por ciertas reglas económicas que dependen exclusivamente de las condiciones reales en las que se desenvuelve dicho intercambio. Como sustento básico de las mismas, el orden legal crea los instrumentos necesarios para el desenvolvimiento del

fenómeno del intercambio en cuanto tiene de trascendente en el campo jurídico.

## CONSUMO Y ORDEN JURIDICO

### H) REGULACION LEGAL DEL MERCADO.

En el punto anterior se expresó que la reglas económicas aplicables al mercado o al fenómeno que lo traduce (intercambio) dependen de la realidad. Ella, en la medida en que traduce las posibilidades de demanda, la elasticidad de la oferta y la presencia o incidencia de todos los fenómenos de índole natural, económica, política, social y cultural en juego.

Como cada vez más vamos apuntando al fin último de este trabajo, que es el mostrar el panorama argentino en materia de protección al consumidor, es claro que las referencias que luego se harán se fundan en la realidad de mercado y los fenómenos que lo componen en sistemas de libre contratación, como son los que imperan en general y con mayor o menor amplitud, dentro del sistema liberal.

Decía Juan Bautista Alberdi, inspirador directo de la Constitución Argentina de 1853, que *para destruir la obra del antiguo derecho colonial, que hizo de nuestro comercio un monopolio de España, la Constitución Argentina ha convertido en derecho público y fundamental de todos los habitantes de la Confederación el ejercer el comercio y la navegación* (Alberdi, Juan B., Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853, pag. 25, Editorial Raigal, Bs. Aires).

Como todo acontecer humano y social, el mercado necesita de una regulación jurídica; el derecho va por lo general a la zaga de la realidad, en el sentido de que la capta y establece los carriles legales necesarios para que se desenvuelva con orden, armonía y justicia. La realidad, a su vez, por más polifacética y cambiante que sea, admite su observación y demuestra la existencia de constantes que permiten el establecimiento de normas.

Ahora bien: esas normas contemplan un estado de armonía y equilibrio básico en el intercambio; regulan para el mercado en estado de normalidad; igualmente lo hacen con respecto a los casos en que dicha normalidad se altera con la presencia de situaciones individuales que la afectan, como ocurre por ejemplo en los supuestos de abuso del derecho, aplicación de la teoría de la imprevisión, defraudaciones, etc.

Insistimos en que tal regulación hace a un estado de normalidad en el mercado dentro del cual se dan casos que escapan a las reglas de equilibrio

que la propia regulación contempla, pero no a los supuestos en los que el mercado y, por ende, el intercambio escapan a la normalidad referida, creando situaciones globales, nuevos fenómenos que tornan insuficientes las soluciones normativas antes referidas.

Así, en situaciones de equilibrio, la regulación legal es la dada por los Códigos Civil y de Comercio y por leyes y reglamentos de tipo general que se refieren a aspectos específicos de la actividad humana vinculados con el mercado. Frente a los casos que individualmente escapan a tal equilibrio, las propias normas ordinarias suelen contemplar el remedio. Ejemplos al respecto y dentro del ordenamiento argentino, podemos encontrarlos en la facultad concedida a los jueces para moderar las cláusulas penales (art. 656 del Código Civil); en el principio del contenido moral de los actos jurídicos (*son nulos como si no tuviesen objeto...* los actos o hechos jurídicos contrarios a las buenas costumbres, o prohibidos por las leyes, o que se opongan a la libertad de las acciones o de la conciencia o que perjudiquen los derechos de un tercero) consagrado por el artículo 953 del Código Civil; en la teoría del enriquecimiento sin causa, en el abuso del derecho (artículo 1071 del Código Civil); en la lesión enorme (artículo 954 del Código Civil); en el sistema de vicios rehdibitorios (arts. 2164 y ss. del Código Civil); en los principios generales de la responsabilidad por culpa o dolo (arts. 512, 902, 1109, 1113 y concordantes del Código Civil), y en la buena fe contractual (artículo 1198 del Código Civil).

Dentro de los remedios legislativos normales deben ser incluídas las normas de tipo represivo, tales como las que contiene el Código Penal en caso de defraudación en la substancia, calidad o cantidad de las cosas que se entreguen en virtud de un contrato o de un título obligatorio (art. 173, inc. 1º), uso de pesas y medidas falsas (art. 174, inc. 3º), envenenamiento, contaminación o adulteración de aguas potables o substancias alimenticias (art. 200), venta, entrega o distribución de medicamentos o mercaderías nocivas para la salud, disimulando tal carácter (art. 201), venta -por persona autorizada para ello- de substancias medicinales pero en especie, calidad o cantidad no correspondiente a la receta médica o diversa de la declarada o convenida (art. 204).

Igualmente las sanciones de tipo punitivo correspondientes a delitos o infracciones que pueden encontrarse en normas especiales, destinadas a prevenir o reprimir maniobras o actuaciones ilegítimas, pero normales en su frecuencia, como por ejemplo las establecidas por las normas represivas de la actividad monopolística, las infracciones a las leyes sobre condiciones de higiene de los productos, etc.

Ahora bien: junto a este tipo de normativa, se encuentra la que resulta

de alteraciones de equilibrio entre oferta y demanda, debidas no ya a una situación de tipo individual, sino a un fenómeno generalizado que, por ende, aparece no como resultado de un accionar aislado sino de su repetición hasta constituir una constante.

En esos supuestos es cuando aparece la denominada *legislación de emergencia*, normalmente dictada con pretensión de vigencia meramente temporal, pero que en los hechos puede prolongarse lo suficiente como para constituir un verdadero régimen regular. Es lo que ha pasado en la República Argentina con la legislación en materia de arriendos urbanos y rurales o las leyes de represión del agio y la especulación.

A veces, las soluciones de emergencia no son encaradas por el legislador, sea por prudencia, necesidad de evaluar debidamente el fenómeno incomprensión del problema, temor a las consecuencias políticas del dictado de una norma de valor general o por falta de adecuada velocidad de reacción frente al tema. En esos supuestos y frente al accionar individual, toca al Poder Judicial, apoyándose en los soportes que puede encontrar en la normativa corriente, afrontar la requisitoria de equilibrio: en la República Argentina podemos dar ejemplo de esos casos: así ante el fenómeno inflacionario, la jurisprudencia de nuestros tribunales se decidió a dejar de lado el principio nominalista y a aceptar la actualización de los créditos o deudas de dinero y, actualmente, enfrenta el problema de morigerar dichas actualizaciones al resultar excesivas especialmente en materia de créditos para la adquisición de viviendas, atento los recursos de los adquirentes. En ambos casos, la Justicia actúa sin esperar el dictado de normas que no parece querer aportar a tiempo una adecuada solución legislativa.

La *anormalidad* en el mercado genera respuestas jurídicas que pueden tener dos direcciones: una destinada a proteger la producción; otra a hacerlo con el consumo. Cuando nos referimos a la primera, lo hacemos no en función de las consecuencias beneficiosas que indirectamente puede tener sobre el consumo, sino con relación a las que buscan exclusivamente defender al sector productivo, el *capital* como tal.

Esta respuesta a los problemas del sector productivo se traduce en medidas tales como la protección arancelaria o lisa y llanamente la prohibición o sustitución de importaciones, las medidas *antidumping*, las propagandas de *compre nacional*, las modalidades de asistencia financiera, reembolsos a las exportaciones, etc. Como se ve, se trata de soluciones que, por lo común, tienden a defender o mejorar la posición de la actividad productiva de un país frente a la competencia exterior; no se puede excluir sin embargo la adopción de medidas destinadas a reactivar o crear una actividad de producción sin que pese sobre ellas factores externos de distor-

sión: por ejemplo, precios sostén para la producción agropecuaria, premios a la invención o producción, subvenciones, rebaja de aranceles de importación de materias primas, sistemas preferenciales de financiación para adquisición de ciertos productos, planes de construcción de viviendas, etc.

#### 1) LA PROTECCION LEGAL AL CONSUMIDOR.

Nos toca ahora analizar como, en qué casos y con que modalidad se produce, frente a la anormalidad que antes fuera referida, la protección legal al consumidor.

Reiteramos que, en nuestro concepto, hablar de *protección* importa tener como presupuesto un estado de anormalidad en el mercado; lo demás es simple regulación. Ello no quiere decir que -dentro de la *regulación*- las normas útiles para solucionar supuestos de distorsión de tipo aislado o individual, no sean utilizables igualmente frente a situaciones de emergencia, donde la anormalidad en el comportamiento del mercado pasa a ser regla y no excepción.

Protección al consumidor se da con fundamental referencia a la persona física, pero nada impide que se brinde a personas de existencia ideal, aun cuando en definitiva sabemos que de una u otra forma, las medidas tuitivas beneficiarán al ser humano.

Tal protección será la que corresponda a situaciones en las que la relación de mercado ha hecho o amenaza con hacer crisis, alterando el razonable equilibrio entre oferta y demanda.

Puede responder a situaciones de emergencia o a las que muestran supuestos inviduales de anormalidad y se traduce en los dos grandes grupos de normas que hemos referido; las que hacen a la regulación general por un lado y las que corresponden a situaciones de excepción, de alcance colectivo.

Como la protección legal aparece cuando alguien merece ser protegido y por lo general la apetencia de protección proviene de los sectores de menores recursos, el fenómeno proteccionista más visible se da cuando la situación de crisis afecta al sector popular. Pero ello no excluye para nada la posibilidad de que la protección se brinde con prescindencia de la ubicación social del consumidor: es lo que ocurre, por ejemplo, con los sistemas de abuso del derecho o enriquecimiento sin causa, etc., cuando se aplican al consumidor y en los que no se distingue si es rico o pobre, en las situaciones caracterizantes de tipos penales o en el consumo de ciertos productos que, por su calidad o naturaleza, son absorbidos por un consumo selectivo, sólo en manos de grupos sociales de regular o máximo poder económico. Aparte, no se conoce que la protección del consumo popular excluya a quienes, absorbiendo

productos de uso común (verbi gratia alimento), posean sin embargo un mayor poder adquisitivo.

En cuanto al campo dentro del cual se aplica el sistema de protección, es tan amplio y variable como pueden serlo las situaciones señaladas por la realidad: se protegerá al consumidor de alimentos, al aspirante a vivienda, al de vestidos, al de vehículos, al de útiles y libros escolares y estudiantiles, al de servicios públicos en cuanto a la prestación de tales, etc.; también la protección llega al adquirente de entradas para espectáculos deportivos o culturales, para el comprador de literatura, diarios e información por distintos medios.

A veces la protección puede llegar a tener facetas negativas, como ocurre con la censura, cuya finalidad declarada es la protección del consumidor de espectáculos, literatura o noticias. Esto precisaría de un capítulo aparte por lo especializado y polémico del tema, pero no puede negarse lo real de la referencia.

La protección al consumidor a veces pasa por situaciones cuasiparadojales: la apertura de la importación, indiscriminada o selectiva, como medio de enfrentar escaseses en el abastecimiento o suba de precios, ha sido propugnada en nuestro país en momentos muy recientes, como ideal de defensa del consumo.

Es obvio que con ese entorno a la figura del consumidor es bastante difícil de aprehender, y el orden jurídico que hace a su protección es también difícil de precisar, limitar o encuadrar.

Nos permitimos sostener que podemos aplicar al tema un alcance mínimo, sosteniendo que la defensa del consumidor abarca el conjunto de normas mediante las cuales se busca establecer o reestablecer el equilibrio del mercado en orden a la necesidades mínimas de subsistencia de las personas físicas, cuando dicho equilibrio se ve alterado por situaciones individuales o colectivas.

Al lado de lo expuesto, tenemos una concepción de alcance máximo, que permite llevar dicha protección a casos que escapan, superando a esas necesidades mínimas y que llegan incluso a la protección de otras etapas del consumo y otro tipo de personas, según lo aconsejan e indiquen las circunstancias de tiempo y lugar.

#### **J) ORGANOS PROTECTORES.**

Hemos referido al tema de la protección del consumidor desde el punto de vista del ordenamiento legislativo que presenta dicha finalidad. Desde

el punto de vista de los sujetos actuantes, será preciso tener en cuenta que la finalidad de proteger al consumidor puede ser llevada a la práctica mediante organismos estatales especializados en la orientación, prevención, control y/o represión de la actividad oferente. De igual manera, por entidades de tipo particular (asociaciones de consumidores, gremios, cámaras de producción, etc.) o bien por la propia actividad concertada (ejemplo: un boicot), espontánea (ejemplo: selección individual de productos) u orientada (ejemplo: campañas oficiales de orientación y señalamiento de derechos del propio consumidor).

A la vez, y en la medida en que se trate de establecer la actitud del Estado frente a la necesidad de proteger al consumidor, habrá que tener en cuenta la posibilidad de que dicha actividad sea la simple resultante de la acción ordinaria de los tribunales de justicia o bien que, sea actuando oficiosamente o a petición de parte, intervengan organismos administrativos con competencia al efecto.

## II. LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN LA REPUBLICA ARGENTINA EN SU EVOLUCION HISTORICA Y SEGUN ENFOQUE PROCESAL.

La protección al consumidor tiene conocidos precedentes que encontramos a través de una rápida recorrida por la historia del mundo: la ley frumentaria del tribuno de la plebe Cayo Graco (125 A.C.); el Edictum Diocletiani de pretiis rerum Venalium, promulgado por Dioclesiano en el año 301 que fijaba el nivel de los salarios y los precios de los artículos de primera necesidad, imponiendo severas penas para quienes no respetaban las disposiciones y acaparaban sustancias alimenticias; luego las leyes de máximum (*tableau de maximun*), sancionadas por la Convención en la revolución francesa bajo la influencia de Robespierre en 1793, regulando el salario y los elementos de primera necesidad y castigando la especulación y el acaparamiento: la lucha por el *free breakfast table* y su consecuencia, la abolición de los aranceles sobre los cereales por el gabinete de Robert Peel, en la Inglaterra de los albores industriales, etc.

No es sin embargo el objeto de este trabajo incursionar en el tema de los precedentes mundiales, sino mostrar los que pueden corresponder a la República Argentina.

En la época colonial encontramos que la ley XVII, Título III, Libro V de la Recopilación de las leyes de Indias de 1680, asignaba a los Cabildos, a través de sus alcaldes ordinarios, la función de visitar ventas y mesones, dándoles aranceles para que los artículos se vendiesen a precios justos. Igualmente, los regidores estaban facultados para fijar precios a los alimentos

teniendo en cuenta su costo de producción y proporcionando una ganancia moderada a los vendedores. Ello, dentro de la obligación general que les fija la ley XIV del libro III, título VI para velar por el sustento de las poblaciones.

Nos recuerda Juan Agustín García en su famosa *La Ciudad Indiana*, glosando al libro de Bodadilla *Política para corregidores*, que los Cabildos podían compeler y vender trigo a quien lo tuviere, incluyendo al clero, pagándosele al contado, pero que si *la república no tuviere dinero para pagarlo, ni orden de donde con facilidad haberlos, pueden ser los ricos compelidos con prisión a que lo presten; y aun lo que así prestaren se les puede pagar después poco a poco.*

Epocas difíciles en las que el hambre solía rondar los nacientes poblados del Río de la Plata, la actividad del Cabildo de Buenos Aires muestra la múltiple problemática que el abasto y la producción general en tan pobres conglomerados. Los libros capitulares refieren la realización de censos e inspecciones destinadas a regular la utilización de las cosechas de trigo y la elaboración de pan. Así, y entre otros antecedentes, en 1620 ordena ante la escasez urbana que los chacareros, reservando solo lo necesario para su sustento, entreguen el cereal para el abasto general; en 1658 se prohíbe la venta de pan en el interior de las casas, forma clandestina de comercio destinada a eludir los precios determinados oficialmente.

La intervención del Cabildo fija precios de venta y costos de producción no solo en materia de alimentos sino también en lo referente a vestidos y bastimentos esenciales.

En 1616, por ejemplo, se intima a un acaparador de sal, Antonio de la Abaca, a vender sus existencias al precio fijado *sin escusarse en manera alguna.*

Si bien es cierto que en 1590 el Cabildo de Buenos Aires proclama la absoluta libertad de venta de trigo, maíz y todo lo que cosecharan los vecinos, ya para 1605 a más tardar se vuelve al sistema de control oficial al que nos venimos refiriendo.

La sociedad asentada en el Río de la Plata durante la dominación española, se caracterizó, como es sabido, por su lento crecimiento y su escasa movilidad. Las necesidades económicas de tal sociedad, fueron provistas por tres fuentes o tres tipos de actividades: dos de ellas comerciales, una tercera productiva propia. Nos referimos al comercio de importación, resultante del conocido sistema español del monopolio por un lado y, por otro al contrabando que, a través de portugueses e ingleses especialmente, aporta una competencia cada vez más importante a los productos de origen español. La tercer fuente es la producción local, de tipo artesanal y/o familiar para cubrir las necesidades que no llegaba a satisfacer el

producto importado; esta producción estaba referida a telas, paños, utensilios y muebles de uso popular; por supuesto que en materia de artículos alimentarios, el suelo pasó con el tiempo a proporcionar lo preciso para cubrir las necesidades de los habitantes y aun para exportar. En tanto que en la Ciudad de Buenos Aires podemos notar la existencia de un poderoso centro de intercambio comercial, con apetencias de escapar del régimen económico español y negociar libremente con el extranjero, en el interior del país se van afianzando poco a poco las experiencias productivas propias en tanto que, sin perjuicio de la incidencia de las importaciones europeas, se desarrolla un creciente intercambio interno entre las distintas regiones del extenso territorio del que pasaría a ser en 1776-77 el Virreynato del Río de la Plata.

Esta forma política, perduró hasta 1810, fecha de nuestra emancipación momento hasta el cual puede decirse que se mantuvo el panorama descrito anteriormente .

El movimiento emancipador, en la medida en que fue dirigido por un fuerte partido asentado en Buenos Aires, hizo mérito de su filosofía librecambista, implantando el sistema de libre comercio que permitió el afianzamiento de una poderosa corriente importadora de origen inglés. Esta corriente entró en rápida competencia con la producción local y se fue consolidando dentro de un mercado afectado por la guerra emancipadora contra España y luego por la guerra civil; se suele señalar como una de las causas de ésta última, la destrucción de la industria del interior del país por motivo de la competencia británica. Un dato de 1812: la retracción en el consumo, resultante de la dificultades económicas generales, provocó una baja general de artículos. Un poncho de la provincia de Catamarca se vendía en Buenos Aires a 7 pesos; el comercio inglés, colocó en la misma plaza, prendas similares tejidas en Yorkshire a 3 pesos.

Ya para los albores de nuestra vida independiente, adquiere cada vez mayor trascendencia económica la producción de las estancias de la campiña de la Provincia de Buenos Aires, aledaña a la ciudad capital. Precisamente el libre cambio posibilitó sus envíos a Inglaterra de cueros y sebos; en 1812 aparece la industria saladeril, (la salazón de la carne) que abrió el comercio de su exportación a Brasil y los Estados Unidos como alimento de los esclavos. En 1815 Juan Manuel de Rosas funda el saladero más importante, "Las Higuieritas" y, con sus socios, encararon la empresa del transporte por mar de sus productos, independientemente de la prácticamente monopólica actividad transportadora inglesa.

En 1817, según una prolongada sequía para unos, o la absorción de la carne vacuna por los saladeros, según otros, la ciudad de Buenos Aires sufrió una fuerte escasez al tiempo que una suba de su precio. El gobierno

nacional convocó a los abastecedores del producto y a los saladeristas a diversas reuniones y optó, no obstante que estos últimos ofrecieron cubrir totalmente el abasto de la ciudad a menor precio, por cerrar los saladeros.

El problema no desapareció sino que se agravó en 1818 y el Cabildo de Buenos Aires fijó precios de los distintos tipos de carne e implantó la denominada *venta al peso* con ajuste a dichos precios, eliminando la costumbre de adquirir una o media unidad de res.

En 1827, reabiertos los saladeros y subsistiendo el problema del abasto, el gobierno nacional preanuncia una liberación de precios de la carne para el año siguiente pero, en tanto, impone penas de incorporación forzosa al ejército o prisión para quienes defraudaran en el peso o cobrasen por encima del precio oficial.

El advenimiento de Juan Manuel de Rosas al poder en la Provincia de Buenos Aires, su reconocimiento por parte de las otras provincias como representante natural de un poder central y la sanción de la ley de aduanas en 1835 como un intento proteccionista de las actividades industriales argentinas, señalaron una posibilidad de paz y estabilidad en el país, que se vió gravemente alterada por la constante guerra civil entre federales y unitarios y la sucesiva intervención militar de Francia (1839-40), y de Francia e Inglaterra en 1845 a 1846, con sendos bloqueos navales.

A la caída de Rosas, luego de la batalla de Caseros (1852), la República Argentina adopta la Constitución de 1853, de orientación liberal en cuanto a las actividades comerciales, ya que comienza por establecer en su artículo 14 el derecho de todos los habitantes de navegar y comerciar y el principio de inviolabilidad de la propiedad privada (art. 17).

Una de las primeras leyes que se dictan como consecuencia de la nueva estructura constitucional, es la N° 52 de 1863 que adopta el sistema métrico decimal y el uso de pesos y medidas que de tal sistema deriva. Por ley 845 de 1877 se dispone el uso obligatorio del sistema referido, estableciéndose multas para quienes fabricaren o hicieren uso de pesas o medidas adulteradas. La ley es reglamentada recién en 1927 asignándose su aplicación a una oficina administrativa específica, con facultades de fiscalización, control e incluso incautación de la pesas y medidas que, empleadas en el comercio, no se ajusten a los modelos legales. En 1900 se sanciona la ley 3975 sobre marcas de fábrica, comercio y agricultura, con previsiones procesales en materia de falsificación, uso o imitación de marcas, así como normas de carácter procesal en materia de acciones civiles derivadas de violaciones a los principios de la ley.

En el ámbito de esta reseña histórica daremos, como dato curioso, el significado por un episodio ocurrido en Buenos Aires y Rosario en 1907, ante

los altísimos alquileres que se cobraban por las habitaciones de los denominados *conventillos*, viviendas en las que se alojaban personas de escasos recursos; en ese año se produce una huelga de inquilinos, consistente en no pagar los arriendos en tanto no se los rebajase, se suspendiesen los desalojos por falta de pago y se establecieren otros beneficios para los locatarios. Este movimiento no prosperó.

La primera guerra mundial, casi contemporánea con la aplicación de la ley de voto universal, secreto y obligatorio y su consecuencia, el ascenso al poder del partido radical con las presidencias del Hipólito Irigoyen y Marcelo T. de Alvear, constituyeron factores que provocan nuevas orientaciones de carácter menos individualistas, en nuestros ordenamientos jurídicos; el problema de la vivienda tiene reflejos legislativos a través de la ley 11.156 del 1921 que, en materia de locaciones urbanas, modificó el principio de autonomía de la voluntad en beneficio de los locatarios, fijando plazo mínimo legal a los arriendos urbanos. En el informe que se presentara ante el VIII Congreso Nacional de Derecho Procesal Mexicano, puede verse cómo, para la misma época, se sancionaban normas tendientes a proteger a los arrendatarios de predios rurales. Señalamos también que en 1917 se sanciona la ley 10.238, que autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a expropiar partidas de azúcar importadas para atender el abasto, previo juicio sumario ajustado a las demás disposiciones de la ley de expropiaciones.

En 1923 fue promulgada la Ley No. 11.275 de *identificación de mercaderías*, cuyo artículo 1o. establece: *Queda prohibido en la presentación, rotulación, publicidad o propaganda comercial, el uso de inexactitudes, exageraciones u ocultamientos capaces por su gravedad o malicia, de suscitar error, engaño o confusión a cerca de la calidad de los productos o de su cantidad, procedencia, virtudes, propiedades, elementos, pureza o técnica de producción o comercialización.* Establece luego la obligación de identificar la mercadería, sea nacional o importada, con la designación de su origen en el envase y la inclusión en el rótulo de la calidad del producto, su pureza o grado de mezcla y los pesos y medidas netos de su contenido. Tratándose de vinos y licores, debían mencionar el correspondiente análisis químico oficial demostrativo de su calidad.

Preveía sanciones apelables ante la justicia federal y señalaba que los actos de procedimientos administrativo o judicial interrumpirían el curso de la prescripción de tales sanciones. Se conceden al Ejecutivo facultades de control para el cumplimiento de la ley, incluso la de pronunciarse acerca de la propaganda que voluntariamente se le sometiese en forma previa a su utilización, así como la de hacer cesar la propaganda que contravenga la ley. Se establecía igualmente un recurso administrativo para ante el Poder Ejecutivo de las decisiones de la autoridad de aplicación.

En ese mismo año, y bajo el número 11.210 se sancionó la ley de represión de los monopolios, con disposiciones que sirven de sólido fundamento a la ley 12.906 que reemplaza a la anterior.

La segunda guerra mundial agudizó una serie de problemas económicos, generando escasez de ciertos insumos y carestías. Como respuesta, se dictó la ley 12.591 del 11 de noviembre de 1939. Se fijan entonces precios máximos para los artículos de primera necesidad, vestimenta, vivienda, medicamentos y calefacción, así como para las etapas de fabricación e intermediación; hace obligatoria la denuncia de la existencia de stocks; faculta al Poder Ejecutivo para allanar domicilios, exigir exhibición de libros y disponer clausuras de comercios; establece la responsabilidad personal de los presidentes, directores y gerentes de sociedades y personas jurídicas y un sistema represivo consistente en multas, aplicables por la autoridad administrativa, con apelación con efecto devolutivo ante la justicia en lo Criminal; a ello se agrega la inhabilitación si el responsable fuere funcionario público o ejerciere profesión liberal. El artículo 16 de la ley habilitaba al Poder Ejecutivo a organizar comisiones populares para colaborar con los fines de cumplimiento de la ley.

En 1946, y estando en sus comienzos un visible proceso inflacionario, se dicta la ley 12.830 destinada a asegurar un normal abastecimiento a la población y combatir la especulación ilícita, fijando a la vez precios máximos y permitiendo al Poder Ejecutivo la creación de comisiones populares destinadas a colaborar con el Estado en el cumplimiento de la ley. Se trató de una actualización de la ley 12591 que, tal como ella, estableció recursos para ante la justicia federal en los casos que expresamente fijaba.

Poco después se sancionó la ley 12.833 que creó en el ámbito de la Capital Federal jueces administrativos para entender en las cuestiones derivadas de las leyes 12.591 y 12.830. Tales jueces actuarían por denuncia, actuación administrativa de prevención o de oficio, aplicando en lo correspondiente el Código de Procedimientos Criminales de la Capital.

El impulso procesal era oficioso, se eliminaba la recusación y el acta con la que se iniciaban las actuaciones, asentándose las comprobaciones efectuadas por la autoridad de control que hacían fé hasta que no se demostrase lo contrario. Las notificaciones se practicaban por medio de telegrama colacionado.

Al acta seguía la confección de un sumario, cuyas actuaciones de prueba debían reunirse de ser posible, en audiencia. Concluida la instrucción, estaba previsto un traslado por tres días al imputado y una audiencia para el aporte de prueba de descargo, dictándose luego la sentencia.

La ley comentada no tuvo aplicación práctica y, en 1947, la ley 12.983,

considerando la existencia de una emergencia en materia de especulación y abastecimiento, asignó directamente al Poder Ejecutivo, mientras durase tal emergencia, la función de los jueces administrativos, si bien estableciéndose recursos ante Poder Judicial.

Las facultades del Ejecutivo, en materia de represión del acaparamiento y la especulación eran amplias, ya que podía establecer arrestos hasta de 90 Días, suspender el uso o secuestrar patentes y marcas; incautarse temporariamente para su uso productivo de establecimientos industriales y comerciales, consignando luego judicialmente su valor, y obligar a fabricar determinados productos, dentro del sistema de cuota mínima productiva que se fijare, atendiendo los requerimientos del mercado consumidor.

Para entonces, se había dictado la ley 12.906 de diciembre de 1946, denominada de represión de monopolios que, como puede deducirse de su nombre, tendía a reprimir toda maniobra tendiente a alterar el libre juego del mercado productor y/o de comercialización de los productos, transportes y comercio exterior. *Precisamente, una de las maniobras sancionadas consistía en incurrir en acaparamiento, sustracción al consumo o convenio para no vender, con el objeto de determinar el alza de los precios de las materias primas, artículos manufacturados o productos de cualquier naturaleza destinados a la alimentación, vestido, vivienda, materiales de construcción, alumbrado, calefacción, sanidad y cualquiera otros que afecten las condiciones de vida o el trabajo y el transporte de dichas cosas, tengan o no precio máximo de venta fijado por autoridad competente.* Otra acción prohibida consistía en la venta o prestación de servicios por debajo del precio de costo con fines de impedir la libre concurrencia. La Secretaría de Industria y Comercio, dependiente del Poder Ejecutivo, tenía a su cargo las labores de vigilancia y policía, con un procedimiento fijado por el decreto 5428/49, reglamentario de la ley, que admitía la denuncia verbal sin participación de abogados y la escrita, caso en el que era exigible la intervención letrada y la actuación oficiosa. Luego de la actuación sumarial, si así correspondía, se efectuaba la correspondiente presentación por denuncia o querrela ante el Poder Judicial; era competente la justicia ordinaria o la federal, según que la maniobra monopolista alcanzara dimensión local o interjurisdiccional respectivamente.

Corresponde hacer notar que a partir de 1949 y hasta septiembre de 1955, rigió una Constitución Nacional que, dejando sin efecto la de 1853, estableció un ordenamiento básico que consagraba la función social de la propiedad y los derechos del trabajador, pero que luego de la revolución de ese año (1955) se reestableció la Constitución de 1853, agregándose a la misma, por la Convención de 1957, la vigencia constitucional de los derechos del trabajador y la seguridad social.

Como resultado de la vuelta al ordenamiento básico de 1853 se pasa por un período de transición en el que la legislación trata de *liberalizarse* pero sin perder el contenido social que la evolución de los tiempos exigía y tratando de establecer un gradual pasaje de una economía altamente controlada a un sistema de economía libre que es el que mejor encaja en dicho ordenamiento, tal como ya se explicara. Se sanciona así, en materia de abastecimientos, la ley 14.450 de 1958 que declara vigente hasta el año siguiente la ley 12.830. Entre las disposiciones que tiene aquella y merecen destacarse a los fines de este estudio, se puede señalar el artículo 2 que establecía que en caso de sancionarse al comerciante infractor, en la misma acta se ordenaría la inmediata devolución al consumidor del importe cobrado en exceso, sirviendo tal resolución de título ejecutivo para que el acreedor iniciara la acción correspondiente. En tal ejecutivo, no serían admisibles otras excepciones que el pago comprobado por escrito, la prescripción y la falsedad de título. Se otorga competencia para intervenir en esas cuestiones a la justicia en lo contencioso administrativo y se crea una comisión asesora honoraria con función de velar por el cumplimiento de los fines de la ley, integrada por representantes de usuarios y consumidores, de sindicatos, cooperativas, ligas de amas de casa, asociaciones de padres de familia y representantes de las asociaciones de comercio y la producción.

Casi al mismo tiempo, un grupo de diputados pertenecientes a la Unión Cívica Radical del Pueblo, presenta un proyecto que no tiene asentada fundamentación, disponiendo ejercitar el control de costos y precios de venta de artículos de primera necesidad, mediante el concurso de las organizaciones obreras y de los consumidores.

La Sanción de la ley 14.450 marca el punto final del control estatal en precios y abastecimientos. Desde entonces, con mayor o menor intensidad y con excepción del período correspondiente a 1973/ marzo de 1976, la orientación legislativa apunta hacia la libre comercialización y la eliminación de precios máximos o congelamientos. No resulta posible seguir en detalle tal evolución, ya que significaría dar a este trabajo una desmesurada extensión.

Haremos excepción con la denominada ley de abastecimientos sancionada en 1964 bajo el número 16454 que crea la Dirección Nacional de Abastecimiento dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio, destinada a promover el normal abastecimiento de los bienes y servicios económicos que afecten las condiciones de vida de la población y a defender al consumo, con previsión de sanciones y mantenimiento de un sistema de ejecuciones como el previsto en la ley 14.450. La ley 17.017 que deroga la anterior y disuelve la Dirección de Abastecimientos, derogada a su vez por la ley 17.724 de 1968 y sustituida luego por la 19.508 de 1972, derogada por la ley de abastecimientos 20.680 de 1974 que mantiene vigencia hasta el

momento de elaborar este trabajo, pero cuya importancia práctica ha disminuído en virtud del sistema de libre comercio en vigor desde 1976.

Precisamente a partir de marzo de 1975 y hasta el momento, la liberalización del mercado se acentuó alcanzándose un estado pleno de libertad de comercio. Daremos aquí por terminada esta reseña histórica y en el capítulo siguiente de este trabajo se hará el análisis de las principales disposiciones vigentes que hacen al tema de la defensa del consumidor.

### III. LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN LA REPUBLICA ARGENTINA. ASPECTOS PROCESALES. ESTADO ACTUAL.

Un complejo legislativo tiene vigencia en la República Argentina en todo lo relativo al consumidor y su protección. Ya en la Introducción General de este trabajo hemos referido los institutos que de manera general, tanto en el campo del derecho civil como en el del derecho penal, importan brindar protección al consumidor frente al accionar abusivo, irregular o lisa y llanamente ilícito del proveedor o del productor. Sin perjuicio de que debe tenerse en cuenta dicha normativa, se ha de pasar a detallar la regulación específica, e incluso los casos jurisprudenciales vinculados con la temática en cuestión, con la advertencia que se tratará de limitar este trabajo a los aspectos técnicamente procesales.

#### **LEY 20.680, DENOMINADA "LEY DE ABASTECIMIENTOS".**

La finalidad de esta norma es ser "aplicable a la compraventa, permuta y locación de cosas muebles, obras y servicios-sus materias primas directas o indirectas y sus insumos-, lo mismo que a las prestaciones-cualquiera fuese su naturaleza- contrato o relación jurídica que las hubiere originado que se destinen a sanidad, alimentación, vestimenta, higiene, vivienda, deporte, cultura, transporte, calefacción, refrigeración, esparcimiento, así como cualquier otro bien mueble o servicio que satisfaga-directa o indirectamente-necesidades comunes o corrientes de la población" (artículo 1o.).

El ámbito de la ley comprende todos los procesos económicos relativos a dichos bienes, prestaciones y servicios y toda otra etapa de la actividad económica vinculada directamente o indirectamente a los mismos.

Para el cumplimiento de la ley, el Poder Ejecutivo puede establecer precios máximos o congelarlos, en cualquier etapa del proceso económico, así como fijar en ellas márgenes de ganancia y precios mínimos o de sostén; regular la producción, circulación y comercialización y fijar volúmenes de producción o la obligación de producir determinados productos. Igualmente

la ley autoriza a restringir exportaciones y a rebajar aranceles de importación, otorgar exenciones impositivas; intervenir los establecimientos de producción y aún disponer para su uso temporario de elementos indispensables para cumplir con el proceso de producción o comercialización, consignando los precios correspondientes (art. 2).

El gobierno tiene a tal fin facultades de requerir declaraciones juradas, exhibición, control de libros de comercio y papeles de administración, secuestro de tales elementos, afectar medios de transporte, crear registros, establecer sistemas de licencias comerciales, expropiar, etc.

La autoridad de aplicación de la ley es el Poder Ejecutivo Nacional a través de su Secretaría de Comercio y, en las provincias, los respectivos gobernadores y sus organismos dependientes.

Se establecen sanciones variables de multas, arrestos, clausuras, inhabilitaciones, decomiso de mercaderías, etc., para quienes afecten con maniobras de suba indebida, destrucción de mercaderías, maniobras de acaparamiento o intermediación indebida, etc., el normal proceso productivo o de comercialización.

Para la aplicación de sanciones establece un procedimiento administrativo, consistente en el levantamiento de un acta por el funcionario que compruebe la infracción; dicha acta constituirá prueba suficiente de la responsabilidad del infractor, a menos que sus constancias fueran enervadas por otras pruebas (art. 11). Labrada el acta, en el mismo acto se cita al infractor para que dentro del plazo de 5 días presente por escrito su defensa y ofrezca pruebas. Las pruebas se aceptarán sólo en caso de existir hechos controvertidos y siempre que no resulten *manifiestamente inconducentes*. Deberán producirse dentro de los diez días hábiles tratándose de un plazo prorrogable cuando haya causa justificada. Se tendrán por desistidas aquellas que no se produzcan en ese plazo por causa no imputable al infractor. Concluidas las diligencias sumariales se dictará sentencia dentro de 5 días hábiles.

Si se tratase de imponer penas de prisión o inhabilitación, las sentencias serán dictadas por los jueces en lo penal económico en la Capital Federal, los jueces federales en el interior del país, si estuviese afectado el comercio interjurisdiccional o, en su caso, los jueces de provincia.

De las sanciones aplicables en sede administrativa se podrá apelar dentro del plazo de 5 días para ante el Juez competente; el recurso deberá fundarse al ser interpuesto; en caso contrario, la sanción quedará firme. Si se tratará de recurrir contra una sanción de multa, el importe respectivo deberá depositarse al tiempo de interponer la apelación, bajo apercibimiento de no admitirse el recurso. Si la sanción hubiese consistido en la clausura del

establecimiento o comercio, la apelación se concederá al sólo efecto devolutivo.

**LEY 19.982 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 1972, DENOMINADA DE "IDENTIFICACION DE MERCANCIAS".**

Establece por su artículo 1º, la obligación de imprimir sobre los envases, etiquetas o envoltorios, la expresión "*industria*" o *producción argentina*, así como la que permita identificar el lugar de origen de las mercaderías, para el caso de tratarse de productos importados.

Igualmente deberán llevar asentado la calidad, el grado de pureza o mezcla del producto y su peso o medida, conforme los que utiliza el sistema métrico decimal adoptado por el país. El órgano administrativo de aplicación de la ley está autorizado a imponer otros requisitos destinados a una mejor identificación de los productos, así como a fijar pautas para la propaganda de los mismos, si fuese adecuado por sus finalidades y características.

La ley contempla infracciones consistentes en *Emplear en la presentación, publicidad o propaganda inexactitudes, exageraciones, ocultamientos, marcas registradas o no, idóneos para inducir a error, engaño o confusión de la calidad de los productos, de su cantidad, de su origen, de sus virtudes; de su composición, elementos, mezcla; de su técnica de producción o de comercialización*. Igualmente se sanciona el usar sistemáticamente de las tolerancias de contenido que se establezcan por vía reglamentaria y en general infringir las normas de la ley. La sanción consistente en multas, duplicadas en caso de reincidencia, y que alcanzan a directores, administradores, gerentes o mandatarios de la entidad que haya cometido infracción. Como accesorio, podrá aplicarse inhabilitación para ejercer el comercio, retiro de la autorización para funcionar si se trata de personas jurídicas o cancelación en registros habilitantes para comerciar.

La autoridad administrativa impone las sanciones, que son recurribles ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico, en la Capital, y ante las Cámaras Federales en el interior del país. El recurso se deberá interponer fundadamente dentro de los diez días de notificada la resolución administrativa y, si se trata de multas menores, se deberán abonar a las resultas del recurso como requisito para concederlo.

La autoridad administrativa tiene amplias facultades de inspección, control de libros, secuestro de elementos, etc., para comprobar las infracciones.

**LEY 17.088 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1966, DENOMINADA "LEY DE PREMIOS".**

Esta norma prohíbe, en todo el territorio del país, ofrecer o entregar al adquirente de mercaderías, sus concesionarios o intermediarios, por cualquier medio, premios o regalos en razón de la adquisición de las mismas aunque se distribuyen mediante concursos de cualquier naturaleza con o sin intervención del azar. Se establece un sistema de sanciones a cargo de la Secretaría de Comercio consistentes en multas; las sanciones son apelables en la Capital ante el fuero penal económico y en el interior ante las Cámaras Federales respectivas. El plazo para recurrir es de cinco días hábiles.

Se trata de una norma cuya finalidad es evitar que, so pretexto de incluir en la venta el otorgamiento de un premio al comprador, se eleven indebidamente los precios.

#### **LEY 17.016 DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1966.**

Fija medidas de fraccionamiento obligatorio para los productos alimenticios, destinados a evitar divisiones caprichosas que, escapando a las medidas de venta tradicionales, pudieran confundir al público, haciéndole adquirir, por igual precio, cantidades menores. La ley fija multas aplicables por la Secretaría de Comercio, con apelación ante la Cámara en lo Penal Económico o Cámaras Federales en el interior. El plazo para apelar es de diez días hábiles y el recurso debe ser fundado al interponerlo.

#### **LEY 17.565 DEL 12 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE REGULA EL EJERCICIO DE ACTIVIDAD FARMACEUTICA.**

Fija la ley las condiciones en las que se podrá desarrollar, en el territorio de la República Argentina, la preparación de recetas y la venta al público de medicamentos y especialidades farmacéuticas. Impone normas para el funcionamiento de farmacias, estableciendo obligatoriamente la dirección técnica de las mismas por parte de profesionales universitarios. Determina la norma que los envases en los que se guarden o expendan las sustancias y medicamentos deben tener las características y requisitos que se determinan, a fin de asegurar su correcta identificación; se catalogan los productos farmacéuticos según puedan venderse libremente, bajo receta, bajo receta archivada o con restricción legal para su expendio. Impone el control oficial sobre la propaganda que se realice acerca de las características de los medicamentos, *con el propósito de salvaguardar la salud pública, evitar el engaño, el error o la explotación de la buena fe del consumidor* (art. 11).

Las infracciones a las numerosas reglas establecidas por la ley consisten en apercibimiento, multas, clausura de farmacias, suspensión o

inhabilitación para el ejercicio de la profesión farmacéutica y decomiso de productos.

En cuanto a las normas procesales, se establece que comprobada la infracción por la autoridad administrativa dependiente del Ministerio de Salud Pública, se citará al imputado para que tome conocimiento de lo actuado y ofrezca prueba de descargo. Podrá incluso practicarse citación por edictos. Ante la ausencia del imputado a una segunda citación, se declarará oficiosamente su rebeldía, dictándose resolución; producido el descargo y reunida la prueba se producirá decisión. Si se establecieren sanciones de multas mayores, clausura o inhabilitación, la decisión administrativa será recurrible ante el Poder Judicial (fuero contencioso administrativo en la Capital, o Federal en el interior). La apelación deberá interponerse en el plazo de 5 días. Las demás resoluciones dictadas por la autoridad administrativa *harán cosa juzgada* (art. 53). La autoridad sanitaria es parte en el recurso debiéndose correrle vista. Los principios de la condena condicional no serán aplicable para dejar sin efecto las sanciones dispuestas por infracciones. En caso de delitos se dará intervención al respectivo fuero penal. En el de multas, la autoridad administrativa podrá perseguir su cobro por vía de apremio.

#### LEY 19.511 DEL 2 DE MARZO DE 1972.

Adopta como sistema métrico legal argentino (SIMELA) el del sistema internacional de unidades, tal como fuera recomendado por la Conferencia General de Pesas y Medidas hasta su décima cuarta reunión. Establece facultades de verificación, por parte del poder administrador, de los instrumentos y medidas utilizados en el país. Se fijan penas de multas aplicables por la autoridad administrativa que tiene amplias facultades para instruir el sumario y adoptar las medidas provisionales de secuestro de elemento y constatación de infracciones; de las sanciones se podrá recurrir en el plazo de diez días ante la Cámara de Apelaciones en lo Penal Económico y ante las Cámaras Federales, en el interior del país.

#### RESOLUCION 1.374 DEL 13 DE AGOSTO DE 1979, EMANADA DE LA SUB-SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR.

Hace pasible de las sanciones que establece la ley 20.680 "al que empleare en la presentación, publicidad y propaganda de obras y servicios, inexactitudes, exageraciones u ocultamientos que puedan inducir a error engaño o confusión".

#### RESOLUCION 121 DEL 4 DE JUNIO DE 1981 DE LA SECRETARIA DE COMERCIO.

Establece la obligatoriedad de exhibición de los precios de los artículos de consumo en venta al por menor, tanto al contado como financiados. Las infracciones se aplicarán conforme la ley 20.680.

**RESOLUCION 288 DEL 20 DE AGOSTO DE 1979 DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y LA SECRETARIA DE EDUCACION.**

Establece que en los establecimientos privados de enseñanza se deberá especificar, en la publicidad que realicen y en la solicitud de inscripción de los postulantes, si los cursos que impartan y los títulos que otorgan se encuentran o no reconocidos oficialmente. La violación de esa disposición se considera sancionable según las disposiciones de la ley 20.680.

**RESOLUCION 794 DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1978 DE LA SECRETARIA DE COMERCIO.**

Coloca bajo las sanciones de la ley 20.680 a las Cámaras Asociaciones o entidades que agrupan a comerciantes o industriales para formular o propiciar comunicaciones, listas o instrumentos que directa o indirectamente, estén dirigidos a la formación uniforme de precios o tarifas para ser aplicados por sus asociados al consumidor o usuario.

**RESOLUCION 2181 DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1978 DE LA SECRETARIA DE COMERCIO.**

Coloca bajo las sanciones de la ley 20.680 a las infracciones a las prestaciones previstas en los convenios de asistencia médica privada de tipo individual o colectivo. Establece la obligatoriedad de proporcionar a los adherentes cartillas explicativas de los servicios prometidos y propaganda veraz acerca de tales servicios.

**LEY 22.262 DEL 30 DE JULIO DE 1980, DENOMINADA LEY DE "DEFENSA DE LA COMPETENCIA".**

Esta ley viene a sustituir a la ley 12.906 de represión de monopolios que fue mencionada en la segunda parte de este trabajo. Así, el artículo 1o. de la norma determina que: *Están prohibidos y serán sancionados de conformidad con las normas de la presente ley, los actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios que limiten, restrinjan o distorcionen la competencia o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.*

Por posición dominante se entiende aquélla de la que goza en el mercado quien es el único oferente de determinado producto dentro del ámbito nacional o cuando, sin ser único, no está expuesto a una competencia substancial. La ley establece penas de uno a seis años de prisión y de multa para los que cometan actos destinados a alterar la libre competencia, fijando o determinado mediante acciones concertadas, los precios en un mercado; limitando o controlando mediante acciones concertadas, el desarrollo técnico o las inversiones destinadas a la producción, comercialización o distribución de bienes o servicios; exigiendo la realización de prestaciones suplementarias o la concertación de determinadas prestaciones como condición, que no guarden relación razonable con el contrato del que se trata para la concreción de éste; imponer mediante concertaciones, condiciones discriminatorias para la compra o venta de bienes y servicios, sin razón justificada; destruir o abandonar concertadamente el proceso de producción, etc. Igualmente y sin llegarse a la aplicación de sanciones penales, podrá disponerse cese o la abstención de la conducta imputada o la no innovación con respecto a la situación existente.

Por el artículo 60. de la ley se crea la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Se trata de un órgano administrativo que funciona en la esfera de la Secretaría de Comercio y es presidida por uno de los Subsecretarios pertenecientes a la citada subsecretaría. La integran cuatro vocales, dos de los cuales deben ser abogados y los otros dos contadores públicos o doctores en ciencias económicas; en ambos casos, deben tener reconocida versación en el ámbito de aplicación de la ley.

Estos vocales son designados por el Poder Ejecutivo por un período de cuatro años, pudiendo ser renovada tal designación. Durante la vigencia de sus mandatos gozan de inamovilidad, ya que solamente pueden ser removidos por mal desempeño, por decisión de un jurado que se integra por el Procurador del Tesoro de la Nación y cuatro miembros abogados, designados por el Poder Ejecutivo.

Los miembros de la Comisión de Defensa de la Competencia no pueden ser recusados, pero tienen obligación de excusarse si hubiese para ello causal de las previstas en el Código de Procedimientos Civiles.

La comisión puede actuar en todo el territorio de la Nación, si bien tiene su sede en la Capital Federal. Tiene facultades de investigación de las actividades que pueden afectar la normal competencia, pero no pueden disponer por sí embargo de bienes, debiendo en tales casos recurrir al Poder Judicial, al igual que si precisare allanar domicilios particulares. Puede sin embargo, disponer que las personas presuntamente inculcradas en hechos sancionados por la ley no se asusten del país.

La Comisión, ante denuncia u oficiosamente, iniciará las actuaciones ins-

tructorias del caso; dará intervención de sus primeras conclusiones al imputado y éste podrá participar de tales actuaciones, presentando explicaciones acerca de su actividad, proponiendo medidas de prueba y participando en la instrucción, salvo que se decrete el secreto sumarial.

Concluida la instrucción, se dará traslado por 30 días al imputado para que formule su descargo y ofrezca prueba. También podrá ofrecer un compromiso proponiendo modificar su actividad. La Comisión se pronunciará fundamente y podrá dictar previamente medidas para mejor proveer proponiendo sanciones, cese de actividades, prohibición de innovar e incluso se solicite del Poder Judicial, la disolución y liquidación de empresas o sociedades. El Secretario de Comercio adoptará las medidas propuestas o bien las dejará de lado; si la decisión tiene sentido sancionatorio, es recurrible ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico de la Capital o Cámaras Federales en el interior del país.

Si el procedimiento se hubiese iniciado por denuncia y la decisión del Secretario de Comercio fuese desestimatoria, el denunciante podrá apelar ante los mencionados tribunales.

Si se tratase de imposición de sanciones penales (multas, prisión e inhabilitación) la decisión del Secretario de Comercio se convierte en comienzo del ejercicio de la pretensión punitiva, ya que la ley le atribuye exclusivamente la iniciativa de la acción penal. En ese caso, las actuaciones administrativas serán remitidas a la justicia de primera instancia en lo penal económico, o federal en el interior del país; a partir de entonces, el Juez podrá dictar prisión preventiva en su caso y adoptar medidas cautelares sobre los bienes del imputado; se aplicará el procedimiento correspondiente al plenario, conforme las disposiciones del Código de Procedimientos Criminales, dictándose luego la sentencia consiguiente con los recursos establecidos en dicho ordenamiento.

Para la imposición de sanciones penales, es condición indispensable la previa sustanciación de las actuaciones administrativas correspondientes por ante la Comisión y el dictado de pronunciamiento por el Secretario de Comercio.

**- LEY 18.184 DEL 28 DE JUNIO DE 1979, DENOMINADA "CÓDIGO ALIMENTARIO", Y SUS NORMAS REGLAMENTARIAS.**

Establece las condiciones de calidad, composición e higiene de los productos alimenticios que se produzcan o consuman en el país.

Dispone el artículo 1o. de esa ley que "toda persona, firma comercial o establecimiento que elabore, fraccione, conserve, transporte, expendia, exponga, importe o exporte alimentos, condimentos, bebidas o primeras

materias correspondientes a los mismos y aditivos alimentarios, debe cumplir con las disposiciones del Código y someterse a las exigencias establecidas por la norma y a la autorización de la autoridad sanitaria correspondiente para su venta, a todo alimento o bebida o sus primeras materias y aditivos alimentarios, que se elabore, fraccione, transporte, expendá, exponga, importe o exporte en el país”.

El artículo 6o. define al consumidor de alimentos diciendo que es: *Toda persona o grupo de personas o institución que se procure alimento para el consumo propio o de terceros.*

La ley fija normas relativas a las condiciones de higiene de los establecimientos destinados a la producción y venta de alimentos y establece de manera detallada las características de composición e higiene de los productos.

Las infracciones a la norma son sancionadas por el Ministerio de Salud Pública mediante actuación sumarial y posterior vista y defensa, con posibilidad de ofrecer prueba para el imputado. Las sanciones previstas consisten en multas, decomisos, inhabilitaciones y clausuras. De tales decisiones se da recurso ante el Poder Judicial; tratándose de multas, deberá depositarse el 30% de su importe como requisito para la concesión del recurso; con respecto a las otras sanciones, el recurso se concederá en efecto devolutivo si existiese peligro de daño para la salud, en la acción o actividad reprimida.

#### **LEY 14.005 DEL 12 DE OCTUBRE DE 1950, REGULADORA DE LA VENTA DE INMUEBLES EN LOTES Y A PLAZOS.**

Esta ley tiene por objeto proteger a los adquirentes de lotes de terrenos en cuotas a fin de evitar abusos de los vendedores. Es frecuente en la República Argentina la venta de terrenos en los denominados *loteos*, consistentes en fraccionamientos de superficies mayores. Estas operaciones se realizan, por lo general, por intermedio de empresas inmobiliarias que actúan como mandatarias de los propietarios o aun como agentes de mandatarios de éstos. Dadas las grandes facilidades de pago que se otorgan, son operaciones destinadas a un público adquirente de muy escasos recursos.

La ley obliga al propietario de fracciones destinadas a venderse con esas modalidades a presentar al Registro Público Inmobiliario plano de subdivisión y certificado notarial acerca de la legitimidad extrínseca del título. Para que se disponga la anotación respectiva, el bien debe estar al día en sus impuestos y si se encontrase hipotecado, deberá mediar la conformidad del acreedor hipotecario para que se fraccionen tales hipotecas, dividiéndolas entre los diversos lotes, renunciándose a perseguir el gravámen sobre la totalidad del inmueble.

Los contratos de venta sobre lotes deberán ser inscriptos en el Registro dentro de los seis días de su fecha.

En caso de conflictos entre adquirentes de lotes y terceros acreedores del enajenante, se preferirá al comprador que tuviese el instrumento de compra inscripto, a cualquier acreedor, a los fines de la escrituración de la fracción adquirida. El comprador puede reclamar la escrituración de tal fracción después de haber satisfecho el 25% del precio, siendo éste un derecho irrenunciable y nula toda cláusula en contrario. Abonado ese 25% o habiéndolo realizado el comprador construcciones por valor equivalente al 50% del precio de compra, no podrá hacerse jugar el pacto comisorio por falta de pago. Con anticipación al vencimiento de los plazos convenidos, el deudor podrá adelantar el pago de cuotas o abonar la totalidad de las deudas, siendo obligatorio para el acreedor aceptar dichos pagos.

#### **LEY 19.724 DEL 6 DE JULIO DE 1972, DENOMINADA "PREHORIZON- TALIDAD".**

Destinada a proteger a los adquirentes de departamentos bajo el sistema de propiedad horizontal, obliga a los vendedores a inscribir en el Registro de la Propiedad la decisión del vendedor, de subdividir los inmuebles a los fines de venderlos por el régimen de dicha propiedad. De esa forma el bien queda afectado a ese sistema.

Se imponen normas moralizadoras en materia de publicidad de ofertas de ventas y se impone la obligatoriedad de exhibición a los eventuales compradores de la documentación e información complementaria, necesaria para una correcta guía del interesado. Igualmente, y con el mismo fin, se determinan las cláusulas que deben contener las escrituras de venta. Establece también garantías para los adquirentes en materia de hipotecas, preferencias para el comprador que hubiese registrado su contrato para resultar adjudicatario del bien en caso de ejecución y facultades de control en materia de administración provisoria del inmueble vendido bajo el sistema de la ley.

#### **LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR Y A LA VENTA A CREDITO. INTER- VENCION DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA.**

A partir de marzo de 1976, paralelamente a la política económica impuesta por el Ministro Martínez de Hoz, se difundió en las transacciones comerciales a crédito, en especial las que significaban el otorgamiento de plazos largos, la adopción de sistemas de *indexación* de los saldos impagos. Tal sistema se aplicó fundamentalmente en las compraventas de viviendas, operaciones que por su monto justifican naturalmente el otorgamiento de

largos plazos para su pago. Así, y luego de ser aplicados diversos sistemas, el Banco Central dictó el 1o. de abril de 1980, la circular 1050 que permite a las entidades financieras otorgar créditos ajustables tomando como índice el publicado por el Banco, formado a su vez, por el promedio de las tasas de interés que tales entidades paguen a los ahorristas por sus depósitos en ellas.

Muy pronto se exteriorizó un notable desfasaje entre el nivel de las cuotas así indexadas y el que corresponde a los ingresos de los adquirentes, y que en virtud de la política seguida no se incrementaron al mismo ritmo que el general proceso inflacionario. El problema alcanzó inclusive a los créditos otorgados por instituciones oficiales, tales como el Banco Hipotecario Nacional.

La reacción de los adquirentes no se hizo esperar y se manifestó, entre otros medios, por su presentación masiva ante los tribunales de justicia, reclamando un ajuste moderado de las cuotas debidas a la vez que una inmediata solución transitoria, aplicando medidas cautelares (no innovar, medida cautelar genérica) buscando una inicial morigeración de los montos a pagar y la prohibición a los acreedores para iniciar acciones de ejecución hipotecaria. Ha predominado la postura judicial orientada a brindar al deudor medidas cautelares en tanto se dilucida el pleito, pero al tiempo de escribirse este trabajo, no ha llegado a conocimiento de los autores el dictado de una decisión de fondo.

La magnitud del problema ha llevado a la sanción de la ley 22.525 destinada a reducir el límite de las actualizaciones en los créditos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional y según trascendidos se dictaría una norma general con igual propósito moderador.

#### IV. LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN LA REPUBLICA ARGENTINA RESUMEN Y CONCLUSIONES.

Es indudable que el tema de la protección del consumidor se encuentra vinculado con el de la filosofía político-económica imperante en un país en un momento determinado. Así, en la República Argentina y en tanto el poder se encontró en mano de fuerzas políticas orientadas hacia el logro de finalidades de bien social, las normas de protección al consumidor adquirieron una mayor vigencia, recurriéndose incluso a regulaciones de excepción que, por lo general, importaron un acentuado ejercicio del poder de policía y del sentido represivo del mismo. De esa manera se enfrentaron problemas tales como el de la escasez de insumos básicos, el agio, la especulación o el acaparamiento.

Al mismo tiempo, y dentro de dicha concepción, el Estado concurría regulando la actividad del mercado, fijando precios, congelándolos si así lo

creía conveniente y, al mismo tiempo, fijando los niveles salariales.

Ejerciendo el poder las orientaciones liberales o libre cambistas, aun cuando puedan permanecer en el tiempo los ordenamientos legislativos resultantes de la filosofía anterior, la trascendencia real de estas legislaciones en la vida económica de un país presenta una notable disminución.

Así por ejemplo, en la actualidad rige en la República Argentina la ley 20.680, denominada de abastecimientos, sancionada bajo el influjo de una orientación social y dirigista; sin embargo, la importancia de la norma se desdibuja pues dentro de una economía libre, como la que en algunos aspectos se estableció a partir de marzo de 1976, no se da mucho margen para su aplicación desde que en esencia los precios se encuentran, en general, liberados y dejados al juego de la ley de la oferta y la demanda.

Igualmente y como contrapartida a ese tipo de subsistencia, se advierte que muchas normas vigentes o que tuvieron vigencia durante épocas anteriores fueron dictadas por el accionar de filosofías liberales o por lo menos bajo su imperio, no obstante significar dispositivos de control económico: pueden darse como ejemplos, las leyes de represión de actividades monopólicas y su reciente versión, la de defensa de la competencia o la denominada de premios.

Se recordará que en la Introducción General de este trabajo se habló de un sistema normativo ordinario, de regulación del mercado; dentro del mismo, se encontraban normas destinadas al reestablecimiento del equilibrio de los factores que lo integran, frente a supuestos aislados. Junto a ese tipo de ordenamiento podía encontrarse el que corresponde a situaciones de emergencia, destinado a reestablecer dicho equilibrio en situaciones extraordinarias de tipo general, sin perjuicio de que también en esos casos pudieran aplicarse, en busca de solución, las normas de equilibrio correspondientes a los aludidos supuestos aislados.

La protección al consumidor se extrae entonces de la legislación ordinaria de simple regulación o bien de la legislación de emergencia.

Prácticamente, no encontramos en este momento en la República Argentina legislación protectora de emergencia, como no ser la ley 22.525, relativa a la morigeración de las cuotas correspondientes a los mutuos hipotecarios destinados a viviendas vendidas o construidas por el Banco Hipotecario Nacional.

La protección al consumidor deviene entonces de normas reguladoras de distinto origen a saber:

a).- *De Derecho común*: por ejemplo, las relativas al abuso del derecho, lesión enorme, enriquecimiento sin causa, contenido moral de los actos jurídicos, principios de buena fe contractual, vicios redhibitorios, etc.

b).- *De derecho represivo penal*: las disposiciones del Código Penal que ya fueron mencionadas.

c).- *De leyes especiales*: De éstas, las más importantes son:

1).- Ley 20.680, denominada *ley de abastecimientos*, que establece amplias facultades para que el Poder Ejecutivo pueda regular el mercado y los procesos productivos, de manera de asegurar la normalidad de tal mercado.

2).- Ley 19.982, denominada *ley de identificación de la mercadería*; establece la obligatoriedad de identificarla según su origen o lugar de elaboración, el contenido neto de los envases que la contengan y las características de pureza o mezcla, en su fabricación.

3).- Ley 17.088, denominada *ley de premios*, destinada a preservar el precio justo de los productos evitando sea incrementado indirectamente so pretexto de otorgamiento de premios o sorteos.

4).- Ley 17.016, que fija modalidades de fraccionamiento obligatorio de productos, destinada a evitar confusiones en el público consumidor acerca del contenido y precio de los artículos.

5).- Ley 19.511, que actualiza la adopción del sistema métrico decimal y su aplicación obligatoria a los contratos y actos jurídicos que se celebren en la República.

6).- Ley 22.262, denominada *ley de defensa de la competencia*, que reprime las actividades monopólicas.

7).- Ley 18.284, denominada *Código Alimentario*, destinada a regular las condiciones sanitarias a las que debe ajustarse la elaboración y comercialización de alimentos.

8).- Ley 14.005, de venta de inmuebles y lotes a plazos, destinada a proteger a los adquirentes de terrenos en tales condiciones, pertenecientes por lo general a los sectores de escasos recursos que adquieren con destino a vivienda propia.

9).- Ley 19.724, de prehorizontalidad; con igual propósito de protección pero con respecto a los adquirentes de departamentos por el régimen de propiedad horizontal.

10).- Ley 17.565, reglamentaria del ejercicio de la actividad farmacéutica, destinada a someter al comercio de medicamentos a pautas que brinden seguridad al público adquirente.

Fuera de la posibilidad que el consumidor tiene para llegar a los estrados judiciales mediante la acción, buscando así la protección del Poder Jurisdiccional sea federal, nacional o provincial, en los casos en que el ordenamiento común así lo permite, la protección de dicho sujeto se encuentra a cargo de

organismos administrativos, es decir dependientes del Poder Ejecutivo. Conforme nuestra estructura constitucional, dichos organismos, pueden ser de origen nacional o provincial e incluso municipal. Ahora bien: en este trabajo se han mencionado una serie de normas que, o bien tienen carácter federal, estando destinadas a regir en todo el ámbito territorial argentino, o bien tienen condición de leyes comunes con igual vigencia geográfica y el mismo origen nacional.

En ambos supuestos, la aplicación de las normas se encuentra a cargo de reparticiones administrativas nacionales, en especial la Secretaría de Comercio y en algunos casos el Ministerio de Salud Pública, sin perjuicio de que, si se trata de aplicar la legislación en el interior del país, la Nación pueda intervenir por sí o requerir la colaboración de los organismos provinciales y/o municipales al efecto.

Como resulta de la enunciación de leyes efectuada, es claro que el gobierno nacional monopoliza prácticamente los aspectos normativos más importantes en lo vinculado con la regulación del mercado y protección del consumidor.

Ahora bien: conforme el ordenamiento constitucional existen ciertas facultades, denominadas concurrentes, que ejercen conjuntamente la Nación y las Provincias. En rigor de verdad y en ámbito tratado, es claro que como los ordenamientos nacionales tienen prelación, en los hechos el poder concurrente es ejercido por las Provincias en forma coincidente con la regulación nacional. Así por ejemplo, y sin pretender de manera alguna agotar la enunciación, encontramos normas provinciales destinadas a regular las condiciones de habilitación y fiscalización de los establecimientos comerciales, creación de juntas vecinales para la mejor aplicación de la ley de abastecimiento nacional, de regulación del Código alimentario nacional, exhibición de precios, normas de control de producción, distribución y comercialización, creación de los organismos administrativos pertinentes, etc.

A su vez, las autoridades municipales ejercitan cierto poder residual en la materia y contribuyen con sus organismos a la aplicación de las leyes nacionales y/o provinciales.

La autoridad administrativa ajusta sus procedimientos a normas específicas que, en general, se orientan a la prevención y/o represión de la actividad oferente; en general, se prevee una etapa instructoria asegurándose el derecho de defensa y de producción de pruebas de descargo. Contemplan recurso de apelación para ante el Poder Judicial, pero para el caso de haberse afectado el interés económico del consumidor particular, no se dan mecanismos que permitan el paralelo resarcimiento.

En la Capital Federal funciona, en el ámbito del Poder Judicial, el

denominado Fuero en lo Penal Económico con competencia para juzgar delitos de esa naturaleza. Organizado en doble instancia, se ha visto en la reseña legislativa efectuada que la Cámara de Apelaciones lo es igualmente de las decisiones punitivas emanadas de los organismos administrativos.

### CONCLUSIONES

a).- El mercado consumidor realiza sus actividades dentro de un campo con características tales que es necesario que el Estado asuma un papel tutelar a fin de asegurar a ese sector adecuado abastecimiento, libre de distorsiones y abusos.

b).- Esa protección debe brindarse aún en sistemas de mercado libre.

c).- Debe realizarse con arreglo a la idiosincracia de cada país, a sus tradiciones jurídicas y comerciales y a las efectivas posibilidades de su ejercicio.

d).- Ha de alcanzar no solamente el mercado de alimentos y demás insumos básicos para el ser humano, sino también el que hace a servicios, vivienda y artículos de consumo cultural.

e).- Con relación a la realidad argentina, debe ser ejercido por organismos administrativos; la función de éstos debe estar ampliamente difundida como manera de posibilitar el acceso a los mismos de los consumidores perjudicados y contemplar el ejercicio oficioso de aquélla.

f).- La función protectora debe abarcar, inclusive, la de orientación y asesoramiento así como la de conciliación y arbitraje, todo con aplicación de procedimientos sencillos y eficaces.

g).- En todo caso, las decisiones de tipo sancionatorio deben o bien ser aplicadas por el Poder Judicial si afectan la libertad personal o bien estar seguidas de una amplia posibilidad recursiva ante el Poder Judicial, con procedimientos capaces de asegurar, en la medida razonable, actividad probatoria ante la instancia jurisdiccional. Lo expuesto no excluye la admisión del efecto devolutivo en los recursos, cuando se hiciera necesario ante el interés general.

h).- Deben establecerse legislativamente sistemas que aseguren, mediante un expeditivo procedimiento, el resarcimiento al consumidor afectado del daño sufrido por el obrar incorrecto del proveedor.

i).- En los países en los cuales, como en la República Argentina, los servicios públicos se encuentran en manos del Estado, es aconsejable proteger el usuario de los mismos, mediante el establecimiento de organismos administrativos organizados, dentro o fuera de las empresas prestatarias pero, en todo caso, dotados de adecuada autonomía y poder de corrección, con

recurso ante el Poder Judicial.

j).- Los sistemas de protección no excluyen el autocontrol del mercado ejercido por las propias instituciones que agrupan a productores y comerciantes y debe posibilitar que las instituciones de bien común, así como gremios y asociaciones, tengan legitimación suficiente como para denunciar casos individuales o colectivos de alteración de la normalidad del mercado.

#### PALABRAS FINALES:

La producción al consumidor no es sino un aspecto de la necesidad de asegurar a los hombres una vida digna y mejor dentro de una sociedad cada vez más justa. Su ejercicio en modo alguno es incompatible con la libertad creadora y en particular con la libertad de comercio y el desarrollo del capital. Debe tenerse presente en todo momento que el hombre común tiene indiscutible y natural derecho a obtener justicia aun en los casos en que el interés económico en juego aparezca como objetivamente ínfimo.

De ahí que no sea aceptable que, so pretexto de defender el libre cambio, se descuiden tales extremos y propósitos. En la República Argentina, al tiempo de escribirse este trabajo, se hace necesario instrumentar adecuadamente los procedimientos y órganos de aplicación aptos para que la defensa del consumidor se efectivice conforme los enunciados desarrollados en las conclusiones precedentes.

Empero, el tema de la defensa del consumidor no puede ser considerado aisladamente sino como inmerso en la realidad que en el tiempo y el espacio vive un determinado conglomerado social. Así, la defensa del consumidor en los países en vías de desarrollo no podrá ser nunca adecuadamente ejercida si no se tiene como punto de partida un mercado vigoroso, una potente capacidad de compra en la población y un adecuado nivel cultural en ella. En otras palabras, cabe dejar precisamente ese lugar de subdesarrollo o de camino al desarrollo para alcanzar la etapa del desarrollo pleno.

Con industrias propias, es decir trabajo y soberanía, alcanzarán mercados y economías de abundancia; con ellos el alto nivel de vida de los pueblos; con tal nivel, el mejor ejercicio de la libertad individual (que, se quiera o no, sigue siendo el supremo valor humano), la más amplia posibilidad de cultura, techo, salud y bienestar.

Tal meta aparece como el desideratum para el consumidor; solo con ese logro, la protección que al consumidor puedan brindarle leyes, procedimientos y organismos, por más sabios y perfectos que sean, resultará débil e insuficiente.