

Título: La autoridad de aplicación de la Ley 24.240 y sus atribuciones (a propósito de la Resolución SCI 47/2012)

Autor: Arias Cáu, Esteban J. - Vera Mohorade, Guillermo M. -

Fecha: 17-jul-2012

Cita: MJ-DOC-5878-AR | MJD5878

LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN DE LA LEY 24.240 Y SUS ATRIBUCIONES (A PROPÓSITO DE LA Res. SCI 47/2012)

por ESTEBAN JAVIER ARIAS CÁU (*) Y GUILLERMO M. VERA MOHORADE (**)

Sumario: I.- Introducción. II.- Antecedentes normativos. III.- La Resolución SCI 47/2012: Su valoración. IV.- Conclusión.-

I.- INTRODUCCION

La reciente sanción de la Resolución N° 47/2012¹ por la Secretaría de Comercio Interior, a la sazón autoridad de aplicación de la Ley 24.240, conocida como Ley de defensa del consumidor y del usuario —en adelante, con la sigla LDC— ha producido un gran estruendo mediático con importantes repercusiones en los ámbitos judiciales, académicos y de la opinión general².

En efecto, si bien lo que llamó inmediatamente la atención de los medios es la atribución reservada al Secretario de Comercio Interior de dar de baja a las asociaciones de consumidores que no cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución SICyM N° 461/99 (art. 8° *in fine*), adelantamos que esa facultad ya se encontraba plasmada en el texto originario³ de la norma.

No obstante ello, puede servir de disparador para realizar un breve estudio sobre la mentada autoridad de aplicación y sus atribuciones, en el ámbito del régimen del consumidor, con especial énfasis en las asociaciones de consumidores y usuarios. Por

¹(*) Profesor Adjunto de Derecho Civil III, Universidad Católica de Santiago del Estero, DASS. Secretario Sede Jujuy, Instituto Noroeste, dependiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

(**) Miembro Sede Jujuy, Instituto Noroeste, dependiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Cfr., Resolución SCI N° 47/2012, BO 14/06/2012.

² Ver los artículos “Moreno podrá dar de baja a las asociaciones de consumidores” (15/06/12 - Clarin.com) y “Moreno genera inquietud en las asociaciones de consumidores” (15/06/12 - LaNacion.com).

³ Como bien nos lo recordó Dante Rusconi, en misiva personal, al poco tiempo de la publicación de la resolución administrativa. Cfr., Resolución SICyM N° 461/99: “Art. 8° — Facúltase a la DIRECCION NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR, dependiente de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERIA a verificar el cumplimiento de lo dispuesto por esta Resolución, a dictar las normas interpretativas y complementarias y a realizar todas las acciones necesarias para su ejecución, inclusive la inscripción en el REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES, reservándose el Secretario de Industria, Comercio y Minería la atribución de dar de baja a las asociaciones que corresponda”.

último, analizaremos la flamante resolución y sus consecuencias eventuales para las organizaciones antedichas.

II.- ANTECEDENTES NORMATIVOS

De modo preliminar, cabe precisar que efectuaremos un estudio descriptivo de aquellas normas, generales y especiales, que abarcan a los temas propuestos adoptando un método deductivo, y no cronológico, porque no desconocemos que la legislación consumerista fue anterior al reconocimiento constitucional. Sin embargo, partir de lo general y además del rango constitucional del régimen del consumidor tiene un sentido práctico evidente, en virtud que al final podremos emitir un juicio de valor en torno a la resolución en comentario.

II.1 *La Constitución Nacional: El art. 42 como fuente operativa y principiológica.*

El artículo 42 de la Carta Magna modificada en el año 1994 otorgó rango constitucional a los derechos de usuarios y consumidores, denominados de tercera generación, que ya estaban reconocidos en nuestro sistema jurídico a través de la Ley 24.240 sancionada poco tiempo antes⁴. Se ha dicho con razón que esta declaración y reconocimiento implicó una modificación sustantiva de la ideología liberal de la Constitución histórica, por lo cual los “nuevos derechos (...) encierran una idea diferente de la persona humana, del Estado, de las corporaciones y de las relaciones entre todos ellos⁵”.

Así, la Constitución Nacional expresa 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 de 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”*.

El art. 42 de la Constitución Nacional menciona por dos veces a las asociaciones de consumidores y usuarios.

a) Por un lado cuando dice, en su segundo párrafo, que: “Las autoridades proveerán (...) a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios”. Como bien expresa la constitucionalista Gelli, los *medios* habilitados por la Constitución para la salvaguardia de los consumidores comprenden “las acciones privadas que tienen derecho a emprender las personas físicas y las personas jurídicas y las acciones públicas a que están obligadas las autoridades⁶”. Entre las primeras, las personas *físicas* tienen el derecho de constituir o asociarse a una organización de defensa del consumidor (art. 14,

⁴ Sancionada: 22/07/1993. Promulgada Parcialmente: 13/10/1993. Publicada en BO 15/10/1993. Conf., *Antecedentes parlamentarios*, La Ley, Buenos Aires, 1995, ps. 6-122.

⁵ GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 2ª ed. ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 369.

⁶ GELLI, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. 4ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2008, T. 1, pág. 386

Const. Nacional). Entre las segundas, le corresponde al Congreso Nacional *dictar* todas aquellas leyes que propicien la defensa del consumidor y del usuario como aquellas que protejan o resguarden la transparencia del mercado; o bien, regular la competencia nacional, limitando los monopolios de hecho o jurídicos o la existencia de oligopolios. Por último, el efectivo control de sus directrices tiene también un doble matiz; primero, de índole administrativa a cargo del Poder Ejecutivo y sus dependencias; segundo, de índole judicial a cargo del Poder Judicial.

Como veremos luego, la ley 24.240 reguló en un capítulo específico la actuación de estas asociaciones —Capítulo XIV) “De las asociaciones de consumidores”, cuyo análisis dejamos para más adelante—, sujetas a la previa condición que estuvieran debidamente registradas, como *presupuesto de admisibilidad* en orden a su legitimación activa. Sin embargo, se ha afirmado que “el requisito constituye sólo una exigencia de juridicidad y no una superposición de inscripciones en registros especiales, aunque la Ley de Protección al Consumidor, establece la solución contraria⁷”.

b) Por otro lado, en su tercer párrafo, dispone que la legislación establecerá: “la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”. Habiendo ya analizado el tema con anterioridad⁸ y teniendo en cuenta la finalidad del presente trabajo, no nos detendremos en su contenido y aplicaciones.

Tal como se desprende del texto constitucional citado, el constituyente puso especial acento en lo referente a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, sus marcos regulatorios y la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control, sentando unos principios⁹ o criterios que sirven para la interpretación de las normas infralegales.

A modo de síntesis, podemos afirmar que “la norma fundamental reconoce el rol trascendental de estas asociaciones en la protección de los derechos de consumidores o usuarios (...) son actores importantes y fundamentales en la protección de los derechos de consumidores o usuarios¹⁰”.

II.2 Ley 24.240

⁷ GELLI, María A., *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. 4ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2008, T. 1, pág. 386

⁸ Remitimos a nuestro trabajo, ARIAS CÁU, Esteban Javier y VERA MOHORADE, Guillermo M., “Participación de las asociaciones de consumidores en los organismos de control de servicios públicos”, *La Ley*, Noroeste, año 15, número 03, Abril 2011, págs. 235-246.

⁹ En la actualidad se reconoce que el derecho además de las normas está imbuido de los principios jurídicos —o también denominados, principios generales del derecho— y que varios de ellos los podemos encontrar en la Constitución Nacional. Es más, la doctrina primero y la jurisprudencia después, han reconocido fuerza normativa hasta al Preámbulo de la Constitución, “otorgando a sus objetivos —en especial el de afianzar la justicia- plena operatividad.” Conf., GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. 4ª edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2008, T. I, pág 7. Ampliar en LORENZETTI, Ricardo L., *Las normas fundamentales de derecho privado*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1995, pág. 261 y sig., quien afirma que: “El principio, en cambio, ordena que algo sea cumplido en la mejor medida posible; es una búsqueda de lo óptimo. Los principios son normas que receptan valores y como tales no pueden ser sino aspiraciones cuyo grado de concreción varía según los sistemas jurídicos, los períodos históricos, y la relación con las reglas”.

¹⁰ PINESE, Graciela G. – CORBALÁN, Pablo S., *Ley de defensa del consumidor*, Cátedra Jurídica, Buenos Aires, 2009, pág. 345 y sig.

Corresponde adelantar, pues, la naturaleza jurídica de esta rama jurídica, en la cual la mayoría de la doctrina lo considera como un “microsistema legal de protección que gira dentro del sistema de Derecho Privado, con base en el Derecho Constitucional¹¹”.

II.2.1 Autoridad de aplicación.

La reforma de la ley 26.361 modifica el art. 41 disponiendo que la autoridad de aplicación será la “Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción”, reformando también el art. 50 inc. b) de la ley 25.065 de Tarjetas de Crédito, para adecuarla a la entonces Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional. Recordemos que con anterioridad, la autoridad de aplicación de la ley —en su texto originario— era la Secretaría de Industria y Comercio, disponiendo que los gobiernos provinciales y la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires debían actuar como “autoridades locales de aplicación ejerciendo el control y vigilancia sobre el cumplimiento” de la ley y sus normas reglamentarias.

Por tanto, se establece en la Secretaría de Comercio Interior (SCI) la *competencia* regulatoria, juzgamiento y de control del cumplimiento de la ley como autoridad nacional, especificando sus facultades en el art. 43, que serán ejercidas de manera concurrente con las autoridades locales. Esta reforma fue importante para destacar que las autoridades locales *también* poseen facultades de juzgar el cumplimiento de la LDC, reforzando el régimen federal que permite a las provincias dictar sus propias normas de procedimiento administrativo, aspecto que había sido soslayado en el régimen originario.

En tal sentido, varias jurisdicciones han dictado leyes locales de regulación del procedimiento administrativo del consumidor, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹², y las provincias de Salta¹³, Jujuy¹⁴, Buenos Aires¹⁵, Santa Fe¹⁶ y Mendoza¹⁷, entre otras, estableciendo también aquellas autoridades locales que ejercerán la competencia en su ámbito territorial.

¹¹ Por todos: LORENZETTI, Ricardo L., *Consumidores, 2ª ed. actualizada*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2009, pág. 50, rematando: “Por lo tanto, las soluciones deben buscarse, en primer lugar, dentro del propio sistema, y no por recurrencia a la analogía, ya que lo propio de un microsistema es su carácter autónomo, y aún derogatorio de normas generales”.

¹² Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley N° 757, disponiendo como autoridad local de aplicación a la “Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor GCBA”

¹³ Ley 7.402 “Procedimiento para la defensa de los derechos del consumidor en la provincia de Salta” (2006). Mediante Decreto N° 417/2007, además, se dispuso que la autoridad de aplicación en materia de defensa del consumidor sería la “Secretaría de Defensa del Consumidor”, dentro del ámbito del Ministerio de Gobierno de la provincia. Nos parece una decisión atinada —y por ende la aplaudimos— la decisión de otorgarle rango de Secretaría a la autoridad de aplicación del régimen del consumidor.

¹⁴ Ley N° 5170 (2000) estableció como autoridad de aplicación a la “Dirección Provincial de Industria, Comercio y Acción Cooperativa, dependiente de la Secretaría de Economía de la Provincia” (art. 2°)

¹⁵ Provincia de Buenos Aires, Ley N° 13.133, veto parcial mediante Decreto 64/2004. Puede verse un comentario crítico en SANTARELLI, Fulvio Germán, “Breve informe sobre el Código Provincial de implementación de los derechos de los consumidores y usuarios”, *La Ley, Responsabilidad Civil y Seguros*, 2004, 1357-1374.

¹⁶ La autoridad de aplicación en la provincia de Santa Fe es la “Dirección de Comercio”. Conf., VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto A. – PICASSO, Sebastián, *Ley de defensa del consumidor. Comentada y anotada*, *La Ley*, Buenos Aires, 2009, T. 1, pág. 550.

¹⁷ Ley N° 5.547 (1990), Ley de defensa del consumidor de la provincia de Mendoza, que tiene la particularidad de ser anterior al dictado de la ley 24.240.

II.2.2 De las atribuciones

Pues bien, la actividad de la administración se concreta en hechos y actos jurídicos cuya validez depende que la “actividad correspondiente haya sido desplegada por el órgano actuante dentro del respectivo círculo de sus atribuciones legales. Este círculo de atribuciones legales determina la capacidad legal de la autoridad administrativa, capacidad que en derecho administrativo denomínase competencia¹⁸.”

En la doctrina administrativa se ha definido la *competencia* como “el conjunto de funciones, actividades, poderes, potestades, atribuciones y facultades que un agente-órgano puede legítimamente ejercer, es decir, la medida y la órbita de su actuación legal y legítima¹⁹.” Para Dromi, la competencia es la “esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente²⁰.”

Por lo tanto, de las nociones citadas, se advierte que la norma legal —previamente— debe otorgar el *ámbito* de actuación al órgano administrativo que le permitirá obrar jurídicamente, emitiendo resoluciones o disponiendo instrucciones a sus inferiores en jerarquía, tornando válidas sus decisiones. Se ha discutido en doctrina si la norma habilitante debe concederle expresamente la competencia específica de actuación o bien puede inferirse de modo implícito, y en este último caso, si puede interpretarse de modo amplio o restringido.

Dentro de las facultades o *atribuciones* de la Secretaría de Industria y Comercio —recuérdese la noción de competencia brindada más arriba— el art. 43 especifica: *a)* Proponer el dictado de reglamentación de la LDC, proponer políticas de defensa e intervenir en su instrumentación mediante resoluciones; *b)* Mantener un registro nacional de asociaciones de consumidores; *c)* Recibir las denuncias de los consumidores; *d)* Disponer la realización de inspecciones; *e)* Solicitar informes y opiniones a entidades públicas y privadas con relación a la materia de la LDC; *f)* Disponer de oficio o por pedido de parte la celebración de audiencias.

En nuestro caso, nos detendremos en el inciso b) en cuanto habilita a la autoridad de aplicación a mantener un Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores. Pues bien, como veremos luego, la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Minería emitió las Resoluciones N° 289/95 y 1139/97 a los efectos de la creación del registro de referencia. Posteriormente, en virtud de la Res. 461/99 modificó los actos administrativos precitados a fin de mejorar la anterior regulación. Se ha propuesto por autorizada doctrina, que habría sido “conveniente añadir en este rubro la conformación de un registro de infracciones a la ley, a los fines de maximizar la efectividad del sistema sancionatorio²¹”.

II.2.3 Las asociaciones de consumidores.

¹⁸ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, 5ª edición actualizada, Reimpresión, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, T. I, pág. 589.

¹⁹ Conf., GORDILLO, Agustín y DANIELE, Mabel, *Procedimiento Administrativo*, 2ª edición, Lexisnexus, Buenos Aires, 2006, pág. 78.

²⁰ Conf., DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 10ª edición actualizada, Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2004, pág. 361.

²¹ TINTI, Guillermo P. – CALDERÓN, Maximiliano R., *Derecho del consumidor. Ley 24.240 con las modificaciones de la ley 26.361*, 3ª edición, Alveroni Ediciones, Córdoba, 2011, pág. 181.

En el capítulo XIV) de la LDC se regula a las asociaciones de consumidores, su legitimación, autorización para funcionar, requisitos para obtener su reconocimiento y la promoción de reclamos, y que analizaremos a continuación.

Se las ha conceptualizado como “entidades intermedias defensoras de intereses colectivos, con facultades asignadas por el derecho positivo que les permiten actuar efectivamente para la consecución de sus fines²²”.

El art. 55 establece que serán constituidas como *personas jurídicas* reconocidas por la autoridad de aplicación y de este modo estarán legitimadas para promover acciones cuando sean afectados o amenazados intereses de los consumidores y usuarios.

El art. 56, por su parte, expresa que deberán requerir autorización a la autoridad de aplicación para funcionar como tales, estableciendo en nueve incisos los objetivos que deben perseguir. En lo que nos interesa, el art. 57 *in fine* establece las *condiciones especiales* que requieren estas organizaciones para obtener su reconocimiento legal con el objetivo final de evitar la injerencia externa, ya sea política o de grupos económicos, que vicien su identidad como organizaciones de defensa del consumidor y del usuario. En el derecho comparado, por ejemplo, el art. 38 de la Ley de defensa de los consumidores de Nicaragua, incluye como prohibición la percepción y ayuda de las empresas o que suministren bienes o servicios a los consumidores²³. El art. 23 de la LGDCU de España reafirma también la independencia de las asociaciones frente a las empresas y los poderes públicos²⁴, quienes como regla general no pueden “dedicarse a actividades distintas de la defensa de los intereses de los consumidores o usuarios²⁵”.

Empero, el art. 57 incluye un párrafo que induce a confusión, y que reza: “Para ser reconocidas como organizaciones de consumidores las asociaciones civiles deberán acreditar...”

La confrontación de los textos de los arts. 55 y 57 admite, por lo menos, dos lecturas, una amplia y la otra restringida: 1º) En la amplia, cualquier persona jurídica, de las reguladas en el art. 33 del Cod. Civil, una vez que ha obtenido su personería jurídica por la autoridad de contralor (nacional o local, según corresponda), mientras cumpla con los objetivos enumerados en el art. 55, puede obtener reconocimiento de la autoridad de aplicación para defender los intereses de los consumidores; 2º) Para la restringida, las asociaciones de consumidores deben asumir la naturaleza jurídica de asociaciones civiles y además cumplir con los objetivos legales para obtener reconocimiento de la autoridad de aplicación.

²² TINTI, Guillermo P. – CALDERÓN, Maximiliano R., *Derecho del consumidor. Ley 24.240 con las modificaciones de la ley 26.361*, 3ª edición, Alveroni Ediciones, Córdoba, 2011, pág. 261.

²³ Ley de defensa de los consumidores de Nicaragua, art. 38: “No podrán disfrutar de los beneficios reconocidos en esta ley; las asociaciones que concurren en alguna de las siguientes circunstancias: a) Percepción de ayuda o subvenciones de las empresas o agrupaciones de empresas que suministren bienes, productos o servicios a los consumidores; b) Realizar publicidad comercial y no meramente informativa de bienes productos o servicios”.

²⁴ Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España, texto ordenado mediante el Real Decreto 1/2007. Art. 23 párrafo tercero: “Las asociaciones de consumidores y usuarios deben actuar para el cumplimiento de sus fines con independencia frente a los operadores del mercado y a los poderes públicos, sin que la obtención de subvenciones u otros recursos públicos concedidos en base a criterios de objetividad puedan mermar tal independencia”.

²⁵ Conf., PIPAÓN PULIDO, Jorge G., *Derechos de los consumidores y usuarios*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pág. 137.

Por la postura amplia, se ha expedido la doctrina²⁶ y la jurisprudencia²⁷ más calificada, afirmándose que “siempre que no se encuentre controvertido que los estatutos de la entidad de defensa de los consumidores establezca otra finalidad que la prevista en el art. 56 LDC, no existe razón para denegarles su autorización para funcionar²⁸”.

Por la postura restringida, en cambio, ha sido la Administración quien ha sostenido, a través del dictado de resoluciones administrativas²⁹, que sólo las asociaciones civiles pueden obtener autorización o reconocimiento para ser defensoras de los derechos de los consumidores.

Por nuestra parte, también compartimos la posición amplia en virtud que el art. 55 utiliza el género *personas jurídicas* permitiéndose que una asociación civil o fundación, e incluso una cooperativa, siempre y cuando recepte en sus estatutos los fines enumerados en el art. 56 y no desarrolle ninguna de las condiciones prohibidas del art. 57, se encuentra habilitada para defender los intereses de los consumidores, y por ende, no puede denegársele la autorización administrativa. A todo evento, debe aplicarse el art. 3 de la LDC que constituye la regla de oro en materia consumerista.

Otra cuestión que ha sido motivo de controversia estriba en que para ser susceptible de obtener la mentada autorización para funcionar la asociación de consumidor debe cumplir con los objetivos previstos en el art. 56 *in fine* de la LDC, interrogándose la doctrina si debe cumplir con todos o con algunos³⁰ solamente. Por de pronto, las organizaciones deben propiciar la “defensa, información y educación del consumidor” en general, disponiéndose luego aquellas especificaciones necesarias contenidas en el proemio. Al respecto, se ha dicho que “se trata de una finalidad que deben perseguir para su *habilitación*, de forma tal que, a nuestro criterio, no constituye una opción para la asociación adoptar alguno de dichos objetivos y no cumplir con los restantes, según su conveniencia³¹”.

²⁶ Comparte la postura amplia WAJNTRAUB, Javier H., “Análisis exegético de la ley. El sistema de control de las cláusulas abusivas”, en MOSSET ITURRASPE, Jorge, WAJNTRAUB, Javier H, GOZAÍNI, Osvaldo A., *Ley de defensa del consumidor. Ley 24.240*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2008, pág. 297 y sig.

²⁷ Por todos: CNFed.CAdm., sala I, 17/7/97, in re “Consumidores Libres Coop. Ltda. De Prov. De Serv. Acc. Com. c/ Secretaría de Comercio e Inversiones”, Lexis N° 60000427.

²⁸ Conf., SÁENZ, Luis R. y SILVA, Rodrigo en VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto A. – PICASSO, Sebastián, *Ley de defensa del consumidor. Comentada y anotada*, La Ley, Buenos Aires, 2009, T. 1, pág. 699.

²⁹ Por todas: Res. SICyM N° 461/99, art. 1.: “Las asociaciones de consumidores constituidas como asociaciones civiles con personería jurídica, de acuerdo a los Artículos 55, 56 y concordantes de la Ley N° 24.240 quedarán autorizadas para funcionar en el ámbito nacional a partir de la inscripción en el REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES siempre que acrediten su actuación efectiva, a través de la entidad madre y filiales o delegaciones u otros nombres que adopten, en DOS (2) o más jurisdicciones locales, ya sean provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ello sin perjuicio del registro que lleven las autoridades locales de aplicación para las asociaciones que funcionen únicamente en sus respectivas jurisdicciones”.

³⁰ Por esta postura, puede verse: TINTI, Guillermo P. – CALDERÓN, Maximiliano R., *Derecho del consumidor. Ley 24.240 con las modificaciones de la ley 26.361*, 3ª edición, Alveroni Ediciones, Córdoba, 2011, pág. 265, quienes afirman: “Basta que cumpla algunos de ellos, sea la esencia de su objeto la protección del consumidor, y razonablemente se adecue al espíritu de los objetivos descriptos para que corresponda conceder la autorización”.

³¹ SÁENZ, Luis R. y SILVA, Rodrigo en VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto A. – PICASSO, Sebastián, *Ley de defensa del consumidor. Comentada y anotada*, La Ley, Buenos Aires, 2009, T. 1, pág. 699.

En otros términos, para obtener la habilitación de la autoridad de aplicación, las asociaciones de consumidores no sólo deben cumplir en potencia con los requisitos enumerados en el art. 56 LDC, por ejemplo incorporándolos en su estatuto, sino que también deben llevarlos a la práctica so pena que su incumplimiento³², ante una verificación administrativa, pueda llegar a privarlas de su habilitación o autorización para funcionar como tales.

Por último, un aspecto que ha sido motivo de crítica, ha sido la atribución incluida por el decreto reglamentario de la LDC, N° 1798/94, cuando al reglamentar el art. 57 de la Ley 24.240, en su inciso b) expresó: “Las asociaciones de consumidores reconocidas como tales que no cumplan con las condiciones mencionadas en los artículos 56 y 57 de la ley N° 24.240 serán dada de baja del Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores y la Autoridad de Aplicación podrá suspenderles las contribuciones estatales otorgadas. Además, la autoridad de aplicación pertinente podrá disponer la pérdida de la personería conferida”.

El decreto contiene tres directrices para aquellas asociaciones que ya estuvieren habilitadas para defender los intereses de los consumidores y que en el transcurso de su ejercicio incurrieren en incumplimiento de los objetivos o violaren las prohibiciones legales: 1°) Se les dará de baja del Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores inhabilitándolas para ser parte legitimada en procesos del consumidor; 2°) La autoridad de aplicación podrá suspender las contribuciones económicas; 3°) Se le otorga la facultad de disponer la pérdida de la personería.

Esta última atribución, a nuestro juicio, incurre en un exceso reglamentario porque la Autoridad de aplicación de la LDC —Secretaría de Comercio Interior— carece de facultades para disponer la pérdida de la personería del centro imputativo de intereses. En efecto, la facultad de otorgar la personería diferenciada, en tanto sujeto de derecho, le corresponde a la autoridad nacional (Inspección General de Justicia) o local (Fiscalía de Estado en algunas provincias), en el marco del art. 33 del Cód. Civil. Por el contrario, sólo la Autoridad de aplicación puede habilitar o reconocerla dentro del ámbito de su actuación; o bien, en su defecto, requerir³³ a la autoridad que le concedió la personería como sujeto de derecho o persona jurídica que le cancele la misma, esto por el principio administrativo del paralelismo de las competencias.

II.3 Resoluciones N° 419/99.

Con fecha 2 de julio de 1999, el Secretario de Industria, Comercio y Minería emitió la Res. N° 419/99, a los fines de reglamentar el reconocimiento y control de aquellas asociaciones de consumidores que pretendan inscribirse en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores.

En tal sentido, regula aquellos casos de asociaciones que tengan sede central y filiales en Ciudad de Buenos Aires o en las provincias (art. 1°); establece que la Dirección Nacional de Comercio Interior estará facultada para recepcionar la inscripción (art. 2°); enumera la información y documentación que se debe adjuntar a la solicitud (art. 3°); impone un plazo de subsanación de omisiones bajo apercibimiento de

³² Conf., BENÍTEZ, Osvaldo R. en VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto A. – PICASSO, Sebastián, *Ley de defensa del consumidor. Comentada y anotada*, La Ley, Buenos Aires, 2009, T. 1, pág. 702.

³³ Comparte el aserto: BENÍTEZ, Osvaldo R. en VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto A. – PICASSO, Sebastián, *Ley de defensa del consumidor. Comentada y anotada*, La Ley, Buenos Aires, 2009, T. 1, pág. 705.

archivo (art. 4°); reglamenta aquellas condiciones necesarias para la permanencia en el Registro (art. 5°); establece los criterios para el otorgamiento de contribuciones financieras, basándose en la representatividad, autofinanciamiento, actividad y planes futuros de la asociación registrada (art. 7°); faculta a la Dirección Nacional de Comercio Interior a “verificar el cumplimiento de lo dispuesto por esta Resolución, a dictar las normas interpretativas y complementarias y a realizar todas las acciones necesarias para su ejecución, inclusive la inscripción en el REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES, reservándose el Secretario de Industria, Comercio y Minería la atribución de dar de baja a las asociaciones que corresponda” (art. 8°); deroga las Resoluciones ex S.C. e I. N° 289/95 y S.I.C. y M. N° 1139/97 (art. 9°).

II.3.1 Condiciones de permanencia

En lo que nos interesa al presente trabajo, el art. 5 *in fine* de la Resolución en estudio, establece las condiciones de permanencia en el Registro nacional para las asociaciones de consumidores, a saber: a) Que se mantenga el cumplimiento de lo previsto en el Artículo 1° de la presente Resolución; b) Actualización anual, en concordancia con el tratamiento de los estados contables y actividades del período, de toda la información y/o documentación exigida en el Artículo 3° de la presente Resolución; c) Comunicación a la autoridad nacional de aplicación, de la celebración de asambleas ordinarias o extraordinarias en los mismos plazos y condiciones establecidos por la legislación en materia de asociaciones civiles.

Se advierte que la asociación de consumidores habilitada debe informar periódicamente su situación interna, en lo que se refiere a la convocatoria y celebración de asambleas conforme el Código Civil y las reglamentaciones de las autoridades de contralor que le otorgaron su personería; y en igual sentido, mantener actualizada toda aquella información contable. De este modo, se puede controlar la regularidad de la vida interna para evitar desvíos o violaciones a los objetivos específicos del régimen del consumidor.

II.3.2 Facultad de baja de la asociación

Por su parte, el art. 8 ya contenía la atribución del Secretario de Industria, Comercio y Minería de verificar las directrices de la resolución antedicha, emitir las normas interpretativas y complementarias, e incluso dar de baja a las asociaciones que correspondan. Es decir, en otros términos, aquellas asociaciones que no remitieran en tiempo y forma la información jurídica o contable requerida o bien incurrieran en desvíos de los objetivos previstos en el art. 56 de la LDC, facultaban a la Autoridad de aplicación a dar de baja o retirar la habilitación para funcionar como protectoras de los consumidores.

III.- LA RES. SCI 47/2012: SU VALORACIÓN

Pues bien, ha llegado el momento de indagar sobre la Res. SCI 47/2012 recientemente publicada.

III.1 *Análisis técnico: Su texto*

Desde el punto de vista técnico, conforme ya fuera adelantado, la resolución administrativa mantiene la redacción de su antecedente adecuándola a la actual estructura orgánica de la Administración Pública Nacional, para facultar a la Dirección Nacional de Comercio Interior de la Subsecretaría de defensa del consumidor de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a

verificar el cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución SICyM N° 461/99³⁴, “dictar las normas interpretativas y complementarias y realizar todas las acciones necesarias para su ejecución, incluida la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores”. Esta inscripción podrá ser realizada también, de acuerdo a la modificación, a través de la Dirección de Defensa del Consumidor dependiente de la Dirección Nacional de Comercio Interior de la Subsecretaría de defensa del consumidor.

La única novedad de fondo radica, entonces, en que la inscripción de Asociaciones de Consumidores en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores, además de tramitarse ante la Dirección Nacional de Comercio Interior, se podrá hacer también a través de la Dirección de Defensa del Consumidor dependiente de aquella.

Los fundamentos de tal solución surgen de los propios considerandos de la resolución en estudio cuando indican la conveniencia de que la Dirección de Defensa del Consumidor, dependiente de la Dirección Nacional de Comercio Interior de la Subsecretaría de defensa del consumidor que funciona en la órbita de la Secretaría de Comercio Interior, pueda inscribir a Asociaciones de Consumidores en el REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES, creado por el artículo 55 del Decreto N° 1798/94³⁵, actividad que por su parte resulta compatible con las acciones puestas en cabeza de aquel organismo por la Resolución N° 779/04 del ex Ministerio de Economía y Producción³⁶.

Tal vez pueda criticarse el aparente fárrago de organismos citados por la norma en estudio pero, como ya lo señalamos, se trata del ajuste de la misma al nuevo *organigrama* del Ministerio de Economía Finanzas Públicas y de Industria aprobado por el Decreto 2085/2011, que coloca en el ámbito de la Secretaría de Comercio Interior a la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y sus dependientes la Dirección de Comercio Interior y la Dirección de Defensa del Consumidor³⁷.

Por otra parte, es dable precisar que la norma ha sido dictada por la Secretaría de Comercio Interior en su calidad de Autoridad de Aplicación de la 24.240³⁸ y en cumplimiento de los objetivos previstos por el citado Decreto 2085/2011 entre los que se encuentran el dictado de las normas complementarias y/o aclaratorias y la celebración de todos los actos que se requieran para la debida implementación de la Ley de Defensa del Consumidor. Es decir, dentro del marco de su competencia o facultades.

III.2 *Facultad de baja de las asociaciones: ¿Potestad reglada o discrecional?*

Empero, el meollo de la cuestión estriba en la atribución de dar de baja por parte del Secretario de Comercio Interior a aquellas asociaciones de consumidores que no cumplan con los requisitos establecidos en la norma reglamentaria o en la LDC, y que como vimos, ya estaba contenida en la Res. SICyM N° 461/99.

³⁴ Norma a la que se deberán ajustar las asociaciones de consumidores constituidas como asociaciones civiles con personería jurídica, de acuerdo a los Artículos 55, 56 y concordantes de la Ley N° 24.240 para funcionar en el ámbito nacional.

³⁵ Decreto 1798/94, reglamentario de la Ley de Defensa del Consumidor.

³⁶ “...Realizar las acciones vinculadas con la aplicación de la Ley N° 24.240, y las que le encomiende la Dirección Nacional de Comercio Interior...”.

³⁷ Conf. Resolución N° 779/2004.

³⁸ Art. 41 de la Ley 24.240 (modif. por ley 26.361).

En otros términos, cabe preguntarse ¿es una potestad reglada o discrecional? Se enseña por Balbín que las potestades del Ejecutivo son *regladas* “cuando su ejercicio depende de criterios casi automáticos, es decir cuando éste debe, en el marco de un supuesto de hecho determinado, aplicar las consecuencias prefijadas claramente por el orden jurídico³⁹”.

Es decir, si una persona jurídica es aprobada por la autoridad de contralor que le concede la personería diferenciada como asociación civil y además incluye en su estatuto los fines del art. 56 de la LDC, cumpliendo con los demás requisitos exigidos por la reglamentación, la Autoridad de Aplicación no puede denegarle el reconocimiento como asociación habilitada para defender los derechos de los consumidores y usuarios. Estamos en presencia de una potestad reglada de la Administración.

En cambio, la permanencia de la autorización está sujeta además al cumplimiento de otras condiciones especiales (art. 57 *in fine* LDC) como el suministro periódico de información jurídica y contable (Res. 419/99, art. 1 y 5), para lo cual en el supuesto de incumplimiento verificado por la Autoridad de contralor se le reserva al Secretario de Comercio Interior “dar de baja a las asociaciones que correspondan”.

En principio, parecería que también se trata de una potestad reglada ya que deberían darse aquellos supuestos de hecho —¿algunos o todos?— para que se proceda a una baja en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores. Empero, y que ocurriría si se estimara que, por el contrario, se trata de una potestad discrecional de la Administración. Así, la discrecionalidad es definida como “la potestad estatal de elegir entre dos o más soluciones igualmente posibles dentro del ordenamiento jurídico. Cualquiera de ellas es entonces jurídicamente plausible e igualmente razonable⁴⁰”.

Empero, como todo en derecho, las conductas en interferencia intersubjetiva no son tan rígidas, y también una actuación estatal no puede decirse que sea reglada o discrecional *a priori*, salvo honrosas excepciones. En otras palabras, tiene caracteres mixtos, es decir son en parte reglados y en parte discrecionales, y aquí —como ya habrá imaginado el lector— radica el problema.

Como bien sostiene Sesín, lo esencial “no es si el principio general es reglado o discrecional; tampoco la diferencia cuantitativa entre mas áreas. Lo realmente significativo es evitar tanto lo discrecional a ultranza como lo reglado en forma exagerada y ubicar a cada uno donde corresponda⁴¹”.

III.3 *Prospectiva*

Parafraseando a López de Zavalía, diremos que todo texto debe interpretarse dentro de un contexto. Desde el punto de vista técnico, hemos concluido que la modificación persigue armonizar una facultad específica de la autoridad de aplicación

³⁹ BALBÍN, Carlos F., *Tratado de derecho administrativo*, 1ª edición, Buenos Aires, 2011, T. 1, pág. 777, agregándose a continuación: “En decir, en tal caso el operador (Poder Ejecutivo) no puede optar entre dos o más consecuencias legalmente posibles e igualmente válidas en términos de derecho, sino que debe limitarse a aplicar cierto consecuente preciso y determinado”.

⁴⁰ BALBÍN, Carlos F., *Tratado de derecho administrativo*, 1ª edición, Buenos Aires, 2011, T. 1, pág. 776.

⁴¹ SESÍN, Domingo J., *Administración pública, actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, 2ª edición actualizada y ampliada, LexisNEXis-Depalma, Buenos Aires, 2004, pág. 81.

con la nueva composición de la organización administrativa del Poder Ejecutivo Nacional. Circunstancia que, por otro lado, ya había ocurrido por ejemplo con el dictado de la Ley N° 26.361 al efectuar la reforma integral del régimen de la LDC.

Sin embargo, el derecho en tanto ciencia social mantiene relaciones con otras ciencias de igual naturaleza, como la economía y la política, por lo cual vista desde un punto de mira más amplio, no podemos desconocer que se trata de la misma Secretaría que tiene en la actualidad una injerencia superlativa en la vida de nuestra República.

Tampoco podemos excluirnos de aquellas medidas de restricción económica vigentes, por ejemplo en materia de exportaciones o bien para adquirir moneda extranjera⁴², por lo cual podría analizarse la oportunidad, mérito o conveniencia de índole administrativo al sancionar la norma en comentario.

Las normas, como las pasiones, pueden ser buenas o malas en el caso concreto depende como se apliquen o se concreten en la práctica: Ello puede predicarse de la Resolución SCI 47/2012.

IV.- CONCLUSIÓN

Desde el punto de vista técnico jurídico, la Resolución comentada no es más que la adecuación al organigrama vigente del Poder Ejecutivo Nacional, correspondiente a la Autoridad de Aplicación de la LDC.

La atribución de dar de baja a aquellas asociaciones de consumidores que no cumplieran con los requisitos legales (generales y especiales) durante el transcurso de su vida asociativa y aquellas normas específicas en materia consumerista ya estaba contenida en la Resolución 461/99, y que fuera analizada en estas líneas.

No hemos emitido un juicio de valor definitivo en torno a la atribución de baja sobre si se trata de una potestad reglada o discrecional, porque dependerá del estudio del caso concreto. Empero, alertamos que puede ser tachada de inconstitucional⁴³ si la baja es arbitraria o viola derechos fundamentales, de fondo o de forma, de las personas jurídicas habilitadas para controlar a los proveedores de bienes y servicios.

En suma, no debe perderse de vista, que la actuación de las asociaciones de defensa de los consumidores tiene mucha importancia dentro del régimen del consumidor, por lo cual no es menor que se disponga su baja del Registro Nacional porque implica perder legitimación activa para intervenir en la protección de los débiles jurídicos. Como bien sostiene Lorenzetti, estas asociaciones intermedias son el futuro del Derecho del consumidor, porque “pueden plantearse integrar órganos públicos,

⁴² Ver el texto del art. 765 del Proyecto de Código Civil, remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Senado de la Nación, para la unificación de los Códigos Civil y Comercial, que regresa al régimen impuesto por Vélez Sarsfield en materia de obligaciones de dar sumas de dinero que no sean moneda de curso legal, que se consideran como dar cantidades de cosas.

⁴³ Para un estudio similar, remitimos a nuestro trabajo: ARIAS CÁU, Esteban Javier – VERA MOHORADE, Guillermo M., “La potestad reglamentaria y la dudosa constitucionalidad de la Resolución (SCDDC) 53/03”, 17-sep.2010, MJD4890, en el cual concluimos la inconstitucionalidad de la norma en estudio con el siguiente argumento: “En efecto, el motivo sustancial radica en que la reglamentación de las leyes es una potestad propia y exclusiva del Poder Ejecutivo de la Nación y que no puede delegarse. La resolución en crisis además fue emitida con un contenido sustancial, más propio de un decreto reglamentario de los arts. 37 y 38 de la LDC que de un acto administrativo dentro del ámbito propio y específico de un Ministerio o Secretaría”.

promover acciones colectivas, celebrar contratos colectivos, todo lo cual ayuda a reformular el diseño general de una sociedad, haciéndola más justa⁴⁴.

⁴⁴ LORENZETTI, Ricardo L., *Consumidores, 2ª ed. actualizada*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2009, pág. 79,