



SISTEMA DE RESOLUCION DE CONFLICTOS EN LAS RELACIONES DE CONSUMO. INTRODUCCION Y ANALISIS DE LA LEY 26.993 y EL FEDERALISMO ©

Por Damian Alberto Vila (*)

Junio 2016

www.selloeditorial.com.ar

La Ley 26.993 fue sancionada el 17-9-2014 y promulgada el 18-9-2014 denominada **SISTEMA DE RESOLUCION DE CONFLICTOS EN LAS RELACIONES DE CONSUMO.**

A.- SINTESIS NORMATIVA

La Ley Nacional Nro. 26.993, modifica algunos de los artículos de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, introduce dos institutos administrativos sustanciales: el COPREC (Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo) y la Auditoria en Relaciones de Consumo, esta última, con facultades Jurisdiccionales. Además, crea en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 8 (ocho) Juzgados Nacionales en Relaciones de Consumo y una Cámara de Apelaciones con dos salas e invita a las Provincias a crear el fuero en relaciones de consumo.

B.- ANALISIS DE LAS MODIFICACIONES E INSTITUTOS INTRODUCIDOS

(i) *Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC)*

(i.1) *Consideraciones Generales*

*En el Título I la Ley 26.993 se regula el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo que actuara **a nivel nacional con sede en la Ciudad de Buenos Aires y delegaciones fijas o móviles que se establezcan en el resto del país. (art. 1 de la Ley 26.993)***



La creación del COPREC y la instalación de delegaciones a nivel nacional puede tener reproche constitucional tal como se describirá en el apartado (C) de este trabajo.

EL COPREC tiene una limitación por monto y entenderá en todo reclamo de **derechos individuales de consumidores o usuarios** cuyo monto no exceda de un valor equivalente a 55 Salario Mínimos Vitales y Móviles (SMVM). La intervención del COPREC **tiene carácter previo y obligatorio al reclamo ante la Auditoría en las Relaciones de Consumo o, en su caso, a la demanda ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.** (Artículo 2)

Vemos que el Servicio del COPREC solo es obligatorio respecto de conflictos de derechos individuales de consumo **y no en los supuestos de derechos colectivos ni tampoco enumeró los derechos individuales homogéneos de incidencia colectiva (antecedente "HALABI"¹ de la C.S.J.N)**, asimismo, tiene un límite pecuniario fijado, como se expresó, en 55 S.M.V.M. El servicio es gratuito para el consumidor cuando la designación del conciliador del COPREC se haga por sorteo (art. 7 inc. A).

La ley crea un registro de conciliadores del COPREC exigiendo, entre otros requisitos, estar inscriptos en el Registro de Mediadores establecido por la ley 26.589, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; acreditar capacitación en la materia, superar la evaluación, etc. (artículo 4).

Por su parte, la Ley dispone que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos **habilitará a conciliadores de consumo autorizados por la autoridad de aplicación para desempeñarse en las dependencias, delegaciones u oficinas que ésta establezca (entendiendo que en el interior del país),** los que deberán cumplir con los requisitos establecidos en los incisos b), c) y d) del segundo párrafo del artículo 4, es decir, **en estos casos no exige estar inscriptos en el Registro de Mediadores establecido por la ley 26.589, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.**

El mismo artículo 4 también dispone que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con las jurisdicciones provinciales **que adecuen sus regímenes procesales y**

¹ Fallos: 332: 111



procedimentales o adhieran a la presente ley en los términos del artículo 77, inscribirá en un registro especial a aquellos conciliadores de consumo que conformen los respectivos registros locales correspondientes a esta materia.

Sobre las injerencias de Nación por sobre las competencias provinciales me referiré, como se expresó, en el apartado c del presente.

(i.2) Competencia

El artículo 5 regula el tema de competencia territorial sostenido que la competencia del COPREC se determinará por **“el lugar de consumo o uso, por el de celebración del contrato, por el del proveedor o prestador o por el domicilio de la citada en garantía, a elección del consumidor o usuario”**

Esta regulación de la competencia territorial también tiene vinculación con la modificación que la Ley 26.993 introdujo al art. 36 de la Ley Nro. 24.240 a su último párrafo. En efecto, la versión anterior del art. 36 disponía para los supuestos de operaciones financieras para consumo y en las de crédito para el consumo “será competente, para entender en el conocimiento de los litigios relativos a contratos regulados por el presente artículo, siendo nulo cualquier pacto en contrario, el tribunal correspondiente al domicilio real del consumidor.”, dicha previsión fue modificada por la siguiente *“Será competente para entender en el conocimiento de los litigios relativos a contratos regulados por el presente artículo, en los casos en que las acciones sean iniciadas por el consumidor o usuario, a elección de éste, el juez del lugar del consumo o uso, el del lugar de celebración del contrato, el del domicilio del consumidor o usuario, el del domicilio del demandado, o el de la citada en garantía. En los casos en que las acciones sean iniciadas por el proveedor o prestador, será competente el tribunal correspondiente al domicilio real del consumidor, siendo nulo cualquier pacto en contrario.”*

(i.3) Procedimiento.



a.- **INCIO:** El consumidor o usuario deberá formalizar el reclamo ante el COPREC consignando sintéticamente su petición en el formulario que la reglamentación determina.² El formulario se encuentra aprobado por el art. 6 de la Resolución 48/15 de la Secretaria de Comercio Interior de la Nación, y el reclamo puede ingresarse electrónicamente a través de la página www.consumoprotegido.gob.ar.

b.- **ADMISIBILIDAD:** La autoridad a cargo del COPREC evaluará si el reclamo cumple con los requisitos de admisibilidad que establece la reglamentación.

C.- **DESIGNACION DE CONCILIADOR:** Admitido el reclamo, se designara el conciliador por alguno de estos mecanismo: 1.- Por sorteo dentro de los habilitados en el registro (**solo en este supuesto la conciliación es gratuita para el consumidor**); 2.- Por acuerdo de partes mediante convenio escrito, en el cual se elija entre aquellos conciliadores, inscriptos y habilitados en el registro; 3- Por propuesta del consumidor o usuario al proveedor o prestador, a los efectos de que éste seleccione un conciliador de consumo inscripto en el registro.³

d.- **AUDIENCIA DE CONCILIACION:** dentro de los 10 días de designado el conciliador se fijara audiencia. La notificación de la misma podrá hacerse al correo electrónico⁴ que el consumidor haya denunciado al momento de impetrar el reclamo, en tal caso, deberán cursarse tres avisos.

Las partes deberán concurrir a las audiencias en forma personal⁵, sin perjuicio de la asistencia letrada con la que podrán contar, las que se llevarán a cabo en el domicilio constituido por el conciliador. Las personas de existencia ideal **deberán ser representadas por sus representantes legales o mandatarios con facultades suficientes para acordar transacciones**. La comparecencia del representante legal podrá ser suplida por la de un director, socio, administrador o gerente que tenga poder suficiente para realizar transacciones. Excepcionalmente, se admitirá la representación de las personas físicas que se hallaren

² Conf. Art. 6 de la Ley N° 26.993

³ Conf. Art. 7 de la Ley N° 26.993

⁴ Conf. Art. 8 de la Ley N° 26.993

⁵ Conf. Art. 11 de la Ley N° 26.993



impedidas de asistir a la audiencia, por mandato o carta poder otorgada ante autoridad competente.

Si en ausencia de la persona física afectada por el impedimento se arribare a un acuerdo conciliatorio, la ratificación personal de aquélla ante el Conciliador dentro de los cinco (5) días siguientes constituirá un requisito que deberá cumplirse previamente al trámite de homologación. **Las audiencias serán confidenciales salvo acuerdo de partes en contrario.**

El proveedor o prestador debidamente citado que no compareciera a una audiencia, tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles con posterioridad a la misma para justificar su incomparecencia ante el Conciliador.⁶ Si la inasistencia no fuera justificada, se dará por concluida la conciliación y el Conciliador dispondrá la aplicación de una multa equivalente al valor de un (1) Salario Mínimo, Vital y Móvil. **Se destinará al consumidor o usuario un importe equivalente a la tercera parte de la multa percibida, siempre que tal importe no supere el valor de su reclamo.**

Aquí vemos una modificación realmente sustancial con regímenes anteriores donde la multa por incomparecencia era destinada a la autoridad de aplicación, en el supuesto de la nueva norma parte de ella (1/3) se destinará al consumidor, el saldo será destinado al Fondo de Financiamiento creado por la Ley. La ejecución de la multa estará a cargo del Ministerio de Economía ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.

Si la incomparecencia fuera debidamente justificada, el Conciliador deberá convocar a una nueva audiencia la que se celebrará dentro del plazo de diez (10) días a contar desde la fecha de la justificación aludida.⁷

En el caso de incomparecencia injustificada del consumidor o usuario debidamente notificado, el Conciliador dará por concluido el trámite conciliatorio. En tal caso, el consumidor

⁶ Conf. Art. 16 de la Ley N° 26.993

⁷ Conf. Art. 16 de la Ley 26.993



o usuario podrá iniciar nuevamente su trámite de reclamo ante el COPREC.⁸

e.- **EXISTENCIA DE ACUERDO:** . Si se arribare a un acuerdo, en un plazo de cinco (5) días se lo someterá a la homologación de la SECRETARÍA DE COMERCIO dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS⁹, la que la otorgará siempre que entienda que el acuerdo implica una justa composición del derecho y los intereses de las partes. La autoridad de aplicación, podrá formular observaciones al acuerdo; en tal caso, devolverá las actuaciones al Conciliador para que, en un plazo no mayor a diez (10) días, intente lograr un nuevo acuerdo que contenga las observaciones señaladas.¹⁰

f.- **HOMOLOGACION:** Si el acuerdo fuera homologado, le será comunicado al Conciliador y a las partes por correo electrónico o, en su defecto, al domicilio constituido. Desde ese momento la parte proveedora o prestadora contará con un plazo de diez (10) días para abonar los honorarios al Conciliador, según la escala que establezca la reglamentación. Para obtener el ejemplar del acuerdo homologado, la parte proveedora o prestadora deberá presentar la constancia de pago de los honorarios al Conciliador y la acreditación del pago del arancel de homologación¹¹

g.- **FALTA DE ACUERDO:** Si el proceso de conciliación concluyera sin acuerdo de partes, el Conciliador labrará un acta que deberá suscribir junto a todos los comparecientes, en la que se hará constar el resultado del procedimiento, **y de la que deberá remitir una copia a la autoridad de aplicación en el término de dos (2) días.**

El consumidor o usuario quedará habilitado para reclamar ante la Auditoría en las Relaciones de Consumo o, en su caso, demandar ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, o ante la jurisdicción con competencia específica que establezca la ley.

Adviértase que la falta de acuerdo ante el COPREC implica el inicio de

⁸ Conf. Art. 16 “in fine” de la Ley 26.993

⁹ Conf. Art. 1 del Decreto. 202/2015

¹⁰ Conf. Art. 12, 13 y 14 de la Ley 26.993

¹¹ Conf. Art. 15 de la Ley 26.993



actuaciones sumariales por parte de la Secretaria de Comercio Interior a los fines de determinar la aplicación de sanciones por infracción a la Ley N° 24.240.

H.- INCUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS HOMOLOGADOS: Ante el incumplimiento de un acuerdo celebrado en el COPREC y homologado por la autoridad de aplicación, serán aplicables al proveedor o prestador las disposiciones establecidas por el artículo 46 de la ley 24.240 (Infracción por incumplimiento de acuerdo). El consumidor por ejecutar el acuerdo ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo.

I.- INTERRUPCION DE LA PRESCRIPCION: La interposición del reclamo interrumpirá la prescripción de las acciones judiciales y las administrativas, y de las sanciones emergentes de la ley 24.240 y sus modificatorias.

J.- ASISTENCIA LETRADA Y PATROCINIO JURIDICO GRATUITO: En las conciliaciones las partes podrán contar con asistencia letrada. El consumidor o usuario podrá contar con la asistencia de representantes de una asociación de consumidores y usuarios en los términos del artículo 56 de la ley 24.240 y del Ministerio Público de la Defensa o de otros organismos estatales de defensa del consumidor o de servicios de patrocinio jurídico gratuito públicos o privados. *La autoridad de aplicación dispondrá de un servicio de patrocinio jurídico gratuito destinado a la asistencia de los consumidores o usuarios que lo soliciten y cumplan los requisitos que se establezcan reglamentariamente. Si a criterio del Conciliador, la cuestión a resolver requiriese, por la complejidad de sus características o por otras circunstancias, el patrocinio letrado, así se lo hará saber a las partes.*

El acceso al patrocinio letrado gratuito está regulado por la Resolución 50/2015 de la Secretaria de Comercio Interior de la Nación que consagra los presupuestos para su procedencia, es decir, el patrocinio letrado no es gratuito en todos los casos sino solo en los supuestos previstos por la resolución citada.¹²

¹² “..Pautas para la admisión de solicitudes de asistencia letrada. El equipo de admisiones recibirá las solicitudes realizadas por los consumidores o usuarios. A fin de determinar la admisibilidad de las solicitudes, este tendrá en cuenta las siguientes pautas objetivas y subjetivas. - Pautas



(1.4) Consideraciones:

La Ley 26.993 quita del ámbito de la autoridad de aplicación de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor el procedimiento de conciliación que estaba previsto en el art. 45 de la citada norma llevando los reclamos de los consumidores al ámbito de este nuevo instituto denominado COPREC.

Los conciliadores dejan de ser agentes públicos de la administración para ser profesionales privados con los requisitos previstos por la ley y estipulados vía reglamentación.¹³

Una de las reformas **más destacadas es el carácter previo y obligatorio** de la conciliación para poder acceder al reclamo jurisdiccional ante la Auditoría en Relaciones de Consumo o ante la Justicia con competencia. Efectivamente, el reclamo previo ante autoridad administrativa no era requisito para acceder a la jurisdicción, ahora bien, a nivel nacional la Ley 26.589, si exige la mediación previa obligatoria. La Ley 26.993 también modificó el art. 5 de la Ley 26.589, exceptuando del régimen de mediación previa a “Controversias que versen sobre conflictos en las relaciones de consumo, que queden alcanzadas por el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo.”

En definitiva la Ley 26.993 introduce un *instituto especial para sustanciar los reclamos derivados de relaciones de consumo, pero no podemos dejar de mencionar que ya existía un*

objetivas: a) Que el consumidor o usuario perciba como único ingreso, sea en concepto de remuneración, jubilación o pensión, un monto inferior a DOS (2) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles; b) Que el consumidor o usuario perciba pensiones no contributivas o gratificables por montos inferiores a los dispuestos en el literal anterior; c) Que el consumidor o usuario resulte ser beneficiario de algún plan, programa social o subsidio (Asignación Universal por Hijo, por embarazo, subsidio por desempleo, Plan Familias, etc.); d) Que el consumidor o usuario, en caso de ser trabajador autónomo, revista categoría D o inferior en el Monotributo, conforme la escala de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS; e) Que el consumidor o usuario cuente con Certificado de Discapacidad, vigente y expedido en legal forma; f) Que el consumidor o usuario no posea más de un bien registrable; g) Que el consumidor o usuario no cuente con patrocinio letrado. - Pautas subjetivas: a) La situación socio ambiental del consumidor o usuario; b) La complejidad del tema en conflicto que amerite la intervención del organismo público; c) La falta de recursos económicos para solventar los costos derivados del procedimiento; d) Significativo desequilibrio de poder entre las partes intervinientes. No obstante las pautas objetivas y subjetivas mencionadas precedentemente, de manera excepcional y mediante resolución fundada, la autoridad competente podrá resolver la admisión o rechazo de las solicitudes de asistencia letrada gratuita teniendo en cuenta las circunstancias económico sociales del solicitante, o cuando el reclamo del consumidor por su gravedad, urgencia o bien jurídico cuestionado o tutelado, lo requiera.” (Res. 50/2015 Secretaría de Comercio)

¹³ Decreto 202/2015 Anexo II; Resolución Conjunta 272/2014 y 188/2014 del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS SECRETARÍA DE COMERCIO y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS SECRETARÍA DE JUSTICIA; Resolución 22/2015 de la Secretaría de Justicia y Resolución 143/2015 de la Secretaría de Comercio.



paso previo –no obligatorio- al cual el consumidor podía recurrir antes de entablar una demanda que era la autoridad de aplicación ya sea nacional o provincial de la Ley 24.240.- la cual fijaba la audiencia de conciliación en los términos del art. 45 de la Ley 24.240 (audiencia hoy derogada). Es dable señalar que muchas Provincias, a su vez, delegaron en oficinas municipales todo o parte del procedimiento de la Ley 24.240.- lo que asegura una gran inmediatez para el consumidor. Efectivamente, ante la eventual violación de cualquiera de los derechos que le asisten al consumidor este puede recurrir ante la Oficina de su Municipalidad con competencia delegada a los fines de efectuar la respectiva denuncia y que se cite al proveedor a una audiencia de conciliación.

Debo decir, que ese régimen respetaba fielmente el federalismo no solo porque cada Provincia se daba sus normas de procedimiento (respetando los lineamientos de la Ley 24.240.-), sino que se organizaba conforme los usos y costumbres locales y su particular idiosincrasia.

*Además a nivel nacional –y en algunas Provincias también-, existe la mediación previa obligatoria donde las cuestiones de consumo no estaban exceptuadas pero lo cierto es que ahora la Ley 26.993 **crea esta conciliación con especialidad en la materia donde los conciliadores deben tener cierta capacitación en lo referido a las relaciones de consumo.***

Si bien más adelante se abordara el tema con mayor profundidad vemos que del texto de la ley se desprende la instalación de delegaciones del COPREC en el interior del país donde si bien no surge con palmaria claridad de la norma entiendo que su función sería la de conciliar respecto de hechos acaecidos en el lugar donde se asienten. Entonces, en la medida que el previo acceso a la jurisdicción este condicionado a sustanciar el reclamo vía COPREC podríamos estar en presencia de una intromisión en competencia no delegadas por parte de Gobierno Federal, ello, como se expresara y analizará infra.

Con referencia a la estructura extrínseca del procedimiento, considerado pragmáticamente, encontramos similitudes el anterior proceso que se sustanciaba ante la autoridad de



aplicación de la Ley 24.240 en cuanto a la existencia de la denuncia, audiencia de conciliación, comparecencia obligatoria, homologación, ejecutabilidad de acuerdo homologado y sanción por falta de cumplimiento del acuerdo homologado. (Con la distinción que en el actual procedimiento 1/3 de la multa por incomparecencia va dirigido al denunciante).

En conclusión, la Ley 26.993 crea un servicio de conciliación previa especializado en relaciones de consumo como paso previo y obligatorio para el acceso a la jurisdicción quitando del texto de la Ley 24.240 el proceso de conciliación que se sustanciaba ante la autoridad de aplicación nacional, provincial o municipal.

(ii) AUDITOR EN LAS RELACIONES DE CONSUMO.

*(ii.1) Consideraciones Generales: En el Título II de la Ley 26.993 se introduce y regula el Auditor en las relaciones de consumo creando en el ámbito del **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Auditoría en las Relaciones de Consumo, sosteniendo**, que tendrá asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las dependencias, delegaciones u oficinas fijas o móviles que se establezcan en el resto del país.*¹⁴

Los Auditores en las Relaciones de Consumo se constituirán como autoridad independiente con carácter de instancia administrativa, respecto de las controversias que correspondan a su competencia. Para ser auditor en relaciones de consumo se requiere ser mayor de 25 años, ser abogado con más de 4 años en ejercicio de la profesión, y no estar incurso en ninguno de los impedimentos establecidos para la designación de los funcionarios de la Administración Pública Nacional, tendrá dedicación exclusiva y su designación ser por 7 años pudiendo ser reelegido.¹⁵

(ii.2) Competencia

Corresponde al Auditor en las Relaciones de Consumo entender en las controversias que

¹⁴ Conf. Art. 22 de la Ley 26.993.

¹⁵ Conf. Art. 23 de la Ley 26.993.



versen sobre la responsabilidad por los daños regulados en el Capítulo X del Título I de la ley 24.240, promovidas por los consumidores o usuarios, hasta la suma equivalente al valor de quince (15) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles (SMVM).¹⁶

Aquí vemos que mientras en el caso del COPREC el límite de la competencia es de 55 SMVM, en el caso del auditoria en relaciones de consumo ese límite se reduce a 15 SMVM, consecuentemente, un reclamo de un consumidor que supere los 15 SMVM pero sea inferior a los 55 SMVM, **tendrá la conciliación previa obligatoria en el COPREC pero luego podrá recurrir a la Justicia directamente y no al Auditor de relaciones de consumo pues habrá excedido los límites de su competencia.**

Dentro de su ámbito de competencia el Auditor se encuentra facultado para revisar la desestimación de las causales de justificación de la incomparecencia del proveedor o prestador a la audiencia celebrada en el COPREC y, excepcionalmente, para revocar la multa impuesta por la incomparecencia., pero en ningún caso **ello importará la reapertura del procedimiento conciliatorio ante el COPREC.**¹⁷

(iii.3) PROCEDIMIENTO

1.- INICIO: El procedimiento se iniciará mediante reclamo formulado por el consumidor o usuario, una vez cumplido el requisito obligatorio de la conciliación previa en el COPREC o concluida sin acuerdo o por incomparecencia del proveedor requerido.

El reclamo deberá efectuarse mediante el formulario que apruebe la reglamentación, el que deberá contener una descripción de los hechos que generaron el daño cuyo resarcimiento se persigue y efectuar una estimación de la pretensión económica en relación con el daño sufrido, deberá acompañar la prueba documental de que intente valerse y ofrecer la restante..

La notificación del reclamo se dirigirá al domicilio declarado ante el Registro Público de Comercio o, en su defecto, al domicilio fiscal declarado ante la Administración Federal de Ingresos Públicos o, en defecto de ambos, al domicilio registrado en la Cámara Nacional

¹⁶ Conf. Art. 27 de la Ley 26.993.

¹⁷ Conf. Art. 27 de la Ley 26.993.



Electoral.

2.- AUDIENCIA: Dentro de los tres (3) días de recibido el reclamo, se citará al consumidor y al proveedor para que comparezcan a la audiencia que fije el Auditor, la misma se fijara dentro de los 10 días de la resolución que lo ordena y con una anticipación mínima de 3 días, y se acompañan copia del reclamo del consumidor.

En la citada audiencia, **el proveedor o prestador formulará su defensa y ofrecerá la prueba de que intente valerse para ser producida en ese acto.**

La audiencia **será pública, el procedimiento oral y deberá dejarse constancia de la misma mediante grabación filmica,** de la cual podrán obtener copia las partes; se celebrará con la presencia del Auditor en las Relaciones de Consumo, bajo sanción de nulidad. Dicho funcionario dará a conocer al proveedor o prestador los antecedentes contenidos en las actuaciones y lo oirá personalmente o por apoderado, **invitándolo a que haga su defensa en el acto.**

La prueba será ofrecida y producida en la misma audiencia. *Sólo en casos excepcionales el Auditor podrá fijar una nueva audiencia para producir la prueba pendiente.*

Asimismo, la ley dispone que no se aceptará la presentación de escritos, ni aun como parte de los actos concernientes a la audiencia. Solo al exclusivo criterio del Auditor se podrá ordenar que se tome una versión escrita de las declaraciones.

Por su parte la ley reconoce al Auditor en las Relaciones de Consumo amplias facultades de impulsión e instrucción, en virtud de las cuales deberá adoptar las medidas para mejor proveer que estime convenientes con la finalidad de comprobar de oficio la verdad material de los hechos y los elementos de juicio del caso.

La Ley no establece cuales son los medios probatorios de que puede valerse el proveedor y no limita los medios de prueba a ofrecer, con lo cual, atendiendo a la remisión que hace el art. 40 de la Ley 26.993 a las normas de la ley 19.549, Dec. 1759/72 y al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación podría ofrecerse todos los medios de prueba previstos



en la citada normativa, es decir, documental, confesional, informativa, testimonial, pericial y reconocimiento judicial.

Efectivamente, el art. 46 del Dec. 1759/72 dispone que “– *La Administración de oficio o a pedido de parte, podrá disponer la producción de prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para la decisión, fijando el plazo para su producción y su ampliación, si correspondiere. Se admitirán todos los medios de prueba, salvo los que fueren manifiestamente improcedentes, superfluos o meramente dilatorios.*”, por su parte, el al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación prevé todos los medios de prueba señalados en el párrafo anterior.

Supongamos que estamos frente a un alegado defecto de fabrica que requiera algún dictamen pericial no queda claro como se produciría la prueba pericial de la que eventualmente intente valerse el proveedor en la audiencia prevista por la Ley 26.993, y menos aún encontramos regulación para las eventuales impugnaciones a la conclusión del hipotético informe pericial, lo que obligará a recurrir a la legislación supletoria prevista en el art. 40 de la Ley 26.993. No encuentro una debida respuesta a este interrogante en las previsiones del art. 36 de la Ley 26.993 donde en caso de complejidad el auditor pueda dejar sin efecto el procedimiento y habilitar al consumidor a recurrir a la Justicia en las relaciones de consumo, pues, desnaturalizamos la finalidad de este procedimiento.

Hubiera sido una buena oportunidad para introducir realmente un nuevo procedimiento con instituciones propias y regulación más precisa. Es mi opinión que la falta de previsión específica en determinados aspectos atentará contra la celeridad pretendida para resolver los conflictos suscitados en las relaciones de consumo.

En otro sentido y en la medida que el requerimiento de producir toda la prueba en la audiencia del art. 33 de la Ley 26.993 importe un impedimento para que el proveedor pueda producir la prueba que haga a su derecho no dejemos de esperar un planteo de los proveedores respecto la violación del derecho a la debida defensa en juicio previsto en el art. 18 de la C.N. y el art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos de jerarquía



constitucional (inc. 22 del art. 75), máxime, cuando la nueva normativa otorga al proveedor un mínimo de tres días para que prepare la defensa que intentara en la audiencia y ofrecer y producir toda la prueba en ese mismo acto.

Obviamente, en este supuesto no puede hacerse un reproche constitucional en abstracto por cuanto deberá analizarse en cada caso, atendiendo las especiales circunstancias que rodeen la cuestión, e inclusive merituar las decisiones adoptados respecto de la prueba por el Auditor para poder determinar si se preserva debidamente el principio constitucional de debido proceso legal y defensa en juicio. Quizás, como se dijo antes, hubiera sido preferible dejar precisamente regulado la forma de producir la prueba para evitar discrecionalidad en las decisiones del Auditor que habilitarán impugnaciones por parte de los proveedores debilitando la finalidad de la norma que busca una forma más ágil, rápida y económica de resolver los conflictos en las relaciones de consumo.

3.- RESOLUCION: El Auditor en las Relaciones de Consumo dictará resolución definitiva en el mismo acto de la audiencia. En caso de no ser ello posible, deberá hacerlo dentro del plazo de cinco (5) días contados desde la fecha de la audiencia o de la producción de la prueba que hubiere pendiente.¹⁸

La ley dispone que la resolución del Auditor deberá cumplir con los requisitos formales que establezca la reglamentación y estar fundada en los antecedentes de hecho y de derecho concernientes a la controversia deberá ser motivada, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir la resolución y contener la parte dispositiva pertinente.

Siendo una instancia administrativa y atendiendo la remisión que hace el art. 40 de la Ley 26.993 para la aplicación supletoria de la Ley 19.549 sumado a que la resolución será un verdadero acto administrativo debe entenderse que esta debe contener todos los elementos exigidos por el art. 7 de la referida Ley 19.549.

4.- RECURSO: La resolución dictada por el Auditor en las Relaciones de Consumo podrá ser

¹⁸ Conf. Art. 35 de la Ley 26.993.



impugnada por medio de recurso judicial directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo o ante la Cámara de Apelaciones correspondiente. Para la interposición de este recurso el patrocinio letrado será obligatorio. El recurso judicial directo deberá interponerse y fundarse ante el Auditor en las Relaciones de Consumo dentro del plazo de diez (10) días de notificada la resolución y será concedido con efecto suspensivo, salvo que el incumplimiento de la resolución pudiese ocasionar un perjuicio irreparable, en cuyo caso, se otorgará con efecto devolutivo. El Auditor, dentro de los cinco (5) días de interpuesto el recurso, deberá elevar el expediente a la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo o a la Cámara de Apelaciones correspondiente, la que deberá disponer su sustanciación. Durante la tramitación del recurso directo, podrá hacer lugar al ofrecimiento y la producción de prueba, en caso de ser ello estrictamente necesario para la resolución del mismo. (art. 39 de la Ley 26.993)

Es cuestionable la redacción de la Ley 26.993 cuando dispone que la resolución del Auditor es impugnabile vía “recurso judicial directo” por cuanto no tienen un tratamiento específico en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Las previsiones del art. 39 de la Ley 26.993 aparecen insuficientes como para aclarar el trámite que deberá imprimirse al recurso ante la Cámara, y en particular, en lo relativo al tema de ofrecimiento y producción de prueba donde dice *“La Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo o la Cámara de Apelaciones correspondiente, durante la tramitación del recurso directo, **podrá hacer lugar al ofrecimiento y la producción de prueba, en caso de ser ello estrictamente necesario para la resolución del mismo.**”*, lo que presupone que en el “recurso judicial directo” el impugnante podrá ofrecer y pedir la producción de prueba entendiendo que debe ser en el mismo escrito del recurso y no después. Todo ello, sin entrar las discusiones doctrinarias relativas a que si el recurso judicial directo es una acción o un verdadero recurso.

Hubiera sido preferible indicar que la Resolución del Auditor es recurrible vía recurso de apelación y concedido libremente solo en el caso de que se hubiere denegado prueba ante el Auditor, y de tal manera, la cuestión se circunscribía a la crítica concreta y razonada de lo



resuelto por el auditor, apelación, que también podía llevar en él el recurso de nulidad.

De esta forma solo se podría ofrecer prueba en los casos de que se hubiera denegado la producción de alguna prueba ante el Auditor y petitionar su producción en los plazos previstos por el art. 260 del CPCCN.¹⁹

Con referencia al trámite de impugnación judicial de las resoluciones del Auditor a nivel provincial me referiré en el apartado C, donde se desarrollara los inconvenientes constitucionales que se suscitan en la aplicación de la presente ley en las provincias.

5.- NOTIFICACION A LA AUTORIDAD DE APLICACION DE LA LEY DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR (LEY 24.240)

La resolución firme del Auditor en las Relaciones de Consumo deberá ser notificada a la autoridad de aplicación de la ley 24.240 y sus modificatorias, con la finalidad de que dicho organismo adopte, de corresponder, las medidas que conciernan a su competencia.

El art. 37 de la Ley 26.993 prevé la notificación descrita a los fines de que la autoridad de aplicación sustancia el sumario correspondiente para aplicar las sanciones por infracción a la Ley de Defensa del Consumidor. Nuevamente, hubiera sido oportuno legislar respecto de los efectos de lo decidido por el auditor con referencia al procedimiento sancionatorio a sustanciarse en el ámbito de la autoridad de aplicación de la Ley 24.240, **es decir, determinar precisamente los efectos de la cosa juzgada administrativa y/o judicial con referencia a la aplicación de sanciones administrativas por los mismos hechos. Recordemos que la norma prevé la existencia de una resolución firme del Auditor con lo que presupone que pudo ser revisada judicialmente o no.**

Entonces, tenemos que el auditor dictó una resolución que ordena la reparación del daño al consumidor por un incumplimiento de este a la Ley de Defensa del Consumidor (24.240), resolución que quedo firme. El incumplimiento por parte del proveedor a algunas de las

¹⁹ Art. 260 del CPCCN. - Dentro de quinto día de notificada la providencia a que se refiere el artículo anterior y en un solo escrito, las partes deberán: ...2) Indicar las medidas probatorias denegadas en primera instancia o respecto de las cuales hubiese mediado declaración de negligencia, que tengan interés en replantear en los términos de los artículos 379 y 385 in fine. La petición será fundada, y resuelta sin sustanciación alguna..."



normas de la Ley 24.240 importa una infracción al citado cuerpo normativo que tiene sanción por la autoridad de aplicación de dicha ley.

Ahora bien, si ya se ha verificado la existencia del incumplimiento la pregunta es si necesario que la autoridad de aplicación de la Ley 24.240.- sustancie **un nuevo procedimiento con la pertinente imputación, descargo, producción de prueba, etc, para aplicar la sanción administrativa o basta con lo resuelto por el auditor en su resolución que a su vez pudo ser revisada por la Justicia?**

No puede hablarse de cosa juzgada estrictamente porque no estamos en el procedimiento administrativo previsto en la Ley 24.240 entre las mismas partes, pues, la autoridad de aplicación de la Ley 24.240 no intervino en la actuaciones ante el Auditor en las relaciones del consumo, pero desde el punto de vista práctico y de económica procesal no tiene sentido alguno sustanciar un nuevo procedimiento completo ante la autoridad de aplicación de la Ley 24.240 para comprobar los mismos hechos que los ya acreditados en el procedimiento de la Ley 26.993 para aplicar la sanción.

Hubiera sido preferible que la Ley 26.993 legisle acerca de la relación de los hechos probados en el proceso sustanciado ante el Auditor de Consumo y el procedimiento ante la autoridad de aplicación de la Ley 24.240.

6.- ASISTENCIA LETRADA: Las partes podrán contar con asistencia letrada siendo obligatoria en el caso del recurso contra la resolución del auditor. El consumidor podrá contar con la asistencia de representantes de una asociación de consumidores y usuarios en los términos del artículo 56 de la ley 24.240 y sus modificatorias, del Ministerio Público de la Defensa o de otros organismos estatales de defensa del consumidor o de servicios de patrocinio jurídico gratuito públicos o privados. La autoridad de aplicación deberá poner a disposición un servicio de patrocinio jurídico gratuito destinado a la asistencia de consumidores o usuarios que lo soliciten y cumplan los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

7.- COMPLEJIDAD – EFECTOS: Si a criterio del Auditor, los hechos debatidos requiriesen



por la complejidad de sus características, ser acreditados y juzgados en una instancia de conocimiento más amplia, así lo resolverá sin más trámite y sin lugar a recurso. En este caso el consumidor o usuario podrá ejercer la acción respectiva ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo o ante la jurisdicción con competencia específica que establezca la ley.

iii – CREACION DE LA JUSTICIA NACIONAL EN LAS RELACIONES DE CONSUMO.

iii. 1 Consideraciones Generales

El título III de la Ley 26.993 crea la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo. Recordemos que la Justicia Nacional es una justicia ordinaria no federal que funciona en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que entenderá en los conflictos que se susciten en las relaciones de consumo hasta un monto de 55 SMVM.

Crea 8 Juzgados en la Relaciones de Consumo y una Cámara de Apelaciones con dos salas. **A su vez la Ley 26.993 dispone que en el resto del País serán las Cámaras de Apelaciones que corresponda (sic) las que actuaran 1.-) Como Tribunal competente en el recurso directo contra las resoluciones del Auditor en las relaciones de consumo, y 2.- Como instancia judicial revisora de las sanciones administrativas aplicadas en el marco de las leyes 22.802, 24.240 y 25.156, y sus respectivas modificatorias, o las que en el futuro las sustituyan. A tal efecto, no se encontrará limitada por el monto establecido en el artículo 42 de la presente ley. Asimismo, la Cámara Nacional en las Relaciones de Consumo serán el Tribunal de Alzada de los Juzgados Nacionales en las Relacione de Consumo.**

Vamos encontrando en el articulado de la ley 26.993 posibles conflictos respecto de las potestades no delegadas por las Provincias a la Nación que serán analizadas infra.

También la Ley 26.993 crea tres fiscales y tres defensorías oficiales que actuarán ante los Juzgados Nacionales creados en este Título



Será competente el juez del lugar del consumo o uso, el de celebración del contrato, el del proveedor o prestador o el del domicilio de la citada en garantía, a elección del consumidor o usuario. El demandante deberá acreditar el cumplimiento de la instancia previa de conciliación.

Podrán iniciar las acciones o interponer los recursos

a) Ante los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en las Relaciones de Consumo, las personas enunciadas en los artículos 1° y 2° de la ley 24.240 y sus modificatorias, la autoridad de aplicación de dicha ley y de las leyes 22.802 y 25.156 y sus respectivas modificatorias, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas y debidamente registradas, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público;

b) Ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, las personas enunciadas en los artículos 1° y 2° de la ley 24.240 y sus modificatorias, la autoridad de aplicación de dicha ley y de las leyes 22.802 y 25.156 y sus respectivas modificatorias, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas y debidamente registradas, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público.

iii. 2 PROCEDIMIENTO

El proceso ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo, se ajustará a las siguientes normas procesales: a) Con la demanda y contestación se ofrecerá la prueba y se agregará la documental; b) No serán admisibles excepciones de previo y especial pronunciamiento, recusación sin causa ni reconvención; c) En la primera resolución posterior a la contestación de demanda o vencido el plazo para hacerlo, el juez proveerá la prueba ofrecida que considere conducente a la dilucidación del caso y descartará fundadamente la que considere inidónea para ello. No procederá la prueba de absolución de posiciones y se admitirán como máximo tres (3) testigos por parte; d) Todos los plazos serán de tres (3) días, con excepción del de contestación de la demanda y el otorgado para la interposición fundada de la apelación y para la contestación del traslado del memorial, que serán de cinco (5) días; e) La audiencia deberá ser señalada para dentro de los quince (15) días de contestada la



demanda o de vencido el plazo para hacerlo; f) La audiencia será pública y el procedimiento oral. La prueba será producida en la misma audiencia y, sólo en casos excepcionales, el Juez en las Relaciones de Consumo podrá fijar una nueva audiencia para producir la prueba pendiente, la que deberá celebrarse en un plazo máximo e improrrogable de treinta (30) días; g) Sin perjuicio de lo establecido en el inciso f), en la audiencia el juez podrá, como primera medida, invitar a las partes a una conciliación o a encontrar otra forma de Resolución de conflictos que acordarán en el acto; h) No procederá la presentación de alegatos; i) El Juez en las Relaciones de Consumo dictará sentencia en el mismo acto de la audiencia, o bien emitirá en ésta el fallo correspondiente y diferirá su fundamentación, la que deberá manifestarse dentro del plazo de cinco (5) días desde la fecha de celebración de aquélla; si la complejidad de la causa lo exigiera, podrá posponer el dictado de la sentencia, la que pronunciará dentro del plazo mencionado; j) La sentencia se notificará personalmente a las partes en el mismo acto de la audiencia. Para el supuesto excepcional previsto en el inciso i) se aplicarán las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación; k) Sólo serán apelables las providencias que decreten o denieguen medidas precautorias y las sentencias definitivas, excepto aquellas que ordenen el pago de sumas de dinero hasta el equivalente a cinco (5) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles, las que serán inapelables; l) La apelación se concederá en relación, con efecto suspensivo, salvo cuando el incumplimiento de la sentencia pudiese ocasionar un perjuicio irreparable, en cuyo caso, se otorgará con efecto devolutivo; m) Todo pago que deba realizarse al consumidor o usuario, en conceptos comprendidos por las disposiciones de la presente ley, se deberá efectivizar mediante depósito judicial a la orden del juzgado interviniente y giro personal al titular del crédito o sus derechohabientes; todo pago realizado sin observar lo prescripto es nulo de nulidad absoluta.²⁰

El Juez podrá aplicar la multa que establece el artículo 52 bis de la ley 24.240 y sus modificatorias, a cuyo efecto no se encontrará limitado por el monto establecido en el artículo 42 de la presente ley.

²⁰ Conf. Art. 53 y c.c. de la Ley 26.993.



Como se ve la ley establece un procedimiento donde se abrevian los plazos procesales y se limitan la cantidad de testigos y se excluye la prueba confesional como medio de prueba. A su vez, consagra la impecabilidad de resoluciones menores a 5 SMVM.

No existe límite para la aplicación de los daños punitivos previstos en el art. 52 bis de la Ley 24.240, es decir, no está sujeto a los 55 SMVM.

El proceso ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo se regirá por los principios de celeridad, intermediación, economía procesal, oralidad, gratuidad y protección para el consumidor o usuario, de conformidad con lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Nacional y por la ley 24.240 y sus modificatorias. Establece un plazo máximo de duración de 60 días, facultando al Juez en las Relaciones de Consumo con facultades para reducir los plazos procesales, según las particularidades del caso.

La ley prevé que a los fines del patrocinio jurídico del consumidor o usuario la reglamentación establecerá los servicios gratuitos destinados a la asistencia de quienes lo soliciten y cumplan los requisitos que aquella establezca, sin perjuicio de lo que en materia de protección de derechos corresponda al Ministerio Público de la Defensa.

Las actuaciones judiciales promovidas por consumidores o usuarios, se regirán por el principio de gratuidad establecido en el artículo 53, último párrafo de la ley 24.240 y sus modificatorias. **Quizás hubiera sido una buena posibilidad para zanjear la discusión si el principio de gratuidad debe equipararse en cuanto a los efectos al beneficio de litigar sin gastos. Efectivamente, existe diferencia jurisprudencial acerca de los alcances del beneficio de justicia gratuita previsto en el artículo 53 de la Ley 24.240 donde una corriente sostiene que el principio solo alcanza a las tasas judiciales y no a las costas. Por otro lado, otra corriente justamente equipara los efectos de uno y otro concluyendo que el beneficio de justicia gratuita del artículo 53 de la Ley 24.240 alcanza tanto a las tasas como a las**



costas procesales.²¹

Las sentencias definitivas y firmes deberán ser publicadas de acuerdo a lo previsto en la ley 26.856. La autoridad de aplicación de la ley 24.240 y sus modificatorias adoptará, de corresponder, las medidas que conciernan a su competencia.

(IV) – Modificaciones Legislativas.

La ley 26.993 modifica artículos de la Ley de Defensa del Consumidor 24.240, la Ley de Lealtad Comercial 22.802, y la Ley de Defensa de la Competencia Nro. 26.156

iv.1 - La Ley de Defensa del Consumidor

A.- Modifica el art. 36 que queda redactado de la siguiente manera *“En las operaciones financieras para consumo y en las de crédito para el consumo deberá consignarse de modo claro al consumidor o usuario, bajo pena de nulidad: a) La descripción del bien o servicio objeto de la compra o contratación, para los casos de adquisición de bienes o servicios; b) El precio al contado, sólo para los casos de operaciones de crédito para adquisición de bienes o servicios; c) El importe a desembolsar inicialmente —de existir— y el monto financiado; d) La tasa de interés efectiva anual; e) El total de los intereses a pagar o el costo financiero total; f) El sistema de amortización del capital y cancelación de los intereses; g) La cantidad, periodicidad y monto de los pagos a realizar; h) Los gastos extras, seguros o adicionales, si los hubiere. Cuando el proveedor omitiera incluir alguno de estos datos en el documento que corresponda, el consumidor tendrá derecho a demandar la nulidad del contrato o de una o*

²¹ “Quien demanda con fundamento en una relación de consumo, se halla eximido de abonar la tasa de justicia, que concierne al acceso a la jurisdicción, y los demás gastos que genere la tramitación del proceso” y que “El beneficio de gratuidad previsto en la ley de Defensa del Consumidor tiene un alcance o contenido similar en amplitud al beneficio de litigar sin gastos” Tribunal: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala F Fecha: 29/06/2010 Partes: San Miguel Martín, H y otros v. Caja de Seguros S.A ACCIONES JUDICIALES - DERECHO DEL CONSUMO - Beneficio de gratuidad - Alcances - Similitud con el beneficio de litigar sin gastos - Incidente de solvencia – Finalidad, y en igual sentido “El beneficio de gratuidad previsto en los arts. 53 y 55 de la LDC tiene un alcance o contenido similar en amplitud al beneficio de litigar sin gastos.” Partes: Piñero José María Fernando y otro c/ Sancor Seguros s/ sumarísimo Tribunal: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial Sala/Juzgado: F Fecha: 23-feb-2012 Cita: MJ-JU-M-71696-AR | MJJ71696 | MJJ716



más cláusulas. Cuando el juez declare la nulidad parcial simultáneamente integrará el contrato, si ello fuera necesario. En las operaciones financieras para consumo y en las de crédito para consumo deberá consignarse la tasa de interés efectiva anual. Su omisión determinará que la obligación del tomador de abonar intereses sea ajustada a la tasa pasiva anual promedio del mercado difundida por el Banco Central de la República Argentina vigente a la fecha de celebración del contrato. La eficacia del contrato en el que se prevea que un tercero otorgue un crédito de financiación quedará condicionada a la efectiva obtención del mismo. En caso de no otorgamiento del crédito, la operación se resolverá sin costo alguno para el consumidor, debiendo en su caso restituirse las sumas que con carácter de entrega de contado, anticipo y gastos éste hubiere efectuado. El Banco Central de la República Argentina adoptará las medidas conducentes para que las entidades sometidas a su jurisdicción cumplan, en las operaciones a que refiere el presente artículo, con lo indicado en la presente ley. Será competente para entender en el conocimiento de los litigios relativos a contratos regulados por el presente artículo, en los casos en que las acciones sean iniciadas por el consumidor o usuario, a elección de éste, el juez del lugar del consumo o uso, el del lugar de celebración del contrato, el del domicilio del consumidor o usuario, el del domicilio del demandado, o el de la citada en garantía. En los casos en que las acciones sean iniciadas por el proveedor o prestador, será competente el tribunal correspondiente al domicilio real del consumidor, siendo nulo cualquier pacto en contrario.”

B.- Modifica el art. 40 bis de la Ley 24.240 por el siguiente: “El daño directo es todo perjuicio o menoscabo al derecho del usuario o consumidor, susceptible de apreciación pecuniaria, ocasionado de manera inmediata sobre sus bienes o sobre su persona, como consecuencia de la acción u omisión del proveedor de bienes o del prestador de servicios. Los organismos de aplicación, mediante actos administrativos, fijarán las indemnizaciones para reparar los daños materiales sufridos por el consumidor en los bienes objeto de la relación de consumo. Esta facultad sólo puede ser ejercida por organismos de la administración que reúnan los



siguientes

requisitos:

a) La norma de creación les haya concedido facultades para resolver conflictos entre particulares y la razonabilidad del objetivo económico tenido en cuenta para otorgarles esa facultad es manifiesta; b) Estén dotados de especialización técnica, independencia e imparcialidad indubitadas; c) Sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente. Este artículo no se aplica a las consecuencias de la violación de los derechos personalísimos del consumidor, su integridad personal, su salud psicofísica, sus afecciones espirituales legítimas, las que resultan de la interferencia en su proyecto de vida ni, en general, a las consecuencias no patrimoniales.”

Siguiendo los lineamientos de la CSJN “in re” “ANGEL ESTRADA”²², LA Ley 26.993 establece los requisitos que el órgano administrativo debe reunir para poder aplicar el daño directo, entre ellos, resalta la previsión legal para resolver conflictos entre particulares, la imparcialidad indubitada en el órgano administrativo y la plena revisión judicial. Asimismo, especifica que mediante el daño directo no puede indemnizarse, en definitiva, el daño psicológico y el daño moral.

Con la nueva redacción entiendo que no se cumplen las previsiones para que la autoridad de aplicación de la ley N°24.240.- disponga de la aplicación del daño directo -por la falta de imparcialidad indubitada, por ej.- dejándolo de alguna manera reservado a la Auditor en las relaciones de consumo u organismo similar.

c.- La Ley 26.993 modifica el art. 45 de la Ley 24.240 el cual queda redactado de la siguiente manera “- **Actuaciones Administrativas.** La autoridad nacional de aplicación iniciará actuaciones administrativas en caso de presuntas infracciones a las disposiciones de esta ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que en consecuencia se dicten, de oficio, por denuncia de quien invocare un interés particular o actuare en defensa del interés general de los consumidores, o por comunicación de autoridad administrativa o judicial. Se procederá a

²² FALLOS 328:651



labrar actuaciones en las que se dejará constancia del hecho denunciado o verificado y de la disposición presuntamente infringida. En el expediente se agregará la documentación acompañada y se citará al presunto infractor para que, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, presente por escrito su descargo y ofrezca las pruebas que hacen a su derecho. Si las actuaciones se iniciaran mediante un acta de inspección, en que fuere necesaria una comprobación técnica posterior a los efectos de la determinación de la presunta infracción y que resultare positiva, se procederá a notificar al presunto responsable la infracción verificada, intimándolo para que en el plazo de cinco (5) días hábiles presente por escrito su descargo. En su primera presentación, el presunto infractor deberá constituir domicilio y acreditar personería. Cuando no se acredite personería se intimará para que en el término de cinco (5) días hábiles subsane la omisión bajo apercibimiento de tenerlo por no presentado. Las constancias del expediente labrado conforme a lo previsto en este artículo, así como las comprobaciones técnicas que se dispusieren, constituirán prueba suficiente de los hechos así comprobados, salvo en los casos en que resulten desvirtuados por otras pruebas. Las pruebas se admitirán solamente en caso de existir hechos controvertidos, siempre que no resulten manifiestamente inconducentes o meramente dilatorias. Contra la resolución que deniegue medidas de prueba sólo se podrá interponer el recurso de reconsideración previsto en el Reglamento de Procedimientos Administrativos, decreto 1759/72 t.o. 1991. La prueba deberá producirse en el término de diez (10) días hábiles, prorrogables cuando haya causas justificadas, teniéndose por desistida aquella no producida dentro de dicho plazo por causa imputable al infractor. En cualquier momento durante la tramitación de las actuaciones, la autoridad de aplicación podrá ordenar como medida preventiva el cese de la conducta que se reputa en violación de esta ley y sus reglamentaciones. Concluidas las diligencias instructorias, se dictará la resolución definitiva dentro del término de veinte (20) días hábiles. Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, la autoridad de aplicación contará con amplias facultades para disponer medidas técnicas, admitir pruebas o dictar medidas de no innovar. Los actos administrativos que dispongan sanciones, únicamente serán impugnables mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo, o



ante las Cámaras de Apelaciones con asiento en las provincias, según corresponda. El recurso deberá interponerse y fundarse ante la misma autoridad que impuso la sanción, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la resolución; la autoridad de aplicación deberá elevar el recurso con su contestación a la Cámara en un plazo de diez (10) días, acompañado del expediente en el que se hubiera dictado el acto administrativo recurrido. En todos los casos, para interponer el recurso directo contra una resolución administrativa que imponga sanción de multa, deberá depositarse el monto de ésta a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del depósito con el escrito del recurso, sin cuyo requisito será desestimado, salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al recurrente. Para resolver cuestiones no previstas expresamente en la presente ley y sus reglamentaciones, en el ámbito nacional, se aplicarán analógicamente las disposiciones de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549 y su reglamentación, y en lo que ésta no contemple, las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales bajo los principios aquí establecidos.”

La modificación más importante en este artículo es que se quita el proceso de conciliación dentro del ámbito de la autoridad de ampliación nacional de la Ley 24.240. Dicha modificación tiene sentido en tanto el trámite de conciliación previa se hará en el COPREC.

Asimismo, se incorpora que las actuaciones pueden iniciarse por comunicación que efectúen otros órganos administrativos o judiciales, ello en consonancia con las comunicaciones que debe remitir el COPREC, Auditoría y los Juzgados en la relación de consumidor sobre sus resoluciones y sentencias.

También, las apelaciones de las sanciones se harán ante la nueva Cámara Nacional en las Relaciones de Consumo, consagrando el previo pago de la multa para acceder a la jurisdicción.



Con referencia a las Provincias el nuevo texto señala *“La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales bajo los principios aquí establecidos.”* No ha existido modificación de la Ley 26.993 del art. 41, 42, 43 y 44 que siguen previendo *“..Las provincias actuarán como autoridades locales de aplicación ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esta ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones.”* (art. 41).

A nivel nacional la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240.- no tendrá en su procedimiento la previa fijación de la audiencia de conciliación que preveía el antiguo art. 45 de la Ley 24.240.- expulsando de su procedimiento sancionatorio dicha instancia.

Tampoco encontramos una relación entre los posibles acuerdos arribados en el COPREC y la extinción del procedimiento sancionatorio como existía en el antiguo régimen. En efecto, podría suceder que la autoridad de aplicación inicio un procedimiento de oficio y que el consumidor arribe a un acuerdo conciliatorio en el COPREC, y ahora, a pesar de dicho acuerdo se podría sancionar al proveedor infractor.

Efectivamente está previsto en la norma la comunicación a la autoridad de aplicación de los casos de resoluciones condenatorias y/o falta de acuerdo en el proceso de conciliación pero no se prevé la comunicación para los casos de acuerdos homologados, con lo cual, debe interpretarse que la existencia de acuerdo no enerva la facultad de la administración para sancionar ante la constatación de la infracción.

d.- La Ley 26993 incorpora el art. 54 bis a la Ley de Defensa del Consumidor 24.240 con el siguiente texto *“Las sentencias definitivas y firmes deberán ser publicadas de acuerdo a lo previsto en la ley 26.856. La autoridad de aplicación que corresponda adoptará las medidas concernientes a su competencia y establecerá un registro de antecedentes en materia de relaciones de consumo.”*



Este artículo prevé que las sentencias judiciales deber ser publicadas en el Diario Judicial que lleva la Corte Suprema de Justicia de la Nación conforme lo prevé la citada Ley 26.856.

iv. 2 Ley de Lealtad Comercial

a.- Se modifica el art. 18 de la Ley 22.802 por el siguiente “El que infringiere las disposiciones de la presente ley, las normas reglamentarias y resoluciones que en su consecuencia se dicten, será pasible de las siguientes sanciones: a) Multa de pesos quinientos (\$ 500) a pesos cinco millones (\$ 5.000.000); b) Suspensión de hasta cinco (5) años en los registros de proveedores que posibilitan contratar con el Estado; c) Pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios especiales de que gozare; d) Clausura del establecimiento por un plazo de hasta treinta (30) días. Las sanciones establecidas en el presente artículo podrán imponerse en forma independiente o conjunta según las circunstancias del caso.”

Modifica el régimen de sanciones modificando en primer lugar el tope que era de \$500.000.- (Conf. Ley 24.344) lo aumenta a \$5.000.000.- equiparando al máximo con el establecido por el art. 47 de la Ley 24.240.

La novedad más importante es que incorporara como sanción la suspensión en el registro de proveedores del estado, la pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios y la clausura del establecimiento.

b.- Se modifica el art. 22 de la Ley 22.802 por el siguiente “Toda resolución condenatoria podrá ser impugnada solamente por vía de recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo o ante las Cámaras de Apelaciones competentes, según el asiento de la autoridad que dictó la resolución impugnada. El recurso deberá interponerse y fundarse ante la misma autoridad que impuso la sanción, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la resolución; la autoridad de aplicación deberá elevar el recurso con su contestación a la Cámara en un plazo de diez (10) días, acompañado del expediente en el que se hubiera dictado el acto administrativo recurrido. En todos los casos,



para interponer el recurso directo contra una resolución administrativa que imponga sanción de multa, deberá depositarse el monto de la multa impuesta a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del depósito con el escrito del recurso, sin cuyo requisito será desestimado, salvo que el cumplimiento del mismo pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al recurrente.”

La reforma dispone que las resoluciones que se dicten serán apelables previo pago de la misma ante la Cámara Nacional en las Relaciones de Consumo o ante las Cámaras Apelaciones competentes.

Recordemos que previamente el artículo disponía que el recurso de apelación por resoluciones por aplicación de la Ley 22.802 eran apelables ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal o ante las Cámaras federales de apelaciones competentes. La nueva ley desestima definitivamente la competencia federal para entender en los recursos ante resoluciones de la autoridad de aplicación fundadas en la Ley de Lealtad Comercial.

iv. 3.- La Ley de Defensa de la Competencia.

La Ley 26.993 modifica los artículos, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 52, 53, 56 y 58, y deroga los arts. 23, 24 y 25 de la Ley 25.156 de Ley de Defensa de la Competencia.

Las modificaciones más notables son:

1.- Que se modifica como autoridad de aplicación el Tribunal de Defensa de la Competencia y queda sujeta a la autoridad que designe el poder ejecutivo nacional (art. 17 de la Ley 25.156). Es decir, deja de existir el Tribunal de Defensa de la Competencia que de hecho nunca comenzó a funcionar.

2.- Asigna facultades a la autoridad de aplicación entre las cuales encontramos a.- Encomendar la realización de los estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes; b) Celebrar audiencias con los presuntos responsables, denunciados,



damnificados, testigos y peritos, recibirles declaración y ordenar careos, para lo cual podrá solicitar el auxilio de la Fuerza Pública; c) Encomendar la realización de las pericias necesarias sobre libros, documentos y demás elementos que resulten conducentes para la investigación; d) Controlar existencias, comprobar orígenes y costos de materias primas u otros bienes; e) Imponer las sanciones establecidas en la presente ley; f) Promover el estudio y la investigación en materia de competencia; g) Actuar con las dependencias competentes en la negociación de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia; h) Organizar el Registro Nacional de la Competencia creado por esta ley; i) Promover e instar acciones ante la Justicia, para lo cual designará representante legal a tal efecto; j) Suspender los plazos procesales de la presente ley por resolución fundada; k) Acceder a los lugares objeto de inspección con el consentimiento de los ocupantes o mediante orden judicial la que será solicitada ante el juez competente, quien deberá resolver en el plazo de veinticuatro (24) horas; l) Solicitar al juez competente las medidas cautelares que estime pertinentes, las que deberán ser resueltas en el plazo de veinticuatro (24) horas; m) Suscribir convenios con organismos provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la habilitación de oficinas receptoras de denuncias en dichas jurisdicciones; n) Propiciar soluciones consensuadas entre las partes; ñ) Suscribir convenios con asociaciones de usuarios y consumidores para la promoción de la participación de las asociaciones de la comunidad en la defensa de la competencia y la transparencia de los mercados.

3.- Crea el Registro Nacional de Defensa de la Competencia, en el que deberán inscribirse las operaciones de concentración económica.

4.- Consagra la apelabilidad de las resoluciones de autoridad de aplicación mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en Relaciones de Consumo o ante las Cámaras Competentes.

5.- La Comisión de Defensa de la Competencia subsistirá funcionando respecto de las causas que se encuentren tramitando ante ella a la entrada en vigencia de la ley. Respecto de las



nuevas actuaciones se le otorgan las siguientes funciones: 1.- La asistencia a la autoridad de aplicación 2.- Realizar los estudios e investigaciones de mercado que le encomiende la autoridad de aplicación. Para ello podrá requerir a los particulares y autoridades nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o municipales, y a las asociaciones de Defensa de Consumidores y de los usuarios, la documentación y colaboración que juzgue necesarias; 3.- Realizar las pericias necesarias sobre libros, documentos y demás elementos conducentes para la investigación, de acuerdo a los requerimientos de la autoridad de aplicación; 4.-) Emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia respecto de leyes, reglamentos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efecto vinculante; 5.- Emitir recomendaciones de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados; 6.- Emitir dictamen previo a la imposición de sanciones establecidas en el artículo 46; 7.- Desarrollar las tareas que le encomiende la autoridad de aplicación. (arts. 19 y 20 de la Ley 25.156)

C.- LA LEY 26.993 Y LAS FACULTADES NO DELEGADAS POR LAS PROVINCIAS.

Como vimos a lo largo del presente la Ley 26.993 crea el COPREC como instancia previa y obligatoria para el consumidor antes de acceder a la controversia jurisdiccional cuando el monto de su reclamo no supere los 55 SMVM y el Auditor en las relaciones de Consumo como un órgano administrativo con facultades jurisdiccionales cuando el monto del pleito no supere los 15 SMNV.

Para ambos casos la ley prevé que la sede será la ciudad autónoma de Buenos Aires con oficinas, delegaciones, etc en el resto del país.

Conforme la redacción la Ley instauro el funcionamiento de ambos institutos para todo el país a través de la creación de las delegaciones tanto del COPREC como de Auditores en las relaciones de consumo.



Por su parte el art. 77 de la Ley 26.993 dispone “*Invítase a las jurisdicciones locales a adherir a la presente ley, para lo cual deberán adecuar sus regímenes procesales y/o procedimentales. Invítese a las jurisdicciones locales a la creación del fuero del consumidor y/o a determinar qué tribunal será competente a efectos de adecuarse a la presente ley. **La opción de las vías procesales previstas en la presente ley no será causal de restricción o limitación alguna para que el consumidor o usuario pueda ejercer plenamente sus derechos y accionar ante la justicia en la jurisdicción local.** A tales fines, se encomienda a la autoridad de aplicación nacional de la ley 24.240 y sus modificatorias, la gestión y celebración de convenios de cooperación, complementación y asistencia técnica con las mencionadas jurisdicciones.*”

El tema relativo a la invasión por parte del Gobierno Nacional a las competencias reservadas a las Provincias no fue ajeno al debate parlamentario, así el Senador Sr. Romero “*...Entonces, habrá delegaciones en las provincias –como hay ahora en todas las provincias delegaciones de cuanta oficina nacional–, obviamente, gastando parte del presupuesto. Esa es la primera observación que hago. Creemos que se reparó –no lo sabemos– el tema de que si no es Justicia federal es nacional, pero no quedó claro qué pasa en las provincias; así que estamos sancionando algo que no sabemos cuál es su texto definitivo. Porque si aquí, en la Capital, aunque no corresponde, creamos juzgados nacionales, me imagino que no le daremos jurisdicción a los juzgados federales en las provincias, porque sería una contradicción. Además, como los juzgados federales en las provincias están desocupados, con las crisis que tienen en las fronteras del norte, se imaginan que esto agravaría más la situación. Así que yo espero que algún día corrijan el texto de esta ley y que se entienda que se debe corregir el error de casi dejar sin efecto el artículo 41 de la 24.240, que establecía que la aplicación, el control, la vigencia, el juzgamiento y el cumplimiento de la Ley de Defensa del Consumidor era de las provincias. Acá es la Justicia nacional, o no sabemos qué va a pasar en las provincias. Espero que las provincias, sensatamente –aunque eso no es lo que está sucediendo–, no adhieran nunca a esta ley. Lo mejor que puede pasar –que lo recomendaría*



en mi provincia– es que nunca adhieran a esta ley y que las provincias hagan su propia ley y que no tengan que copiar...”

Verdaderamente, creo que la ley introduce un alto grado de confusión entonces intentare dilucidarlo con la mayor precisión posible.

La Constitución Nacional dispone Art. 121 “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.” El art. 122 reza “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.” Y “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” (art. 123).

Por su parte el art. 5 de la CN sostiene “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.” Y el art. 7 “Los actos públicos y procedimientos judiciales de una provincia gozan de entera fe en las demás; y el Congreso puede por leyes generales determinar cuál será la forma probatoria de estos actos y procedimientos, y los efectos legales que producirán.”

Del juego armónico de los artículos citados tanto doctrina y jurisprudencia es conteste en concluir que lo atinente a los procedimientos para la aplicación de las leyes nacionales y la solución de las controversia suscitadas bajo la inteligencia de tales normas es materia no delegada por las Provincias a la Nación, y consecuentemente, son juzgados bajo las reglas que instauren las Provincias y por sus órganos judiciales.

A modo de ejemplo la Constitución de la Provincia de Río Negro dispone en su artículo 196 “Corresponde al Poder Judicial el ejercicio exclusivo de la función judicial. Tiene



el conocimiento y la decisión de las causas que se le someten. A pedido de parte o de oficio, verifica la constitucionalidad de las normas que aplica. En ningún caso el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo ejercen dichas funciones ni se arrogan el conocimiento de las causas pendientes o restablecen las fenecidas.”

Así las cosas, entiendo, que cualquier actuación de delegaciones del COPREC y/o del Auditor en relaciones de consumo dentro del ámbito provincial sin la existencia de una previa ley provincial e adhesión importa una intromisión de la Nación en las facultades no delegadas por la Provincia y como tal, inconstitucional.

No modifica lo expuesto lo previsto por el art. 77 de la Ley 26.993 donde dice “La opción de las vías procesales previstas en la presente ley no será causal de restricción o limitación alguna para que el consumidor o usuario pueda ejercer plenamente sus derechos y accionar ante la justicia en la jurisdicción local.” En efecto, creo que con esta previsión el legislador nacional quiso preservar las facultades y competencias provinciales indicando que el consumidor “provincial” puede ejercer sus derechos ante la justicia local con independencia de los institutos nacionales del COPREC y Auditor. Pero no se concibe el funcionamiento de delegaciones en las Provincias de organismos nacionales que como en el caso del Auditor **tengan facultades jurisdiccionales invadiendo la espera del Poder Judicial de la Provincia.**

Asimismo, si la opción de la vía procesales de la Ley 26.993 no puede ser atendido como restricción para el acceso a la justicia local que sentido tendrá impetrar un reclamo previo ante el COPREC sino sería obligatoria para el consumidor “provincial” pues el requisito de reclamo previo no puede serle opuesto para acudir a la justicia.

Ahora bien, supongamos el escenario donde la Provincia adhiere a la Ley 26.993- estaría incorporando las instituciones del COPREC y de la Auditor de Consumo como requisito previo para el acceso a la jurisdicción local en el primer caso y en el segundo, instituyendo a una autoridad nacional administrativa con facultades jurisdiccionales.

Creo que sería preciso profundizar el estudio antes de tomar una decisión respecto de



la adhesión por cuanto inclusive aunque se disponga por ley podría violentar los contenidos de las Constituciones Provinciales por cuanto se estaría sustrayendo de la competencia del Poder Judicial de la Provincia el Juzgamiento de conflictos en determinadas relaciones de consumo. En otras palabras, se declinan facultades no delegadas en favor de una institución administrativa nacional.

Además desde una óptica de política legislativa una vez efectuada la adhesión ninguna modificación puede introducirse a las citadas instituciones porque no dependerá del Poder Legislativo local sino del Congreso de la Nación, por ello, considero más conveniente a los fines de conservar la autonomía provincial generar una legislación propia que recepte el espíritu de la Ley 26.993 pero sin generar una adhesión a la misma.

(*)**DAMIAN ALBERTO VILA**, abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Belgrano en 1996. En 1997 –1998 cursó el posgrado en Especialización en Derecho de la Empresa en la Escuela de Posgrado de la Fundación Universidad de Belgrano. Desde 1996 ejerce la profesión forma liberal. Desde el año 2004 es asesor legal de la Dirección de Comercio e Industria del Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro. Durante los años 2012 a 2015 se desempeñó como profesor en la cátedra Derecho del Consumidor en la Universidad F.A.S.T.A.. En el año 2014 dictó clases en la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad F.A.S.T.A. de Bariloche. Fue colaborador en la redacción de los proyectos de Ordenanzas Municipales y Convenios de descentralización de facultades de la Dirección General de Comercio Interior de la Provincia de Río Negro a la Municipalidad de SC de Bariloche en los temas de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial. Fue Tutor del PROCAE (Programa de Capacitación Electrónica) para el curso “La protección del Consumidor en el Ordenamiento Jurídico Argentino” organizado por el Instituto Nacional de la Administración Pública – Jefatura de Gabinete de Ministros – Subsecretaria de Defensa del Consumidor de la Nación. Concurrió al Program of Instruction for Lawyers, en Harvard Law School, Harvard University. Curso durante el año 2014 el curso de Pos Grado en Derecho Administrativo –Colegio de Abogados SC de Bariloche – Universidad de Río Negro.



© Todos los derechos reservados

El presente artículo puede ser reproducido, sin fines comerciales, siempre que se indique su fuente, pudiendo citarse de la siguiente forma:

Vila, Damián Alberto. (2016). Sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo. Introducción y análisis de la ley 26.993 y el federalismo. Bariloche. Disponible en: http://www.selloeditorial.com.ar/articulos_doctrina.php