

Análisis sobre el marco legal de la publicidad y la defensa de los consumidores en la República Argentina.

Jorge Surín

A 10 años de vigencia de la Ley de Defensa al Consumidor y a 20 años del dictado de la Ley de Lealtad Comercial, deviene necesario realizar un balance respecto de los logros alcanzados y, también, de las asignaturas pendientes de concreción.

Ambito de aplicación y contenido general

La Ley de Defensa del Consumidor - 24.240- fue sancionada el 22/9/93, publicada en el Boletín Oficial el 15/10/93 y "...rige en todo el territorio nacional..." (art. 65) con sus leyes modificatorias, aplicándose respecto de los contratos de consumo, a título oneroso, que celebren las empresas o los comerciantes con consumidores finales. Es decir, con quienes adquieren productos o contratan servicios para su consumo final, y no para comercializarlos nuevamente.

Así tenemos que la Ley de Defensa del Consumidor es aplicable a prácticamente todos los contratos que se celebran a diario; ya sea los que tienen por objeto la adquisición de bienes (alimentos, electrodomésticos, ropa, vehículos, inmuebles nuevos destinados a vivienda, etc...) así como también los que tienen como fin una prestación de servicio (medicina prepaga, seguros, tiempos compartidos, tarjetas de crédito, contratos de turismo, televisión por cable, publicidad u ofertas incumplidas en servicios públicos, etc...). Quedan excluidos del ámbito de esta ley, los contratos realizados entre consumidores, cuyo objeto sea cosas usadas y los servicios de profesionales liberales que requieran para su ejercicio título universitario, pero sí la publicidad que hagan de su ofrecimiento- art. 2° - .

Asimismo, la publicidad del servicio de abogacía está regulada en las Leyes 21.839 – art, 56°, 23.187 – art. 10°, y en el art. 10° del Código de Ética respectivo.

La Ley de Lealtad Comercial -22.802-, su reglamentación y las resoluciones complementarias revisten vital importancia para los consumidores, ya que sus normas se complementan e interactúan con la Ley de Defensa del Consumidor (art. 3° Ley 24.240).

Además, contiene gran parte de las normas referentes a identificación de mercaderías (indicaciones obligatorias que debe contener todo producto para ser comercializado en el país), a la publicidad de bienes y servicios.

Estamos en el siglo de la información y el público consumidor debe ser debidamente informado, en forma clara y veraz, respecto a las modalidades y características de los productos o servicios que se le ofrecen por medio de las publicidades, evitando que pueda ser inducido a adquirir un producto diferente al que tuvo intención al efectuar la compra o contratar el servicio.

También esta ley regula la promociones de bienes o servicios mediante la entrega de premios sujetos al azar (art. 10° de Ley 22.802, Decreto /1153/ PEN/97 y Res. 89-SIC-98) obligando a que exista una forma alternativa de participación, sin obligación de compra, buscándose así evitar la distorsión del mercado, y que los productos se vendan por sus propias ca-

racterísticas.

Asimismo, por medio de la Res. 789/SIC/98 – vigente a la fecha-, se determina el tamaño mínimo de caracteres tipográficos para leyendas legales obligatorias en publicidades gráficas, televisivas y otras (2mm y/o, según el caso, el 2% de lo que ocupe la pieza publicitaria) .

Respecto a precios la Resolución 7/SCYDC/02 regula la obligatoriedad de exhibir precios, en moneda de curso legal, y nombrando taxativamente cuatro excepciones al deber citado. El tan usado cartel de "vidriera en preparación" no está permitido ni exige al comerciante de la obligatoriedad de exhibir precios en el horario de atención al público. La Res.55/03 de Defensa al Consumidor de Nación, legisla sobre la exhibición de precios "por unidad de medida", determinado en qué productos debe incluirse.

Es importante destacar que la falta de exhibición de precios en mercaderías "configura infracción a la ley de lealtad comercial, pues el deber de consignar el precio de los productos surge de la reglamentación vigente. La exhibición de precios facilita su comparación y genera una mayor transparencia a toda actividad comercial, tratándose de brindar el mayor resguardo posible a los eventuales clientes".

(CPECON Sala A 14/10/96 - «TIA S.A. s / infracción a la Ley de Lealtad Comercial»).

Las infracciones a la Ley 22.802 y sus resoluciones complementarias son de las llamadas formales, las cuales no requieren de la producción de ningún resultado o evento extraño a la acción u omisión misma del sujeto para su configuración. Verificada la transgresión corresponde la sanción. "...sólo se requiere la simple constatación..." (CPECON Sala "B" 131 F 209/6 año 1999 "Cencosud S.A. S/ inf. Ley 22.802").

El fin perseguido por el legislador ha sido "...que el productor, comerciante o importador adopte todos los recaudos y medidas para que cada objeto de comercialización salga de su órbita conforme a la normativa que tutela la lealtad comercial, sancionando la conducta de quien deliberadamente incumple sus dictados, como la de aquel que no adopta las precauciones necesarias (Del voto del Dr. Pizzatelli).CPECON Sala B 12/11/96 Carrefour Argentina S.A. s / inf. Ley de Lealtad comercial».

Asimismo, el art. 9° y el 5° de la 22.802 regulan la publicidad engañosa, es decir cuando pueda inducir a error o engaño al consumidor, respecto a las características o precio, por ejemplo, del producto o servicio ofrecido.

Así tenemos, por ejemplo, que constituye publicidad engañosa la diferencia de precios entre góndola y línea de caja.(por supuesto, en perjuicio del consumidor).

La Constitución Nacional y el consumidor

A partir de la reforma del año 1994, el art. 42° de la Constitución Nacional viene a disponer que "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la

prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Importante destacar la noción de que los consumidores y usuarios tienen derecho “...a condiciones de trato equitativo y digno...” en la relación de consumo. La dignidad se refiere al respeto, y es un derecho que pertenece a toda persona, desde siempre, sin distinción de posición social, y con fundamento en el derecho natural. Y equitativo, quiere decir que, a pesar de que estemos casi siempre frente a los llamados contratos de adhesión, en donde la parte “débil” – el consumidor o usuario- debe, para contratar, adherirse a las cláusulas predispuestas por la parte “fuerte”, debe haber equivalencia entre las contraprestaciones, y no deberán contener - bajo pena de considerarlas inexistentes y por no convenidas- cláusulas abusivas, es decir, “...las que afecten inequitativamente al consumidor o usuario en el cotejo entre los derechos y obligaciones de ambas partes” (Reglamentación del art. 37° de Ley 24.240)

El deber de información

El art. 4° de la Ley 24.240 consagra el deber de suministrar a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente (el art. 42° de la CN dice “adecuada y veraz”) sobre las características esenciales de los productos o servicios, por parte de quienes los produzcan, importen, distribuyan o comercialicen.

Este deber de información es muy importante en contratos como el de Medicina Prepaga, en donde, por ejemplo, el aumento de cuota por cumplir 70 años, debe ser informado fehacientemente al momento de efectuarse la contratación del servicio, y donde los aumentos en el costo de las cuotas en general, deben ser informados adecuadamente con una antelación tal que permitan al usuario la rescisión anticipada del contrato, en caso de querer optar por ello.

Y especial interés reviste el tamaño de la “letra chica” en estos contratos de adhesión. A la fecha rige la Resolución 906/SCIM/98 complementaria de la Ley 24.240 que establece en 1,8 milímetros el tamaño mínimo de la tipografía para la redacción de los contratos escritos de consumo.

Integración de normas

El art. 3° de Ley de Defensa del Consumidor determina que las disposiciones de la Ley de Defensa del Consumidor se integran con las normas generales y especiales aplicables a los contratos de consumo, en particular las de defensa de la competencia (Ley 25.156) y la de lealtad comercial (Ley 22.802). Esto viene a reafirmar que la normativa de la 24.240, mediante su integración con otras leyes, no solo está dirigida a la protección de los consumidores en sí, sino que también está orientada a la transparencia en los mercados, a la protección de los comerciantes leales y sus prácticas honestas, y a los fines de evitar el abuso de posición dominante por parte de monopolios empresarios.

Además, la publicidad no engañosa de bienes y servicios, y el rotulado de productos, mucho tienen que ver con el deber de información consagrado por la Ley 24.240.

Cláusulas abusivas

Especial importancia reviste la puesta en marcha de Resoluciones Complementarias de la Ley 24.240, tendientes a

profundizar el tema de las cláusulas abusivas y, a especificar, según cada tipo de contrato de consumo que se lleve a cabo, qué cláusulas se tendrán por no convenidas.

Actualmente se encuentra vigente sobre este tema la Res. 26/03 de la Subsecretaría de Defensa al Consumidor de la Nación.

El art. 37° de la Ley 24.240 señala que son cláusulas abusivas: las que conlleven a una desnaturalización de las obligaciones o limiten la responsabilidad por daños, las que importen renuncia o restricción de los derechos del consumidor o amplíen los derechos de la otra parte y las que contengan cualquier precepto que imponga la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del consumidor.

Un ejemplo de cláusula abusiva, sería la que establece que para dar de baja un servicio, el usuario deba, previamente, cancelar las deudas pendientes

Asimismo, en caso de duda, la interpretación del contrato deberá hacerse siempre en el sentido más favorable para el consumidor (principio consagrado en el art. 3° y 37° de Ley 24.240).

2 x 1

Como si fuese un combo, o una oferta de algún Supermercado... la Ley de Defensa al Consumidor, dicta dos normas referidas casualmente a la publicidad, determinando que “La oferta dirigida a consumidores potenciales indeterminados, obliga a quien la emite durante el tiempo en que se realice, debiendo contener la fecha precisa de comienzo y de finalización, así como también sus modalidades, condiciones o limitaciones....” y “Las precisiones formuladas en la publicidad o en anuncios o prospectos, circulares u otros medios de difusión, obligan al oferente y se tienen por incluidas en el contrato con el consumidor...” (artículos 7° y 8° Ley 24.240).

Asimismo, y en caso que hubiere revocación de la oferta hecha pública, la misma debe efectuarse por medios similares a los utilizados para hacerla conocer. (esto se trasluce asiduamente en la “fé de erratas” de ofertas que vienen en folletos).

Además, cuando el proveedor limite cuantitativa-mente su oferta de productos y servicios, deberá informar la cantidad con que cuenta para cubrirla (art. 7° del Decreto Reglamentario 1798/94). Un ejemplo de incumplimiento a esta norma se configuraría cuando en una oferta publicitaria de un Supermercado, por ejemplo, se incluye la leyenda “Hasta agotar stock”, sin indicar cantidad de mercadería disponible para cubrir esa promoción. E inclusive, por integración con el precepto del art. 4° -“...información suficiente...”- se debería indicar en qué sucursales se encuentra disponible la mercadería promocionada y qué cantidad dispone cada sucursal.

La ley 757 y su decreto reglamentario

A partir de la sanción de la Ley 757 – el 4/04/02- y su Decreto Reglamentario N° 17- el 9/01/03-, existe un procedimiento administrativo especial e innovador para la defensa de los consumidores y usuarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la aplicación de la Ley 24.240 y la Ley 22.802.

En cuanto a la etapa de conciliación, se determina que, en caso de incomparecencia injustificada del denunciado, se tiene por fracasada la instancia conciliatoria, siendo pasible de multa – el denunciado, claro – de \$ 50 a \$ 5.000.- (art. 7

inciso d) y, asimismo, en caso de que la incomparecencia injustificada fuere del denunciante o su representante, se lo tendrá por desistido de la denuncia (art. 7 inciso c).

Luego, y ya referido a la imputación y al plazo para que el sumariado presente su defensa, la Ley 757 establece como novedad un término uniforme para el caso de la Ley 24.240 y 22.802: "...diez (10) días..." (art. 9).

Asimismo la Ley establece que las resoluciones condenatorias podrán ser recurridas por vía de apelación ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo y Tributario – art. 11- de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debiendo interponerse y fundarse ante la autoridad de aplicación dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la resolución. Y el recurso de apelación es concedido en relación y con efecto suspensivo.

Es de destacar que, antes de la sanción de la Ley 757, en la Ciudad de Buenos Aires las resoluciones condenatorias por infracción a la 24.240 se recurrían ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (art. 45 Ley 24.240), y, las que se dictaren por infracción a la 22.802, ante la Cámara Nacional en lo Penal Económico de la Capital Federal (art. 22).

Sanciones

Las sanciones pecuniarias y su graduación por infracciones van, en el caso de la Ley de Lealtad Comercial y sus resoluciones complementarias, de \$100 a \$500.000.- (art. 18 y 19 Ley 22.802).

Y, en el caso de la Ley de Defensa al Consumidor, las multas van de \$500 a \$500.000.- (art. 47 y 49 Ley 24.240), además de preverse el apercibimiento y otras sanciones preventivas.

Asimismo, y en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, se admite el pago voluntario, por medio del cual los que decidan acogerse al mismo, abonarán el 50 % del monto de la multa fijada por la autoridad de aplicación (art. 15 Decreto Reglamentario N°17).

También reviste importancia, en la Ciudad de Bs As, la incorporación de la sanción administrativa complementaria de la contrapublicidad o rectificación publicitaria, cuando el infractor a través de la información o publicidad hubiera incurrido en prácticas engañosas o abusivas (art. 17 Ley 757).

Educación al consumidor

El art. 60° de la Ley 24.240 determina que "Incumbe al Estado Nacional, las provincias y municipalidades, la formulación de planes generales de educación para el consumo y su difusión pública, fomentando la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y la participación de la comunidad en ellas, debiendo propender a que dentro de los planes oficiales de educación primaria y media se enseñen los preceptos y alcances de esta ley".

Este es uno de los principales pilares de las leyes referidas a protección del consumidor.

Es el Estado, ya sea nacional, provincial, o municipal, el que debe ejecutar campañas de difusión y enseñanza de los derechos de los consumidores y usuarios, orientándolos a prevenir los riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios, e impulsándolos para que desempeñen un papel activo que regule, oriente y transforme el mercado a través de sus decisiones (art. 61° de Ley).

Especial importancia reviste el rol participativo que se les

debe asignar a las Asociaciones de Consumidores reconocidas por el Estado, en lo atinente a la elaboración de políticas y resoluciones complementarias a la ley que puedan fortalecer el ejercicio de los derechos a los consumidores y, en especial, en la reformulación de los Contratos de Servicios Públicos privatizados o concesionados, adonde es vital la participación de los usuarios a los fines de garantizar el trato "equitativo y digno" al momento de decidirse prórrogas contractuales o aumentos de tarifas, por ejemplo.

La educación para el consumo tendrá que incrementarse, por parte del Estado, en los establecimientos educativos, en los medios de comunicación y en la vía pública, a fin de que todos conozcan a pleno la normativa vigente.

Aun hoy, a diez años de vigencia de la Ley 24.240 y a veinte años de la sanción de la Ley 22.802, existen muchos ciudadanos que desconocen los derechos que tienen al adquirir productos o contratar servicios, y las obligaciones a las que deben ceñirse los comerciantes o los prestadores de servicios.

El poder de policía del Estado y las acciones colectivas

Fundamental es el rol que debe cumplir el Estado como garante de políticas tendientes al cumplimiento de la Ley 24.240 y la Ley 22.802.

Desde el Estado Nacional, la Subsecretaría de Defensa al Consumidor, y en el marco de la interacción de todos los organismos provinciales y municipales, especial énfasis habrá que poner en ejecutar políticas coordinadas para evitar la inequidad en las relaciones de consumo y la competencia desleal entre comerciantes; todo ello en pos de la transparencia del mercado.

Como políticas preventivas y de defensa de intereses colectivos de consumidores y usuarios, hay que destacar las acciones judiciales llevadas a cabo por la Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y por las Defensorías del Pueblo de la Ciudad de Bs As y de la Nación.

Así, con el marco legal de los artículos 52° y 53° de la Ley 24.240, la legitimación colectiva, y en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 46° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se realizaron acciones colectivas judiciales, con medidas cautelares favorables a los usuarios, en temas como, por ejemplo, cobro de cargos indebidos en contratos de tarjeta de crédito por parte de entidades bancarias.

Asimismo, también en la Ciudad de Bs As, se dio el puntapié inicial en la toma de denuncias por temas referidos a Servicios Públicos Privatizados – tema que hasta hace poco era tabú - en lo referente a ofertas incumplidas y publicidades, por ejemplo.

Respecto a calidad de servicio o facturación en Servicios Públicos los Entes Reguladores mantienen su competencia.

Conclusiones

Con la experiencia de venir desempeñándome como abogado dictaminador en la Dirección Jurídica de Defensa y Protección al Consumidor del GCBA desde el año 2000, puedo advertir que se está transitando el camino correcto.

Asimismo, advierto que falta todavía una concientización más amplia de la población respecto a los derechos que tenemos como consumidores y usuarios.

Para ello, el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios deberán redoblar los esfuerzos en pos de una mayor difusión de la Ley de Defensa al Consumidor y Lealtad Co-

mercial, con fuertes campañas de difusión en medios de comunicación, vía pública y en colegios, para que, algún día no muy lejano, mi adorada hija Pili y todos los hijos de nuestra Patria puedan verdaderamente sentir que son escuchados a la hora de reclamar por algo justo.

Gestión por valores.

Elisabeth Taddei

Los valores son palabras. A veces, no son más que eso. Las palabras son poderosas. Animan a darse permiso para transformar la realidad, a alcanzar sueños, a provocar nuevas interacciones y posibilidades de acción, a dar sentido a la vida, e incluso, en máximo atrevimiento, a dar sentido a la muerte. Los valores son estructuras cognitivas de nuestro lenguaje interno muy potentes, que no sólo sirven para gobernar la cotidianeidad, sino que permiten la toma de decisiones de alto rendimiento en contextos de alta complejidad e incertidumbre. Gobernar quiere decir orientar el rumbo, cohesionar dinámicas de poder y consensuar y legitimar reglas del juego. Los valores compartidos son mecanismos de gobierno organizativo y social tan potentes o más que las leyes de mercado o las estructuras de poder burocráticas. Los valores son estructuras lingüísticas orientadoras de la conducta humana estratégica. La capacidad valorativa es la capacidad de elegir estratégicamente, de estimar y de desestimar, de valorar, de sopesar, de guiar la acción, de darle sentido a la existencia. Los valores absorben la complejidad, dan sentido a los objetivos de acción y legitiman las instrucciones en casos de baja complejidad e incertidumbre de acción, como son las rutinas y las emergencias. Una cosa son los valores finales y otra los instrumentales. Los valores finales responden a la pregunta ¿Qué desea usted llegar a ser en la vida? Cuando a un valor instrumental se le concede mucha importancia acaba convirtiéndose en final: este es el caso del dinero o de la eficiencia. La turbulencia e incertidumbre del entorno socioeconómico actual debe afrontarse construyendo un “alma” organizativa que dé sentido humano a la acción. El término “dirección por valores” fue acuñado en 1997 por los profesores Salvador García y Shimon Dolan, el mismo año en que apareció la obra novelada de sus colegas norteamericanos Ken Blanchard y Michael O’Connor “Managing by Values”,

La dirección por valores es una oportunidad para superar el marco utilitario habitual y comprometer moralmente en libertad. Para dar sentido al esfuerzo y para generar bienestar ético y emocional: en definitiva, para legitimar y construir una empresa sana y perdurable. La dirección por valores es una nueva propuesta generadora de la acción organizativa ética y creativa más allá de la dirección por objetivos de los años setenta y la dirección por instrucciones de principios del siglo pasado para moverse eficaz y éticamente en los actuales contextos de alta complejidad e incertidumbre que exigen altos niveles de confianza, compromiso y creatividad por parte de las personas.

Este estilo de dirección está emergiendo con fuerza –y con no pocos retos de coherencia– como un modo avanzado de dirección estratégica y liderazgo participativo postconvencional basado en el diálogo explícito y democrático sobre los valores compartidos que han de generar y orientar las decisiones de acción en la empresa.

Se necesitan emprendedores con valores que no sólo tengan una alta necesidad de prosperidad material, sino que la armonicen con una alta necesidad de prosperidad ética y emocional, pretendiendo así un concepto amplio de “éxito en la vida”. Esta es una propuesta de evolución desde una cultura organizativa convencional de valores de orientación al control hacia una nueva cultura de valores de desarrollo. Estos valores de desarrollo son también generadores de riqueza, tales como ilusión, flexibilidad, creatividad, apertura, calidez o generosidad.

La dirección por valores es una metodología participativa para una formulación ilusionante y con sentido de los valores finales de la empresa. Todo esto incluye una dimensión ética. Los valores éticos tienen una dimensión de control de cumplimiento de normas y otra dimensión generadora o impulsora de desarrollo de la acción basada en la construcción de confianza. Esta dirección aparece como una tecnología de excelencia para el liderazgo empresarial humanista de éxito, ayudándole a generar conversaciones democráticas para construir los valores finales e instrumentales de la empresa, y promoviendo así compromiso e incluso hasta entusiasmo en las personas que van a ser tratadas como fines y no como meros “recursos humanos”.

Más que una nueva moda de dirigir empresas es una nueva forma de entender y aplicar conocimientos. Muchos directivos están ya empezando a practicar de forma todavía intuitiva este modelo, para conseguir sobrevivir y diferenciarse en el futuro. El verdadero liderazgo es, en el fondo, un diálogo sobre valores. El futuro de la empresa se configura articulando valores, metáforas, símbolos y conceptos que orienten las actividades cotidianas de creación de valor por parte de los empleados.

Una organización empresarial es esencialmente un conjunto de cerebros o tecnocracias cognitivas emocionales. Es por esto prioritario que el personal directivo pase de ejercer control, inspección y autoridad a prestar confianza, colaboración, ayuda y apoyo.

Dentro de ese estilo cabe explotar al máximo el enorme potencial de productividad e innovación que existe en la ineligencia e imaginación de todos los empleados, liberando para ello su energía su entusiasmo.

Cuando las personas persiguen unos objetivos desafiantes desarrollan un mejor rendimiento que cuando pretenden la consecución de unos objetivos más fáciles de obtener. A modo de apretada síntesis podemos mencionar cuatro temas fundamentales alrededor de este modelo de gestión; si falta uno de ellos este modelo no puede funcionar correctamente, a saber:

1. Liderazgo legitimador, capaz de legitimar valores y que sepa y quiera comunicar.
2. Expectativas de recompensas adecuadas al esfuerzo, tanto a nivel de reconocimiento “moral” como a nivel económico.
3. Formación específica, orientada a desarrollar los conocimientos, creencias habilidades que se requieran para llevar a la práctica los valores de la empresa.
4. Participación, de todos los miembros de la empresa

La Honestidad y el Coraje son valores absolutamente necesarios para la garantía del éxito de este modelo de gestión. La Dirección por Valores es una herramienta conceptual para la dirección de empresas de altísimo valor añadido. Está gestándose un modelo de organización que parece pro-