



**Legislación y
para la salvaguarda de
Derechos del**

-2010-

Leticia Correa CI:4.596.894-2

Fabiana Rosano CI: 3.938.255-6

Virginia Rodriguez CI: 3.799.616-3

TUTOR: Dr. Siegbert

Rinne

Trabajo Monográfico presentado ante la Facultad de Ciencias
Económicas y de Administración de la Universidad de la República para la
obtención de los títulos de Cr. Público- Plan 1990

Agradecimientos.

Este trabajo de investigación monográfico no hubiera sido posible sin el asesoramiento de nuestro tutor, el Dr. Siegbert Rippe, quien nos brindó su apoyo y colaboración, desde la aceptación del tema, hasta la culminación del mismo.

De la misma manera queremos agradecer a la Esc. Ana María Sánchez – Directora del Área de Defensa del Consumidor -, a la Dra. Dora Szafir – Juez letrado del juzgado civil N° 12, especialista en la materia -, a Mabel Lorenzo – Representante de la Liga de Amas de Casa de Consumidores y Usuarios -, a la Dra. Daniela Dreyer – Abogada de Movistar Uruguay -, a Ermita Pino – Asistente SAC Unilever, puesto que nos brindaron sus conocimientos y experiencias, enriqueciendo nuestro trabajo.

Finalmente agradecemos a nuestras familias el apoyo incondicional durante toda nuestra carrera.

ABSTRACT

El presente trabajo de investigación monográfico pretende mostrar cuál es el estado del arte sobre los derechos del consumidor en tanto agente económico así como el marco teórico que justifica la defensa de los mismos mediante la intervención de un tercero, el Estado.

Adicionalmente se introduce el análisis de un tema que representa un desafío en la salvaguarda de los derechos del consumidor: la necesidad de coordinación internacional en la normativa.

Capítulo I: Marco Teórico e introductorio en el cual se desarrollan los conceptos fundamentales del análisis económico del derecho, consideraciones económicas a propósito de las normas de defensa del consumidor, orígenes y evolución del derecho de consumo.

Capítulo II: Estudio comparado de las leyes de defensa del consumidor de Uruguay (Ley 17.250), Argentina (Ley 24.240 actualizada por la Ley 26.361), Brasil (Código de Defensa del Consumidor – Ley 8.078) y España (Ley 26/1984).

Capítulo III: Análisis de la necesidad, en un contexto de integración regional, de la armonización de las legislaciones en pro del fortalecimiento del proceso. La temática se desarrollará a nivel del MERCOSUR y Unión Europea.

Capítulo IV: Conclusiones.

Capítulo V: Anexos: transcripción de entrevistas y consulta y resultados sobre los derechos del consumidor en la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La elección del tema de análisis fue motivada por la percepción de la falta de conocimiento que sobre el mismo tiene la sociedad uruguaya.

A su vez, el interés que significa para las autoras, que se profundice el desarrollo de la temática en los planes de estudio de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, ya que consideran que la misma tiene un enfoque interdisciplinario en la medida de que su campo de estudio no es exclusivo de las ciencias jurídicas, enfoque que permitiría potenciar los avances en la materia, tanto a nivel nacional como de la región.

El trabajo se organizará de la siguiente manera: una primera parte, donde se efectúa un análisis del vínculo entre el Derecho y la Economía, como disciplinas estrechamente relacionadas, así como el establecimiento del marco teórico donde se definen los principales conceptos y teorías que guiarán el trabajo.

En el segundo capítulo, se expondrá cuál es el estado del arte a nivel nacional, estableciendo las manifestaciones del Estado en pro de la protección del consumidor; manifestaciones que se abordarán desde el establecimiento de un marco legal como de la estructuración de un ámbito para la aplicación de la normativa. El análisis se llevará a cabo en forma comparada con la legislación argentina, brasilera y española.

En el tercer capítulo, se analizará, en base a las observaciones resultantes del estudio comparado de las legislaciones y del trabajo empírico realizado a través de las entrevistas a idóneos en el tema, el impacto que representa el surgimiento de los denominados “mega mercados”, producto de los procesos de integración, y la necesidad de una coordinación internacional en la materia, en un mundo globalizado.

En el capítulo IV, realizaremos la síntesis de los hallazgos producto de nuestro trabajo de investigación monográfico, vinculando todos los temas abordados.

Finalmente, en el capítulo V, se incorporan como anexos, la transcripción de las entrevistas realizadas y consulta y resultados sobre los derechos del consumidor en la Unión Europea.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO E INTRODUCTORIO

1.1 Análisis Económico del Derecho.

Históricamente, ambas disciplinas, la económica y la jurídica, han compartido parámetros conceptuales que les han brindado un marco de interdisciplinariedad al desarrollo de estas ciencias, convertidas ya en paradigmas indispensables para el manejo político y administrativo del Estado.

El Derecho¹ se puede definir como aquel que refiere al orden normativo e institucional de la conducta humana en sociedad, inspirado en postulados de justicia, cuya base son las relaciones sociales existentes que determinan su contenido y carácter. En otras palabras, es el conjunto de normas que regulan la convivencia social y permiten resolver los conflictos interpersonales.

Una posible definición de la Economía como ciencia, es aquella que tiene como objeto de estudio, la forma en que las sociedades asignan recursos escasos a la satisfacción de necesidades o fines múltiples, o sea, estudiar el modo en que deciden qué bienes y

¹ Germán Urzúa Valenzuela, 1991, “Manual del Derecho Constitucional”, Capítulo 1, página 7, Editorial Jurídica de Chile

servicio producir, cómo producirlos y para quién producirlos, utilizando recursos limitados.

Tal como lo describe Macario Schettino², hay dos posibles enfoques del objeto de estudio de ésta: el de la economía positiva y el de la economía normativa. El primero busca explicar la realidad “tal cual es”, el segundo pretende elaborar prescripciones basándose en la economía positiva y en juicios de valor, ocupándose del “deber ser”. Mientras la economía positiva elabora teorías que intentan explicar porqué se producen ciertos fenómenos en la vida económica, la economía normativa brinda pautas para juzgar la conveniencia e inconveniencia de medidas de política destinadas a modificar el funcionamiento de la economía. Otra división en el campo de la ciencia económica se relaciona con las unidades básicas de estudio. La microeconomía tiene por objeto la conducta de los agentes económicos individuales (consumidores, productores). La macroeconomía, en cambio, estudia el comportamiento de los grandes agregados económicos.

Desde el nacimiento de la Economía como una ciencia autónoma con la publicación del libro “La riqueza de las Naciones” de Adam Smith, mucho se ha discutido sobre el vínculo de la misma con el Derecho, ya sea desde una óptica de total preponderancia de la primera sobre la última, hasta el moderno Análisis Económico del Derecho.

El surgimiento de este, se encuadra, dentro del llamado “imperialismo de la ciencia económica”³, como en el amplio proceso de hibridación de las ciencias sociales experimentado en las últimas tres décadas. El proceso al que acaba de aludirse se apoya en las siguientes causas:

- Un punto de partida común de las ciencias sociales, en cuanto a la necesidad de fragmentar al individuo en ámbitos a fin de hacerlo comprensible.
- La común pretensión de esas ciencias, de explicar al individuo mediante la asignación de un sentido a sus conductas.
- La formulación de un conjunto reducido de supuestos a fin de asignarle sentido a un universo muy extenso de comportamientos.

² Macario Schettino, 2002, “Introducción a la Economía para no Economistas”, Capítulo 1, página 6, Pearson Educación.

³ Jesús Antonio Bejarano, Cuadernos de Economía, 2006, página 156, Universidad Nacional de Colombia – Departamento de Economía, Números 40-43.

- La progresiva formalización de los supuestos y de los medios para comprender los mismos.
- La fortaleza de esas disciplinas para la predicción de las posibles conductas y los efectos de estas.

El análisis económico del derecho, se define como una rama de la ciencia económica casi completamente incluida dentro del campo de la microeconomía. Su objetivo es analizar y evaluar el papel de las normas jurídicas dentro del funcionamiento de los mercados, a través del estudio de su impacto sobre el comportamiento de los agentes económicos y su repercusión en las cantidades y los precios. Al igual que la economía como un todo, el análisis económico del derecho tiene un enfoque positivo y un enfoque normativo. El análisis positivo, busca explicar el efecto de las normas jurídicas sobre los distintos mercados y en ciertas circunstancias produce además teorías que pretenden encontrar causas económicas en la adopción de ciertas normas por parte de las distintas sociedades. El análisis normativo, en cambio, sirve para brindar prescripciones respecto de cuáles normas jurídicas son más adecuadas en una situación o en otra, según cuál sea el objetivo buscado por el legislador. Cualquier norma que afecte de algún modo los costos o beneficios - objetivos o subjetivos, ciertos o contingentes - de un grupo importante de personas, es susceptible de ser analizada desde un punto de vista económico - tanto positivo como normativo - , y puede ser parte del objeto de estudio del análisis económico del derecho.

Desde el punto de vista del análisis económico, el papel principal de las normas jurídicas en una sociedad, es probablemente el de definir el sistema económico que dicha sociedad va a adoptar. Los sistemas económicos son los distintos modos en los cuales se organiza una economía, en especial en lo que se refiere al papel del estado y al de los agentes privados en las distintas actividades y decisiones económicas.

Así, el sistema capitalista puro, implica que la propiedad de los medios de producción es privada y el mecanismo para asignar los recursos es el mercado. Por el contrario, el socialismo puro, es un sistema en el cual la propiedad de los medios de producción es estatal y los recursos se asignan a través de una planificación centralizada. El socialismo puro y el capitalismo puro son, en cierto sentido, formas extremas de organización económica en lo que a participación del estado y de los agentes privados se refiere.

La gran mayoría de los sistemas económicos que funcionan en la realidad, son mezclas más o menos heterogéneas que combinan elementos de los distintos casos teóricos mencionados, y en los cuales coexisten la propiedad privada, la propiedad estatal, el mercado y la planificación centralizada. En general, las economías mixtas más cercanas al sistema capitalista, tienen un sistema jurídico que presupone que la mayor parte de las actividades económicas, son llevadas a cabo por entidades privadas y canalizadas a través de mercados. Para asegurar el funcionamiento de esos mercados y resolver posibles conflictos que se producen en los mismos, el estado provee de normas y de instituciones que fijan una serie de criterios generales de aplicación y de interpretación.

1.2 Consideraciones económicas a propósito de las normas de defensa del consumidor.

De acuerdo con la teoría económica convencional, sólo en los mercados perfectamente competitivos el precio es fijado exclusivamente por la ley de la oferta y es aplicable el principio de “Soberanía del Consumidor”⁴, según el cual, el mismo no sólo no era acechado por peligro alguno, sino que, por el contrario, se convertía en elemento básico, limitación y punto de referencia obligado del empresario, que debía adecuar sus producciones a los deseos de aquél.

No obstante, el [mercado de competencia perfecta](#) tiene una serie de características que limitan su existencia en la realidad de dicho mercado:

- Gran número de compradores y vendedores: se presenta una cantidad de agentes económicos lo suficientemente grande para impedir que los compradores o vendedores individuales o los pequeños grupos de los mismos, influyan en el precio de mercado.
- Producto homogéneo: las empresas están vendiendo bienes estandarizados e idénticos.
- Información perfecta: los productores y consumidores no necesitan la publicidad ni se dejan engañar por ella.

⁴ Michel Common y Sigrid Stragl, 2008, “Introducción a la Economía Ecológica”, Capítulo 9, página 324, Editorial Reverté.

- Empresas y consumidores son tomadores de precios: es decir, una empresa (o consumidor) individual no puede influir sobre el precio de un bien o servicio, y no puede decidir el precio al cual vender su producción, sino que éste es fijado por la oferta y la demanda de mercado
- Divisibilidad del producto: este debe ser tal que se pueda comprar o alquilar en cantidades pequeñas.
- No hay barreras de entrada y salida: las empresas ingresan y salen fácilmente de la industria.

Tal como se establece en el libro “Economía Pública”, la mayoría de los mercados presenta algún tipo de imperfección⁵.

En el caso de los mercados imperfectos, Alfonso Miranda y Juan David Gutiérrez, realizan la siguiente clasificación⁶:

- El monopolio: situación de mercado en el que existe un solo ofertante. El monopolista, así, tiene un dominio absoluto del mercado, por lo que puede imponer el precio y las condiciones del mismo. El producto es homogéneo, pero las barreras de entrada son tan grandes que impiden que haya auténtica competencia.
- El oligopolio: Se trata de un mercado de competencia imperfecta en el que existe un número limitado de ofertantes, aunque sin llegar a ningún tipo de acuerdo entre ellos. El producto es homogéneo, ya que los que venden las diferentes empresas son iguales o sustitutivos, y existen barreras de entrada en el mercado, aunque no tan insuperables como en el caso del monopolio.

⁵ Emilio Albi – José Manuel González – Ignacio Zubir, 2009, “Economía Pública”, Capítulo 3, página 66, Editorial Ariel.

⁶ Alfonso Miranda Londoño – Juan David Gutierrez Rodriguez, 2006, “Fundamentos económicos del derecho de la competencia: los beneficios del monopolio vs los beneficios de la competencia”, página 348.

- La competencia monopolística: es un tipo de competencia en la que existe una cantidad significativa de productores actuando en el mercado sin que exista un control dominante por parte de ninguno de estos en particular. La cuestión clave en este caso es que se presenta una diferenciación del producto, mercancía no homogénea; es decir, un producto en particular, dependiendo del productor, puede tener variaciones que le permitan ser, en algún aspecto, diferente a los demás productos similares hechos por otras empresas. La competencia, entonces, no se dará por precios sino, por ejemplo, por la calidad del producto, el servicio durante la venta o post venta, la ubicación y el acceso al producto, la publicidad y el empaque, etc.
- El monopsonio: situación de fallo de mercado que aparece cuando en un mercado existe un único consumidor, en lugar de varios. Éste, al ser único, tiene un control especial sobre el precio de los productos, pues los productores tienen que adaptarse de alguna forma a las exigencias del comprador en materia de precio y cantidad. Esto le permite al consumidor obtener los productos a un precio menor al que tendría que comprarlo si estuviera en un mercado competitivo.

Una de las limitaciones del modelo de mercado de competencia perfecta, es la necesidad de la existencia de información perfecta, que es muy difícil que exista, ya que no se suele tener toda la información sobre un producto determinado, especialmente si esto deber realizarse sin costos ni esfuerzos para los diferentes agentes que intervienen en el mercado. De ahí que ninguno de estos diferentes modelos posea la información perfecta como característica.

Refiriéndonos al ensayo de Jesús Ruiz-Huerta Carbonell ⁷, estableciendo que frente a los modelos abstractos tradicionales fundamentados en una idea primitiva de la competencia, hoy se admite unánimemente como línea de interpretación más adecuada, el análisis de los modelos de concentración industrial que ponen el acento en los siguientes factores:

- La presencia dominante de oligopolios en la gran mayoría de los sectores productivos

⁷ Jesús Ruiz-Huerta Carbonell - Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública, “Consideraciones económicas a propósito de las normas de defensa del consumidor”. Especial referencia al problema de la unidad de mercado, página 52.

- El escaso papel desempeñado por los consumidores.
- La fijación de precios a través de fórmulas de margen («mark up»).
- La presencia de una competencia intensa (rivalidad) en aspectos no directamente relacionados con los precios (planificación de ventas, diferenciación de productos, publicidad, etc.).

Es precisamente a partir de este esquema, cuando cobra todo su valor el deterioro de las condiciones del consumidor y la exigencia de su defensa, que debe ser interpretada pues desde una óptica interdisciplinaria. El crecimiento económico y el paralelo progreso sociocultural implican una diversificación cualitativa de la demanda y una continua generación de nuevas necesidades. La “toma de conciencia” de los consumidores, la creación de sus asociaciones y la creación de normativa para su defensa; no sólo tiene que ver con los factores positivos antes apuntados, sino además o quizás como elemento decisivo, con el intenso proceso de concentración económica y de control de los mercados.

Son los presupuestos sobre los que se sustenta el Derecho del Consumidor básicamente dos:

- Conflicto de intereses: Para el consumidor, al contrario de lo que representa para el empresario, lo decisivo no es la posibilidad de utilizar el valor de uso de la mercancía como posterior valor de cambio, sino aquel primer carácter como tal. Los intereses económicos en un estadio tal del proceso de circulación de las mercancías son precisamente otros muy distintos de los que actúan en los niveles superiores del intercambio. Por esta razón, no es descabellado partir de la base de que los intereses de la parte oferente y de los consumidores, deben necesariamente entrar en conflicto. Para el comprador, el consumo individual representa un modo particular de reproducción de sus necesidades materiales o intelectuales, mientras que para el oferente del producto - empresas de producción, de comercialización o de servicios - se trata únicamente de la utilización de valores de cambio, para alcanzar el resultado de una maximización de sus ganancias.
- Debilidad estructural del consumidor: el modelo de competencia perfecta dista de verificarse en la realidad. Es así que se justifica la necesidad de tutela del

mismo, por detentar éste una posición de debilidad estructural. Es decir, no meramente coyuntural o circunstancial. En este sentido, el Derecho del Consumidor es un Derecho “regulador” que tiene por cometido intervenir deliberadamente en la economía a los efectos de corregir algunas de sus “fallas”.

1.3 Derecho del consumidor

1.3.1 La figura del Consumidor

Podemos aproximarnos a una definición del mismo diciendo que: es una persona, que por medio de una evaluación y selección, compra bienes y utiliza servicios, con el objetivo de satisfacer sus deseos y necesidades, basándose tanto en procesos mentales como emocionales.

Según el libro “*Comportamiento del consumidor*”, de Alejandro Mollá Descals⁸, el concepto “consumidor” puede comprender desde un niño de siete años hasta un adulto de 70. Dicho autor distingue los siguientes aspectos del “acto de consumir”:

- *El comportamiento del consumidor es un proceso que incluye numerosas actividades:*
 1. La pre compra: el consumidor detecta su propia necesidad y se informa para lograr su satisfacción.
 2. La compra.
 3. La post compra: experimenta la sensación de satisfacción o de insatisfacción.
- *El comportamiento del consumidor es una conducta motivada*

La motivación del consumidor es el disparador de la decisión de compra. Desde una publicidad en cualquier medio o, un estímulo personal de satisfacer alguna necesidad.

- *El comportamiento del consumidor pone en funcionamiento el sistema psicológico del individuo*

⁸ Alejandro Mollá Descals. 2006, “Comportamiento del consumidor”, Capítulo 1, página 18 a 20, Editorial UOC.

En el proceso de decisión de consumo, la persona pone en funcionamiento el sistema psicológico: cognitivo, afectivo y conductual, donde en muchos casos la imagen que las organizaciones brindan al mercado sobre productos o servicios son factores influyentes hacia la decisión del individuo.

Hace ya algunos años el mundo experimenta un cambio en lo que refiere a los gustos y preferencias; masificación de los medios de comunicación lo cual aumentan la velocidad en que la información es compartida. Esto ha influido directamente en el mercado y en los actores que se relacionan en este escenario, modificando la forma de comerciar y con ello a los consumidores.

Dado este fenómeno, donde vemos un pasaje de economías nacionales a mercados globales, analizando el cambio que la mayoría de las empresas mundiales están atravesando en este último siglo, podemos afirmar que el consumidor esta dentro del contexto de la *globalización*.

Cuando nos referimos al proceso donde las economías mundiales se transforman en conjuntos de mercados nacionales y regionales no considerando límites territoriales, podemos decir que estamos frente al fenómeno de la globalización.

Uno de los pilares fundamentales que ayudaron al avance del cambio, fue la evolución de la tecnología, la cual se manifiesta con mayor importancia por medio de una red informática mundial descentralizada, llamada Internet.

Como consecuencia del avance económico, las empresas empiezan a ver nuevas oportunidades a través de este medio, la web, pasando de un intercambio o contacto físico directo con el cliente a intercambiar los bienes y servicios por vía electrónica.

Para ejemplificar los tipos de comercio electrónico, tal cual lo establece Juan Carlos Burruezo García en su libro “Gestión moderna del comercio minorista”⁹, podemos ver en el tipo B2B (Business to business), aquellas empresas que realizan los pedidos a sus proveedores por medio de la web; el tipo B2C (Business to consumer), los consumidores satisfacen las necesidades buscando los productos o servicios en la web; y por último el tipo B2A (Business to administration), donde el ejemplo más

⁹ Juan Carlos Burruezo García. 2003, “La gestión moderna del comercio minorista: El enfoque práctico de las tiendas de éxito”, Capítulo 3, Página 71, Editorial ESIC.

representativo en nuestro país serían los trámites que realizan las empresas en la página de la DGI.

Como todo nuevo cambio en un sistema económico existente, Burruezo¹⁰ en su libro, establece algunas ventajas y desventajas las cuales enmarcan las decisiones de los consumidores a la hora de recurrir a este medio para comprar.

El principal aspectos positivos de esta modalidad es:

- Cuando una empresa utiliza Internet para llegar a sus clientes, salva los límites geográficos, pudiendo llegar a cualquier parte del mundo, a cualquier consumidor, en cualquier momento; desempeñando un papel clave en el desarrollo del mercado interno, en los procesos de integración regional. Esto implica un contacto más directo del consumidor con el fabricante, evitando intermediarios y teniendo acceso a una amplia gama de productos y/o servicios que con el comercio tradicional eran impensables.

Al mismo tiempo, se destacan algunas desventajas o al menos aspectos que significan nuevos desafíos, tanto para las ciencias económicas, jurídicas, de la administración y de la tecnología:

- El manejo de información en un ámbito virtual ha determinado que se deba repensar el concepto de “confidencialidad de la información”, siendo esta una de las principales preocupaciones al optar por la web para comerciar. Esto lleva a que existan fuertes normativas al respecto, realizando una correcta diferenciación entre el derecho de la intimidad por un lado y el uso de datos personales con fines comerciales.
- En la compra tradicional, el consumidor tiene la opción de ver personalmente el producto, tocarlo, preguntar, en la compra por medio de la web no lo tiene. Inmerso en este contexto, el consumidor comienza a dudar a la hora de la compra por Internet preguntándose: ¿el vendedor con el que me estoy contactando, es fiable?, ¿qué garantía tendré de que el producto me lo venda en

¹⁰ Juan Carlos Burruezo García. 2003, “La gestión moderna del comercio minorista: El enfoque práctico de las tiendas de éxito”, Capítulo 3, Página 72 en adelante, Editorial ESIC.

buenas condiciones?, ¿lo podré devolver si no me gusta?, ¿cuál será la documentación que acredite esta transacción?.

El Web market actualmente está muy lejos de ser el escenario esperado por proveedores y consumidores. Se vuelve imperiosa, entre otras cosas, la existencia de un marco legal el cuál contemple soluciones prácticas de protección a los consumidores que se vislumbra como, incluso en este escenario, la parte débil de la “relación de consumo”.

1.3.2 Origen del movimiento de defensa del consumidor.

1.3.2.1 Orígenes

“El ritmo de la tecnología –que por ejemplo afecta a los alimentos que consumimos, a los medicamentos que tomamos y a muchos de los aparatos que utilizamos en nuestras casas-, ha aumentado tanto las dificultades del consumidor como sus opciones y ha hecho que muchas de las antiguas leyes y normativas se queden obsoletas y sea necesaria la elaboración de otras nuevas. El típico supermercado de antes de la Segunda Guerra Mundial tenía alrededor de 1.500 artículos alimenticios, distintos - una cifra impresionante en cualquier caso- sin embargo, en la actualidad tienen más de 6.000. El noventa por ciento de las recetas que se prescriben hoy, son de fármacos que hace 20 años no se conocían. Muchos de los nuevos productos que se utilizan a diario en el hogar son muy complicados; exigen que las amas de casa, sean electricistas, mecánicos, químicos, toxicólogos, dietistas y matemáticos y sin embargo es raro el caso en el que se brinda la información necesaria para poder llevar a cabo esas tareas de manera competente.”¹¹

Lo anteriormente transcripto corresponde al discurso que el 15 de marzo de 1962 dio al Congreso de los Estados Unidos de América, John Fitzgerald Kennedy, quién fuera presidente de dicha nación en aquel momento.

¹¹ John Fitzgerald Kennedy, Discurso del 15 de marzo de 1962, al congreso de los Estados Unidos de América.

Por los hechos antes descritos, es que surge el movimiento de asociaciones de protección a los derechos del consumidor en los Estados Unidos de América, con la creación de la organización denominada Unión de Consumidores, en 1928.

Posteriormente en 1942, se crea el Consejo Danés del Consumidor en Dinamarca. A partir de 1960, esta tendencia comienza a propagarse por el continente europeo, conformándose así, en Francia, el Instituto Nacional del Consumo. Desde ese entonces, queda instituida la fecha del 15 de marzo, como el Día Internacional del Consumidor.

Por definición, consumidores somos todos. El de los consumidores es el grupo más grande del sistema económico, se ve afectado por casi todas las decisiones económicas, tanto públicas como privadas y a su vez también influye en la toma de las mismas. Los consumidores representan dos tercios del gasto económico; sin embargo, es el único agente económico que no está organizado de manera eficaz y cuyas opiniones a menudo no se toman en cuenta.

1.3.2.2 Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor o usuario.

La Organización de las Naciones Unidas fue fundada el 24 de octubre de 1945, por 51 países miembros que firmaron la Carta de las Naciones Unidas, en la segunda Guerra Mundial y se convirtió en sucesora legal de la Sociedad de Naciones en 1946, siendo una organización de Estados soberanos, afiliados voluntariamente para colaborar en pro de la paz mundial, promover la amistad entre todas las naciones y apoyar el progreso económico y social. Esta Organización es un foro o lugar de reunión que prácticamente incluye a todas las naciones del mundo y proporciona el mecanismo que ayuda a encontrar soluciones a las controversias o problemas entre países y adoptar medidas en relación con casi todas las cuestiones que interesan a la humanidad.

“En los países en desarrollo, en donde la economía de mercado no está aún consolidada, las políticas de regulación y de protección al consumidor son aún débiles, lo que hace que los consumidores estén en una situación de mayor vulnerabilidad - la comercialización global de los productos genera barreras lingüísticas, el acceso a la compensación por la vía del sistema legal es caro y puede ser engorroso, etc. - , por lo que es necesario formular una serie de estrategias legales y educativas para dar mayor protección a los consumidores y hacer que los mercados sean más transparentes y equitativos.”¹²

¹² Jorge García Lanquetin, www.goesjuridica.com., consultada el 10.06.2010.

Los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas reunidos en Asamblea General, promulgan por medio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales la resolución 39/248 del 9 de abril de 1985, que contiene las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, la cual es ampliada en 1999.

Estas directrices para la protección a los derechos del consumidor, son recomendaciones para que los gobiernos de los países en vías de desarrollo, cuenten con una orientación o una guía que les marque el rumbo hacia dónde dirigir sus esfuerzos, para formular o mantener una política de protección a los derechos del consumidor y así amparar efectivamente a sus habitantes, garantizándoles la vida, salud y sus legítimos intereses económicos, en la adquisición de bienes o servicios que satisfagan sus necesidades, ya que existe un desequilibrio entre el consumidor y el proveedor, en cuanto a la capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación que afrontan en las relaciones de consumo.

De igual manera, las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor pretenden los siguientes objetivos:

- a) Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidor y usuario.
- b) Facilitar las modalidades de producción y distribución de bienes y servicios.
- c) Instar a los proveedores que se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución al consumidor y usuario, a que adopten estrictas normas éticas de conducta.
- d) Ayudar a los países a disminuir y detener las prácticas comerciales abusivas de todos los proveedores, a nivel nacional e internacional.
- e) Facilitar la creación de asociaciones independientes de defensa a sus derechos.
- f) Fomentar la cooperación internacional en la esfera de protección a sus derechos.
- g) Promover el establecimiento en el mercado de condiciones que den al consumidor y usuario una mayor selección de bienes y servicios a precios más accesibles y bajos.
- h) Impulsar un consumo de bienes y servicios sostenibles o amigables con el ambiente.

Asimismo, las necesidades legítimas del consumidor en las relaciones de consumo, que las directrices procuran atender son las siguientes:

- a) La protección del consumidor frente a los riesgos para su salud y su seguridad.
- b) La promoción y protección de los intereses económicos.
- c) El acceso a una información adecuada, que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual.
- d) La educación del consumidor, incluida la educación sobre la repercusión ambiental, social y económica que tienen sus relaciones de consumo.
- e) La posibilidad de compensación efectiva al consumidor por la violación a sus derechos como tal.
- f) La libertad de constituir asociaciones, grupos u otras organizaciones pertinentes de defensa a los derechos del consumidor, así como la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten.
- g) La promoción de modalidades sostenibles de consumo ya que las formas de producción y consumo insostenibles, particularmente en los países industriales, son la causa principal de que siga degradándose el medio ambiente mundial.¹³

Finalmente, queremos destacar que el mejor defensor de los derechos del consumidor, es él mismo, tal responsabilidad la comparte con las organizaciones o asociaciones de consumidores, ya que sus modalidades de consumo influyen en las decisiones de los proveedores.

¹³ Resumen extraído de la resolución 39/248 del 09 de abril de 1985, emitida por el Departamento de asuntos económicos y sociales de la O.N.U, ampliada en 1999.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS COMPARADO DE LA NORMATIVA VIGENTE EN URUGUAY, ARGENTINA, BRASIL Y ESPAÑA.

2.1 Introducción

A través del análisis comparativo de la normativa existente, se pretende obtener un panorama de cuál es la situación de los derechos del consumidor y cuáles son los mecanismos de defensa a los que el mismo puede apelar, a partir de lo cual se busca plasmar la relevancia que reviste el tema, en el marco del avance en las relaciones consumidor – proveedor.

En los últimos años, como lo establece Liliana Manzano Chávez, en su artículo “Análisis y propuestas – Consumidores y Ciudadanos”¹⁴, se ha visto incrementada notoriamente la necesidad de atender los problemas y las demandas de las personas, físicas o jurídicas, que participan en calidad de consumidores y usuarios finales de bienes y servicios.

Definiremos al consumo, como el uso, adquisición o disfrute de bienes o servicios para la satisfacción directa de una necesidad humana (tanto de personas físicas o jurídicas), a diferencia del proceso productivo, en el que se utiliza también, bienes o servicios para la obtención de nuevos bienes o servicios.

El consumo es una fuente de bienestar, en la medida de que, por medio del mismo, se satisfacen distintas necesidades, como ser: alimento, vestimenta, cultura, entre otros. Pero además, como consecuencia de la masificación de los medios de comunicación y del cada vez más generalizado y fácil acceso a la información y a la tecnología, el mismo se ha convertido no sólo ya en fuente sino también en origen de nuevas necesidades a ser satisfechas.

Cabe destacar el hecho de que desde los años '60, se ha desarrollado con fuerza en la agenda pública de los EE.UU y otros países desarrollados, y en forma más reciente en América Latina, la promoción y defensa de los derechos del consumidor. Relativo a esto, actualmente la defensa de los consumidores es un tema de equidad y de equilibrio en las relaciones de consumo, propiciando el ejercicio de la ciudadanía y de la democracia.

¹⁴ Liliana Manzano Chávez, 2008, “Análisis y propuestas – Consumidores y ciudadanos”. Defensa del consumidor: Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, www.fes.cl, consultado el 20.06.2010.

Las legislaciones existentes, nacionales e internacionales, de protección a los consumidores, tienen como objetivo principal la salvaguarda de los mismos, frente a eventuales daños o perjuicios, los cuales pueden ser tanto de carácter físico - daños a la salud de los consumidores -como económicos.

Como se establece en las “Directrices Para la Protección del Consumidor” (Naciones Unidas, 1985), los consumidores con frecuencia se enfrentan a situaciones de notorio desequilibrio en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación frente a los proveedores de bienes y servicios, y al mercado en sentido amplio. Es por este motivo, que reviste fundamental importancia que los gobiernos de los distintos países, desarrollen políticas y organismos que tengan por objeto la protección al consumidor, a los efectos de garantizar las necesidades básicas de los mismos.

En el cono sur de la región, Brasil es el precursor en la instalación de la temática relativa al consumidor en la agenda pública, en la medida de que fue el primer país en crear normas e instituciones vinculadas a la defensa de sus derechos.

A inicios de los años 70, movimientos espontáneos de la ciudadanía, empezaron a ejercer presión por el reconocimiento de sus derechos como consumidores, demanda que se justificó por las importantes desigualdades económicas existentes en el país. En este contexto, surgen importantes organizaciones del consumidor, como ser el Consejo de Defensa del Consumidor en Río de Janeiro - 1974 - y la Asociación de Protección del Consumidor en Porto Alegre – 1976 -. En forma adicional, se crea la primera institución pública de defensa del consumidor en el país, el Sistema Estadual de Protección del Consumidor de Sao Paulo o PROCONS – 1976 -.¹⁵

La aprobación de la norma constitucional de 1988, fue la fuente actual del Código de Defensa del Consumidor de dicho país, ya que en su artículo 5 dispone que “el Estado promoverá por vía legislativa la defensa de los consumidores”, estableciendo en sus disposiciones transitorias, que el Congreso Nacional, luego de promulgada la Constitución, elaborará un Código de Defensa del Consumidor.¹⁶

¹⁵ Liliana Manzano Chávez, 2008, “Análisis y propuestas – Consumidores y ciudadanos”. Defensa del consumidor: Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, www.fes.cl, consultado el 20.06.2010.

¹⁶ Dora Szafir, 1998, “El Consumidor en el derecho comunitario”; Proyecto de protocolo de defensa del consumidor del MERCOSUR, Capítulo 3, página 43, editorial F.C.U.

En lo que respecta a Argentina, la instalación de la temática relativa a la protección del consumidor se realizó de forma tardía, más lenta y surgió como parte de los procesos de reforma del Estado, y de transformaciones económicas - liberalización comercial, privatizaciones - y no por iniciativa de la ciudadanía. Es importante destacar el hecho de que existe una diferencia fundamental entre ambos: en la medida de que en Brasil, en forma anterior a la promulgación del Código de Defensa del Consumidor en 1990, se habían establecido normas - años '70 - e instituciones públicas en la materia - años '80 -, en el caso de Argentina, todos los intentos por legislar no habían tenido éxito, y hasta la década del 90, no existía institucionalidad competente. Recién en el año 1993, se aprobó la legislación del consumidor en Argentina – ley 24.240 del 13 de octubre de 1993 -, y a raíz de ella se crearon instituciones, como la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y los Tribunales Arbitrales.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, en Argentina existen antecedentes de un intento previo por parte del Estado por instaurar institucionalidad de Protección al Consumidor - en 1964 se otorga a la Dirección de Abastecimiento la realización de estudios de mercado en defensa del consumidor-. Este proceso va adquiriendo importancia por la presión ejercida por parte de los movimientos ciudadanos, constituidos en contraposición a las empresas, que comenzaron a administrar los servicios privatizados.

Un aspecto común en los casos de Brasil y Argentina, es el hecho de que en ambos países, el enfrentamiento de la crisis inflacionaria de los años 80, ejerció influencia en la manera en que se fue conceptualizando el tema, desde una perspectiva asociada a la problemática del alza de precios.

En el caso de Uruguay, la defensa de los derechos de los consumidores, se materializó por medio de la ley 17.250, promulgada el 11 de agosto del 2000, tras largos procesos de debate parlamentario, sin perjuicio de que a inicios de la década del 90', ya se habían creado instituciones vinculadas a la materia - primero fue la Dirección de Defensa del Consumidor, y luego el Área de Defensa del Consumidor – ADECO -.

En el ámbito de la comunidad europea, cabe hablar de la protección de los consumidores, al menos desde 1975, cuando el Consejo aprobó un programa preliminar sobre esta materia. Será, sin embargo, a partir de 1987, con el Acta Única Europea, y ya más claramente con los tratados de Maastricht y Ámsterdam, cuando quedará

establecida con claridad una base jurídica para la política de protección a los consumidores.

En el caso particular de España, hasta la promulgación de la Constitución de 1978, no existía en el ordenamiento jurídico disposición legal alguna que, se pronunciara a favor de los consumidores como grupo o categoría de ciudadanos. Así pues, el artículo 51 de la Constitución, establece que el poder público deberá garantizar:

- La defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
- Garantizar la información y la educación de los consumidores y usuarios,
- Regulación del comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales.

A continuación detallamos sucintamente, las áreas que serán abordadas en el presente capítulo:

- Jerarquía Legal.
- Definición de Consumidor.
- Definición de Proveedor.
- Derechos Básicos del Consumidor.
- Relación de Consumo.
- Oferta.
- Publicidad
- Sanciones y Organizaciones Administrativas.

El análisis de cada una de las temáticas expuestas, se llevará a cabo por medio del estudio de la normativa vigente en cada uno de los países objeto de nuestro análisis (Uruguay, Argentina, Brasil y España)¹⁷.

¹⁷ Entendemos por normativa vigente, a toda aquella que figura en las páginas de los Organismos Oficiales, a la fecha de realizadas nuestras consultas.

2.2 Jerarquía legal

La primera diferencia que hemos encontrado en la legislación de los cuatro países considerados, es la jerarquía que se le otorga a la normativa que rige los derechos de los consumidores.

En el caso de Uruguay, no existe una norma de rango constitucional que establezca la tutela de los consumidores. A pesar de ello, como lo afirma la Dra. Dora Szafir, en su libro “Consumidores – Análisis exegético de la ley 17.250”¹⁸ el artículo 1 de esta ley, establece su carácter de orden público, lo que implica que todo lo previsto en ella debe ser respetado, aún por encima de lo pactado. La autonomía de la voluntad, principio rector del código civil, ya no satisface las necesidades de equilibrio en las relaciones de consumo.

En el caso de Argentina, se destaca el hecho de que en la reforma constitucional de 1994, se introdujo en la Constitución de dicho país, por medio del artículo 42, la protección a los consumidores y usuarios, ratificando los conceptos expuestos en las directrices de las Naciones Unidas.

En el caso de Brasil, al igual que en el de Argentina y España, los derechos de los consumidores se consagran en la propia Constitución.

En el mes de Octubre de 1988, luego de varios años de régimen militar autoritario, Brasil promulgó su nueva Constitución, fruto del trabajo de una Asamblea Nacional Constituyente, especialmente elegida para ese fin. El texto constitucional, a pesar de que no haga referencia específicamente a algunos derechos básicos de los consumidores alude, por primera vez en dicho país, a la defensa del consumidor¹⁹.

En el capítulo “De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos”, la Constitución dispone que “El Estado fomentará de acuerdo con la ley, la defensa del consumidor”²⁰. Finalmente en las “Disposiciones Constitucionales Transitorias”, quedó establecido que “El Congreso Nacional, dentro del plazo de ciento veinte días desde la promulgación de la Constitución, elaborará el código de defensa del consumidor”²¹.

¹⁸ Dora Szafir, 2009, “Consumidores – análisis exegético de la ley 17.250”, Capítulo 1, página 9, Editorial F.C.U.

¹⁹ Antonio Herman V. Benjamin, “Código brasileño de protección a los consumidores”, página 46, artículo consultado el 28.09.2010, en www.consumo-inc.es.

²⁰ Artículo 5º, XXXII.

²¹ Artículo 48

El plazo de “ciento veinte días” no se cumplió pero, finalmente, el 11 de septiembre de 1990, se promulgó el Código de Defensa del Consumidor, que entró en vigor seis meses después.

Por último, en el caso de España, en el artículo 51 de la Constitución de dicho país, del 27 de diciembre de 1978, se establece que “los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”²². Asimismo se afirma que “los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a estas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca”²³. Con el fin de dar cumplimiento al anteriormente citado mandato constitucional, es que se crea la Ley 26/1984, para cuya redacción se contemplaron los principios y directrices vigentes en esta materia en la Comunidad Económica Europea, y que tiene por objeto dotar a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa.

En nuestra opinión, la defensa de los derechos del consumidor, tiene por objetivo primordial la protección de los derechos fundamentales del hombre; a saber: derecho a la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad, consagrados en el artículo 7 de nuestra Constitución. Sin perjuicio de ello, la normativa específica en nuestro país se encuentra jurídicamente en un nivel inferior, con respecto a la región – Argentina, Brasil y España en el caso de Europa - en la medida de que en dichos países encontramos artículos específicos vinculados al tema consagrado en la Constitución.

Entendemos, que el carácter de orden público se justifica en la desigualdad existente en toda relación de consumo, en base al hecho de que los consumidores, a pesar de constituir el grupo económico más numeroso, es el que posee menor poder de negociación, por su falta de organización. En este contexto, según lo establecido por Dora Szafir ²⁴, la autonomía de la voluntad, principio rector del código civil, ya no satisface las necesidades de equilibrio en las relaciones de consumo. La debilidad del consumidor hace que la autonomía no sea bilateral, lo cual justifica la intervención de

²² Artículo 51, inciso 1.

²³ Artículo 51, inciso 2.

²⁴ Dora Szafir, 2009, “Consumidores – análisis exegético de la ley 17.250”, Capítulo 1, página 9, Editorial F.C.U.

un tercero, el Estado, mediante el dictado de normas y la aplicación de las mismas, así como la elaboración y puesta en práctica, de políticas referentes al tema.

2.3 Definición de consumidor

Uno de los puntos más complejos – y básicos – de cualquier legislación de protección al consumidor, es la definición del sujeto protegido por medio de la misma, o sea, a los efectos de la aplicación de la ley, quién reviste la condición de consumidor. No existe una definición jurídica universal de consumidor²⁵.

Al momento de focalizarnos en las definiciones, no podemos caer en la simplicidad de suponer que debemos encontrar una definición “única y verdadera” y desconsiderar, por ende, todas las demás. Definir una palabra, es simplemente indicar su significado. Es por este motivo, que intentaremos proporcionar una visión general de las dificultades que se pueden encontrar a la hora de definir este término, como así también destacar aquella definición que de mejor forma nos permita captar las propiedades caracterizantes del “objeto” al cual se hace referencia con mayor frecuencia como consumidor en las legislaciones objeto de nuestro estudio. En este contexto, resulta de utilidad marcar un norte orientador, yendo a una definición con el objeto de eliminar la ambigüedad y reducir la vaguedad y amplitud del lenguaje natural, y, en consecuencia, poder proporcionar explicaciones teóricas que resulten científicamente útiles²⁶.

El término consumidor ha existido con significativa anterioridad a ser “tomado” por el derecho para nominar una de sus ramas; resulta claro que no constituye una expresión creada por la ciencia jurídica, aunque la misma pretenda reformularlo.

En las definiciones jurídicas se utilizan definiciones de tipo connotativas que determinan el definendum (lo que se quiere definir) por medio del procedimiento de establecer el género próximo y diferencia específica (per genus et differentiam). Así, de esta forma, todos los integrantes del universo de consumidores, van a presentar alguna característica en común, con alguna otra categoría ya conocida, como ser el caso de los compradores, y alguna propiedad que permita agruparlos en una subclase y que no sea

²⁵ Thierry Bourgoignie, 1988, “Elementos para una Teoría del Derecho de Consumo”, E. Story – Scientia, Bruselas, página 19.

²⁶ Cristian Ricardo A. Piris, 2004, “Los conceptos fundamentales del derecho del consumidor en el MERCOSUR”; Revista colombiana de derechos internacional número 004, Pontificia Universidad Javeriana.

compartida por ninguna otra subclase, por ejemplo, compradores destinatarios finales de bienes.

Se considera de fundamental importancia no confundir las definiciones legales o normativas con las definiciones jurídicas. Las primeras son definiciones que se encuentran en un sistema jurídico determinado, y las segundas establecen el significado de términos utilizados característicamente para formular proposiciones de derecho²⁷. En el contexto del análisis de las legislaciones objeto de nuestro estudio, resulta claro que nos ocupan las definiciones legales.

Tanto en la ley 17.250 como en la 26/1984, se establece una definición positiva de consumidor -“consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios, como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella”²⁸-, pero se agrega una negativa, para aclarar quienes no son adquirentes finales -“no se considera consumidor o usuario aquel que, sin constituirse en destinatario final, adquiere, almacena, utiliza o consume, productos o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización”-. De la redacción del artículo, se deduce que quienes están excluidos de la categoría de consumidores, son aquellos intermediarios en la cadena productiva o comercial, siendo la consecuencia principal, que no están amparados por las leyes de defensa de consumidores.

En el caso de Uruguay, el decreto 244/00 por medio del cual se reglamenta la ley 17.250, establece una definición más restrictiva de consumidor, ya que no incluye a aquellos que adquieren o utilizan productos o servicios en función de la relación de consumo. Consideramos que esto no implica que el concepto de consumidor en Uruguay sea menos amplio que en el resto de los países – Argentina, Brasil y España - en la medida de que una norma de jerarquía inferior no puede contradecir lo que establece una de jerarquía superior, como lo es los decretos frente a las leyes.

En el caso de la legislación argentina, de la lectura del artículo 1 de la ley 24.240, se desprende de que se establece únicamente una definición positiva de consumidor: “La presente ley tiene por objeto la defensa del consumidor o usuario, entendiéndose por tal a toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes o servicios en forma

²⁷ Cristian Ricardo A. Piris, 2004, “Los conceptos fundamentales del derecho del consumidor en el MERCOSUR”; Revista colombiana de derechos internacional número 004, Pontificia Universidad Javeriana.

²⁸ Ley 17.250 – “Relaciones de consumo” – Artículo 2.

gratuita u onerosa como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. Queda comprendida la adquisición de derechos en tiempos compartidos, clubes de campo, cementerios privados y figuras afines. Se considera asimismo consumidor o usuario a quien, sin ser parte de una relación de consumo, como consecuencia o en ocasión de ella adquiere o utiliza bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, y a quien de cualquier manera está expuesto a una relación de consumo”²⁹. Se destaca el hecho de que basta con que se utilice o adquiera un producto o servicio, aún en forma gratuita, para que se caracterice a la figura del consumidor, no habiendo necesidad de que la relación sea de tipo contractual³⁰.

En el caso de la ley 8.078 (Código de Defensa del Consumidor en Brasil, en adelante CDC), en virtud de que se trata de una ley extremadamente amplia, el CDC se vio obligado a considerar cuatro conceptos de consumidor. Dos de los mismos, aunque sean generales y enunciados al principio del Código, en realidad son de carácter residual, en la medida de que son utilizados cuando no es de aplicación uno de los otros dos, más específicos – y más amplios -³¹: “Consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza un producto o servicio como destinatario final. Párrafo único – Se equipara a consumidor la colectividad de personas, aunque indeterminables, que haya intervenido en las relaciones de consumo”³². El tercer concepto solamente es de aplicación a la responsabilidad civil por accidentes de consumo, esto surge de la lectura del artículo 17: “Para los efectos de esta Sección, se equiparan a consumidores todas las víctimas del hecho”³³. El cuarto y último concepto de consumidor manejado en la ley, es únicamente válido para las prácticas comerciales – publicidad, prácticas y cláusulas contractuales abusivas, cobro de deudas, y finalmente, Bancos de Datos y Censos de Consumidores: “Para los fines de este Capítulo y el siguiente, se equiparan a consumidores todas las personas determinables o no, expuestas a las prácticas aquí previstas”³⁴

²⁹ Ley 24240 – “Defensa del consumidor” – Artículo 1 (incorpora las modificaciones previstas en la ley 26.361).

³⁰ “A defesa do consumidor no Mercosul e no Perú: Uma análise comparativa”, 2009, página 25, Segunda Edición.

³¹ Antonio Herman V. Benjamín, “Código brasileño de protección a los consumidores”, página 52, artículo consultado el 28.09.2010, en www.consumo-inc.es.

³² Ley 8.078 – “Código de defensa del consumidor” – Artículo 2.

³³ Ley 8.078 – “Código de defensa del consumidor” – Artículo 17.

³⁴ Ley 8.078 – “Código de defensa del consumidor” – Artículo 29.

En nuestra opinión, la inclusión de una definición negativa en la legislación española y uruguaya, no implica un concepto de consumidor diferente, del manejado por la ley argentina y brasilera. Consideramos que el concepto de consumidor manejado por las tres legislaciones (uruguaya, argentina y brasilera) es semejante, teniendo en cuenta que cada una de las mismas, clasifica como consumidor no solamente a aquel que adquiere, sino que también a quien utiliza un producto o servicio, no siendo necesaria la existencia de un contrato. Sin perjuicio de ello, consideramos que es de utilidad que se establezca en forma explícita quiénes no son consumidores a los efectos de interpretar y aplicar adecuadamente la ley.

En el caso de Brasil, entendemos que los conceptos de consumidor manejados en el CDC, son muy amplios, en particular si consideramos la definición utilizada en el artículo 29 del mismo. Como así lo establece Antonio Herman V. Benjamín, se puede afirmar que dicho concepto es demasiado amplio, en la medida en que se protege también a la “persona jurídica” sin especificar si es con o sin fines lucrativos. Dicho autor establece que se trae al ámbito del Derecho del Consumidor el reglamento de las relaciones entre empresas, que no poseen la misma naturaleza y estructura de la relación proveedor – consumidor (persona física)³⁵. Resulta claro que no se puede afirmar que la relación jurídica entre personas jurídicas y aquella en que una de ambas partes es el consumidor – persona física, es similar. Sin perjuicio de ello, se destaca el hecho de que en la formulación del concepto también tuvo peso la intención de proteger al pequeño empresario, más puntualmente, al comerciante.

No obstante, pese a ese amplio concepto de consumidor, el CDC establece algunos límites. Es así, que de la lectura del artículo 2, surge que únicamente recibirán la protección, las personas físicas o jurídicas que compren o utilicen el producto o servicio “como destinatario final”. De este modo, se adoptó el criterio de destino como característica de la calidad de consumidor³⁶. Por consiguiente, no resultará suficiente la calidad jurídica de consumidor si la adquisición o utilización del producto o servicio no se hace como “destinatario final”.

³⁵ Antonio Herman V. Benjamín, “El Código Brasileño de Protección de los Consumidores”, página 52, artículo consultado el 28.09.2010, en www.consumo-inc.es.

³⁶ No obstante el autor establece que hay que observar que el “destino final” no figura en la redacción del artículo 29. Le corresponde a la jurisprudencia aclarar si este requisito, establecido en el artículo 2, también alcanza a esa disposición.

2.4 Definición de proveedor

Tanto la legislación uruguaya como la argentina, definen la contraparte del consumidor en la relación de consumo, el proveedor. En el caso de la legislación uruguaya, dicho concepto surge de la lectura del artículo 3, el cual establece: “Proveedor es toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, privada o pública, y en este último caso estatal o no estatal, que desarrolle de manera profesional actividades de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios en una relación de consumo”³⁷. En el caso de la ley argentina, no se menciona en forma explícita que el legitimado pasivo pueda ser nacional o extranjero, como sí lo establece nuestra ley. De todas formas, si analizamos los cuatro aspectos del hecho generador de ambas, en particular el espacial, en nuestra opinión, cuando la ley uruguaya menciona proveedores extranjeros hace referencia a empresas del exterior con representación en el país, dado que la ley rige en el territorio nacional.

En el caso de la ley 17.250, se establece que la actividad debe de ser desarrollada de manera profesional. Entendemos que esto debería de ser interpretado a la luz del artículo 1 del código de comercio el que establece: *“La ley reputa comerciantes a todos los individuos que, teniendo capacidad legal para contratar, se han inscripto en la matrícula de comerciantes y ejercen de cuenta propia actos de comercio, haciendo de ello su profesión habitual”*³⁸. Se concluye que la expresión de profesionalidad hace referencia al ejercicio habitual de la actividad, en contraposición a un ocasional ejercicio de la misma (por ejemplo, de una venta de un inmueble por parte de un particular, en oposición de la misma, transacción realizada por una inmobiliaria). En la ley argentina se toma un concepto de profesionalidad más amplio que el de habitualidad, que lo contiene pero que lo excede, deduciéndose del énfasis *“...que desarrolla de manera profesional, aún ocasionalmente....”*.

En el caso de la ley 8.078, en la misma se define en forma amplia el concepto de proveedor, el cual surge de la lectura del artículo 3: “Proveedor es toda persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, así como los entes despersionalizados, que desarrollan actividad de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, exportación, distribución o comercialización de productos o prestación de servicios”³⁹. Se observa que en ningún momento se menciona la

³⁷ Ley 17.250, “Relaciones de Consumo”, Artículo 3.

³⁸ Código de Comercio, Capítulo 1, Artículo 1.

³⁹ Ley 8.078, “Código de defensa del consumidor”, Artículo 3.

habitualidad como requisito para caracterizar la definición jurídica de proveedor. Sin perjuicio de esto, pareciera que está implícita una cierta profesionalidad. Esto surge de la lectura del artículo 3, en la medida de que en el mismo se hace referencia al desarrollo de actividades, lo cual hace suponer, si no a la habitualidad, a por lo menos algún componente de profesionalidad. En suma, y como así lo establece Antonio Herman V. Benjamín, no queda claro si las relaciones entre dos individuos no profesionales - por ejemplo, un vecino que vende su coche usado a otro vecino - están o no amparadas por el CDC.

Otro aspecto que reviste fundamental importancia, es que el Estado también se convierte en responsable - en el marco de su actividad en el mercado de consumo -, en igualdad de condiciones con los proveedores privados. La importancia de este punto radica en el hecho de que en Brasil, la presencia del Estado en la economía es de una gran significación, por lo que resultaría incompleta cualquier legislación que ampare solamente al consumidor en el marco de su relación con el proveedor privado.

De la lectura de la ley 26/1984, “Ley de defensa de los consumidores y usuarios en España”, se desprende que no se establece una definición de proveedor, tal cual lo menciona la Dra. Dora Szafir, en su libro “El consumidor en el derecho comunitario”⁴⁰. Sin perjuicio de esto, en el numeral 3 del artículo 1, al establecer quienes no revisten la calidad de consumidores: “.....quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieren, almacenan, utilizan o consumen bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.”, no podrán reclamar al amparo de esta ley, lo cual no implica que constituyan legitimados pasivos.

En nuestra opinión, esto determina que dicha ley presente una carencia, respecto al resto de las legislaciones analizadas. En este contexto, encontramos un vacío legal que podría traer como consecuencia, categorizaciones erróneas de los actos de consumo. En particular, podemos citar el caso de los profesionales liberales, para los cuales, no se hace mención expresa sobre si están incluidos o excluidos del ámbito de aplicación de esta ley. Respecto a este punto, la legislación uruguaya en su artículo 35, incluye como obligados, al asignarle responsabilidades, a los profesionales liberales: “La responsabilidad de los profesionales liberales será objetiva o subjetiva según la

⁴⁰ Dora Szafir, 1998, “El consumidor en el derecho comunitario”, Capítulo 6, página 110, Editorial F.C.U.

naturaleza de la prestación asumida”. Si la responsabilidad subjetiva se funda exclusivamente en la existencia de culpa por parte de un sujeto, la responsabilidad objetiva no exige tal requisito. Como menciona la Dra. Dora Szafir, la responsabilidad debe determinarse de acuerdo a la prestación asumida, según que lo que esté en juego sea una obligación de medio -es decir, cuando a través de una norma o contrato, sólo se obliga a actuar con prudencia y diligencia - o de resultado - es decir, cuando mediante una norma o contrato se obliga a una persona a alguna cosa determinada, sea esta una acción o una abstención -.

En el caso de la legislación argentina, se excluye expresamente a los profesionales liberales universitarios, con excepción de la publicidad que hagan de sus servicios. Respecto al concepto legal de profesional liberal, se ha dicho ⁴¹ que el mismo, en un sentido amplio, refiere a la condición de experto en un área del saber, sea técnico, científico o práctico. Se requiere además que concurren las siguientes condiciones:

- Habitualidad en su ejercicio
- Conocimientos específicos
- Habilitación otorgada por algún centro formativo o experiencia demostrable en esa actividad
- Autonomía técnica aunque sea dependiente jurídicamente.

Nos merece una última reflexión, el hecho de que tanto la ley uruguaya como la argentina y la brasilera, incluyen expresamente dentro de la definición de proveedor, a las personas jurídicas de naturaleza pública, lo cual, entendemos, resulta beneficioso para los consumidores, puesto que muchas veces los servicios prestados por estas, son monopólicos y requieren de limitaciones que protejan el interés del consumidor, el que a veces resulta más indefenso ante el Estado.

2.5 Relación de consumo

La relación de consumo es una relación jurídica que vincula a dos sujetos en calidad de acreedor – deudor a través del denominado vínculo jurídico⁴².

⁴¹ Dora Szafir, 2009, “Consumidores – análisis exegético de la ley 17.250”, Capítulo 13, página 447, Editorial F.CU.

⁴² Mazeaud, “Lecciones de Derecho Civil”, Vol. 1, Pág 8, 2ª parte. Berdaguer Jaime. “Fundamentos del Derecho Civil”, T.I Pág. 183. Larenz. Derecho de Obligaciones T.I Pág. 23.

En el caso de nuestra ley, de la lectura del artículo 1 de la misma, surge que su objeto es la regulación de las relaciones de consumo.

Si bien no se establece en forma explícita que su fin es la tutela del consumidor, esto se deduce de la lectura del cuerpo normativo, en particular del carácter de orden público que se le asigna, pretendiendo equilibrar la relación de desigualdad existente entre ambos agentes económicos, consumidor y proveedor.

En el caso tanto de la legislación argentina como la española, en la misma se establece que el objeto de la ley refiere a la defensa de los consumidores y usuarios. En la legislación brasilera, no se hace una mención expresa al objeto de la ley, sino que se establece que, por medio de la misma, se determinan normas de protección y defensa al consumidor.

La ley 17.250 en su artículo 4º, define a la relación de consumo, como “el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final”. Agrega asimismo que “la provisión de productos y la prestación de servicios que se efectúan a título gratuito, cuando ellas se realizan en función de una eventual relación de consumo, se equiparan a las relaciones de consumo”.

Por su parte, la ley argentina en su artículo 3º define a la relación de consumo, como el vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario, de manera similar a nuestra normativa. La diferencia existente entre ambas leyes radica en que para la ley 24.240, la relación puede ser onerosa o gratuita, mientras que para la ley nacional, sólo existe relación de consumo cuando el vínculo es oneroso; salvo que se trate de una relación gratuita que tenga por fin una eventual relación de consumo onerosa - por ejemplo, si un proveedor realiza la promoción de sus productos o servicios, mediante la entrega de muestras gratis -.

En el caso de la ley 8.078, de la lectura de la misma, no se desprende que se defina explícitamente a la relación de consumo. En el artículo 4, se hace referencia a la política nacional de relaciones de consumo, y se establece que la misma tiene por objetivo “atender a las necesidades de los consumidores, el respeto a su dignidad, salud y seguridad, la protección de sus intereses económicos, el mejoramiento de la calidad de

vida, así como la transparencia y armonía de las relaciones de consumo”; pero no se hace referencia concreta a la conceptualización de la relación de consumo.

En lo que respecta a la ley 26/1984, es de destacar que la misma - al igual que la ley 8.078 anteriormente citada - no hace referencia explícita ni define al vínculo jurídico entre el consumidor y el proveedor, o sea, a la relación de consumo. Entendemos que esta omisión, conjuntamente con la ausencia de un artículo destinado a la conceptualización del sujeto pasivo de la relación de consumo en el caso de ley española, ubica a dicha norma en un plano de inferioridad respecto a las legislaciones uruguaya y argentina.

Por otra parte, en el marco del desarrollo del concepto de relación de consumo, cabe hacer mención a la definición de producto dada por las distintas normativas objeto de nuestro análisis.

En el caso de la ley nacional, la misma establece que “producto es cualquier bien corporal e incorporeal, mueble o inmueble. Servicio es cualquier actividad remunerada, suministrada en el mercado de consumo, con excepción de las que resultan de las relaciones laborales”⁴³.

A nuestro entender, cuando la ley establece que “servicio es cualquier actividad remunerada suministrada en el mercado de consumo”, hace referencia al vínculo por el cual el proveedor se compromete a otorgar el uso y goce de una cosa, o hacer o no hacer una actividad.

En el caso de la legislación argentina, no dedica un artículo específico a la definición de lo que puede ser objeto en una relación de consumo al igual que en la ley 26/1984. Sin perjuicio de ello, es de destacar el hecho de que en la ley 24.240, se menciona específicamente el caso de los servicios de transporte aéreo, para los cuales se establece que dicha ley será de aplicación, pero en forma supletoria. Esto surge de la lectura del artículo 63 de dicha ley, el cual establece lo siguiente: “Para el supuesto de contrato de transporte aéreo, se aplicarán las normas del Código Aeronáutico, los tratados internacionales y, supletoriamente, la presente ley”⁴⁴.

⁴³ Ley 17.250, “Relaciones de consumo”, Artículo 5.

⁴⁴ Ley 24.240, “Defensa del Consumidor”, Artículo 63 (Artículo derogado por art. 32 de la ley 26.361 del 07.04.2008, este último artículo fue observado por el art. 1 del Decreto 565/2008 del 07.04.2008).

En lo que respecta a la legislación brasilera, se observa que, al igual que en el caso de la normativa nacional, el CDC se preocupó por definir producto y servicio. Según su texto, “producto es cualquier bien, mueble o inmueble, material o inmaterial. Servicio es toda actividad ofrecida en el mercado de consumo bajo remuneración, inclusive las de naturaleza bancaria, financiera, crediticia y securitaria, excepto las resultantes de las relaciones de carácter laboral”⁴⁵.

Desde nuestro punto de vista, tanto la legislación argentina como la española, se encuentran en un plano de inferioridad con respecto a nuestra legislación y a la brasilera, en la medida de que no establecen una definición de producto y servicio, pudiendo de esta manera dar lugar a que se generen dudas en cuanto al ámbito de aplicación de la ley, en función del tipo de producto o servicio que se trate.

2.6 Derechos básicos del consumidor

Originalmente, los derechos de los consumidores fueron consagrados en las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor. Las mismas fueron elaboradas con el objetivo de ayudar a los países, en especial a los países en desarrollo, a proteger a sus habitantes en su calidad de consumidores, a fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor y promover el consumo sustentable.

En este contexto, de la lectura de las legislaciones española y uruguaya, se desprende que, con diferencias que no resultan sustanciales en la redacción de los cuerpos normativos, se enumeran las necesidades legítimas que las directrices de la ONU procuraban atender.

Si bien a diferencia de Argentina, Brasil y España, en nuestra carta magna no se consagra en forma expresa los derechos del consumidor, el hecho de que nuestro país sea miembro de las Naciones Unidas, implica al Estado un compromiso de desarrollar políticas de protección a los consumidores, lo cual deriva de las directrices dictadas por dicho organismo en 1985.

En el caso de Argentina, como anteriormente se mencionó, la Constitución federal reformada en el año 1994, incorporó una norma específica amparando a los consumidores; en su artículo 42, el cual establece lo siguiente: “los consumidores y

⁴⁵ Ley 8.078, “Código de defensa del consumidor”, Artículo 3, inciso 1 y 2.

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”⁴⁶. “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”.

En lo que respecta a Brasil, bajo la influencia de la Constitución portuguesa de 1976, la Constitución brasilera de 1988, trata el tema de la protección del consumidor, en el capítulo destinado a los derechos fundamentales. En este contexto, se destaca el hecho de que en su Título II, de los derechos y garantías fundamentales, incluye un Capítulo I, sobre los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos, disponiendo lo siguiente en su artículo 51: “Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, y a la propiedad (...)”. Por su parte, el CDC enumera los derechos básicos en su artículo 6. De la lectura del mismo se desprende que nuestra ley se inspiró en el mismo.

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que se dedique un artículo a detallar los derechos básicos del débil negocial, reviste fundamental importancia y utilidad. Ocasionalmente, el legislador, al elaborar la regulación específica, no considera situaciones que luego, por el devenir del tiempo y del avance socioeconómico, se irán dando en los hechos. Frente a este vacío legal, se podrá recurrir al capítulo que consagra los derechos a los efectos de determinar si la situación queda comprendida en el marco de la ley.

- *Protección de la vida, salud y seguridad*

Consideramos que resulta de fundamental importancia que se consagre en esta ley la protección de los derechos inherentes al ser humano, la cual, ante cualquier riesgo, se encuentra contemplada en el artículo 7 de nuestra Constitución. En particular, las leyes de defensa de los consumidores, deben atender los eventuales riesgos en ocasión de la relación de consumo.

⁴⁶ Emilio Biasco, “Análisis de los denominados derechos básicos del consumidor”, consultado el 02.11.2010 en www.ccee.edu.uy.

Cabe precisar que nuestra Constitución no establece el derecho a la vida; sino que lo que consagra es el *derecho a ser protegido en el goce de la vida*. Según Cassinelli, la Constitución no consagra en forma explícita el derecho a la vida – ni los otros bienes jurídicos mencionados -, en la medida de que se parte de la base que el derecho a la vida preexiste a la Carta, y que no depende de la voluntad del constituyente, porque, siendo inherente a la personalidad humana, puede invocarse por todo ser humano, aún en el caso de que la Constitución no mencionara nada al respecto⁴⁷.

Por otra parte, en lo que respecta al derecho a la protección de la salud, nuestra Constitución no menciona este derecho. Sin perjuicio de esto, el mismo debe ser considerado implícitamente en la protección del goce de la vida (artículo 7) e inherente a la personalidad humana.

En forma adicional, el artículo 44 configura una situación jurídica subjetiva de *interés legítimo* de los habitantes en relación a la protección de la salud, al establecer el *deber del Estado* de ejercer su potestad legislativa, procurando el perfeccionamiento físico de los habitantes.

Se destaca el hecho, de que estamos frente a un *interés legítimo* y no frente a un derecho de los habitantes, en la medida de que no legitima para demandar que se condene al Estado a expedir determinada ley, aunque pueden solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los actos legislativos, que no se ajustaren a la directiva que se establece.

Se impone el deber de cuidar la salud, y de asistirse en caso de enfermedad.

En consecuencia:

- a) El derecho primario a la salud, por ser inherente a la personalidad humana, puede ser invocado ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, aún cuando no exista la regulación legal expresa;
- b) El derecho secundario a la protección en el goce de la salud, queda absorbido en el deber de cuidar la propia salud.

⁴⁷ Emilio Biasco, “Análisis de los denominados derechos básicos del consumidor”; consultado el 02.11.2010 en www.ccee.edu.uy.

La salud no debe ser calificada como un derecho, con el objeto de evitar que su ejercicio pueda depender de la exclusiva y libre voluntad del interesado; motivo por el cual, cada persona puede y debe proteger su salud. Como garantía del deber de cuidarse la propia salud, se instituye al Estado la obligación de proporcionar medios adecuados, a quienes no puedan hacerlo por sí mismos, o les resulte dificultoso hacerlo.

En suma, en el derecho de nuestro país, se consagra el deber individual de cuidar la salud, y la concomitante obligación del Estado de asistir en forma gratuita a los indigentes⁴⁸.

Se destaca el hecho de que en todas las legislaciones analizadas, se asegura el derecho del consumidor a la protección de su vida, salud y seguridad.

En el caso de la ley 17.250, en su artículo 6 literal A), se establece: “Son derechos básicos de consumidores: A) La protección de la vida, la salud y la seguridad contra los riesgos causados por las prácticas en el suministro de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos”⁴⁹.

En lo que respecta la ley 24.240, en el artículo 5 de la misma, se consagra la protección de la salud del consumidor; el mismo establece lo siguiente: “las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios”⁵⁰. Asimismo, en el artículo 28 de dicha ley, se establece: “Seguridad de las instalaciones. Información. Los usuarios de servicios público que se prestan a domicilio y requieren instalaciones específicas, deben ser convenientemente informados sobre las condiciones de seguridad de las instalaciones y de los artefactos”⁵¹.

En el caso de Brasil, la protección de la vida, salud y seguridad se consagra como un derecho básico del consumidor, siguiendo la misma línea que las legislaciones anteriormente mencionadas. Esto surge de la lectura del artículo 6, el cual establece lo siguiente: “Son derechos básicos del consumidor: I – la protección de su vida, salud y seguridad contra riesgos provocados por prácticas en el suministro de productos y

⁴⁸ Emilio Biasco, “Análisis de los denominados derechos básicos del consumidor”; consultado el 02.11.2010 en www.ccee.edu.uy.

⁴⁹ Ley 17.250, “Relaciones de consumo”; Artículo 6 literal A.

⁵⁰ Ley 24.240, “Defensa del consumidor”; Artículo 5.

⁵¹ Ley 24.240 “Defensa del consumidor”, Artículo 28.

servicios considerados peligrosos o nocivos”. En forma adicional, en el artículo 18 inciso 6, se establece lo siguiente: “Son impropios para uso y consumo: I – los productos con plazo de validez expirados, II – los productos deteriorados, alterados, adulterados, averiados, falsificados, corrompidos, fraudulentos, nocivos para la vida o para la salud, peligrosos o, aún aquellos en desacuerdo con las normas reglamentarias de fabricación, distribución o presentación, III – los productos que por cualquier motivo se muestren inadecuados a la finalidad que se destinan”⁵².

Por último, en lo que respecta a la legislación española, relativo a este derecho, la ley 26/1984 en su artículo 2, establece lo siguiente: “Son derechos básicos de los consumidores y usuarios: a) la protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad”⁵³.

En relación a este derecho, cabe hacer referencia a las disposiciones establecidas por las distintas legislaciones analizadas, en lo relativo a los productos y servicios nocivos o peligrosos. Se destaca el hecho de que en todos los países, la comercialización de productos o servicios que pueden acarrear peligro a la salud, solo están autorizados mediante el suministro de información adecuada sobre sus riesgos, a partir de la observación de normas que garanticen la seguridad de esos productos. En lo que respecta a la legislación de nuestro país, para el caso de los productos industriales, se establece que el fabricante debe proporcionar la información relativa a los artículos precedentes y la misma debe acompañar siempre al producto. En el caso de la legislación argentina, se exige la entrega de un manual de instrucción en lengua nacional conjuntamente con el producto potencialmente nocivo, como así mismo lo establece la ley 8.078, al mencionar que el manual debe acompañar a todo producto nacional. Por último, en el caso de la legislación española, en la misma se establecen específicamente las condiciones que deben cumplir los productos que en su composición lleven sustancias tóxicas. Esto se desprende de la lectura del artículo 4 literal 2: “los fertilizantes, plaguicidas y todos los artículos que en su composición lleven sustancias tóxicas, cáusticas, corrosivas o abrasivas, deberán ir envasados con las debidas garantías y llevar de forma visible las oportunas indicaciones que adviertan el riesgo de su manipulación”⁵⁴.

⁵² Ley 8.078, “Código de defensa del consumidor”, Artículo 18 inciso 6.

⁵³ Ley 26/1984, “Ley de defensa de los consumidores y usuarios en España”, Artículo 2 literal a.

⁵⁴ Ley 26/1984, “Ley de defensa de los consumidores y usuarios en España”; Artículo 4.

En suma, se observa que las cuatro legislaciones objeto de nuestro análisis presentan una analogía en lo que respecta al establecimiento de la protección a la vida, salud y seguridad como un derecho básico del consumidor.

- *Educación, divulgación, igualdad y libertad*

Desde nuestro punto de vista, es muy importante que la temática de defensa del consumidor forme parte de los programas educativos (enseñanza primaria, secundaria y terciaria). Asimismo, debería promoverse la realización de investigaciones relativas al tema y, fundamentalmente, la divulgación de los resultados obtenidos. En este escenario, los ciudadanos, potenciales consumidores, verían mejorada su situación en las relaciones de consumo en la medida de que tendrían los conocimientos necesarios para ejercer efectivamente sus derechos.

Adicionalmente, el artículo de nuestra ley menciona la divulgación, como complemento de la educación. Entendemos que el ciudadano, además de conocer sus derechos, debe tener la oportunidad de ejercerlos, optando por la mejor opción. En este marco, desempeñan un rol fundamental los organismos tanto públicos como privados -asociaciones-, proporcionando información como ser: listas de precios, denuncias y su resolución, detalle de productos nocivos retirados del mercado, entre otros. En nuestro país, el área de defensa del consumidor, cumple con este cometido principalmente a través de su página web⁵⁵. Asimismo, este organismo, en pro de este derecho, elaboró un manual para escolares, liceales, maestros y docentes con el objetivo de generar instancias de reflexión y diálogo que enriquezca a los estudiantes en el aprendizaje de los derechos y deberes que poseen como integrantes de la sociedad y les proporcione herramientas para hacer un buen uso de los mismos, permitiéndoles crecer ejerciendo la ciudadanía de manera integral⁵⁶.

Cabe destacar que, en los últimos años, el avance en TI (Tecnología de la información) ha contribuido a la democratización en el acceso y divulgación de la información a través de internet ya que es un canal de comunicación masivo y económico.

La legislación debe procurar imponer obligaciones al proveedor que garanticen el trato igualitario de los consumidores: actuar de buena fe, tal como se establece en el artículo

⁵⁵ www.consumidor.gub.uy

⁵⁶ Anexo A, Entrevista a la Esc. Ana María Sánchez, directora del Área de Defensa del Consumidor”; MEF.

32 de nuestra ley, proporcionar información en forma clara, visible y en idioma español - sin perjuicio que además puedan usarse otros idiomas -.

De la lectura de las cuatro legislaciones objeto de nuestro análisis, se desprende que existe similitud en cuanto al establecimiento del derecho a la educación como un derecho básico del consumidor. Es así, que el artículo 6 de la ley 17.250, establece lo siguiente: “Son derechos básicos de consumidores: (...) b) La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, la libertad de elegir y el tratamiento igualitario cuando contrate”.

En el caso de la legislación argentina, se dedica un capítulo, el XVI, para hacer mención expresa a la educación. Relativo a la misma, el artículo 60 establece lo siguiente: “Planes educativos. Incumbe al Estado nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las provincias y los Municipios, la formulación de planes generales de educación para el consumo y su difusión pública, arbitrando las medidas necesarias para incluir dentro de los planes oficiales de educación inicial, primaria, media, terciaria y universitaria los preceptos y alcances de esta ley, así como también fomentar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la participación de la comunidad en ellas, garantizando la implementación de programas destinados a aquellos consumidores y usuarios que se encuentren en situación desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas”⁵⁷.

En lo que respecta a la legislación brasilera, la misma enumera a la educación como uno de los derechos básicos del consumidor, en su artículo 6, el cual establece lo siguiente: “Son derechos básicos del consumidor: (...) II – la educación y divulgación sobre el adecuado consumo de los productos y servicios, garantizándole la libertad de elección y la igualdad en las contrataciones”⁵⁸.

Por último, la legislación española, en línea con lo establecido por las legislaciones anteriormente analizadas, consagra a la educación y la divulgación como un derecho básico del consumidor: “Artículo 2. Son derechos básicos de los consumidores y usuarios: (...) d) la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su uso adecuado, consumo o disfrute”⁵⁹.

⁵⁷ Ley 24.240, “Defensa del consumidor”; Artículo 60.

⁵⁸ Ley 8.078, “Código de defensa del consumidor”, Artículo 6.

⁵⁹ Ley 26/1984, “Ley de defensa de los consumidores y usuarios en España”; Artículo 2.

En nuestra opinión, consideramos que, en lo relativo a la educación y divulgación, existe semejanza en las cuatro legislaciones objeto de nuestro análisis. Sin perjuicio de ello, observamos que la legislación argentina es la única que no define en forma explícita que la educación es un derecho básico del consumidor. No obstante, se destaca el hecho de que se establece en la misma, la necesidad de la incorporación de la temática relativa a la educación de los consumidores en los planes correspondientes a los distintos niveles educativos, motivo por el cual, entendemos que, implícitamente, se considera a la educación como un derecho básico, en virtud de lo anteriormente expuesto.

- *Información suficiente, clara, veraz*

En todos los países, se contempla el derecho a la información adecuada, existiendo, a tales efectos, reglamentación legal semejante.

En el caso de nuestro país, este derecho está específicamente considerado en los artículos 6 y 13 de la ley, los cuales establecen lo siguiente: “Artículo 6°. Son derechos básicos de los consumidores: (...)

- a) la información suficiente, clara, veraz, en idioma español, sin perjuicio que puedan emplearse además otros idiomas”.

“Artículo 13. Toda información referente a una relación de consumo deberá expresarse en idioma español sin perjuicio que además puedan usarse otros idiomas. Cuando en la oferta se dieran dos o más informaciones contradictorias, prevalecerá la más favorable al consumidor”.

En Argentina y Brasil, además de los criterios generales, existen disposiciones específicas referentes a la información en temas tales como la salud, servicios financieros, entre otros. En forma adicional, la ley argentina prevé que el suministro de información debe ser siempre de manera gratuita; esto se desprende de la lectura del artículo 4 de la ley, el cual establece: “Información. El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con claridad necesaria que permita su comprensión”.

En el caso de Brasil, de la lectura del artículo 6 inciso III, se desprende que se establece como uno de los derechos básicos del consumidor, el derecho a la información; el mismo dice lo siguiente: “Son derechos básicos del consumidor: (...) III - la información clara y adecuada sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como los riesgos que puedan presentar”.

Por último, en el caso de la legislación española, en línea con las disposiciones previstas por las legislaciones anteriormente citadas, se consagra a la información, como uno de los derechos básicos de los consumidores y usuarios.

En nuestra opinión, con respecto a este derecho, consideramos que la reglamentación de los países objeto de nuestro análisis es semejante. Sin perjuicio de ello, destacamos que, para el caso de la legislación argentina, consideramos que la misma, en este punto, es más precisa, al momento de establecer que la información debe proporcionarse en forma gratuita, lo cual consideramos que es una apreciación no menor, que no es contemplada por el resto de las legislaciones analizadas.

- *Protección contra la publicidad engañosa*

Al establecerse el derecho a la protección contra la publicidad engañosa, se busca amparar, no sólo a los consumidores, sino que también al resto de los proveedores que participan en el mercado, ya que se trata de evitar la obtención de ventajas por medios ilícitos procurando garantizar la competencia leal.

El consumidor educado en sus derechos, con acceso a información clara, veraz y suficiente, protegido de las prácticas desleales por medio de la normativa y los organismos de contralor; debe ser proactivo en su propia defensa, asociándose con sus pares, en organizaciones cuyo objetivo sea su defensa y representación. Es por este motivo, que la legislación sobre la temática a nivel mundial, fomenta y apoya a las asociaciones de este tipo.

Toda ley que tiene por objetivo reglamentar las relaciones de consumo, tiende a prevenir daños, evitar que se produzcan, establecer responsabilidades y mecanismos de resarcimiento de los mismos. No obstante, consideramos que a nivel de la aplicación de lo que establece la normativa, el énfasis debe estar en la prevención de los perjuicios, mediante la divulgación de la información, la educación, las actividades de control por

parte de los organismos pertinentes, acceso a organismos judiciales y administrativos, conjuntamente con procedimientos ágiles y eficaces.

2.7 De la oferta

2.7.1 De la oferta en general

En todo negocio jurídico bilateral, se identifican dos manifestaciones de voluntad: la de quien propone y la de quien acepta. La primera, según Von Thur, se puede definir como: “una declaración de voluntad recepticia por medio de la cual una persona propone a otra la celebración de un contrato, en términos tales, que para que este quede cerrado, basta con que el destinatario de la oferta lo acepte”.⁶⁰

En este contexto, es importante inicialmente hacer referencia al objeto de la relación de consumo, la cual queda perfeccionada en virtud del establecimiento del vínculo entre el proveedor, por medio de la oferta de un producto o servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final.

El objeto de la relación de consumo, es definido en el artículo 5, de la ley 17.250, el mismo comprende tanto productos como servicios.

El concepto de producto abarca los bienes corporales – es decir, aquellos objetos que caen bajo nuestros sentidos - e incorporeales – por ejemplo, marcas, patentes, derechos de autor, etc.

Dentro de los bienes corporales se distinguen: los bienes muebles - entendiéndose por tales, aquellos que son pasibles de transporte - y los inmuebles. En suma, “una vez admitido que la ley de relaciones de consumo considera producto, tanto al bien corporal como al incorporeal, el universo de bienes regulado por la misma, como objeto de la relación de consumo, es infinito”⁶¹

Respecto a los servicios, la definición dada por el artículo, es de una amplitud tal que permite incluir cualquier actividad prestada por un proveedor. Sin perjuicio de ello, se excluyen de este concepto las actividades resultantes de una relación laboral. Desde nuestro punto de vista, resulta razonable la solución adoptada por la ley, en la medida en que el trabajador, al intercambiar su fuerza humana a cambio de una remuneración, se

⁶⁰ Von Thur, 2007, “Tratado de las obligaciones”; Tomo I, pág 134.

⁶¹ Dora Szafir, 2009, “Consumidores – análisis exegético de la ley 17.250, Capítulo 1, página 64, Editorial F.C.U.

constituye en la parte más débil de la relación laboral, existiendo una rama específica del derecho (el derecho laboral) que lo ampara, y vela por sus derechos.

En el marco del análisis de la definición de la oferta, cabe hacer referencia al contrato de adhesión, concepto que se encuentra estrechamente vinculado a la misma. La ley 17.250, define al contrato de adhesión en su artículo 28, estableciendo lo siguiente: “Contrato de adhesión es aquel cuyas cláusulas o condiciones han sido establecidas unilateralmente por el proveedor de productos o servicios sin que el consumidor haya podido discutir, negociar o modificar sustancialmente su contenido. En los contratos escritos, la inclusión de cláusulas adicionales a las preestablecidas no cambia por sí misma la naturaleza del contrato de adhesión.”⁶²

El contrato de adhesión ha sido definido por la doctrina, como aquel tipo contractual por medio del cual una de las partes económicamente fuerte o prestataria de un producto o servicio determinado, establece las cláusulas que conforman el contenido del acuerdo, sin que exista la posibilidad de que la otra parte pueda discutirlos, motivo por el cual sólo tiene como opción la de adherir a las mismas o, en su contrario, rechazarlas⁶³.

Lo que resulta primordial de este tipo de contrato, es la imposibilidad de negociación de las cláusulas que se establecen en el mismo. De este modo, una de ambas partes, establece en forma unilateral las condiciones del contrato, las cuales tendrán la característica de ser de carácter uniforme y genérico. La otra parte, - es decir, los consumidores de productos o servicios - se limita a aceptar las condiciones previamente establecidas o no contratar.

Se destaca el hecho de que este tipo de contratos, surge como consecuencia inevitable de la contratación en masa, la cual obliga a uniformizar las condiciones contractuales a los efectos de facilitar las negociaciones de quienes celebran un número muy significativo de contratos de consumo, sobre los mismos productos o servicios. En este tipo de contratos, las condiciones que se establecen son de carácter homogéneo para todos los consumidores sin distinción.

Esta forma de contrato, se tipifica en función de sus particularidades con relación a la aceptación, que conjuntamente a la propuesta determinan el consentimiento.

⁶² Ley 17.250 – “Relaciones de consumo”, artículo 28.

⁶³ Dora Szafir, 2009, “Consumidores – análisis exegético de la ley 17.250, Capítulo 10, página 311, Editorial F.C.U.

Frente al tipo tradicional de “contrato paritario”, en el que es posible la discusión de las condiciones del mismo de igual a igual, encontramos esta figura en la que tal igualdad y posibilidad de discusión, no es viable.

Como lo establece la Dra. Dora Szafir, en el análisis del mismo, es posible detectar sus caracteres particulares:

- *Predeterminación del contenido negocial*

El formulario del contrato está redactado de antemano.

Dicha redacción preestablecida es rígida, es decir, la misma no se puede modificar y debe ser aceptada o rechazada en forma global.

En forma adicional, tiene un carácter general y uniforme, en la medida de que se dirige a los futuros adherentes indeterminados, quienes contratarán todos bajo las mismas condiciones.

La homogeneidad característica de este tipo de contratos, requiere de formularios impresos para su práctica y caracteriza a los contratos en masa, “automáticos”, como tradicionalmente se les suele denominar.

Otra característica común a esta forma de contratos que se menciona, es la de que existe superioridad, generalmente económica del oferente.

- *Implican sólo la adhesión y por ello se eliminan:*
- Las tratativas
- y la formación de la voluntad por medio de la negociación, en virtud de que sólo se requiere el consentimiento o aprobación.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica de este tipo de contrato, se destaca el hecho de que ha sido objeto de discusión lo concerniente a la misma. Como anteriormente se mencionó, aquí el consumidor sólo puede adherir o rechazar, situación que lleva a que se ponga en tela de juicio la existencia de un verdadero consentimiento.

En el marco del análisis de las características del tipo, puede inferirse que, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, el fenómeno de la adhesión no le anula su naturaleza contractual. Existen dos partes, las cuales poseen intereses que son distintos, los cuales

se regulan por medio del acuerdo. Se destaca el hecho de que la propuesta, que en este contexto es predeterminada, si es aceptada por el consumidor, se entiende que satisface el interés del aceptante en la prestación que se le es ofrecida.

Bajo esta realidad, resultaría razonable considerar que efectivamente existe igualdad jurídica entre quien oferta y quien acepta, en la medida de que este último puede optar entre contratar o no.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, se destaca la necesidad de la existencia de un control y monitoreo de este tipo de contratos, a los efectos de evitar abusos en el consentimiento, así como también, establecer el tipo de cláusulas que se prohíbe incluir en los mismos.

La ley 17.250, en su artículo 29, respecto a la redacción de los contratos de adhesión, establece lo siguiente: “Los contratos de adhesión serán redactados en idioma español, en términos claros y con caracteres fácilmente legibles de modo tal que faciliten la comprensión por el consumidor”⁶⁴.

Respecto a esta afirmación, la misma mantiene coherencia con uno de los derechos básicos del consumidor oportunamente analizado, que es el que hace referencia a la necesidad de que la información se proporcione en forma suficiente, clara, veraz y en idioma español.

En lo que respecta a las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, la legislación uruguaya en su artículo 30, establece lo siguiente: “Es abusiva, por su contenido o por su forma, toda cláusula que determine claros e injustificados desequilibrios entre los derechos y obligaciones de los contratantes en perjuicio de los consumidores, así como toda aquella que viole la obligación de actuar de buena fe. La apreciación del carácter abusivo de las cláusulas no referirá al producto o servicio ni al precio o contraprestación del contrato, siempre que dichas cláusulas se redacten de manera clara y comprensibles”⁶⁵. Asimismo, el último inciso del artículo 31, establece lo siguiente: “La inclusión de cláusulas abusivas da derecho al consumidor a exigir la nulidad de las mismas, y en tal caso, el Juez integrará el contrato. Si, hecho esto, el Juez apreciara que

⁶⁴ Ley 17.250 – “Relaciones de consumo”; artículo 29.

⁶⁵ Ley 17.250 – “Relaciones de consumo”, artículo 30.

con el contenido integrado del contrato éste carecería de causa, podrá declarar la nulidad del mismo⁶⁶”.

En el caso de la legislación argentina, se hace referencia a las cláusulas generales que pueden ser caracterizadas como de carácter abusivo; esto surge de la lectura del artículo 38 de la ley 24.240. En forma adicional, de la lectura del artículo 37 de dicha ley, se desprende que, en analogía con lo establecido por las demás legislaciones objeto de nuestro estudio, se penaliza, vía la nulidad, la existencia de cláusulas de carácter abusivo. El artículo establece lo siguiente: “...En caso en que el oferente viole el deber de buena fe en la etapa previa a la conclusión del contrato o en su celebración o transgreda el deber de información o la legislación de defensa de la competencia o de lealtad comercial, el consumidor tendrá derecho a demandar la nulidad del contrato o la de una o más cláusulas. Cuando el Juez declare la nulidad parcial, simultáneamente integrará el contrato, si ello fuera necesario”⁶⁷.

En lo que respecta al código de defensa del consumidor de Brasil, en el artículo 51 se establece que serán nulas de pleno derecho las cláusulas abusivas.

Por último, la legislación española hace mención a las cláusulas abusivas en su artículo 10 inciso 4, en donde se establece que serán nulas de pleno derecho y se tendrán por no puestas las cláusulas, condiciones o estipulaciones que incumplan los requisitos que en dicho artículo se mencionan - concreción, claridad, sencillez en la redacción, entre otros -.

De esto modo, se observa una analogía en las legislaciones objeto de nuestro estudio, en cuanto a la penalización de las cláusulas de carácter abusivo.

La temática relativa a las cláusulas abusivas, surge en el ámbito de la existencia de una desigualdad entre las partes que constituyen una relación de consumo, lo cual, lleva a la necesidad de que se procure un equilibrio entre las mismas, por medio del establecimiento de mecanismos que procuren la eliminación de este tipo de cláusulas.

Es así que surge como solución el establecimiento de la nulidad de las mismas, lo cual se desprende de la lectura de las legislaciones objeto de nuestro estudio, como anteriormente se mencionó.

⁶⁶ Ley 17.250 – “Relaciones de consumo”, artículo 31.

⁶⁷ Ley 24.240 – “Defensa del consumidor”, artículo 37.

Es de destacar que dicha nulidad surge en virtud de la existencia de condiciones generales que violan la buena fe que debe existir entre las partes.

Nuestra legislación cita ejemplos que guían al lector sobre cuáles son las cláusulas que, por violar la buena fe o crear desequilibrios entre ambas partes, son de carácter abusivo. Esto surge de la lectura del artículo 31, el cual establece lo siguiente: “Son consideradas cláusulas abusivas sin perjuicio de otras, las siguientes: A- Las cláusulas que exoneren o limiten la responsabilidad del proveedor por vicios de cualquier naturaleza de los productos o servicios, salvo que una norma de derecho lo habilite o por cualquier otra causa justificada. B- Las cláusulas que impliquen renuncia de los derechos del consumidor. C- las cláusulas que autoricen al proveedor a modificar los términos del contrato. D- la cláusula resolutoria pactada exclusivamente a favor del proveedor. La inclusión de la misma deja a salvo la opción por el cumplimiento del contrato. E- Las cláusulas que contengan cualquier precepto que imponga la carga de la prueba en perjuicio del consumidor cuando legalmente no corresponda. F- Las cláusulas que impongan representantes al consumidor. G- Las cláusulas que impliquen renuncia del consumidor al derecho a ser resarcido o reembolsado de cualquier erogación que sea legalmente de cargo del proveedor. H- Las cláusulas que establezcan que el silencio del consumidor se tendrá por aceptación de cualquier modificación, restricción o ampliación de lo pactado en el contrato”⁶⁸.

En lo que respecta a la legislación argentina, la misma en su artículo 37 establece las cláusulas que se tendrán por no convenidas, en virtud de su naturaleza de carácter abusivo.

En el caso de la legislación brasilera, de la lectura de la misma, se observa que se dedica una sección completa a la temática vinculada a las cláusulas abusivas, proporcionando al lector un extenso detalle de las cláusulas que, por sus características, son nulas de pleno derecho.

Por último, la legislación española en su artículo 10, en analogía con el resto de las legislaciones objeto de nuestro estudio, hace mención de las cláusulas abusivas, estableciendo qué se entiende por tales.

⁶⁸ Ley 17.250 – “Relaciones de consumo”, artículo 31.

En suma, se destaca la necesidad de que el riesgo inherente en toda relación de consumo, sea compartido y no trasladado a la parte más débil de dicha relación, vale decir, el consumidor. Con ello se logra más satisfactoriamente la concreción del principio de buena fe e igualdad que debe existir en toda relación, particularmente en el caso de los contratos de adhesión en donde precisamente la parte más vulnerable ve imposibilitada el ejercicio de su libertad a la hora de establecer las reglas que regirán el contrato objeto de su interés.

De acuerdo al régimen general, para quien invita a contratar a través de la oferta, la única carga que existe, en caso de no querer que se perfeccione el negocio jurídico con la aceptación de la contraparte, es la revocación, previo a que el aceptante manifieste su voluntad de contratar.

En las legislaciones relativas a la protección del consumidor de Uruguay, Argentina, Brasil y España, se determina que la oferta obliga al proveedor. En el caso particular de las legislaciones uruguaya y brasilera se exige, para que se perfeccione la obligatoriedad de la oferta, que la información sea suficientemente precisa.

Se observa que en los casos de Uruguay, Argentina, Brasil y España, existe una tutela específica de obligación en la hipótesis de incumplimiento de la oferta, previendo que, en caso de que esto ocurra, el consumidor puede exigir el cumplimiento forzado de la oferta, aceptar otro producto o servicio, o efectuar una rescisión contractual.

Por otra parte, en el caso de Argentina, se exige que sea informado el plazo de la oferta y la cantidad de producto en los casos de oferta limitada.⁶⁹

Nuestra ley de defensa del consumidor, difiere de lo establecido en el Código Civil respecto a los medios que se deben utilizar para comunicar la revocación. Mientras el Derecho Civil permite que la misma se realice a través de cualquier medio, la ley 17.250 obliga a que sea por el mismo que se ofertó.

En lo que respecta al destinatario de la oferta, nuestra ley establece que el mismo puede ser determinado o indeterminado (o sea, el público en general). Desde nuestro punto de vista, es acertado que se tome como eficaz la oferta que es dirigida a personas indeterminadas, ya que en el estado actual de las relaciones comerciales, la publicidad,

⁶⁹ “A defesa do consumidor no MERCOSUR e no Perú: uma análise comparativa”, 2009, 2da. Edición, página 55, Editada por el Gobierno Federal de Brasil.

el marketing y los medios masivos de comunicación, son los canales predilectos para llegar al consumidor final.

En las regulaciones legales dictadas en el derecho comparado, Argentina y España, se define como vinculante a la oferta dirigida al destinatario indeterminado.

Respecto a la interrogante sobre si la oferta es vinculante para quien propone, nuestra ley en el artículo 12 es categórica al establecer: “la oferta dirigida a consumidores determinados o indeterminados, transmitida por cualquier medio de comunicación y que contenga información suficientemente precisa con relación a los productos o servicios ofrecidos, vincula a quien la emite y a aquel que la utiliza de manera expresa por el tiempo que se realiza”. Sin embargo, la ley condiciona la naturaleza vinculante de la propuesta a un concepto impreciso, al no especificar que se entiende por “información suficientemente precisa”. A nuestro entender, esto introduce un elemento de subjetividad a la hora de asignar responsabilidades.

La oferta, en el marco de la legislación sobre las relaciones de consumo, produce efectos, incluso antes de la aceptación, durante el plazo de su vigencia. Al respecto, es de destacar que la ley argentina en su artículo 7, establece que la misma debe contener fecha precisa de comienzo y de finalización; para que esta caduque, en caso de no haberse establecido un plazo, se debe revocar indefectiblemente. Según la ley 17.250, la oferta puede prescribir sin ser revocada, aunque no se le haya asignado un plazo, si la vigencia de la misma está sujeta a la verificación de un hecho -Ejemplo: “oferta válida hasta agotar stock”-.

En suma, la legislación comparada de los cuatro países, establece como oferta, a la propuesta dirigida inclusive al público en general; siendo esta vinculante para el proveedor durante la vigencia de la misma.

2.8 Sanciones y Organización Administrativa

2.8.1 Órganos y Actos Administrativos

Como término general, la sanción es la pena que una ley o reglamento establecen para sus infractores. Sobre la base de esta definición, vemos por un lado la ley, en la que se establecen las consecuencias del incumplimiento y por otro lado, los infractores, nuestros proveedores. Sin embargo nos cuestionamos ¿Quiénes tienen la competencia para poder aplicar sanciones sobre incumplimientos a la ley? Ninguna legislación

funcionaría si no existe una correcta ejecución. Por tal motivo, analizaremos los responsables de actuar integralmente para identificar, interpretar y argumentar las sanciones aplicadas como consecuencia de infracciones cometidas.

En base a lo que establece la Ley 17.250 en sus artículos 40 al 45, recopilados en el análisis comparativo de la legislación de nuestra región⁷⁰, el órgano que tiene las facultades de control y fiscalización sobre la defensa del consumidor en el Uruguay es el Ministerio de Economía y Finanzas, por medio de la Dirección General de Comercio. Esta, además de fiscalizar el cumplimiento de nuestra ley, asesora al Ministerio de Economía en la formulación y aplicación de políticas en materia de defensa del consumidor. Dentro de la Dirección General de Comercio, encontramos el Área de Defensa del Consumidor, dependencia específica de esta temática. La legislación faculta al Área a informar, asistir y prestar asesoramiento a cualquier persona pública y privada, nacional o extranjera para el mejor cumplimiento de nuestra legislación.

Cabe destacar que en el interior del país el Área de Defensa del Consumidor, no cuenta con oficinas descentralizadas; por lo que, por medio de un convenio con la D.G.I, se utilizan sus oficinas con el propósito de recibir denuncias y solicitudes de audiencias⁷¹.

Respecto a Argentina, en el artículo 40 de su ley, define a la Secretaría de Industria y Comercio como la unidad responsable de la defensa del consumidor. Las autoridades locales que ejercerán el control y la vigilancia sobre el cumplimiento de la ley son los gobiernos provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En el artículo 106 de la ley 8.078 que legisla la defensa del consumidor en Brasil, se establece que el Departamento de Protección de Defensa del Consumidor dependiente del Ministerio de Justicia, tiene como objetivo primordial la planificación, preparación, propuestas y ejecución de políticas nacionales sobre las relaciones de consumo.

De igual manera, la ley española establece en su artículo 39, que la Administración del Estado por intermedio del Ministerio de Sanidad y Consumo, conjuntamente con las autoridades y corporaciones locales por medios de las Comunidades Autónomas, son los responsables de la protección y defensa de los consumidores.

⁷⁰ “A defensa do consumidor no MERCOSUR e no Perú: uma análise comparativa”, capítulo 3, página 199 en adelante, editada por el Gobierno Federal de Brasil.

⁷¹ Anexo A, Entrevista a Esc. Ana María Sánchez – Directora Área Defensa del Consumidor.

Teniendo claro los organismos responsables de la ejecución de la ley, es importante saber los medios que estos órganos tienen para proceder en cada caso, refiriéndonos a los procedimientos administrativos. Estos son los medios que permiten investigar las prácticas y conductas que violan los derechos del consumidor y ponerle fin a cada situación.

Según lo establecido por el análisis comparativo de la región⁷², los procedimientos administrativos pueden ser iniciados por oficio sobre la decisión de la autoridad competente o, por la denuncia de cada consumidor. Una herramienta común de las leyes analizadas es la utilización de audiencias de conciliación para solucionar las controversias.

En nuestra ley, el artículo 42, establece los mecanismos que el Área de Defensa del Consumidor tiene para actuar frente a cada caso, comenzando por citar a las audiencias administrativas a los proveedores, a solicitud del o de los consumidores afectados, pudiendo auspiciar mecanismos de conciliación y mediación para la solución de los conflictos. Uno de los grandes aciertos según la Esc. Ana María Sánchez, Directora del Área de Defensa del Consumidor, fue la modificación de dicho artículo que refiere a las faltas de comparecencia en tiempo y forma sin justificación de los proveedores. Estas, si nos son debidamente justificadas, serán sancionadas con una multa que no podrá exceder el equivalente a UR 50, siendo las mismas graduadas por antecedentes y por la capacidad económica del mismo. Es muy importante aclarar que el Área de Defensa del Consumidor tiene competencias subsidiarias, interpretando con esto que su responsabilidad es limitada derivando cada caso a su órgano competente.⁷³

En lo referente a la ley Argentina, en su artículo 45, describe de una forma muy similar sus procedimientos frente a sus actuaciones administrativas. Comienza con una instancia conciliatoria entre el consumidor y su proveedor. En aquellos casos donde no se llega a ninguna solución, los actos administrativos que dispongan sanciones se podrán recurrir por medio de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

En el caso de Brasil, en su Decreto 2.181/87 artículo 33, establece que el proceso administrativo comienza por: a) acto por escrito a la autoridad competente, b) la

⁷² “A defesa do consumidor no MERCOSUR e no Perú: uma análise comparativa”, capítulo 3, página 209 en adelante, editada por el Gobierno Federal de Brasil.

⁷³ Anexo A, “Entrevista a Esc. Ana María Sánchez – Directora Área Defensa del Consumidor”

elaboración de un aviso de infracción, c) la denuncia, teniendo presente que la fiscalización del cumplimiento de la relación de consumo es celebrado en todo el país por el Departamento de Derecho Económico del Ministerio de Justicia, a través de los organismos de protección y de consumo creados por los Estados, Distritos Federales y los Municipios para sus respectivas áreas y competencias.

Mientras tanto la legislación Española, en su artículo 32, establece que en las infracciones en materia de derechos al consumidor recaerán las sanciones administrativas correspondiente, previa iniciación del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales. Hay que tener claro que la instrucción de cualquier causa penal ante los Tribunales de Justicia, suspende cualquier tramitación del expediente administrativo sancionador que hubiera sido iniciado por los mismos hechos y, en su caso, los actos administrativos de sanción.

2.8.2 Sanciones Administrativas

Las sanciones administrativas son actos establecidos por un órgano estatal que deriva de algún acto ilícito, fruto de una violación de un deber impuesto por una norma⁷⁴. Sobre la normativa Argentina y Uruguaya las sanciones administrativas son similares. La ley Argentina prevé las multas civiles a favor de los consumidores, lo que se llaman daños punitivos. Como lo establece la primera edición de Temas de Derecho de Consumo⁷⁵, la reforma de su ley 24.240 introducida por la ley 26.361, estableció el llamado daño punitivo o el daño directo, donde la reparación puede ser reclamada en sede administrativa. Esta reforma, al introducir los daños directos, establece facultades de naturaleza resarcitoria a las autoridades de aplicación y por otro lado, otorga facultades represivas a los jueces civiles para que puedan aplicar daños punitivos.

Bruno Torrano y María Fabiana Compiani en su redacción, establecen algunas críticas con respecto a esta reforma. Los daños punitivos aparecen ante cualquier incumplimiento, sobre cualquier obligación violada no importando ni la gravedad de la misma ni si hay o no un daño realmente causado al consumidor, independientemente que el proveedor se haya enriquecido o no. El artículo 52 bis, establece que cuando más

⁷⁴ Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – UNNE Salta-Argentina- Sanciones Administrativas, página 1,2006.

⁷⁵ VII Jornadas Internacionales de Relaciones de Consumo, Temas de Derecho de Consumo, Los daños punitivos, capítulo VI, página 107, FCU, 2010.

de un proveedor sea responsable del incumplimiento, responderán todos responsablemente ante el consumidor sin perjuicio a las acciones de regreso que les correspondan. Siendo los daños directos una pena, no se podría aplicar solidariamente a quien no haya sido el verdadero autor de la conducta que causa el daño. Además de los daños punitivos, la ley Argentina, en sus artículos 46 en adelante, establece las sanciones por medio de advertencias administrativas, multas, retención de bienes y productos objeto a la violación de los derechos, suspensiones o cierres de establecimientos de servicios, pérdidas de concesiones.

En nuestro país, igual que Argentina, en su artículo 45, se establecen una lista de sanciones que incluyen advertencias, multas, retirada de productos, cierre temporal de locales hasta o inclusive suspensiones de registros de proveedores.

En el caso de la legislación brasilera, se observa que, en sus artículos 55 en adelante, las sanciones administrativas son las siguientes: multas, apropiación y destrucción de productos cancelándoles las inscripciones en los organismos competentes, prohibición de la fabricación de productos, suspensión de suministros de productos o servicios, suspensión temporal de actividades, pérdida de licencia de propiedad o de actividad, y la imposición de la contra publicidad entre otras.

Mientras tanto la legislación española, en sus artículos 32 en adelante, establece una escala gradual de sanciones, como leves, graves y muy graves, dependiendo de los criterios de: riesgos para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida. Como sanciones establece: multas, cierre temporal del establecimiento, decomiso de mercancía adulterada, deteriorada, falsificada, fraudulenta o que pueda introducir algún riesgo para el consumidor.

Entendemos que las sanciones son una consecuencia de una mala conducta del proveedor, y como tal recae sobre el consumidor. Nuestro país, con el Área de Defensa al Consumidor recibe las consultas, realiza las mediaciones correspondientes, pero sigue siendo un organismo limitado al actuar, por su competencia subsidiaria. Notamos que si el Área tuviera mayores facultades para actuar sobre los casos que recibe, podría, por un lado, ser más rápidos los trámites y las soluciones brindadas a los consumidores y, por otro, tener un alcance más amplio sobre cada caso estudiado y no solo que recaiga sobre el Área los temas de asesoramiento y soluciones, por medios de las audiencias

entre los proveedores y consumidores. Creemos que en este punto estamos un paso más atrás que el resto de la región.

2.9 La Publicidad.

La publicidad⁷⁶ la podríamos definir como una manera de informar al público sobre un producto o servicio a través de los medios de comunicación con el objetivo de motivarlo hacia una acción de consumo. En términos generales podemos establecer que la publicidad tiene dos objetivos: en primer lugar, le brinda al consumidor información sobre los beneficios de un producto o servicio. En segundo lugar, busca la motivación del consumidor hacia un producto o servicio determinado por medios psicológicos. Podemos establecer que la misma es el mecanismo en el cual el consumidor se motiva, lo atrae y decide consumir. Por la importancia que la publicidad tiene en la relación de consumo, analizaremos en cada legislación su tratamiento.

La legislación de nuestro país, considera que la protección contra la publicidad engañosa es uno de los derechos básicos del consumidor, establecido en el artículo 6. La definición la podemos encontrar en el artículo 24, el cual deja claro que publicidad engañosa es cualquier modalidad de información y comunicación contenida en mensajes publicitarios que sea total o parcialmente falsa, de cualquier modo o por omisión de datos esenciales, la que sea capaz de inducir a error al consumidor respecto a la naturaleza, cantidad, origen, precio respecto a los productos o servicios.

A lo que refiere el tema en la legislación Argentina, la regulación se establece en la ley del Comercio Justo, la 22.802/83. La misma, en su artículo 9, establece la prohibición de cualquier clase de publicidad o propaganda que mediante el uso de inexactitudes u ocultamientos pueda llevar a error, engaño o confusión al consumidor, respecto a las características o propiedades, naturaleza, origen, calidad, pureza, mezcla, cantidad, uso, precio, condiciones de comercialización o, técnicas de producción de bienes muebles, inmuebles o servicios. Como vemos, es muy similar su definición a la establecida en nuestra ley.

En el caso de Brasil, los artículos 36, 37 y 38, establecen las mismas condiciones de publicidad engañosa agregando, la definición de publicidad discriminatoria y abusiva

⁷⁶ María Victoria Romero, 2005, “Lenguaje publicitario: la seducción permanente”, capítulo 1, página 29, editorial Ariel.

entendiendo por tal aquella que, promueva la violencia o no tenga en cuenta los valores ambientales y que lleve al consumidor a que actúe de una forma que perjudique su salud o seguridad.

Por último, la legislación española en su artículo 13, describe el derecho de los consumidores y usuarios a una información cierta, eficaz, veraz y objetiva la cual debe de ser siempre garantizada por parte del proveedor.

Las consecuencias sobre la publicidad engañosa se establecen en el art. 8, indicando que: la promoción, oferta y publicidad falsa o engañosa de productos o servicios, será perseguida y sancionada como fraude. Serán legitimadas las asociaciones de consumidores y usuarios, para iniciar e intervenir en los procedimientos administrativos logrando en cada caso, el cese de las publicidades engañosas. Más allá del artículo 13 de la ley española sobre los derechos de los consumidores, encontramos la Ley 34/1988 general de publicidad, la que determina en sus cuatro grandes áreas lo referido a: I) las disposiciones generales sobre la materia, II) Determinación de la publicidad ilícita, desleal, III) Sobre la contratación publicitaria, IV) Los contratos de publicidad

.Con respecto a la publicidad, notamos que nuestro país sigue de una forma correcta los lineamientos establecidos en su artículo 6, considerando desde un principio la publicidad y la correcta información como un derecho básico de los consumidores. Creemos que la redacción y el tratamiento que le da nuestra legislación en lo referente al tema es acorde a lo que en la región se manifiesta.

A modo de conclusión, se observa en el análisis comparado realizado en el presente capítulo, que existe una analogía en las disposiciones establecidas en las legislaciones objeto de nuestro estudio, las cuales siguen los lineamientos establecidos en las directrices de la O.N.U. Esto se presenta como un escenario favorable para la coordinación de políticas y normativas a nivel internacional, para la protección de un consumidor inserto en un contexto de integración regional.

2.10 Matriz Comparativa de Legislación del Consumidor

La información que se incluye en la siguiente matriz, para los casos de Uruguay, Argentina y Brasil, fue extraída del artículo de Liliana Manzano Chávez, denominado “Análisis y propuestas – Consumidores y ciudadanos”. Defensa del consumidor: Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Temas	Uruguay	Argentina	Brasil	España
Sistema normativo		Derechos del consumidor contemplados en la constitución bajo principio integrativo.	Sistema integral de diversas normas, organismos y funciones gubernamentales.	
Ley del Consumidor	Ley 17.250 de Protección del Consumidor del año 2000.	Ley 24.240 de Protección a los consumidores del año 1993.	Código de Defensa del Consumidor del año 1990.	Ley 26/1984 de defensa de los consumidores y usuarios en España de 1.984.
Objeto de la Ley	Regula la relación de consumo como contratación civil y no comercial.	Relaciones de consumo final o familiar.	Regula protección del consumidor e instancias gubernamentales.	Defensa de los consumidores y usuarios.
Quiénes son proveedores	Personas (públicos o privados) que realizan actividades como producción, construcción, importación y otras, de productos y servicios.	Oferentes públicos o privados, incluso los ocasionales o informales, excepto profesionales independientes.	Persona física o jurídica que realiza actividades de producción, distribución y otras. Incluye servicios públicos subsidiados por el Estado, pero no los financiados totalmente por impuestos.	No se establece una definición de proveedor en forma explícita.
Quiénes son consumidores	Persona física o jurídica que usa productos o servicios como finales pagando precio o tarifa.	Persona física o jurídica que adquiere para consumo final bienes, servicios, inmuebles nuevos.	Persona física o jurídica que adquiere un producto como destinatario final, esto incluye colectividades de personas.	Personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los

Legislación y Organismos para la Salvaguarda de los Derechos del Consumidor

				producen, facilitan, suministran o expiden.
--	--	--	--	---

Derechos que incluye	Protección a la vida, salud y seguridad, educación y difusión, información, asociación, prevención y resarcimiento de daños, acceso a la justicia para la prevención y el resarcimiento.	A optar, a información veraz, seguridad en el consumo, garantías, retractación. En servicios públicos se definieron derechos de usuarios, pero no se aplican.	Protección a la vida, salud y seguridad, educación, información, reparación, al acceso judicial para facilitar la defensa.	Protección contra los riesgos que puedan afectar la salud y seguridad de los consumidores, protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos, la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, la audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan, la representación de sus intereses, protección jurídica, administrativa y técnica en situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión.
Instituciones que	Programa de	Tribunales	PROCONS	Instituto Nacional

la aplican	Apoyo a la Defensa de la Competencia y de Defensa del Consumidor, financiado por BID, dirigido a apoyar a ADECO en la aplicación de la ley.	Arbitrales del Consumo e instancias municipales de aplicación de la ley (BA), organizaciones pueden representar a consumidores aunque no hay demandas por intereses colectivos.	estaduales y municipales son los órganos que aplican el CDC, reciben quejas y demandas, intermedian frente a las empresas, e imponen sanciones.	del Consumo.
Tipo de sanciones	Advertencias, multas, retirada de productos, cierre temporal de locales, suspensiones de registro de proveedores.	Jueces tienen plenas atribuciones para realizar audiencias, imponer multas, decomisos y clausurar locales.	Imponen multas y especifican los términos de resarcimiento o ajustes en la conducta de las empresas infractoras.	Multas, cierre temporal de establecimiento, decomiso de mercadería adulterada, deteriorada, falsificada, fraudulenta o que puede introducir algún riesgo para el consumidor.

CAPÍTULO III: ARMONIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA NORMATIVA QUE REGULA LAS RELACIONES DE CONSUMO

3.1 Introducción

El capítulo anterior se dedicó al análisis comparativo, de la legislación para la tutela de consumidores y usuarios de nuestro país, con dos países de la región, Argentina y Brasil, así como con un exponente de lo que comúnmente se denominan “países desarrollados”, España. Como resultado del mismo hemos obtenido un panorama de los puntos convergentes y divergentes, de los cuatro marcos regulatorios. Así como una idea de cuan dificultoso puede resultar un proceso de armonización de los mismos, debido a las asimetrías existentes.

En este capítulo se desarrollará el concepto de un consumidor que traspasa las fronteras del mercado doméstico, producto de los procesos de Globalización e Integración Regional, y en consecuencia, la importancia de una política comunitaria de defensa del mismo, para luego, desarrollar los avances que se han logrado en tal sentido a nivel mundial.

El objetivo principal, es reflexionar sobre el desarrollo de la temática a nivel del MERCOSUR, como proceso en el que se encuentra involucrado nuestro país, e incorporar al análisis la situación de la Unión Europea, ya que esta constituye un punto de referencia en lo que a proceso de integración y protección de los consumidores, refiere.

3.2 Globalización e Integración Regional.

El Fondo Monetario Internacional –FMI- define la Globalización como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones fronterizas

de bienes y de servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”⁷⁷

Según una reflexión del Profesor Jacques Adda⁷⁸, sobre la naturaleza del capitalismo y sus relaciones con los ámbitos político y social, el concepto de “Globalización” refiere a la emergencia de un mercado global auto regulado. La Globalización significó un punto de inflexión en las relaciones de fuerza entre los mercados y los Estados.

A pesar de que la globalización tiene en realidad su origen en el ámbito económico, también se ha extendido paulatinamente a prácticamente todos los campos de la actividad internacional. En términos generales, puede decirse que la globalización constituye una característica fundamental de nuestra economía, de la cultura y de la política, que tiene como cauce para su expansión la actual revolución tecnológica de la comunicación y de la información.

¿Cómo se vincula el proceso de Globalización con el de Integración Regional? Hay al menos dos aspectos relevantes que destacar. Por un lado, la integración regional puede considerarse tanto una manifestación de la globalización como una posible forma defensiva frente a sus aspectos negativos. Por otro, si por Globalización, se entiende solamente un avance en el libre comercio y la colaboración económico-financiera, entonces el impacto en otras áreas como la educación, la legislación y otros aspectos de la cultura y la soberanía nacional será menor. Si en cambio se entiende algo más global, que incluye una delegación de parte de la soberanía de los estados nacionales a los poderes comunes, el impacto será mayor.

Dicho impacto se irá intensificando a medida que se transitan los distintos grados, estadios, de los procesos de integración. Desde la zona de libre comercio - en la que se eliminan los aranceles y las restricciones cuantitativas al intercambio de mercaderías entre los países participantes, manteniendo cada uno de ellos su propia política de comercio exterior frente a terceros países -, a la unión aduanera - en la que además se levante una barrera arancelaria común frente a terceros países -, a un grado más alto de integración como lo es el mercado común - cuyo elemento es la libre movilidad de factores de producción -, hasta la unión económica - dónde corresponde la armonización de políticas económicas -. Finalmente en la unión económica total, no solo se unifican

⁷⁷ F.M.I, “Las perspectivas de la economía mundial”, Washington D.C; mayo de 1997.

⁷⁸ Jacques Adda. 1998, “Globalización de la economía: orígenes y desafíos”, Páginas 169 y ss., La Découverte.

las políticas económicas si no se considera necesario la existencia de una autoridad supranacional, cuyas decisiones tengan poder vinculatorio, es decir, obliguen a los países participantes.⁷⁹

Se evidencia como elemento común en estas etapas del proceso de integración, la libre circulación de bienes y servicios, lo cual requiere de una confianza generalizada por parte de los consumidores tanto en los productos que circulan, como en la seguridad jurídica de las transacciones comerciales. Como lo señala Cristian R. Piris, la creación de espacios interiores - intra-regionales - donde los bienes puedan circular libremente producen, en general, mejoras en los precios y calidad de los productos y servicios, beneficiando así a los consumidores. Por otro lado, la apertura indiscriminada de fronteras, puede redundar en un perjuicio para los consumidores de los países cuyos estados les brinden una protección más completa, desde el momento que los tratados de integración usualmente introducen cláusulas que impiden a los estados miembros restringir el intercambio de bienes argumentando dar cumplimiento a normas de orden interno⁸⁰.

Se concluye que es necesario un esfuerzo conjunto de los distintos estados del bloque, para lograr un marco común que regule las relaciones entre los agentes económicos, incluyendo las relaciones de consumo.

3.3 El Derecho del Consumo en la Unión Europea

3.3.1 Reseña histórica sobre la regulación de las relaciones de consumo en el derecho comunitario europeo.

Dado que el MERCOSUR es un proceso de integración más joven que el europeo, creemos conveniente analizar cómo se desarrolló la articulación del Derecho del Consumo en esa parte del mundo, y así aprender de las dificultades enfrentadas y los logros alcanzados.

⁷⁹ Alfredo Guerra Borges. Primera Edición 1991, "La integración de América Latina y el Caribe", Páginas 87 y 88, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

⁸⁰ Cristian Ricardo A. Piris, 2004, "Los conceptos fundamentales del Derecho del Consumidor en el MERCOSUR", Revista Colombiana de Derecho Internacional N° 004, Pontificia Universidad Javeriana.

Beatriz Pérez de las Heras⁸¹ califica el derecho comunitario como un “pluralismo ordenado”. El término “pluralismo” hace referencia a que las normas supranacionales no determinan la aplicación de un único sistema dominante; “Ordenado”, porque existe la voluntad política para evitar una dispersión en la normativa. Tal como señala la autora, la experiencia de los países que conforman este bloque, los lleva a concluir que es imposible concebir un Derecho Común totalmente uniforme. Por lo que se aplicará la unificación cuando se estima necesaria, la armonización cuando se desea preservar algunas particularidades normativas y cuando, el único fin sea una aplicación compatible, se optará por la coordinación.

El origen de la regulación del consumo en la Comunidad Económica Europea, se justifica tal como lo señala Lasarte⁸² en un cambio de paradigma producido a mediados de los años setenta. Se cambia un modelo concebido en términos de productividad y rentabilidad económica, a uno cuyo objetivo es la calidad de vida de los ciudadanos. Este cambio se refleja tanto en el derecho originario como en el derivado. En 1957, en el Tratado de Roma, no se hace referencia expresa a la política de consumo, solo menciones implícitas a lo largo del articulado, en cuestiones como la libre competencia y el buen funcionamiento del mercado común⁸³. A pesar de lo expuesto, en esta época se tomaron una serie de resoluciones con miras a garantizar la protección coordinada de los consumidores:

- La Comisión europea creó en 1968 un servicio especial dentro de la Dirección General de la Competencia, el embrión de lo que posteriormente sería la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, creada en 1973, cuya función principal fue velar por los intereses de los consumidores en la elaboración de normas emanadas de la Comisión o colaborar con la OCDE y el Consejo de Europa.
- Luego de repetidas referencias del Parlamento Europeo, sobre la necesidad de contar con un marco regulatorio y una política comunitaria en la materia, en 1972 los jefes de Estado de los Estados miembro, reunidos en París acordaron avanzar en este ámbito, solicitando a las instituciones comunitarias, la

⁸¹ Beatriz Pérez de las Heras, 2003, “Hacia un derecho común en la Unión Europea”, Capítulo 1, página 13, Dykinson.

⁸² Carlos Lasarte Alvarez, 2008, “Manual sobre protección de consumidores y usuarios”, Capítulo 1, página 16, Dykinson.

⁸³ Krämer, 1986, “EEC Consumer Law”, Centro de Derecho del Consumo, Bruselas, página 7 y ss.

elaboración de un programa de protección de los consumidores para principios de 1974.

- El impulso definitivo a la política de consumidores⁸⁴, llegó con el establecimiento de un marco regulador, mediante las Resoluciones del Consejo y los planes de actuación de la Comisión. Destaca entre dichos textos la primera Resolución del Consejo, publicada en 1975, y que contenía un Programa Preliminar de la Comunidad Europea relativo a la política de protección e información de los consumidores. Se aprecia en este texto una influencia muy notable del mensaje que el 15 de marzo de 1962, dirigió el Presidente Kennedy al Congreso de los Estados Unidos. En aquel texto se recogieron cuatro derechos fundamentales de todo consumidor - derecho a la seguridad, derecho a la información, derecho a elegir y derecho a ser escuchado -, recogidos en esencia en los cinco derechos básicos a los que se refiere el programa preliminar de la CEE: a) derecho a la protección de la salud y la seguridad; b) derecho a la protección de los intereses económicos; c) derecho a reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios; d) derecho a la información y educación; y e) derecho de representación.
- En 1981, ante el insuficiente progreso de la legislación comunitaria en materia de la garantía de los derechos de los consumidores, se aprobó un Segundo Plan de Acción (1981-1986) que reiteró esos cinco derechos básicos e incidió en la necesidad de su efectivo ejercicio⁸⁵ y destacó las actuaciones sobre los precios y calidad de los bienes y servicios, así como la estimulación de la participación activa de los consumidores y su responsabilidad social⁸⁶. Este programa contenía, además, propuestas de reglamentación, proyectos de investigación, procedimientos consultivos y medidas de apoyo a las organizaciones de consumidores y usuarios. Se mantiene esta orientación en la Resolución del Consejo de 23 de junio de 1986, bajo el título “Orientación futura de la política de la CEE para la protección y el fomento de los intereses de los consumidores”.

⁸⁴ J. A. Corriente Córdova, 1994, “La protección de los consumidores en la Europa comunitaria: de los Tratados fundacionales de la Unión Europea (Maastricht)”, en “Estudios sobre el Derecho de Consumo”, página 10, Iberdrola.

⁸⁵ Jules Stuyck- Hans-W Micklitz- Evelyn Terryn, 2010, “European Consumer Law”, Capítulo 6, página 378, Hart Publishing Limited.

⁸⁶ Guillermo Palao Moreno, 2002, “La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo”, en “Derecho de Consumo”, páginas 37-54, Tirant lo Blanch.

Si bien se había avanzado en la materia, a nivel comunitario se enfrentaban dificultades para llevar a la práctica la protección de los consumidores. Leire⁸⁷ señala como causa de estas, el hecho de que “esta protección no se considerase como un ámbito de la política común y, ya desde un principio las medidas a favor de los consumidores se articulasen no en forma autónoma, sino como algo asociado a la construcción de un mercado común.” Las instituciones comunitarias, en ausencia de un modo específico para lograr la protección, recurrieron a un técnica que se establece en el Tratado de Roma, como de uso excepcional. Dicha técnica se denomina de “armonización mínima” e implica que el Consejo puede adoptar Directivas destinadas a aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembro que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común. En la práctica, esto se tradujo en que a nivel del mercado interior se garantice un nivel mínimo de protección, no de carácter general sino en referido a supuestos en que el consumidor estuviera en una clara desventaja respecto a la otra parte contratante, al tiempo que se permite a los Estados miembros adoptar o mantener disposiciones internas, que garanticen mayor protección.

Recién en 1987 en el Acta Única Europea, se alude expresamente a la protección de los consumidores, en tal sentido se expresa que la Comunidad Europea se basara en un “nivel de protección elevado”⁸⁸ para lograr la armonización legislativa referente entre otros temas, a la protección de los consumidores. Es decir, que el Consejo debía basar sus propuestas sobre el Mercado interior, entre otras cosas, en proporcionar un alto nivel de protección a los consumidores y usuarios. Ante la amplitud de la expresión “nivel de protección elevado”. Leire Escajedo⁸⁹ entiende que respecto a la regulación del derecho del consumo comunitario, se refiere a la técnica de armonización mínima, utilizada en los casos en que no pudiendo alcanzar mejor consenso, es decir, no pudiendo alcanzar una armonización total en una materia de la política común, se estima necesario acudir, al menos, a una vía intermedia que garantice un correcto funcionamiento del mercado. Mediante la técnica de “armonización mínima”⁹⁰, la normativa comunitaria fija un mínimo común denominador que debe integrarse en la legislación nacional. No se

⁸⁷ Leire Escajedo San Epifanio, 2007, “La base jurídico-constitucional de la protección de los consumidores en la Unión Europea”, Revista de Derecho Político N° 70, Páginas 225 a 254.

⁸⁸ Acta Única Europea, 1986, artículo 100.

⁸⁹ Leire Escajedo San Epifanio, 2007, “La base jurídico-constitucional de la protección de los consumidores en la Unión Europea”, Revista de Derecho Político N° 70, Páginas 225 a 254.

reconoce, por tanto, una situación de desventaja estructural. Siguiendo este planteamiento, del artículo 100^a, se adoptaron importantes Directivas destinadas a proteger a los consumidores ante ciertos servicios o modalidades contractuales: Directiva 90/314/CEE sobre viajes combinados, Directiva 92/59 sobre seguridad general de los productos, Directiva 93/13 sobre cláusulas abusivas en la contratación, Directiva 94/47/CE sobre adquisición de inmuebles en régimen de tiempo compartido, Directiva 97/7/CE sobre contratos a distancia, Directiva 98/27/CE de acciones de cesación, Directiva 1999/44/CE sobre venta y garantía de los bienes de consumo, y se presentaron las Directivas sobre elaboración a distancia de contratos relativos a servicios financieros y comercio electrónico.

Entre las novedades introducidas por el Acta única, se destacan:

- Se suprimió la “regla de la unanimidad” para la adopción de directivas en numerosos campos que afectan la protección de los consumidores⁹¹.
- Se comienza a tomar conciencia de que para el desarrollo de un mercado interior es necesario que el consumidor esté dispuesto a cruzar las fronteras entre los Estados miembros, para lo cual es imprescindible que exista un mínimo de normas de protección aplicables a todo el espacio comunitario.
- En línea con lo anteriormente expuesto, se elabora el tercer Programa de acción, cuyo objetivo final fue consolidar el mercado interior. Los lineamientos que guiaban el mismo consistían en: la institucionalización del diálogo entre productores y consumidores, junto con la creación de un sistema comunitario de representación de los consumidores; la elaboración de programas de información y formación de los consumidores, para avanzar en un mercado sin fronteras; el establecimiento de requisitos comunitarios de seguridad que generen la necesaria confianza en el consumidor; la conformación de una normativa que regule adecuadamente el consumo transfronterizo.

Con el tratado de Maastricht en 1992, se produce la inserción de la protección de los consumidores, como política comunitaria. Si bien se continuó con el planteamiento de armonización mínima, se le asigna, a la protección de los consumidores, mayor

⁹⁰ Luis González Vaqué, 2004, “El Derecho del Consumo en la Unión Europea: la problemática planteada por la armonización mínima”, Revista “Gaceta Jurídica de la UE” N°233, Páginas 33 a 48.

⁹¹ J. Rodríguez-Arana Muñoz y R. Canosa Usera, 2008, “Derecho de los consumidores y usuarios: una perspectiva integral”; Capítulo 2, Página 34, GESBIBLO S.L

autonomía, dedicándose un título del Tratado a establecer el modo en que la Comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores. Los Estados miembros seguirán habilitados para adoptar medidas que proporcionen a sus ciudadanos mayor nivel de protección, siempre que estas sean compatibles con el Tratado y se notifiquen a la Comisión - actual artículo 153, luego de la reforma de Ámsterdam -. Esto ha sido interpretado por la doctrina como una referencia velada a la compatibilidad con la libre circulación de mercaderías⁹².

Se precisaron dos vías a través de las cuales podía la Comunidad contribuir al elevado nivel de protección de los consumidores:

- En primer lugar, las medidas directamente encaminadas a la realización del mercado interior. En la práctica, ha sido la vía más empleada.
- Como segunda vía, se le reconoce a las instituciones comunitarias, la posibilidad de adoptar acciones específicas, con el fin de apoyar y complementar las políticas que los Estados miembros lleven a cabo con el fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, y de garantizarles una información adecuada.

Para ambos casos, quedó establecido el procedimiento de codecisión que implica: una propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, y una resolución por mayoría cualificada de este, previo dictamen del Parlamento⁹³. Con el Tratado de Maastricht, se introduce para la política de los consumidores y usuarios el “principio de subsidiariedad”, recogido en el artículo 5 de la versión consolidada, por el cual se permite a la Comunidad intervenir en aquellos ámbitos que no son de competencia exclusiva de la misma, a condición de que los objetivos perseguidos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y puedan lograrse más eficientemente, con una acción a nivel comunitario.

Respecto a las iniciativas que fueron adoptadas durante este período, se destaca, el Cuarto Programa de protección de los Consumidores. Este se caracterizaba por el

⁹² Leire Escajedo San Epifanio, 2007, “La base jurídico-constitucional de la protección de los consumidores en la Unión Europea”, Revista de Derecho Político N° 70, Páginas 225 a 254.

⁹³ José Escribano Portugués, 2007, “Quince años de construcción de la Unión Europea a través de sus tratados”, Capítulo 1, Página 25, LIBER FACTORY.

énfasis de la Comisión en reforzar la confianza del consumidor en el mercado interior. Se tomaron medidas en torno a brindar información, acceso a la justicia y avances en la salud y seguridad. En el siguiente Plan, se priorizó en materia de consumo: la preocupación del usuario por los servicios públicos, financieros y la seguridad de los alimentos; la adaptación al cambio tecnológico en la sociedad de la información; el interés por el consumo sustentable.

A pesar de lo anteriormente expuesto, en 1991, la Comisión de Comunidades Europeas reconocía la divergencia en políticas fiscales, comerciales, económicas y sanitarias entre los distintos países, lo que se traducía en barreras no arancelarias al comercio intrazona. Los productores debían adaptar los productos a los requisitos de cada país comunitario, lo cual implicaba aumento de costos, al mismo tiempo que desconfianza de los consumidores ante los productos importados. Un buen ejemplo de esto es la margarina: el contenido graso mínimo exigido, en Francia e Irlanda es nulo y del 84% en Italia; su refuerzo con vitaminas está prohibido en Francia y es obligatorio en Bélgica, Países Bajos y Reino Unido.

Con el Tratado de Ámsterdam, en 1997, no se introdujeron modificaciones significativas ni en los instrumentos para implementar las políticas de protección de los consumidores, ni los objetivos perseguidos por las mismas. De la lectura del inciso 3 del artículo 153, se extrae que siguen vigentes los dos mecanismos de actuación de la Comunidad, así como el procedimiento de codecisión con el requisito de previa consulta al Comité Económico y Social. Las novedades fueron en el sentido de un reconocimiento a nivel comunitario de los derechos de los consumidores⁹⁴. Cabe mencionar que aspectos que se entienden como derechos clásicos de los consumidores, no se reconocen como tales, revistiendo un carácter de interés; "...la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses"⁹⁵. Si bien, tal como señala Leire Escajedo⁹⁶, el artículo 129 del Tratado de Maastricht ya recogía algunos de estos derechos- intereses, se los reconocía en el marco de la segunda vía que la

⁹⁴ G. Palao Moreno, 2002, "La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo" en "Derecho de Consumo", Páginas 45 y 46, TIRANT LO BLANCH

⁹⁵ Artículo 153 inciso 1, Tratado de la Unión Europea y Tratado constitutivo de la Unión Europea, versión consolidada, Diario Oficial de la Unión Europea.

⁹⁶ Leire Escajedo San Epifanio, 2007, "La base jurídico-constitucional de la protección de los consumidores en la Unión Europea", Revista de Derecho Político N° 70, Páginas 225 a 254.

Comunidad tenía para actuar, la posibilidad de adoptar acciones con el fin de apoyar y complementar las políticas que los Estados miembros lleven a cabo, la que no se ha constituido en el mecanismo más utilizada por las instituciones comunitarias. Es destacable también, el hecho de que el Tratado no habla de acciones específicas o concretas, si no que se hace una referencia más general, a la adopción de medidas. Al mismo tiempo que estas medidas ya no solo pueden ser para apoyar y complementar las iniciativas de los países miembro, si no que pueden tener un carácter de control o supervisión⁹⁷.

Finalmente señalaremos la referencia que se hace, al tomar en cuenta las exigencias de protección de los consumidores, a la hora de definir y ejecutar cualquier política y/o acción comunitaria⁹⁸.

3.3.2 Situación actual a nivel de la UE.

En 2004, se puso en marcha un reexamen de diversas Directivas, referentes a la protección de los consumidores. En Febrero de 2007, la Comisión Europea adoptó un Libro Verde, sobre la revisión del acervo en materia de consumo⁹⁹. El objetivo de este, fue poner en marcha una consulta pública, sobre como simplificar y complementar la regulación existente. Mediante lo cual, se lograría un equilibrio, en desarrollo del mercado interno, entre un alto grado de protección para los consumidores y de competitividad para las empresas. Asimismo, realizaron contribuciones al Libro Verde, otras partes interesadas como: profesionales universitarios, juristas, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social.

La consulta fue encomendada a un equipo de trabajo de la Universidad de Bielefeld, liderado por el Prof. Dr. Hans Schulte-Nölke. Se recolectaron y analizaron 307 respuestas, de organizaciones de consumidores y empresas¹⁰⁰. La misma, se estructuró en dos categorías de preguntas: las que son comunes a la totalidad del acervo o más de una directiva - como la definición de consumidor - y las que son

⁹⁷ Artículo 153 inciso 3, Tratado de la Unión Europea y Tratado constitutivo de la Unión Europea, versión consolidada, Diario Oficial de la Unión Europea.

⁹⁸ Artículo 153 inciso 2, Tratado de la Unión Europea y Tratado constitutivo de la Unión Europea, versión consolidada, Diario Oficial de la Unión Europea.

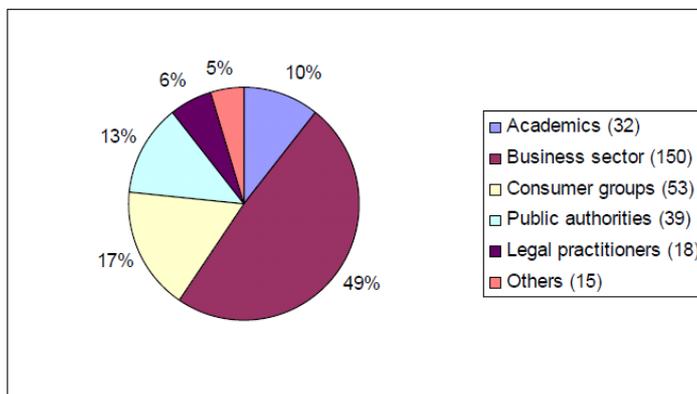
⁹⁹ “Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo”, Bruselas 08/02/2007, consultado en http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm#outcome, el 2/11/2010.

¹⁰⁰ “Report on the outcome of the public consultation on the Green Paper on the review of the consumer acquis” y “Preparatory Work for the Impact Assessment on the Review of the Consumer Acquis” (100% de las respuestas a la consulta realizada), consultado en http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm#outcome, el 2/11/2010.

específicas del contrato de compraventa - que es el contrato predominante en materia de consumo- . Se adjunta, como ANEXO F de este trabajo, el cuestionario completo, así como los resultados obtenidos, en porcentajes, para la integridad del cuestionario. A continuación se presentará el resultado de la encuesta, para aquellas cuestiones que nos resultan de mayor interés, en el sentido de que entendemos son cuestiones que se pueden trasladar a nuestro proceso de integración, el MERCOSUR. Al mismo tiempo, nos permitirá obtener un panorama de cómo visualizan las partes de la relación de consumo y otros interesados, con una “mayor cultura” en Derecho del Consumo, la reglamentación comunitaria y las acciones a futuro que se deberían encarar.

Para las preguntas seleccionadas, se presenta además del texto explicativo de los resultados obtenidos, en primer lugar, un cuadro con la distribución de las respuestas entre las opciones que se proponían, y para el caso en que correspondiera, un segundo cuadro con el grado de preferencia por una intervención a nivel comunitario.

Se presenta a continuación la composición de la muestra y las preguntas y respuestas seleccionadas¹⁰¹.



Enfoque para la elaboración de la legislación (Pregunta A1 del Libro Verde)

La gran mayoría de los “stakeholders”, apoyaron un enfoque mixto.

¹⁰¹ “Report on the outcome of the public consultation on the Green Paper on the review of the consumer acquis” y “Preparatory Work for the Impact Assessment on the Review of the Consumer Acquis” (100% de las respuestas a la consulta realizada), consultado en http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm#outcome, el 2/11/2010.

La legislación en materia de consumo se había basado en un enfoque vertical, proporcionando soluciones específicas a problemas concretos. Este enfoque, sin embargo ha dado lugar, a un marco normativo fragmentado, la terminología jurídica así como las disposiciones, no están suficientemente coordinadas. Cuestiones como: la definición de consumidor, de proveedor, modalidades para ejercer el derecho de retracción; podrían extraerse de las Directivas existentes y regularse de manera sistemática en un instrumento horizontal. Incluida en éste, estaría la regulación del contrato de compraventa, que es el más común de los contratos en materia de consumo. El instrumento horizontal, deberá completarse con un análisis vertical, revisión de Directivas sobre temas específicos, siempre que sea necesario.

A.1 General legislative approach (258)	
A.1.1 Vertical	14%
A.1.2 Mixed	75%
A.1.3 Status quo	2%
Other option	9%

A.1 General legislative approach (258)	
In favour of EU action	98%
Status quo	2%

Ámbito de aplicación del instrumento horizontal (Pregunta A2)

La gran mayoría de los interesados, respondieron estar a favor de que el instrumento horizontal se aplicara tanto a las ventas domésticas, como a las transfronterizas. Esto simplificaría considerablemente la regulación, tanto para los consumidores como para las empresas.

A.2 Scope of horizontal instrument (241)	
A.2.1 Apply to all consumer contracts	81%
A.2.2 Only to cross-border contracts	5%
A.2.3 Only to distance contracts	3%
Other option	10%

Grado de armonización (Pregunta A3)

Sobre este punto se expresaron opiniones divergentes, pero en general, la mayoría estaba a favor de la armonización total, para alguna de las cuestiones planteadas.

La gran mayoría de los Estados miembros, apoyaban la armonización total para aquellos asuntos que significaran barreras al comercio y/o disuadieran a los consumidores de realizar transacciones más allá del mercado doméstico.

La EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio) y cuatro Estados miembros, apoyaban la armonización mínima. Aunque la EFTA, podría aceptar armonización total en un estudio caso a caso.

El Parlamento Europeo, sugirió que el instrumento horizontal debería considerar la armonización total y las Directivas bajo revisión - sectoriales, que regulan temas específicos -, deberían estar basadas en el criterio de mínima armonización, combinado con el principio de reconocimiento mutuo por parte de los países del área. Sin embargo, el Parlamento no se opondría a una armonización total si fuera necesario por el interés de consumidores y empresas.

La gran mayoría de las asociaciones comerciales, a nivel europeo, apoya la armonización total de algunas cuestiones fundamentales, como la definición de consumidor. Creen, sin embargo, que una armonización demasiado amplia podría resultar en más cargas para las empresas, a lo cual se opondrían.

La mayoría de las asociaciones de consumidores apoyan la armonización mínima combinada con la aplicación de la ley del país de destino, tal como se establece en el artículo 5 de la propuesta Roma I, para el Reglamento sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales. Sin embargo, cabe señalar que entre las asociaciones de consumidores, algunos estarían dispuestos a una armonización total, siempre que el nivel de protección sea alto y que sea dirigido a cuestiones muy específicas, y no se extiende a los principios generales del derecho contractual. Un pocas asociaciones de consumidores van incluso más allá mediante el apoyo a la plena armonización.

La mayoría de los que están a favor de una armonización mínima, rechazan el principio de reconocimiento mutuo o país de origen. Este es por ejemplo el caso de la mayoría de las asociaciones de consumidores.

Por el contrario, una cláusula de reconocimiento mutuo, es aceptable para la mayoría de los encuestados que están a favor de la armonización plena específica. Por ejemplo, la mayoría de las empresas, aceptan la inserción de una cláusula de reconocimiento mutuo ya que facilitar sus negocios transfronterizos.

El Parlamento Europeo apoya el principio de reconocimiento mutuo, pero sólo para la legislación sectorial. El principio del país de origen es rechazado por la gran mayoría de los encuestados.

A.3 Degree of harmonisation (250)	
A.3.1 Minimum	24%
A.3.2 Targeted Full	33%
A.3.3 Full	29%
A.3.4 28 th Regime	0.4%
Other options	13%

Definición de consumidor y “profesional del comercio (proveedor)” (Pregunta B1)

Hay un amplio consenso entre las partes interesadas para definir estas nociones de una manera más coherente en todo el acervo. La mayoría está a favor de una definición restrictiva de los consumidores - es decir, personas físicas que actúan con un propósito fuera de su actividad comercial, industrial o profesional -.

Otro grupo minoritario de los encuestados, argumenta en favor de incluir en la definición de "consumidor" a las pequeñas empresas y organizaciones sin fines de lucro. Consideran que dichas entidades puede estar en una posición de debilidad. Sin embargo, la mayoría de los encuestados no comparte esta opinión.

B.1 Definition of consumer and professional (251)	
B.1.1 Alignment	63%
B.1.2 Notion widened	21%
Other options	16%

Consumidores que actúan a través de intermediarios (Pregunta B2)

Casi la mitad de los encuestados, opinan que se debe mantener el statu quo, o sea que la protección de los consumidores no se aplicaría. Alegan que sería difícil elaborar una definición clara de intermediario e indicar cuando el profesional – intermediario - actúa en su propio nombre y cuándo en nombre del consumidor.

La mayoría de las organizaciones de consumidores están a favor de una ampliación definición. Señalan que la parte que se benefician de la experiencia del intermediario profesional, estaría en una posición más fuerte con relación a la otra

parte. La extensión, por tanto, restablece el equilibrio entre las partes en la transacción y evita que se eludan las normas de protección de los consumidores.

Las organizaciones de consumidores que opinan diferente, consideran que el intermediario debería informar a la otra parte, que está actuando en nombre de un consumidor.

B.2 Consumer acting through intermediary (221)	
B.2.1 Status quo	45%
B.2.2 Through professional intermediary	43%
Other option	12%

B.2 Consumer acting through intermediary (221)	
In favour EU action	55%
Status quo	45%

Inclusión de una cláusula de buena fe y trato justo (Pregunta C)

Los Estados miembros tienen puntos de vista contrastantes: Doce Estados miembro, están a favor de mantener el status quo, o sea no incluir cláusula y diez a favor de incluirla.

Una clara mayoría de empresas se oponen a la cláusula general y esta opinión es compartida por el Parlamento Europeo.

Algunas asociaciones de consumidores apoyan la introducción, siempre que se basa en una armonización mínima.

Aquellos que se oponen, argumentan que esta cuestión debe ser parte de la ley general de contratos y por lo tanto no es adecuado una regulación específica dentro de la ley de protección al consumidor. Afirman que sería imposible ponerse de acuerdo sobre un contenido uniforme de la cláusula debido a la divergencia jurídico-nacional y de tradiciones.

C. Good faith and fair dealing in the CA (241)	
C.1 Act in good faith	17%
C.1.2 Status quo	38%
C.1.3 General Clause	32%
Other option	13%

C. Good faith and fair dealing in the CA (241)

In favour EU action	62%
Status quo	38%

Sobre incluir en el instrumento horizontal una lista de cláusulas contractuales abusivas (Pregunta D2)

La mitad de los encuestados, el Parlamento Europeo y una clara mayoría de Estados miembros apoyan, la introducción de una combinación de listas "negra" y "gris", de las cláusulas abusivas. Una lista negra de cláusulas abusivas, que contenga términos que se prohíben por completo, mientras que una lista gris que contiene los términos que se presumen abusivos y que se analizarían caso a caso.

D.2 List of unfair terms (230)

D.2.1 Status quo	26%
D.2.2 Grey list	2%
D.2.3 Black list	16%
D.2.4 Combination	49%
Other option	7%

Efectos contractuales que debería tener el incumplimiento de los requisitos de información (Pregunta E)

Más de la mitad de los encuestados apoyan una de las dos soluciones propuestas. Ya sea, la extensión del período de reflexión como un remedio uniforme o diferentes soluciones según los grupos de información requeridos, que no se cumplen - por ejemplo, la información incorrecta sobre el precio de un producto podría dar al consumidor derecho a anular el contrato, mientras que otros incumplimientos en materia de información se tratarían de manera diferente, por ejemplo, ampliando el período de reflexión -.

Varios de los encuestados, optan por la segunda opción y así lo hacen una clara mayoría de los Estados miembro. El sector empresarial y el Parlamento Europeo prefieren el status quo, o sea, los efectos contractuales del incumplimiento de la obligación de informar seguirían estando regulados de manera diferente para los diferentes tipos de contratos.

Varios de los encuestados, expresan la opinión de que los recursos deben estar disponibles si la omisión de información constituye una infracción grave, que va en detrimento de los intereses de los de los consumidores. El derecho de recurso por lo tanto puede limitarse a los requisitos de información que son esenciales, para el consumidor poder decidir si celebrar el contrato o no.

Empresarios y académicos puntualizan sobre el hecho de que la calidad, más que la cantidad de la información debe ser considerada.

Las organizaciones de consumidores consideran que a pesar del establecimiento de un enfoque horizontal coherente en el ámbito de los recursos, no se debería de obviar las necesidades específicas - y mayor protección -, para algunos casos como por ejemplo las ventas a distancia.

Las partes interesadas en favor de la introducción de los recursos diferentes, para la violación de diferentes grupos de requisitos de información consideran, que tal diferenciación debe tener en cuenta los diferentes grados de importancia de la información omitida y el contexto en el que la omisión se lleva a cabo. Algunos grupos de interés de los consumidores y de empresas, prefieren esta opción, ya que con una extensión general del período de reflexión para cubrir todos los casos, se afectaría la seguridad jurídica y daría lugar a incertidumbre, durante la validez del contrato. Incluso un error sin importancia al dar la información, podría exponer al proveedor, al riesgo de cancelación del contrato sin ninguna justificación real.

Los que prefieren un período prolongado de reflexión como un remedio uniforme, creen que constituye una solución a la situación actual de fragmentación que induce a error a los consumidores.

E. Information requirements (230)	
E.1 Extension cooling-off period	15%
E.2 Different remedies	39%
E.3 Status quo	30%
Other options	16%

E. Information requirements (230)	
In favour EU action	70%
Status quo	30%

Período para retractarse del contrato (Pregunta F1)

Hay una preferencia por un período de reflexión para todo tipo de contratos celebrados con consumidores a que el derecho de retiro se aplica. Casi el 57% de los encuestados prefiere esta opción, que van desde un 44% entre de las empresa a un máximo de 65% entre los grupos de consumidores y el 75% de los profesionales de la justicia. Veinte Estados miembros, también están a favor de esta opción.

Sin embargo, los grupos de interés tienen diferentes opiniones sobre la duración adecuada del período de reflexión. Algunos empresarios creen que un período de 14 días calendario sería demasiado.

Los grupos de consumidores, por el contrario, en general apoyan un período más largo de reflexión que el período generalmente se aplica en la actualidad. Algunos de ellos enfatizan la necesidad de más tiempo de reflexión, por ejemplo las suscripciones de banda ancha incluyendo tarifa plana con límites de tráfico, que sólo puede ser evaluado por el consumidor después del primer ciclo de facturación.

F. Right of withdrawal	
F.1 Cooling of period (237)	
F.1.1 One cooling-off	57%
F.1.2 Two categories	14%
F.1.3 Status quo	13%
Other options	16%

F. Right of withdrawal	
F.1 Cooling of period (237)	
In favour EU action	87%
Status quo	13%

Cómo debería ejercerse el derecho de retractación (Pregunta F2)

Hay un claro consenso en que la introducción de un procedimiento uniforme para el ejercicio del derecho de retiro, es necesario. Argumentan que un reglamento único y coherente llevaría a la simplificación y a proporcionar mayor claridad jurídica.

Entre los grupos de consumidores, la opción preferida es no tener requisitos formales de la notificación de retiro. La mayoría de las empresas, remarcan la necesidad, de una forma de prueba de la retirada, por ejemplo, una comunicación escrita por parte del consumidor, tal como: correo certificado, e-mail o fax. Algunas organizaciones defensoras de los consumidores, también apoyan que se realice por escrito.

El Parlamento Europeo considera que la introducción de un formulario normalizado de desistimiento en todas las lenguas comunitarias, simplificaría los procedimientos, reduciendo costos y aumentando la transparencia y la confianza de consumidores.

F.2 Modalities (228)	
F.2.1 Status quo	9%
F.2.2 One uniform procedure	71%
F.2.3 any means	8%
Other options	11%

F.2 Modalities (228)	
In favour EU action	91%
Status quo	9%

Costos en caso de rescindir el contrato o devolución de la venta (Pregunta F3)

Existen opiniones divergentes sobre la cuestión de quién debe asumir los costos de devolución de los productos en caso de retirada. Hay una clara división entre los consumidores y las empresas. Las organizaciones de consumidores se unen al considerar que los mismos no deben asumir los costos cuando se rescinda un contrato. Sin embargo, algunos encuestados que prefieren esta opción y entre ellos varios consumidores, creen que sería justo que el consumidor pagara los costos de devolución de las mercancías, cuando se rescinda el contrato sin ninguna razón.

La solución debería evitar los abusos y excesos. Sin costos para el consumidor, se impondría una carga injusta para los comerciantes. Esto se traduciría en un aumento general de precios para todos los consumidores, ya que los costos probablemente serían transmitidos por los proveedores.

Empresarios ponen de relieve que los costos derivados en el caso de rescisión no son

comparables, ya que van desde sufragar los gastos de legales, trámites a los gastos de devolución de mercancías. Se hace hincapié en que se debe tomar en cuenta, que las mercancías de retorno físico puede considerarse productos de segunda mano y pierden parte de su valor, mientras que los intangibles, como los datos digitales, no pueden ser devueltos sin el riesgo de que se hayan realizado copias de los mismos.

F.3 Contractual effects (225)	
F.3.1 No costs	29%
F.3.2 Same all	24%
F.3.3 Status quo	29%
Other options	18%

F.3 Contractual effects (225)	
In favour EU action	71%
Status quo	29%

Daños y Perjuicios en caso de incumplimiento de contrato (Pregunta G2)

Casi la mitad de los encuestados se oponen a la idea de introducir un derecho general a reclamar daños y perjuicios a nivel de la UE. Entre los actores empresariales, esta opinión es compartida por el mayor número, tres cuartas partes de los encuestados. Se hace hincapié en que los daños es una cuestión de los sistemas legales nacionales y que los Estados miembros ya prevén una indemnización en su legislación, en caso de incumplimiento de contrato.

En particular, se menciona la dificultad para medir los daños morales a nivel de la UE, debido a su fuerte dimensión cultural.

Sin embargo, la mayoría de los grupos de interés de consumidores y académicos apoyan la introducción de un derecho general a la indemnización por daños puramente económicos y morales.

Organizaciones de consumidores insisten en el desarrollo de un sistema alternativo para la resolución de conflictos – ADR -, para permitir que todos los consumidores obtengan fácilmente una compensación.

G.2 General rights of damage (217)	
G.1.1 Status quo	46%
G.1.2 General rights + full choice MS	6%
G.1.3 General right + choice MS	13%
G.1.4 General + economic + moral	23%

G.2 General rights of damage (217)	
In favour EU action	54%
Status quo	46%

Otros contratos, por ejemplo servicios de contenidos digitales (Pregunta H1)

La cuestión de si el alcance de las Directivas sobre ventas de consumo debe ampliarse, para cubrir determinados contratos de servicios, ha suscitado un importante debate. Asociaciones de consumidores, muchos Estados miembros y los académicos, están a favor de ampliar la Directiva, a otros contratos en virtud de los cuales, se entregan bienes a los consumidores -por ejemplo, acuerdos de alquiler de coches -, mientras que la mayoría de las empresas se oponen.

La cuestión de una posible ampliación del ámbito de aplicación a los servicios de contenidos digitales - es decir, software y datos - es aún más polémica. Por un lado, la industria del software es fuerte opositora a una ampliación del ámbito de la presente Directiva. Subrayan la especificidad del software en comparación con los bienes materiales. El software, tiene que ser actualizado regularmente, nunca es libre de errores, la conformidad puede depender de cómo se utiliza por los consumidores y cómo la computadora y otras aplicaciones de software interactúan. Es la opinión de esta industria, que una normativa de la UE en este ámbito podría ser un obstáculo para la innovación, aumentaría los precios y reduciría la elección del consumidor.

Por otra parte, las asociaciones de consumidores y académicos están a favor de regular esta cuestión a nivel europeo.

Las contribuciones de los Estados miembros, también revelan un amplio apoyo para una extensión del ámbito de aplicación - 18 países -, entre los cuales seis justifican la ampliación sólo software y datos.

El Parlamento Europeo pidió a la Comisión que examine a fondo las cuestiones relativas a la protección de los consumidores, en la celebración de contratos para el suministro de contenidos digitales, con el fin de determinar si es apropiado proponer uno o más instrumentos específicos o para la ampliación de las normas.

H.1 Types of contracts to be covered (210)	
H.1.1 Status quo	27%
H.1.2 Extension to goods	1%
H.1.3 Extension to digital content	11%
H.1.4 Combination	50%
Other options	10%

H.1 Types of contracts to be covered (210)	
In favour EU action	73%
Status quo	27%

Definición de la “entrega” de los bienes y transferencia del riesgo (Pregunta I1-I2)

La mayoría de los Estados miembros, las asociaciones de consumidores y académicos, así como el Parlamento Europeo, están a favor de definir el concepto de entrega y su conexión con la transferencia del riesgo.

Las asociaciones empresariales están divididas sobre esta cuestión. Un importante número de asociaciones empresariales y profesionales de la justicia, está a favor de una regulación a nivel europeo, de una o ambas cuestiones. Sin embargo, otros grupos de interés empresariales están a favor del statu quo, cada Estado definiría la entrega y la transmisión del riesgo.

En una posible definición de la entrega, muchas partes interesadas expresan la opinión de que una definición única, no es la mejor opción ya que hay muchas maneras en las que la entrega se lleva a cabo: por ejemplo, en la residencia del consumidor, en la residencia de un tercero o en la propia tienda.

I.1 Definition of delivery (200)	
I.1.1 Material delivery of goods	25%
I.1.2 Goods consumer's disposal	17%
I.1.3 Parties can agree	27%
I.1.4 Status quo	20%
Other options	11%
I.2 Passing of the risk (193)	
I.2.1 Community Level	65%
I.2.2 Status quo	27%
Other options	8%

I.1 Definition of delivery (200)	
In favour EU action	80%
Status quo	20%
I.2 Passing of the risk (193)	
In favour EU action	73%
Status quo	27%

Libertad para solicitar soluciones en caso de no conformidad (Pregunta K1)

Mantener el statu quo, - solicitar en primer lugar la reparación/sustitución, y sólo podrían pedir la reducción del precio o rescisión del contrato cuando las demás soluciones no fueran posibles - es la opción preferida para la mitad de las respuestas, entre ellas el Parlamento Europeo.

El sector empresarial y los profesionales de la Justicia, sostienen que la jerarquía de los recursos establecidos por la Directiva 1999/44/CE, es eficaz y logra un justo equilibrio entre los vendedores y los intereses de los consumidores. La falta de jerarquía daría lugar a una incertidumbre considerable para el vendedor.

Los Estados miembros están divididos casi en partes iguales, entre el mantenimiento del statu quo y la abolición de la jerarquía de los recursos.

K.1 Order for remedies to be invokes (201)	
K.1.1 Status quo	49%
K.1.2 Choice	31%
K1.3 Specific order	10%
Other options	9%

K.1 Order for remedies to be invokes (201)	
In favour EU action	51%
Status quo	49%

Responsabilidad directa del fabricante (Pregunta L)

Los consumidores y accionistas de la empresa, tienen opiniones opuestas respecto a la posibilidad de introducir la responsabilidad directa del productor, a nivel europeo. Casi todas las organizaciones de consumidores, argumentan a favor, una posición similar, apoyan catorce Estados miembros. Desde su punto de vista, esta opción sería alentar a las transacciones transfronterizas. Los consumidores pueden fácilmente identificar la identidad del productor, ya que figura en el producto y en una transacción transfronteriza, sería más fácil para ellos, contactarse con un representante del fabricante en su propio país, en lugar de volver al vendedor minorista en el país extranjero.

Las empresas, en particular las organizaciones de minoristas, que apoyan a esta opción, mencionan que actúan como intermediarios entre el productor y el consumidor final. Los productores suelen ser responsables de cualquier defecto, ya que estos en la mayoría de los casos se producen durante el proceso de fabricación. Académicos destacan, que la mayoría de los productores ya asumen un cierto grado de responsabilidad voluntario en virtud de la garantía comercial.

Una clara mayoría de las empresas y varios Estados miembros, once, se oponen fuertemente a la introducción de tal responsabilidad. Para muchos de los encuestados es imposible que los fabricantes se ocupen de los reclamos de consumidores, con los que no han tenido una relación. El consumidor podría encontrarse en el medio, sin obtener una reparación. Los consumidores se protegen mejor al tener la certeza de que el vendedor es responsable.

El Parlamento Europeo tiene una opinión similar y no considera oportuno introducir la responsabilidad directa del productor.

L. Direct producer's liability (206)	
L.1 Status quo	41%
L.2 Direct liability	51%
Other options	8%

Otras cuestiones que podrían ser tratadas a nivel de la UE (Pregunta N)

Ha sido comentado con frecuencia, por organizaciones de consumidores y algunos Estados miembros, la necesidad de introducir mecanismos de recurso colectivo a nivel de la UE. El Parlamento Europeo, solicitó a la Comisión a que siga reflexionando sobre la introducción de un instrumento legislativo de la UE para las acciones colectivas por los consumidores, sobre una base transfronteriza con el fin de permitir un mayor acceso a la justicia para estos. Muchos de los encuestados piden más Resolución Alternativa de Disputas (ADR) y un acceso más fácil para los consumidores a las ADR y a los tribunales.

El Parlamento Europeo y algunos estados miembros, enfatizan en el papel de la educación como medio para que los consumidores conozcan sus derechos.

Un gran número de contribuciones se centran en los requisitos de información precontractual. Más de la décima parte de los encuestados, hacen referencia a la necesidad de un núcleo común de normas precontractuales. Señalan, que debería haber más coherencia y menos solapamiento, mientras que reconoce que las normas generales deben ser complementas con información más detallada, en determinados campos. Los consumidores apuntan a la necesidad de más información, mejorar la disponibilidad de la misma, para que puedan elegir bien informados. Sin embargo, una observación general sobre los requisitos de información, que también se destacó en varias contribuciones, por grupos de consumidores, es que estos no deben estar sobrecargados de información.

Las pequeñas empresas afirman que sólo están en una posición ligeramente mejor que los consumidores. Los juristas señalan que, la distinción entre las relaciones B2C - empresa-consumidor - y B2B - empresa-empresa -, no siempre es adecuada. Puede haber situaciones en las que las empresas pequeñas, deben ser tratadas como consumidores.

Las principales y más destacables observaciones, que arrojan los resultados de la consulta realizada, son:

- La mayoría de los involucrados en la consulta, están a favor de una intervención a nivel de la UE para subsanar las deficiencias del marco regulatorio actual, sobre derechos del consumidor.
- Tanto los consumidores europeos, como los proveedores y otras partes involucradas en las relaciones de consumo, creen que es necesaria la elaboración de un único instrumento que regule “puntos” comunes a todos los contratos de consumo y que sea aplicable tanto a transacciones domésticas como transfronterizas
- . Basado en una armonización total de aquellos aspectos que significan una barrera para el desarrollo comercial de las empresas y/o disuaden a los consumidores de hacer transacciones fuera de su país de origen - definición de consumidor, definición de proveedor, cláusulas consideradas abusivas -. Esto no es excluyente de la existencia de normativas que provean soluciones específicas a determinados temas, la cuáles deben ser revisadas a la luz del nuevo instrumento.
- Algunos asuntos fueron identificados como de mayor complejidad y que requieren un análisis más profundo, tal es el caso de las transacciones que involucran los productos digitales - software, datos, música - y el desarrollo de mecanismos transfronterizos, que habilite a los consumidores entablar acciones y a un mayor acceso a la justicia.

Finalmente deseamos destacar, que los resultados de la consulta, fueron el insumo principal, para la elaboración por parte de la Comisión Europea, de una propuesta de Directiva, la cual fue aprobada y luego enviada al Parlamento Europeo, en octubre de 2008. El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, dichos organismos emitieron sus dictámenes en abril y julio de 2009, respectivamente. Según el proceso de Codecisión, mecanismo mayoritariamente elegido para la toma de decisiones en la UE, la consulta al Comité de las Regiones es facultativo, en cambio el dictamen del segundo, es imperativo. El 12/12/2009, pasó para su discusión en el ámbito del Consejo, etapa que aún prosigue¹⁰².

¹⁰² Estado de avance del proceso de decisión de la UE, consultado el 18/11/2010, en http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197477.

3.4 El Derecho del Consumo en la Unión Europea

3.4.1 Orden jurídico y esquema institucional del MERCOSUR.

Los principales órganos del MERCOSUR fueron creados por el Tratado de Asunción y su actual estructura y funciones fueron establecidas con el Protocolo de Ouro Preto¹⁰³. Su carácter no es supranacional, como el caso de la Unión Europea, si no intergubernamental, por lo que según algunos autores, no es posible hablar de derechos comunitario¹⁰⁴.

En dicho Tratado, se constituye al Consejo del Mercado Común como órgano superior, compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los cuatro países. Generalmente las funciones y competencias de este, son delegadas en otro órgano de carácter ejecutivo cuya función es la de reglamentar las decisiones que adopta el Consejo y administrar el correcto funcionamiento del proceso de integración. Este último se denomina Grupo del Mercado Común y es integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos, pertenecientes a los Ministerio de relaciones Exteriores, de Economía y del Banco Central. Finalmente y a los efectos de este trabajo nos interesa mencionar otros dos órganos: la Comisión de Comercio del MERCOSUR y el Comité Técnico N° 7. El primero fue creado en julio de 1994, con el cometido principal de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial que permitan el funcionamiento de la Unión Aduanera¹⁰⁵. En dicho ámbito, se crea en 1995, el Comité Técnico N°7, con el fin de elaborar y presentar, antes del mes de mayo de ese mismo año, un proyecto de Reglamento Común para la Defensa del Consumidor del MERCOSUR¹⁰⁶.

Existen tres tipos de normas, tal como lo describen Cecilia Pena y Ricardo Rozemberg¹⁰⁷, en el MERCOSUR: Decisiones del CMC - Consejo del Mercado Común -, Resoluciones del GMC - Grupo del Mercado Común - y Directivas del CCM - Comisión de Comercio del MERCOSUR -. No existe una sistematización de la

¹⁰³ Tratado de Asunción y Tratado de Ouro Preto

¹⁰⁴ Jamile Bergamaschine, 2007, "MERCOSUR: Orígenes-fundamentos-normas y perspectivas", Capítulo 1, Página 51, Juruá Editora.

¹⁰⁵ Decisión N° 9/94

¹⁰⁶ Directiva N° 1/95.

¹⁰⁷ Cecilia Pena – Ricardo Rozemberg, 2005, "Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades", Capítulo 3, páginas 19 y ss., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Departamento de Integración y Programas Regionales.

normativa, que permita prever su alcance y cada socio tiene su propia modalidad para internalizar la norma, lo cual claramente atenta contra el proceso de armonización.

Con respecto a la vigencia de reglamentación comunitaria, se distinguen dos conceptos: el de derecho originario y el de derecho derivado. El primero refiere a los instrumentos internacionales celebrados por los estados partes en el marco del Tratado de Asunción.

El segundo concepto refiere a aquel derecho que surge de los órganos con poder de decisión y está conformado por: las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas del CCM.

La temática que nos ocupa, a nivel del MERCOSUR, ha sido regulada, tanto desde el derecho originario como derivado.

Sin embargo no se puede hablar de la existencia de un “derecho comunitario para la defensa del consumidor”, ya que como lo establece Firmato¹⁰⁸, al no existir órganos de carácter supranacional, cuyas decisiones tuvieran una aplicación directa, primando sobre los derechos nacionales - este es el caso de la Unión Europea -. Como se mencionó anteriormente, la vigencia de las normas emitidas por los organismos del MERCOSUR, dependen de que estas sean incorporadas al sistema jurídico interno de los Estados Parte. Así, sólo después de que cada Congreso Nacional las aprueba y se deposita el correspondiente instrumento de ratificación, idéntico mecanismo al utilizado para los tratados internacionales.

3.4.2 Justificación de la necesidad de una estrategia común para la Defensa del Consumidor en un contexto de integración económica (MERCOSUR).

En 1991 con el Tratado de Asunción, se establecen las bases para un proceso que se identifica como la respuesta más adecuada a un mundo globalizado, en el que predominan los “mega mercados”. Estos se caracterizan, tal como lo establece Jacques Ginesta¹⁰⁹, por sus órdenes de magnitud y peculiaridades cualitativas. Cada uno de ellos tiene entre el 15% y el 25% del PBI mundial; entre el 12% y el 22% del comercio internacional; y una población entre los 150 y 300 millones de habitantes.

¹⁰⁸ D. Firmato De Alme Gloria, 2003, “A livre concorrência como garantia do consumidor”, Capítulo 1, Página 19, DEL REY.

¹⁰⁹ Jacques Ginesta. 2000, “El MERCOSUR en tiempos de crisis”, Capítulo 1, página 11, IEPI.

Cualitativamente, tienen economías de escala; flujos de capitales disponibles para la inversión reproductiva; estructura empresarial moderna y eficaz; sistemas educativos de alto rendimiento; capacidad para potenciar procesos de innovación tecnológica en sectores de punta; alto poder de negociación internacional, aunque esté limitado al área económica.

La integración es vista como una condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social; así como una estrategia eficiente para lograr una adecuada inserción internacional, la modernización de las economías y ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; de los países firmantes.

El objetivo del proceso es convertir a esta región del mundo - Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - en un Mercado Común. Lo que implica, según establece el propio tratado:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia.
- El compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración¹¹⁰.

El surgimiento de mega mercados trae aparejadas ventajas, mejoras en los precios y en la calidad de bienes y servicios. Pero al mismo tiempo, los consumidores de los países cuyos estados les brinden una protección más completa, se ven expuestos a mayores riesgos y perjuicios. Tal como lo expresa Sotomayor¹¹¹, debido a que disminuyen o tornan en ineficientes los beneficios de la integración, usualmente se eliminan o reducen aquellas acciones que son interpretadas como trabas “para arancelarias”, y que en consecuencia, dificultan la circulación de bienes y servicios, por lo tanto las medidas

¹¹⁰ Tratado de Asunción ; CONSIDERANDO y Artículo 1. Consultado en <http://www.mercosur.int> el 20 de octubre de 2010.

¹¹¹ Abdías Sotomayor Vértiz, 2003, “Normas Antidumping y Antitrust en los procesos de integración”, Capítulo 4, página 329, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

que un estado tome internamente, para proteger a sus consumidores, podrían ser consideradas, si no existen acuerdos de coordinación, como una limitante al comercio “intra-zona”.

Concordantemente con lo anteriormente expuesto, y a efectos de evitar consecuencias no deseadas, en el primer artículo del tratado que dio origen al MERCOSUR, los Estados se comprometen a armonizar sus legislaciones. Creemos que en la confluencia de estos principios seguramente se halla la solución al problema de brindar una efectiva protección al consumidor en el MERCOSUR sin que ello implique, al mismo tiempo, trabas a la libre circulación de los bienes.

3.4.3 Evolución y situación actual de los Derechos del Consumidor en el Mercado Común del Sur.

En 1994 el Grupo del Mercado Común, establece a través de la Resolución 126/94, que en tanto no se elabore un reglamento común para la Defensa del Consumidor, cada Estado podrá aplicar su legislación nacional vigente. Se hace la salvedad sobre que dicha aplicación no puede resultar en una medida discriminatoria, o sea, no se pueden imponer exigencias superiores a los bienes provenientes de otros Estados, ya que esto constituiría una traba al comercio interno.

Con el cometido de elaborar el proyecto de Reglamento Común para la Defensa del Consumidor del MERCOSUR, fue creado en el ámbito de la Comisión de Comercio, entre otros, el Comité Técnico N° 7¹¹².

Por recomendación de dicho comité, el GMC ha adoptado varias Resoluciones: 123/96 - Conceptos -, 124/96 - Derechos Básicos - 125/96 - Protección de la Salud y la Seguridad -, 126/96 – Publicidad -, 127/96, esta última luego sustituida por la 42/98 - Garantía Contractual -.

En 1997, el CT N° 7 había elaborado la versión final del proyecto - Acta 07/97 -, el que sería elevado a la CCM, para su tratamiento y aprobación. A. Piris¹¹³ señala que resulta relevante destacar la decisión de que el cuerpo normativo no tuviera carácter de “Reglamento” - derecho derivado -, sino de “Protocolo” - derecho originario -, y que una vez ratificado fuera considerado como parte del Tratado de Asunción.

¹¹² Directiva 1/95.

¹¹³ Cristian Ricardo A. Piris, 2004, “Los conceptos fundamentales del Derecho del Consumidor en el MERCOSUR”, Revista Colombiana de Derecho Internacional N° 004, Pontificia Universidad Javeriana.

El proyecto no fue aprobado a raíz de la negativa de Brasil, a suscribir el mismo. D. Firmato¹¹⁴, menciona en su libro que la principal causa de este rechazo, fue la presión ejercida por las organizaciones de consumidores, principalmente por BRASILCON.

Brasil se negaba a otorgarle el rango de Protocolo, argumentando que no se había respetado el criterio del MERCOSUR, para los procesos de armonización, en los cuáles debe tomarse como referencia la legislación más avanzada y los estándares internacionales en la materia. El país norteamericano, como se evidenció en el Capítulo 2, cuenta con una de las legislaciones más avanzadas en la materia y con un consumidor promedio más informado y exigente, que el resto de los países del bloque. Por ejemplo, el consumidor uruguayo, es descrito por la Esc. Ana María Sánchez, como “no acostumbrado a reclamar”¹¹⁵. Esta característica es confirmada, por Dra. Daniela Dreyer, cuando se refiere al volumen de reclamos recibidos por MOVISTAR Uruguay, en comparación con otras filiales de la región¹¹⁶.

Sin embargo, la Dra. Szafir¹¹⁷ en la entrevista que mantuvimos con ella, señala que hubo otro motivo, de orden económico-comercial. Las empresas brasileñas no estaban dispuestas a ceder mercado a productos importados, que cumpliendo con el Protocolo – el que establecería un mínimo de protección, estando cada Estado facultado de exigir mayores condiciones- ingresarían a Brasil a competir con la producción nacional, a la que se le imponía mayores requisitos en pro de la defensa del consumidor de aquel país, lo que significaba mayores inversiones/costos para las empresas nativas.

Para los consumidores brasileños, el proyecto significaba renunciar a derechos ya adquiridos. Para los proveedores, implicaba considerar como “costos hundidos”, las inversiones realizadas para alcanzar los niveles exigidos por la normativa nacional.

Si bien el proyecto regulaba diversos aspectos, no se hacía mención a los medios de solución de conflictos. Los aspectos “procesales” de la defensa del consumidor fueron regulados por el Protocolo de Santa María de diciembre de 1997, el cual aún no está vigente¹¹⁸. El mismo define su ámbito espacial, como aplicable a: las relaciones de

¹¹⁴ D. Firmato De Alme Gloria, 2003, “A livre concorrência como garantia do consumidor”, Capítulo 1, Página 25, DEL REY.

¹¹⁵ ANEXO A, Entrevista a la Esc. Ana María Sánchez, Directora del Área de Defensa del Consumidor, MEF.

¹¹⁶ ANEXO D, Entrevista a la Dra. Daniela Dreyer, MOVISTAR Uruguay.

¹¹⁷ ANEXO E, Entrevista a la Dra. Dora Szafir,

¹¹⁸ Cristian Ricardo A. Piris, 2004, “Los conceptos fundamentales del Derecho del Consumidor en el MERCOSUR”, Revista Colombiana de Derecho Internacional N° 004, Pontificia Universidad Javeriana

consumo entre proveedores y consumidores, ubicados en distintos Estados Parte o que estando en el mismo país, la prestación característica de la relación de consumo, se realiza en otro Estado Parte¹¹⁹. La jurisdicción internacional en las demandas entabladas por el consumidor, la tendrán los tribunales en cuyo territorio esté domiciliado. El proveedor podrá demandar al consumidor ante dichos tribunales.

Finalmente, se reiniciaron las reuniones semestrales del CT N° 7, teniendo actualmente la presidencia Brasil, para concluir con lo que la Resolución 126/94 le había encomendado, concluir e implementar el Reglamento de Defensa del Consumidor.

En Florianópolis en diciembre de 2000, los presidentes del MERCOSUR, emitieron una Declaración de Derechos Fundamentales y el compromiso a lograr la armonización de las legislaciones.

Finalmente el trabajo realizado en el Capítulo 2, sumado al desarrollo de este, nos ha permitido concluir que los países integrantes del MERCOSUR, no presentan divergencias significativas entre sus legislaciones. Si bien Brasil se constituye en el más avanzado en la materia, es evidente que cierto grado de armonización se ha dado por vía de la “inspiración”, en el sentido de que se puede observar como las legislaciones más recientes, como es el caso de la uruguayana, toman elementos de las de los países vecinos. Si bien, la regulación de las relaciones de consumo, implica más que elaborar un reglamento común, ya que se deben encarar temas tan diversos como, la coordinación tributaria sobre impuestos al consumo o la creación de organismos encargados de aplicar la normativa, los cuáles exceden este trabajo. En nuestra opinión, la falta de avance en la materia, como en otras, se debe a que el MERCOSUR hace unos años ha entrado en un “impase”. Tal como lo señala R. Bouzas¹²⁰, esto se debe: a la erosión de objetivos comunes por la gradual frustración de expectativas de los actores y la ineficiencia en el proceso decisorio y en la implementación de las normas.

A pesar de lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a lo expresado por la Directora del Área de Defensa del Consumidor – MEF¹²¹, se ha continuado con un espíritu de cooperación y esfuerzo conjunto, al menos respecto a la protección de los consumidores, en el seno del MERCOSUR. En la entrevista que mantuvimos con la

¹¹⁹ Protocolo de Santa María, artículo 2.

¹²⁰ Roberto Bouzas, “MERCOSUR: ¿Crisis económica o de integración?”, artículo consultado en www.fcceco.uner.edu.ar, el 26/10/2010.

¹²¹ ANEXO A, Entrevista a la Esc. Ana María Sánchez, Directora del Área de Defensa del Consumidor, MEF.

Esc. Sánchez, nos informó que en la última reunión del CT N° 7, se acordó con la delegación Brasileña, una colaboración con el resto de los Estados Partes, permitiendo a estos tener contacto con la organización para la protección del consumidor del país norteco; incluyendo acceso a los sistemas informáticos, visitas a las instalaciones y asistencia a charlas; colaboración que busca lograr un Sistema del MERCOSUR de Derecho del Consumidor - SIMDEC -.

Respecto a la evolución y situación actual, del otro ejemplo de proceso de integración presentado en este capítulo, podemos concluir que si bien los caminos escogidos en su momento por ambos bloques a la hora de regular las relaciones de consumo fueron distintos, la UE optó por regular aspectos puntuales a través de diversas directivas, lo que ha desembocado en una fragmentación de la regulación. El MERCOSUR, desde sus comienzos, pensó en un instrumento que reglamentara los aspectos básicos: definición de conceptos, publicidad, cláusulas abusivas. Actualmente ambos, se encuentran en la elaboración de, como es denominado en el Libro Verde, un “instrumento horizontal”.

Tal vez la lección más importante que se puede aprender de la Unión Europea, es que la reglamentación y las políticas a nivel de un bloque, deben procurar minimizar la desconfianza en los consumidores y evitar costos extra a los proveedores, que los persuada de realizar transacciones transfronterizas, lo cual claramente va en un detrimento del desarrollo del un mercado común fuerte, objetivo primario de los procesos de integración.

A continuación, y a modo de resumen, se presenta un cuadro comparativo de formato similar al del Capítulo 2, con los principales aspectos regulados a nivel del MERCOSUR y en los Estados Parte.

Temas	Uruguay	Argentina	Brasil	Paraguay	Mercosur
Normativa	Ley 17.250 de Protección del Consumidor del año 2000.	Ley 24.240 de Protección a los consumidores del año 1993.	Código de Defensa del Consumidor del año 1990.	Ley 1.334 de Defensa del Usuario del año 1998.	Resolución del GMC 123/96 del año 1996.
Consumidor	Toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella.	Toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes o servicios, en forma gratuita u onerosa como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. También son considerados consumidores, aquellos que sin ser parte de una relación de consumo, están expuestos a ella.	Toda persona física o jurídica, que adquiere o utiliza, productos o servicios como destinatario final. Equipárese a consumidor, a las colectividades de personas, aunque indeterminables, que hayan intervenido en la relación de consumo.	Toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final de bienes o servicios de cualquier naturaleza.	Toda persona física o jurídica, que adquiere o utiliza, bienes o servicios, como destinatario final en una relación de consumo. Se equiparan a consumidores, las personas, determinables o no, expuestas a las relaciones de consumo.
Proveedor	Toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, privada o pública, y en este último caso estatal o no estatal, que desarrolle de manera profesional actividades de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de bienes y servicios,	La persona física o jurídica, pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios,	Toda persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera así como los entes despersonalizados, que desenvuelvan actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, exportación, distribución o comercialización, o prestación de servicios.	Toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada que desarrolle actividades de producción, fabricación, importación, distribución, comercialización, venta o arrendamiento de bienes o de prestación de servicios a consumidores o usuarios, respectivamente,	Toda persona física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera así como los entes despersonalizados de los Estados partes, que desarrollen de manera profesional actividades de producción, montaje, creación seguida de ejecución, construcción, transformaciones, importación, distribución y

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

4.1 Sobre el estado de la temática a nivel nacional.

Por un lado, encontramos la opinión del Área de Defensa del Consumidor, dependencia de la Dirección General de Comercio y por ende del Ministerio de Economía y Finanzas. En ocasión de la entrevista realizada a la Esc. Ana María Sánchez, tuvimos la oportunidad de entender los fines y los objetivos que el organismo persigue.

Entendimos que los uruguayos, contamos con una Ley que respeta los estándares internacionales en la materia, para defender nuestros derechos, la Ley 17.250. Sin embargo, se advierte la falta de difusión y educación, sobre la misma. Por dicho motivo, ADECO, ha procurado la incorporación de la temática a nivel de la educación formal, mediante la elaboración de manuales y el dictado de la temática en las aulas.

Seleccionamos dos empresas de porte internacional, y con años en nuestro país, UNILEVER y MOVISTAR, como representantes de los proveedores en las relaciones de consumo. Dichas organizaciones, han implementado, una red para la captura de “no conformidades” por parte de sus clientes y mecanismos para la solución de las mismas. Es evidente el esfuerzo, en tal sentido, llevado a cabo por la empresa de telefonía celular, consiente, de que los servicios que presta, figura en los primeros puestos de las estadísticas sobre denuncias, publicadas por el MEF.

Es de destacar, que ambas empresas multinacionales, habían desarrollado sistemas de “captura” y “respuesta” a las disconformidades de sus clientes, desde mucho antes que la Ley 17.250 fuera aprobada, esto denota que a nivel mundial la vigencia del Derecho del Consumo data de mucho tiempo atrás.

Como asociación representativa de los consumidores en el Uruguay, elegimos la Liga de Amas de Casa de Consumidores y Usuarios. Dicha organización tiene mas años que la propia ley, abogando, por el desarrollo del Derecho del Consumo, en Uruguay. La misma, ha desempeñado un papel vital como asesora del ciudadano promedio.

Creemos, en base a las experiencias y conocimientos, brindados por los distintos actores de la relación de consumo, que nuestra legislación en su expresión y redacción está acorde con la región y en algunos casos, un paso más adelante, por ejemplo en lo que

refiere la protección de los consumidores en el sistema financiero, con la circular 2.106 del Banco Central del Uruguay.

La deficiencia más significativa, que evidenciamos, a nivel de nuestro país, es la falta de educación a la ciudadanía uruguaya, lo cual condiciona, en la mayoría de los casos, la forma en que, el consumidor doméstico, se enfrentan y resuelven, situaciones de conflicto con su contraparte, el proveedor.

El arduo trabajo, que el Área de Defensa del consumidor lleva a cabo, en nuestro país, con ideas creativas como lo es el armado de Manuales para los docentes, se vería exponencialmente potenciado de recibir un mayor apoyo.

Entendemos, que aún hay camino por andar, no solo por parte del ADECO como organismo regulador y fiscalizador, si no, y primordialmente, por parte de las instituciones de educación y de cada uno de los ciudadanos, en la difusión e internalización de las herramientas existentes.

Finalmente y tal como lo expresaba la Dra. Szafir, para los profesionales de la justicia, y en nuestra opinión es aplicable a todos los profesionales, es un deber mantenerse actualizado. De nada sirve una Ley, si quiénes deben aplicarla y/o actuar en el marco de la misma, no la conocen. Es por esta razón que valoramos especialmente, la inclusión de la temática, en el programa académico de la Cátedra de Derecho Comercial.

4.2 De los procesos de integración y la protección del consumidor.

Es evidente que el contexto histórico y socio-cultural, marcan la forma en que los países encaran, la organización de los procesos de integración y en consecuencia los esfuerzos conjuntos en pro del desarrollo de un bloque. Sin embargo, es común, al menos a los ejemplos tratados en este trabajo –MERCOSUR y UE- la necesidad de que el proceso contemple y sobre todo no desconozca, su objetivo primario, elevar el nivel de vida de sus ciudadanos. Dentro de este mandato, queda contemplada la protección de los consumidores, ya que en estos procesos se ha dado una paradoja en el ámbito de los derechos del consumidor. En los trabajos de revisión del acervo en materia de consumo, que ha sido llevado a cabo desde 2004 en la Unión Europea, se puede extraer como moraleja que a la hora de pensar en soluciones a situaciones de desigualdad, se debe encarar el proceso como un todo, y así evitar la fragmentación de la normativa y los efectos no deseados en el desarrollo del mercado interno. Creemos, que en el marco de

los procesos de regionalización, es cuándo más evidente se hace la necesidad de un enfoque interdisciplinario, para lograr avances en la materia.

En el caso particular del MERCOSUR, que como todo proceso de integración, procura primariamente facilitar el intercambio de mercancías entre los países involucrados y en sus estadios más avanzados lograr una libre circulación de bienes, personas y capital, es decir, un espacio interior sin fronteras, pero la apertura de las fronteras, puede redundar en un perjuicio de los consumidores para los cuales sus gobiernos les brindan mayor protección. En este sentido, fueron expresados los motivos de rechazo por parte de Brasil, al proyecto de Protocolo de Defensa del Consumidor del MERCOSUR.

Al momento de brindar dicha protección, se plantean como sistemas más idóneos:

- La creación de órganos supranacionales, con capacidad de sancionar normas jurídicas, que sean a la vez comunes y obligatorias para todos los Estados.
- La aprobación en un instrumento de Derecho Internacional Público, que contenga disposiciones comunes, uniformes y obligatorias.
- La aprobación de Directivas, que fijen parámetros mínimos, a los que deben adecuarse las disposiciones de los derechos internos de los Estados Parte.

La Unión Europea, ha optado por el primer mecanismo, en cambio el ejemplo doméstico de integración, el MERCOSUR, ha implementado un sistema de órganos intergubernamentales, lo que restringe sus alternativas a las últimas dos opciones.

El MERCOSUR, desde sus comienzos pensó en un instrumento que reglamentara los aspectos básicos: definición de conceptos, publicidad, cláusulas abusivas. Inicialmente, como Reglamento -derecho derivado-, luego como Protocolo -derecho originario-, para finalmente retornar al instrumento inicial.

Repasando las observaciones esbozadas en el capítulo tres, la regulación de las relaciones de consumo, implica más que elaborar un reglamento común, dado que se deben encarar temas tan diversos como, la coordinación tributaria sobre impuestos al consumo o la creación de organismos supranacionales encargados de aplicar la normativa. Sin embargo, creemos que los motivos del estancamiento de la temática, en el Mercado Común del Sur, se debe por un lado a la erosión de objetivos comunes y por otro a la ineficiencia en el proceso decisorio y en la implementación de las normas.

Queremos nuevamente puntualizar que cuando un País forma parte de un proceso de integración, el vínculo y la influencia entre los estados es tal y tanto más, a medida que se va avanzando en las etapas del mismo, que cada aspecto de la sociedad, no solo el económico, se modifica en pro del desarrollo de un mercado interno. Nuestro país, no es ajeno a esto, tal como lo afirma la Dra. Szafir en la entrevista que nos ha brindado, el principal motivo para que hace 10 años se legislara sobre las relaciones de consumo – siendo el resultado final la Ley 17.250- fue que el Uruguay se encontraba rezagado respecto a la región, lo cual no era coherente con las tareas encaradas a nivel del MERCOSUR, a través del Comité Técnico N°7.

4.3 Sobre el aporte al desarrollo profesional.

Finalmente queremos destacar, el aporte y los instrumentos brindados por materias como: Derecho Comercial, Derecho Civil, Derecho Público, Negocios con el Exterior, Metodología de la Investigación, Economía Aplicada, Actuaciones Periciales y Legislación y Técnica Tributaria, lo cuáles han resultado fundamentales para el trabajo intelectual que ha significado la elaboración del Trabajo de Investigación Monográfico.

Así mismo, el enriquecimiento que ha implicado, para nosotras como futuras egresadas universitarias, la recopilación y análisis de los temas tratados, lo que nos permitirá en nuestra práctica profesional, desempeñar papeles como: asesoras de una de las partes de la relación de consumo, árbitros en la resolución de conflictos, así como, proveedoras de servicios profesionales que respeten la normativa sobre protección de los consumidores.

CAPÍTULO V: ANEXOS

ANEXO A): Entrevista a Esc. Ana María Sánchez – Directora del Área de Defensa del Consumidor.

- 1) ¿Cuáles son los rasgos característicos que configuran el perfil del consumidor uruguayo? ¿Considera que el ciudadano promedio tiene conocimiento de la existencia de una ley que regula las relaciones de consumo, y los mecanismos de defensa que en ella se establecen?

El consumidor uruguayo no está acostumbrado a manifestar sus disconformidades y quejas, recién a raíz de las campañas publicitarias que el Área de Defensa ha llevado a cabo, este se ha puesto al tanto de que tiene derechos e instrumentos para hacerlos valer. Al recibir un reclamo, lo primero que se le consulta a la persona, es si ha manifestado su descontento al proveedor, siendo generalmente la respuesta, una negativa. ADECO, tiene facultades para actuar luego del que el consumidor ha dado este paso, y solo ante la negativa del comerciante a brindarle una solución. A partir de aquí, comienza nuestro rol como mediadores, citamos al proveedor a una audiencia, si esa audiencia no da resultados, le pedimos al consumidor que haga la denuncia. En este punto del proceso, se evidencia también la actitud pasiva de los consumidores uruguayos, ya que la mayoría no hace la denuncia y se va. La denuncia trae como consecuencia, la visita por parte de nuestros inspectores al proveedor para que estos, verifiquen el incumplimiento o no de la ley. Si se violó la Ley se labra un acta, en la cual certifica el incumplimiento, llevando esto a nuestros abogados para que lo estudien.

- 2) ¿Cree que los proveedores de bienes y servicios, actúan en el marco de la normativa sobre relaciones de consumo? ¿Considera que adoptan una actitud preventiva frente a los posibles daños que se puedan infligir a los consumidores en el contexto del vínculo de consumo?

En general los comercios importantes, a los cuales les importa el consumidor, cuidar su imagen frente a este y el prestigio de la marca que representan, le dan una respuesta porque valoran el potencial de mantener satisfecho al cliente. También existen comercios zafrales, como pasa en la temporada por ejemplo en de Punta del Este, estos generalmente no denotan una preocupación por el consumidor.

Una de las reformas importante introducidas a la ley, fue en el artículo 42, estableciéndose sanciones, en aquellos casos de no comparecencia a las audiencias. La multa va de 10 a 50 U.R. A su vez en nuestra página Web, se publican todos los infractores y el monto con el que se les ha castigado. Antiguamente, en los primeros años de vida de la Ley, no se sancionaba, lo que llevaba a que los proveedores no se presentaban sabiendo que no existían consecuencias. Esta reforma fue un gran acierto ya que elevó significativamente el número de audiencias presenciadas.

- 3) A nivel del MERCOSUR, las tareas referente a la protección de los consumidores, fueron encomendadas al Comité Técnico N° 7, ¿cuáles han sido los principales logros regionales?

El Comité Técnico N° 7, realiza dos reuniones semestrales, siendo presidido actualmente por Brasil. Este país es el más avanzado en la región, con respecto a la defensa del consumidor. Como resultado del último encuentro, Brasil ha brindado a los restantes miembros, un “password” de acceso a su sistema de información, así como visitas a sus instalaciones y asistencia a charlas, ya que uno de los proyectos es lograr establecer un sistema de información integrado, a nivel del MERCOSUR, SIMDEC- Sistema del MERCOSUR de Derecho del Consumidor. El Área, tiene planeado que un informático viaje para comenzar a analizar como implantar dicho sistema en nuestro país. Si bien esa es la idea, no podemos desconocer los costos que implican este proyecto, y que nuestro país no podría afrontarlos en corto plazo.

En el año 2006, se editó por primera vez un trabajo, muy interesante, que consistía en un estudio comparativo, de la legislación de los países integrantes del MERCOSUR, *“A defesa do consumidor no Mercosul e no Peru: Uma análise comparativa”* - La defensa del consumidor en el MERCOSUR y Perú: Un análisis comparativo -. Es de destacar, que nuestro país no figuraba en dicho estudio. En 2009 se elaboró la segunda edición de este ejemplar, donde desde el vamos Brasil apoyo la inclusión de nuestro país en el trabajo. Así fue que nació el estudio comparativo de la legislación en nuestra región.

El análisis no es abordado solo a nivel de leyes, si no que contiene las disposiciones constitucionales que consagran la defensa del consumidor.

- 4) ¿Cómo surgió la iniciativa de realizar el “*Manual para el docente*”? ¿Cuál es su objetivo?

Hicimos un manual para los escolares que se repartieron en todo el Uruguay, y nos comunicamos con los encargados de secundaria para que se tratara el tema en las aulas. La idea es educar, porque la educación es fundamental. El fin es que esos niños, a la hora de valerse por sí solos, sepan y haya internalizado sus derechos y como defenderlos.

- 5) ADECO, publica en su web un listado con las denuncias mensuales, por tipo de producto y servicio. Someramente ¿podría comentarnos cuáles son los principales motivos de conflicto?

Al igual que en Brasil y en Argentina hoy en día, la mayoría de los reclamos recaen sobre las empresas de telefonía celular, en particular por publicidad engañosa. Otro sector con elevadas estadísticas de denuncias, es el de los servicios financieros, principalmente con una tarjeta de crédito en particular. Respecto a este último tipo de servicios, se ha realizado un trabajo en conjunto con el BCU, que dio como resultado, la Circular 2016, del 26 de marzo de 2009, que regula los derechos del consumidor en el sistema financiero. Es de destacar, que esta circular ha significado un gran logro y un ejemplo en la región. Actualmente Brasil está trabajando sobre el tema, basándose en nuestra circular.

- 6) ¿Cómo se organiza el Área de Defensa del Consumidor para la recepción de reclamos?

Se han establecido dos grupos de trabajo, el sector de atención al consumidor de productos y servicios y el sector de atención al consumidor del sistema financiero. El mecanismo de trabajo es igual para los dos sectores: Consulta – Asesoramiento – Audiencias – Denuncia. Lo que es muy importante dejar en claro, es que nosotros no tenemos la competencia para actuar en cada caso. Nosotros recibimos a los consumidores, los asesoramos, procuramos una mediación, pero en caso de no dar frutos debemos derivarlo al organismo competente, ya que tenemos competencia subsidiaria, o sea, si se nos plantea un problema de salud tenemos que derivar el caso a Salud Pública; si es un problema de transportes, lo derivamos a la Intendencia si es en

Montevideo y si es en el interior, al Ministerio de Transporte; si es un problemas de alimentos lo derivamos a Bromatología que depende de la Intendencia de Montevideo.

- 7) El Área de Defensa del Consumidor tiene su oficina en Montevideo en el edificio del Ministerio de Economía y Finanzas, ¿es un organismo centralizado en la capital? ¿cómo se hace presente en el interior del país?

El Área no tiene oficinas instaladas en todo el país. Por medio de un convenio con la DGI, se acordó que sus oficinas sean receptoras de denuncias y de solicitudes de audiencias. Toda esta información se nos envía cada mes. Nosotros analizamos la misma enviando un funcionario para el departamento que corresponda. En aquellos casos donde el consumidor realiza la denuncia pero no encuentra una solución por parte del proveedor o la obtuvo, pero la denuncia la quiere hacer igualmente, nosotros enviamos los expedientes a la DGI. Este organismo analiza cada expediente con el fin de enviar a sus inspectores a la empresa.

ANEXO B) Entrevista a Mabel Lorenzo de Lorenzo – Representante de la Liga de Amas de Casa de Consumidores y Usuarios del Uruguay.

- 1) La Liga de Amas de Casa se ha constituido en una de la principales, tal vez la principal, organización civil que procura la defensa del consumidor ¿cómo surge el vínculo de la Liga con dicha temática?

La Liga de Amas de casa de Consumidores y Usuarios tuvo su nacimiento el 9 de junio del 1995, teniendo 15 años de actividad. Como asociación crecimos con dos objetivos fundamentales: dignificar a la mujer ama de casa y, dentro de este concepto, entendemos importante, lograr una jubilación para la misma y la defensa de los consumidores y usuarios. Nosotros siempre hemos sostenido, que los consumidores uruguayos deben tener conocimiento de sus propios derechos y obligaciones; sin embargo, en el año 1995 no existía legislación al respecto, dejando al Uruguay en un pie de desigualdad, frente a los países del MERCOSUR.

- 2) A diez años de la entrada en vigencia de la Ley 17.250 ¿cree que esta ha sido aceptada e incorporada por la sociedad uruguaya?

Durante el período que va del 1995 al año 2000, podemos jactarnos, de haber trabajado arduamente, en pos de conseguir esta solución a la situación de debilidad del consumidor, dirigiéndonos en varias oportunidades a las autoridades parlamentarias. En el año 2000 “vio la luz” la Ley 17.250, sin embargo, entendemos que a diez años de su aprobación, no se ha logrado llegar a la ciudadanía, creemos que ha faltado la difusión e impulso necesario. Nosotros en aras de promover nuestra ley realizamos en varias oportunidades campañas denominadas “Los consumidores queremos saber”. A pesar de ello, nos encontramos con una dificultad, no vemos en los uruguayos un interés en asesorarse sobre el tema, el ciudadano comienza a investigar recién cuando tiene un problema. Nosotros sin embargo creemos que lo mejor es la prevención, instalar el conocimiento para que las personas puedan saber cómo manejarse frente a diferentes circunstancias que se les pueda presentar en cualquier relación de consumo. Si algo le falta a la ley 17.250 es la promoción entre las personas, inculcar el conocimiento que hay una ley que brinda posibilidades para defendernos de situaciones que muchas veces suelen ser ingratas. El Área de Defensa del Consumidor por su parte, como

organización gubernamental y nosotros como una organización civil sin fines de lucro, entre otras, tenemos como principal cometido, el de difundir la Ley.

- 3) Como asociación que representa a los consumidores ¿qué nos puede decir acerca de las principales preocupaciones de estos? ¿cuál es el rol de la organización frente a las denuncias y/o consultas?

A la persona que se acerca a la liga a hacer una denuncia, comentario o consulta, nosotros le pedimos que traiga una nota donde explique cuáles son las condiciones y motivos que le han traído a nosotros, conjuntamente con el resultado que busca obtener y en el caso que procure un resarcimiento económico, el monto. Es importante resaltar, que la persona que se acerca a hacer una consulta o una denuncia debe ser clara y precisa en sus explicaciones, porque de alguna manera este es el insumo principal para poder realizar la mediación y el asesoramiento, siempre tratamos de llegar a una conciliación por medios extrajudiciales.

Sobre la habitualidad o temas de las consultas, por ejemplo hubo unos meses que los reclamos y las quejas sobre las empresas de televisión por cable eran realmente increíbles en su volumen. El problema que tenían era que las personas querían cambiar el servicio de una empresa para otra sin tener en cuenta la “letra chiquita” donde establecía la renovación automática del servicio, por medio de la mediación se llegó a una solución, También tenemos muchos reclamos sobre problemas entre arrendadores y arrendatarios; temas financieros sobre intereses y recargos y todos aquellos temas que atañen a las garantías. Me gustaría puntualizar sobre el hecho de que nadie está obligado a dar garantía sobre lo que vende y en caso de ofrecerla, la misma debe constar por escrito y ser totalmente independiente a la factura de compra, no podemos admitir que a 10 años de vigencia de la ley se use la factura como garantía; el único dato que dice la factura es la fecha que fue efectuada la compra. Otro motivo de reclamo muy frecuente, son los problemas con las compañías de servicios de telefonía celular. Estas, por afán de vender, no dan al consumidor la debida información y un correcto asesoramiento sobre el producto. También es muy importante el tema de la publicidad, la misma integra el contrato. Si la persona se dirige a un lugar basada en algo que vio en la televisión o en un folleto, hay que saber que dichas características deben ser parte de la relación de consumo y por ende hay que exigirlo.

- 4) Finalmente, nos gustaría saber, ¿cuál su opinión acerca del instrumento legal con que contamos los consumidores uruguayos?

En general, y más allá que notamos una carencia en la difusión de la ley 17.250, para que integre la actuación cotidiana en la vida del ciudadano uruguayo, diría que nuestra ley conjuntamente con la legislación civil, no tiene vacíos legales; es una ley que regula la relación de consumo de forma suficiente.

ANEXO C): Entrevista a la Dra. Daniela Dreyer – Movistar Uruguay.

- 1) La empresa que representa, ¿está al tanto de la normativa nacional sobre los derechos del consumidor?; Con respecto a las otras filiales en la región, ¿Qué opina Ud. sobre el grado de avance en el tema, en nuestro país?

Conocemos tanto la ley como los decretos que la reglamenta. Uruguay con respecto a nuestras filiales de la región ha avanzado de una manera muy lenta. Comparándonos con los países vecinos, el número de reclamos es sensiblemente inferior y la reglamentación es muy escasa. Lo que si podemos observar es que al día de hoy, nuestras consultas y reclamos han aumentado más de diez veces de lo que teníamos hace cinco años. Esto nos ha dado indicios que tenemos que preocuparnos por el tema, como lo hacemos hace algunos años y, nos alerta de lo que se aproxima.

- 2) La empresa, ¿cuenta con manuales y políticas de procedimientos, para hacer frente a las disconformidades de los clientes? ¿Considera que MOVISTAR tiene una actitud preventiva frente a los potenciales reclamos? ¿Son consientes de que el servicio que brindan, figura en los primeros puestos de las estadísticas sobre denuncias, publicadas por el MEF?

Un manual de procedimientos la empresa no tiene. Cuando la ley apareció, lo que se hizo fue un análisis detallado de la misma, realizándose un informe, el cual fue circulado a todas las sucursales del país. Con esto nos aseguramos que cada funcionario, estuviera al tanto de la existencia de una ley que establece derechos para nuestros clientes.

Sobre la posición que toma la empresa en la temática, pensamos y nos parece mejor adoptar una estrategia preventiva. Ponemos énfasis en el tema, particularmente en el contenido de las pautas publicitarias, cuando lanzamos al mercado nuevos planes. Siempre tenemos la precaución de actuar en marco a la ley, porque sabemos que nuestra rama de actividad, la telefonía móvil, está en primer lugar, en las estadísticas realizadas por el Área de Defensa al Consumidor. Lo que es importante dejar claro, es que en varias oportunidades nos hemos reunido con el Área para solucionar algunos temas que nos parecían, que han sido mal manejados. Ocurría que, un día nos llegaba un fax con una citación a una mediación con el día y la hora, sin ninguna explicación del caso. Nuestro pedido fue que antes de mandarnos un fax con el día y hora de la mediación, nos enviaran un mail con más detalle de lo que el cliente planteaba. También les

aclaremos que a nosotros no nos sirve como empresa que nuestros clientes estén insatisfechos con nuestros servicios, por eso, nos interesa resolver cualquier caso antes de llegar a la mediación, y aún menos llegar a la justicia.

- 3) ¿Qué medios tiene los clientes para poder realizar las consultas y reclamos a la empresa? ¿Cuáles son los motivos más frecuentes de reclamos?

Por medio de nuestro call center, vía mail, dentro de nuestra página los clientes pueden encontrar un link donde los llevan a un chat, por medios de nuestros centros de atención al cliente en todo el país. Los tipos de reclamos que nos llegan para analizar son de todo tipo; problemas en los equipos de conexión a Internet, problemas de cobertura de la señal, por la velocidad del servicios, por los planes y los minutos asociados a cada plan, por dudas en las facturas que no las entienden y muchísimos más. Hay que dejar claro que el Área, no es el órgano competente frente a nuestra empresa. El organismo que nos regula es el URSEC (Unidad Reguladora de los Servicios en Comunicación). Todas las comunicaciones llegadas por la URSEC y nuestras respuestas son por escrito únicamente. Si esta institución cree que la empresa no ha cumplido con lo establecido por la ley, en primera instancia, realizan solamente una observación; si los reclamos son continuos y reiterativos con respecto a la temática la multa ya pasa ser en dinero.

- 4) ¿Cómo ve la estrategia de las compañías de la competencia, frente a los derechos del consumidor?

Nosotros verdaderamente estudiamos y realizamos estadísticas sobre este tema. En estos 9 meses de 2010, Claro ha tenido más audiencias en Defensa del Consumidor que nosotros. Más de una oportunidad hemos tenido inspecciones por parte del Área lo que nos lleva a estar “al día” con este tema. Información sobre nuestros competidores manejamos de continuo y, desde hace algunos años esta temática ingreso al análisis.

- 5) ¿Podría comentarnos un caso real que hayan enfrentado?

Este es un caso de hace un mes, y verdaderamente nos quedó como “el caso”. Una señora usuaria de nuestro servicio de Internet móvil, le presta a su hijo de 8 años la computadora y el MODEM. El niño viaja a Chile por un mes, y utilizó el servicio de Internet en ese período. El problema fue cuando en la factura figuraba USD 11.000 de saldo a pagar. La señora en primera instancia se comunicó con la empresa, muy

alterada. Después de muchas idas y venidas y luego de un gran análisis, la empresa decidió retirarle los recargos del servicio. Entendimos que en este caso, tanto nosotros como empresa y nuestro cliente caímos en errores. La señora el gran error que tuvo fue no leer detalladamente el contrato, el cual establece, que el servicio rige solo dentro del territorio uruguayo y para poder utilizarlo en el exterior, debería haber hecho algunos trámites que no lo realizó. Nosotros como empresa el error cometido fue no avisarle al cliente el alto consumo del servicio. Lo que nos pasó fue que tuvimos un error en el sistema el cual, no alertó con tiempo este gran consumo.

6) ¿Cree que tener en cuenta los derechos de los consumidores eleva los costos de la empresa?

No, en realidad no tenerlos en cuenta genera más cargos. Pensamos que el gran costo que tiene la empresa frente a este tema es la imagen. A nadie le sirve tener clientes desconformes. No es lo mejor estar en las primeras posiciones de las estadísticas del Área de Defensa del Consumidor, como empresas con mayores reclamos y quejas. Para nosotros este es el costo más alto que tenemos que afrontar. También, desde algunos años, la empresa ha contratado una persona que se dedica únicamente a este tema, pero los egresos son superados por los beneficios. Cuando nos llega un caso de reclamos para analizar, no solo la persona encargada es la que trabaja sobre esto, si no, es un grupo interdisciplinario que interviene para solucionar el problema. Desde los ingenieros que chequean los reclamos, hasta el equipo de abogados que la empresa posee en caso de que sea necesario.

ANEXO D): Entrevista a Ermita Pino – Asistente SAC/Legales Home Care and Personal Care – Supply Chain UNILEVER URUGUAY.

- 1) La empresa que representa, ¿está al tanto de la normativa nacional sobre los derechos del consumidor?; Con respecto a las otras filiales en la región, ¿Qué opina Ud. sobre el grado de avance en el tema, en nuestro país?

Si, desde hace ya varios años, tenemos un servicio de atención al consumidor y creemos que fuimos la empresa pionera en este tema por medio de nuestras líneas 0800. El sistema que nosotros utilizamos está conectado con todas las filiales de América del Sur para poder, de esa manera, tener las mismas respuestas para todos los países. Tenemos un call center, situado en Argentina, y de ahí se atienden los reclamos de todos los países excepto Brasil, ya que tienen su propio call center, pero las respuestas son exactamente las mismas para todo Cono Sur. En cuanto a los reclamos de los clientes, lo que puede variar de un país a otro es el caso de las promociones. Puede pasar que en Uruguay exista una promoción de Ades cuando en Argentina aún no fue lanzada, pero se comercializan los mismos productos. Cuando sucede que un país lanza un producto que aún no se está comercializando en el resto de los países, se informa vía mail a Argentina, para que ellos, en el momento del llamado ya tengan las herramientas necesarias para solucionarle el problema al cliente. Entendemos que la empresa tiene una visión global sobre el tema.

- 2) La empresa, ¿cuenta con algún manual de procedimientos referente al tema? La postura de Unilever sería: ¿prevenir los reclamos o actuar sobre la marcha?

Nosotros tenemos un manual de procedimientos y respuestas, digitalizado, de forma de estandarizar los pasos a seguir. A su vez contamos con cuatro líneas de atención al consumidor: la 0800 2727 es una línea general de atención sobre todos los productos comercializados por la empresa; después tenemos la línea de alimentos 0800 3663 atendiendo reclamos de todos los alimentos comercializados; la 0800 3683 atendiendo reclamos del Club Dove, recibándose llamados exclusivos de clientes que pertenecen al club; tenemos el 0800 Skip (7547) atendiendo consultas de jabón en polvo Skip, nuestra marca inteligente del lavado de ropa.

- 3) ¿Qué medios tienen los clientes para poder realizar las consultas y reclamos a la empresa? ¿Cuáles son los motivos más frecuentes de reclamos?

Principalmente las consultas y reclamos ingresan por nuestras líneas 0800, por mail y muy pocas veces han llegados reclamos por medio de cartas en casos de clientes del interior. El mail lo pueden encontrar en la página Web de Unilever, y en cada producto está identificado su correspondiente 0800 y en la actualidad, estamos incorporando la dirección de mail del SAC - servicio al consumidor -, donde algunos productos ya lo tienen. Estos mail también son contestados en Argentina.

Los casos más comunes por los que los clientes consultan y reclaman, es el tema del lavado de determinadas prendas, llaman reclamando que la prenda ha quedado manchada, al lavarla con nuestro producto. En estos casos, lo que hacemos es una serie de preguntas al usuario, para obtener datos que nos ayuden a armar el caso de estudio y así brindar una respuesta. Después que se analizan los datos, los cuales son cargados por Argentina, se va al domicilio de la persona a retirar la prenda conjuntamente con el producto utilizado, siempre se le pide el producto con la bolsa que trae el mismo para poder ver la fecha de fabricación y el código. Las prendas una vez que llegan al laboratorio, se analizan las manchas, se chequea el producto que el cliente entregó, y en algunos casos se llega a lavar la prenda. Conjuntamente con los datos brindados por el call center de Argentina y con los datos que el laboratorio pudo obtener del análisis de la prenda y la mancha, se llama al cliente y se le explica que fue lo que ocurrió. Generalmente, la causa es el mal uso del producto y no que el mismo estaba en malas condiciones ya que, la prevención que la empresa realiza a la hora del análisis de muestras del depósito, ayuda a detectar fallas en los lotes de importación pudiendo devolver el mismo a fábrica para corregir el error. La empresa maneja estándares de calidad, que los productos deben cumplir para poder salir al mercado.

- 4) ¿Cómo ve la estrategia de las compañías de la competencia, frente a los derechos del consumidor?

No tengo conocimiento acerca de cómo actúa nuestra competencia frente al consumidor.

- 5) A partir de la aprobación de la Ley 17.250, ¿considera que ha habido una evolución, en el perfil del consumidor y del proveedor, con respecto a las relaciones de consumo?

Hace aproximadamente 18 o 20 años que la empresa lanzó las líneas 0800 al mercado, donde los clientes no tenían la cultura de llamar a reclamar, los llamados eran

esporádicos. Las pautas publicitarias al aire fueron lo que ayudaron a nuestros clientes a animarse a manifestar reclamos y consultas. En la actualidad, tenemos unos 600 llamados al mes entre consultas, reclamos y pedidos. Al principio, fue muy difícil que nuestros clientes usaran las líneas, animándose a llamar tanto para consultar como para reclamar, pero vemos que con el paso del tiempo la gente lo usa y es un medio muy práctico para estar en un contacto continuo con nuestros clientes.

ANEXO E): Entrevista a la Dra. Dora Szafir – Jueza del Juzgado Civil nro 12, especialista en la materia

- 1) ¿Qué fue lo que motivó que en nuestro país, se legislara sobre relaciones de consumo?

Desde que se firmó el Tratado del Mercosur, uno de los puntos sobre los que se debía trabajar, era la protección del consumidor, incluso lograr una armonización de la legislación de los cuatro países, por lo tanto, la reglamentación sobre el tema, se volvió una obligación para Uruguay.

Esta temática, a nivel mundial, ha surgido por el abuso de las grandes empresas, que son las que tienen el poder para negociar y para imponer las condiciones en los contratos. Por lo tanto, se busca equilibrar a las partes que están en esa relación, y así evitar que realmente sea una de las partes la que decide las condiciones y la otra no pueda tener ningún tipo de influencia sobre su forma de contratar. La idea de que todo lo que se establece en un contrato, es aceptable, en el marco de las relaciones de consumo, no es válido. En este contexto, es que se cuenta con un instrumento, que es la ley, que el legislador proporciona al ciudadano para que puedan realmente ver que es lo que está en ese contrato que está mal o que viola determinados principios, que abusa del derecho en vez de hacer uso del derecho porque hay posibilidad de anular cláusulas, de hacer denuncias ante los organismos administrativos para que puedan sancionar, a su vez, la ley le da personalidad jurídica y representación a las asociaciones de consumidores.

En el caso de Uruguay, se aprecia que fue uno de los últimos países en el mundo de tomar conciencia de la necesidad de incorporar la temática.

- 2) En su libro, “Análisis exegético de la Ley 17.250, usted comenta varios casos del ámbito judicial. ¿A nivel de la jurisprudencia, cree que se recurre adecuada y oportunamente, a la normativa específica, que regula las relaciones de consumo? ¿Considera que no es “explotado” todo el potencial de la Ley? De ser afirmativa la respuesta anterior. ¿Podría ser el motivo, el desconocimiento, por parte de quienes deben aplicar la Ley (jueces – abogados) ?

Frente a la existencia de una ley, como es el caso de la 17.250, lo mínimo que corresponde hacer, por parte de un abogado, al ser un instrumento que al mismo le sirve, a los efectos de realizar una adecuada práctica como profesional y no incurrir en responsabilidades, es conocer las normas e invocarlas. Es un tema de adaptación psicológica de la gente a los cambios, dado que se observa indudablemente un giro radical con respecto al principio que establece que las partes eran libres de pactar lo que las mismas querían, porque ellas dentro de su ámbito de libertad negociaban, y todo eso en la realidad no ocurre entre consumidores y proveedores. Es por este motivo que se

observa un cambio muy importante en la intromisión del Juez en los contratos, dándole más facultades.

- 3) ¿En su opinión, cuáles son los motivos que explican, en el marco de la existencia de una ley cuyo objetivo primordial es la defensa del consumidor, que algunos proveedores continúen ejerciendo abuso de su condición de tales, particularmente la existencia de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión?

Considera que no es explotado todo el potencial de la ley? Podría ser el motivo, el desconocimiento, por parte de quienes deben recurrir a ella para solicitar amparo – los consumidores-?

Los consumidores en principio tienen que ser educados, es precisamente uno de los derechos básicos de los mismos: la educación. El Estado tiene que educar, el problema radica en que precisamente no hay una infraestructura adecuada por medio de la cual poder proporcionar información que sea de carácter masivo, que pueda ser objeto de utilización. Se puede citar el caso de ANTEL, quien tiene medios masivos para hacer publicidad, y la realiza en la televisión, pero, por otra parte, se observa que en el caso del Ministerio de Economía, a modo de ejemplo, existe una ausencia de la publicidad de los derechos del consumidor a los efectos de tener conocimiento sobre lo que está mal. Se destaca de este modo la existencia de una falla del propio Estado; a su vez, las asociaciones de consumidores dependen de las afiliaciones y del trabajo de quienes la conforman, en nuestro país, estamos acostumbrados a recurrir a ellas cuando tenemos un problema, y luego “desaparecer”.

Es un tema multifactorial y, sumado a esto, se aprecia una resignación por parte de la gente. Se destaca también que, en el caso de la sociedad uruguaya, por su idiosincrasia, no existe la costumbre de reclamar, esto es visto hasta en forma negativa, incluso como una falta a las buenas costumbres. Parecería que lo incorrecto es reclamar, cuando lo que efectivamente debe condenarse es la violación de los derechos, se debe dar vuelta la imagen, y demostrar que el que está mal es el que hace lo que legalmente está prohibido y no él que reclama que el derecho que tiene consagrado se cumpla. Debe haber un proceso concientización y de adaptación que además, en el caso de Uruguay, es notoriamente lento.

- 4) En el capítulo final de su libro, “El consumidor en el Derecho Comunitario”, usted comenta detalladamente el proyecto de Protocolo de defensa del consumidor del MERCOSUR presentado en 1997, así como las opiniones que los distintos Estados miembro manifestaron durante las deliberaciones sobre este. Sucintamente, en su opinión, ¿cuál/cuáles identifica usted, como motivos, que frenaron dicho proyecto?

Cuando estuve asesorando al Ministerio en ocasión de dicho protocolo, se había llegado a un acuerdo a nivel técnico, el mismo era parcial, había determinados puntos que ya quedaban regulados, como la oferta, la publicidad, entre otros; se estuvo trabajando durante mucho tiempo con muchas discusiones. La base normalmente era el código

brasileño, dado que este proceso empezó en los 90', y Brasil contaba con su código de defensa del consumidor desde los 80'. Tanto Argentina como Brasil eran pioneros y ellos paradójicamente fueron quienes no lo aprobaron. La excusa que se proporcionó fue que las asociaciones de consumidores protestaban porque en realidad se bajaba la protección, que el Código era mejor, argumento que no es cierto en la medida de que el protocolo constituía la base mínima, vale decir, si un país deseaba proporcionar mayor protección, esto sería posible. La otra razón que creo que influyó es que, al tener Brasil exigencias altas en materia de consumo, los productos que ellos exportaban debían cumplirlas, perdiendo competitividad en los mercados de otros países miembros. Sin embargo, para el caso de los productos importados sería suficiente que cumplieran con la base mínima del protocolo, o sea, terminó siendo una barrera paraarancelaria.

De todas maneras, las leyes tienen bastantes similitudes, no hay grandes diferencias. Si se quiere darle a las mismas, de acuerdo al texto, una interpretación similar, es viable.

- 5) Actualmente, se está discutiendo a nivel del Consejo Europeo, una propuesta de Directiva que regule con un "enfoque horizontal" aspectos comunes a las relaciones entre proveedores y consumidores. En el caso del MERCOSUR, desde un inicio, se pensó la normativa para la Defensa del Consumidor con este enfoque, primero como Reglamento, luego como Protocolo. Sin embargo, el proyecto presentado por el Comité Técnico N° 7, no prosperó. En un contexto de integración económica regional y desde su punto de vista como profesional de la justicia, ¿qué tipo de enfoque visualiza usted como más idóneo, para asegurar un alto nivel de protección de los consumidores? ¿El camino originalmente escogido por la UE, diversas normativas para distintos contratos, y/o un marco general que regule los aspectos comunes a todas las relaciones de consumo?

Resulta útil la existencia de un instrumento de este tipo, que regule los aspectos comunes a todas las relaciones de consumo, o, por lo menos, un acuerdo para interpretar las legislaciones de cada país.

Sin embargo, en la práctica se está dando que los comités técnicos, trabajan, a medida que se presentan inquietudes sobre determinados temas, por ejemplo como el caso del comercio electrónico, regulando mediante directivas, que luego los países deben incorporar a su normativa.

ANEXO F): Consulta sobre el acervo europeo en materia de consumo.

(fuente: “Preparatory Work for the Impact Assessment on the Review of the Consumer Acquis” y “Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo”; http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm#outcome)

Pregunta A1: ¿Cuál es, en su opinión, el mejor enfoque para la revisión de la legislación en materia de consumo?

Opción 1: Un enfoque vertical que consista en la revisión de las directivas por separado.

Opción 2: Un enfoque mixto que combine la adopción de un instrumento global en el que se aborden las cuestiones horizontales importantes para todos los contratos en materia de consumo con la revisión, en su caso, de las directivas sectoriales vigentes.

Opción 3: Statu quo: Ausencia de revisión.

A.1 General legislative approach (258)

A.1.1 Vertical	14%
A.1.2 Mixed	75%
A.1.3 Status quo	2%
Other option	9%

Pregunta A2: ¿Cuál debería ser el ámbito de aplicación de un posible instrumento horizontal?

Opción 1: Se aplicaría a todos los contratos en materia de consumo, tanto si se refieren a transacciones nacionales como transfronterizas.

Opción 2: Se aplicaría únicamente a los contratos transfronterizos.

Opción 3: Se aplicaría únicamente a los contratos a distancia, tanto transfronterizos como nacionales.

A.3 Degree of harmonisation (250)

A.3.1 Minimum	24%
A.3.2 Targeted Full	33%
A.3.3 Full	29%
A.3.4 28 th Regime	0.4%
Other options	13%

Pregunta A3: ¿Qué grado de armonización debería(n) tener las directivas revisadas / el nuevo instrumento?

Opción 1: La legislación revisada se basaría en la plena armonización, completada, en las cuestiones que no se han armonizado plenamente, con una cláusula de reconocimiento mutuo.

Opción 2: La legislación revisada se basaría en la armonización mínima, combinada con una cláusula de reconocimiento mutuo o con el principio de país de origen.

A.3 Degree of harmonisation (250)

A.3.1 Minimum	24%
A.3.2 Targeted Full	33%
A.3.3 Full	29%
A.3.4 28 th Regime	0.4%
Other options	13%

Harmonisation variant (230)

A.3.6 Mutual recognition	31%
A.3.7 Country of Origin	6%
A.3.8 No variant	30%
Other options	34%

Pregunta B1: ¿Cómo deberían definirse los conceptos de «profesional» y «consumidor»?

Opción 1: Se pondrían en consonancia las definiciones que figuran en el acervo, sin modificar su alcance. Se entendería por «consumidor» la persona física que actúa con fines ajenos a su negocio, empresa o profesión, y por «profesional», la persona (física o jurídica) que actúa con fines relacionados con su negocio, empresa o profesión.

Opción 2: Se ampliarían los conceptos de «consumidor» y «profesional» de modo que abarcasen a las personas físicas que actúan con fines *básicamente* ajenos (consumidor) o *básicamente* relacionados (profesional) con su negocio, empresa o profesión.

B.1 Definition of consumer and professional (251)

B.1.1 Alignment	63%
B.1.2 Notion widened	21%
Other options	16%

Pregunta B2: ¿Deberían considerarse los contratos entre particulares contratos de consumo cuando una de las partes actúa a través de un intermediario profesional?

Opción 1: Statu quo: La protección de los consumidores no se aplicaría a los contratos entre particulares cuando una de las partes recurra a un intermediario profesional para la celebración.

Opción 2: El concepto de contrato de consumo englobaría situaciones en las que una de las partes actúe a través de un intermediario profesional.

B.2 Consumer acting through intermediary (221)

B.2.1 Status quo	45%
B.2.2 Through professional intermediary	43%
Other option	12%

Pregunta C: ¿Debería incluir el instrumento horizontal un deber general para los profesionales de actuar de acuerdo con los principios de buena fe y lealtad en las transacciones?

Opción 1: En el instrumento horizontal se establecería que, en el marco de la legislación de la UE sobre contratos en materia de consumo, se espera que los profesionales actúen de buena fe.

Opción 2: Se mantendría el *statu quo*: No habría ninguna cláusula general.

Opción 3: Se añadiría una cláusula general que se aplicaría tanto a los profesionales como a los consumidores.

C. Good faith and fair dealing in the CA (241)

C.1 Act in good faith	17%
C.1.2 Status quo	38%
C.1.3 General Clause	32%
Other option	13%

Pregunta D1: ¿Hasta qué punto debería aplicarse la disciplina de las prácticas contractuales desleales a las condiciones negociadas de manera individual?

Opción 1: Se ampliaría el ámbito de aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales a las condiciones negociadas de manera individual.

Opción 2: Únicamente la lista de condiciones anexas a la Directiva se aplicaría a las condiciones negociadas de manera individual.

Opción 3: Statu quo: Las normas comunitarias seguirían aplicándose exclusivamente a las condiciones no negociadas o preestablecidas.

D.1 Scope application of EU rules on unfair terms (230)

D.1.1 Expansion of scope	40%
D.1.2 List of annexed terms	5%
D.1.3 Status quo	51%
Other options	4%

Pregunta D2: ¿Qué estatus tendría cualquier lista de prácticas contractuales desleales que se incluyera en el instrumento horizontal?

Opción 1: Statu quo: Se mantendría la lista indicativa actual.

Opción 2: Se establecería una lista de presunción de deslealtad rebatible (lista gris) para algunas prácticas contractuales. Esta opción combinaría orientación y flexibilidad en lo que se refiere a la evaluación de la lealtad.

Opción 3: Se establecería una lista de prácticas (presumiblemente mucho más corta que la actual) que se consideran desleales en cualquier circunstancia.

Opción 4: Combinación de las opciones 2 y 3: se prohibirían completamente algunas prácticas, mientras que otras conservarían la presunción de deslealtad rebatible.

D.2 List of unfair terms (230)

D.2.1 Status quo	26%
D.2.2 Grey list	2%
D.2.3 Black list	16%
D.2.4 Combination	49%
Other option	7%

Pregunta D3: ¿Debería ampliarse el ámbito de aplicación de la prueba de deslealtad de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales?

Opción 1: Se ampliaría la prueba de deslealtad de manera que englobara la definición del objeto principal del contrato y la adecuación del precio.

Opción 2: Statu quo: Se mantendría la prueba de deslealtad en su forma actual.

D.3 Scope of unfairness test (228)

D.3.1 Extension	25%
D.3.2 Status quo	68%
Other option	7%

Pregunta E: ¿Qué efectos contractuales debería tener el incumplimiento de los requisitos de información en el acervo en materia de consumo?

Opción 1: Se ampliaría (a tres meses, por ejemplo) el período de reflexión como solución uniforme para el incumplimiento de los requisitos de información.

Opción 2: Habría diferentes soluciones para el incumplimiento de diferentes grupos de obligaciones en materia de información: algunos incumplimientos a nivel precontractual y contractual darían lugar a soluciones (por ejemplo, la información incorrecta sobre el precio de un producto podría dar al consumidor derecho a anular el contrato), mientras que otros incumplimientos en materia de información se tratarían de manera diferente (por ejemplo, ampliando el período de reflexión o sin aplicar sanción contractual alguna).

Opción 3: Statu quo: Los efectos contractuales del incumplimiento de la obligación de informar seguirían estando regulados de manera diferente para los diferentes tipos de contratos.

E. Information requirements (230)

E.1 Extension cooling-off period	15%
E.2 Different remedies	39%
E.3 Status quo	30%
Other options	16%

Indication of common pre-contractual information (168)

In favour	11%
Against	1%
No indication given	88%

Pregunta F1: ¿Debería armonizarse la duración de los períodos de reflexión en el acervo en materia de consumo?

Opción 1: Habría un período de reflexión para todos los casos en los que las directivas sobre consumo otorgan a los consumidores el derecho a retractarse del contrato; por ejemplo, catorce días naturales.

Opción 2: Se establecerían dos categorías de directivas y se asignaría a cada una de ellas un período de reflexión específico (por ejemplo, diez días naturales para los contratos de venta a domicilio y venta a distancia, frente a los catorce días del régimen de tiempo compartido).

Opción 3: Statu quo: No se armonizarían los períodos de reflexión en el acervo en materia de consumo; se regularían en la legislación sectorial.

F. Right of withdrawal

F.1 Cooling of period (237)

F.1.1 One cooling-off	57%
F.1.2 Two categories	14%
F.1.3 Status quo	13%
Other options	16%

Pregunta F2: ¿Cómo debería ejercerse el derecho de retractación?

Opción 1: Statu quo: Los Estados miembros podrían determinar libremente la forma de notificación de la retractación.

Opción 2: Se establecería un procedimiento uniforme de notificación de la retractación en el acervo en materia de consumo.

Opción 3: Se excluiría cualquier requisito formal para la notificación de la retractación. Por tanto, los consumidores podrían retractarse del contrato de cualquier modo (incluida la devolución de la mercancía).

F.2 Modalities (228)

F.2.1 Status quo	9%
F.2.2 One uniform procedure	71%
F.2.3 any means	8%
Other options	11%

Pregunta F3: ¿Qué costes deberían soportar los consumidores en caso de retractación?

Opción 1: Se suprimirían las opciones reguladoras vigentes, de manera que los consumidores no tendrían que soportar coste alguno al ejercer su derecho de retractación.

Opción 2: Se generalizarían las opciones vigentes, de manera que los consumidores tendrían que soportar los mismos costes al ejercer su derecho de retractación, independientemente del tipo de contrato.

Opción 3: Statu quo: Se mantendrían las opciones reguladoras vigentes.

F.3 Contractual effects (225)

F.3.1 No costs	29%
F.3.2 Same all	24%
F.3.3 Status quo	29%
Other options	18%

Pregunta G1: ¿Debería contemplarse en el instrumento horizontal la puesta a disposición de los consumidores de soluciones contractuales generales?

Opción 1: Statu quo: La legislación vigente contempla soluciones que se limitan a tipos de contratos concretos (por ejemplo, compraventa). La legislación nacional regularía las soluciones contractuales generales.

Opción 2: Se pondría a disposición de los consumidores un conjunto de soluciones contractuales generales en caso de incumplimiento de cualquier contrato en materia de consumo. Dichas soluciones incluirían: el derecho del consumidor a rescindir el contrato, pedir una reducción del precio e impedir la ejecución.

G.1 Contractual remedies (223)

G.1.1 Status quo	50%
G.1.2 General contractual remedies	42%
Other options	8%

Pregunta G2: ¿Debería concederse a los consumidores en virtud del instrumento horizontal un derecho general de resarcimiento por incumplimiento de contrato?

Opción 1: Statu quo: La cuestión del resarcimiento contractual estaría regulada por la legislación nacional, salvo cuando se contemple en el acervo comunitario (por ejemplo, viajes combinados).

Opción 2: Se establecería un derecho general de resarcimiento para los consumidores, que podrían reclamar daños y perjuicios por cualquier incumplimiento, sea del tipo que sea e independientemente de la naturaleza del contrato. Seguiría correspondiendo a los Estados miembros decidir qué tipos de daños podrían ser indemnizados.

Opción 3: Se establecería un derecho general de resarcimiento para los consumidores y la obligación de que la indemnización cubriera, como mínimo, los daños puramente económicos (materiales) que el consumidor hubiera soportado como consecuencia del incumplimiento. Los Estados miembros tendrían libertad para regular las pérdidas no económicas (por ejemplo, los daños morales).

Opción 4: Se introduciría un derecho general de resarcimiento para los consumidores, así como la obligación de que la indemnización cubriera tanto los daños puramente económicos (materiales) como los morales.

G.2 General rights of damage (217)

G.1.1 Status quo	46%
G.1.2 General rights + full choice MS	6%
G.1.3 General right + choice MS	13%
G.1.4 General + economic + moral	23%

Pregunta H1: ¿Deberían cubrir las normas sobre ventas de consumo tipos de contratos adicionales en el marco de los cuales se suministren bienes o se presten servicios de contenido digital a los consumidores?

Opción 1: Statu quo: El ámbito de aplicación se limitaría a las ventas de bienes de consumo, con la única excepción de los bienes que todavía no se han fabricado.

Opción 2: El ámbito se ampliaría a tipos de contratos adicionales en el marco de los cuales se suministrasen bienes a los consumidores (por ejemplo, alquiler de coches).

Opción 3: El ámbito se ampliaría a tipos de contratos adicionales en el marco de los cuales se prestasen servicios a los consumidores (por ejemplo, música en línea).

Opción 4: Combinación de las opciones 2 y 3.

H.1 Types of contracts to be covered (210)

H.1.1 Status quo	27%
H.1.2 Extension to goods	1%
H.1.3 Extension to digital content	11%
H.1.4 Combination	50%
Other options	10%

Pregunta H2: ¿Deberían aplicarse las normas sobre ventas de consumo a los bienes de segunda mano vendidos en subasta pública?

Opción 1: Sí.

Opción 2: No, se excluirían del ámbito de las normas comunitarias.

H.2 Second hand goods sold on public auctions (182)

H.2.1 Yes	47%
H.2.2 No	44%
Other options	9%

Pregunta I1: ¿Cómo debería definirse «entrega»?

Opción 1: Se entendería por «entrega» la recepción material de los bienes por parte del consumidor (es decir, el hecho de dar físicamente los bienes al consumidor).

Opción 2: Se entendería por «entrega» la puesta de los bienes a disposición del consumidor a la hora y en el lugar especificados en el contrato.

Opción 3: Siempre y cuando las partes no estipulen otra cosa, se entendería por «entrega» la toma de posesión física de los bienes por parte del consumidor.

Opción 4: Statu quo: No se definiría el término «entrega».

I.1 Definition of delivery (200)

I.1.1 Material delivery of goods	25%
I.1.2 Goods consumer's disposal	17%
I.1.3 Parties can agree	27%
I.1.4 Status quo	20%
Other options	11%

Pregunta I2: ¿Cómo debería regularse la transmisión del riesgo en las ventas en materia de consumo?

Opción 1: La transmisión del riesgo se regularía a nivel comunitario y estaría vinculada al momento de la entrega.

Opción 2: Statu quo: Los Estados miembros regularían la transmisión del riesgo, con la consiguiente divergencia de soluciones.

I.2 Passing of the risk (193)

I.2.1 Community Level	65%
I.2.2 Status quo	27%
Other options	8%

Pregunta JI: ¿Deberían ampliarse en el instrumento horizontal los plazos aplicables a la falta de conformidad por el tiempo que dure la puesta en marcha de las soluciones?

Opción 1: Statu quo: No se introduciría cambio alguno.

Opción 2: Sí. En el instrumento horizontal se establecería que la duración de la garantía legal se amplía por el período de tiempo durante el cual el consumidor no ha podido utilizar los bienes debido a la ejecución de las soluciones.

J.1 Extension of time limits (197)

J.1.1 Status quo	37%
J.1.2 Yes	55%
Other options	8%

Pregunta J2: ¿Debería ampliarse la garantía automáticamente en caso de reparación de los bienes para subsanar defectos recurrentes?

Opción 1: Statu quo: No se ampliaría la garantía.

Opción 2: Se ampliaría la duración de la garantía legal por un período que se determinaría tras la reparación para subsanar el futuro resurgimiento del mismo defecto.

J.2 Recurring defects (195)

J.2.1 Status quo	37%
J.2.2 Extension	57%
Other options	6%

Pregunta J3: ¿Deberían existir normas específicas para los bienes de segunda mano?

Opción 1: No se incluiría en el instrumento horizontal excepción alguna para bienes de segunda mano: el vendedor y el consumidor no podrían estipular un período más corto de responsabilidad por defectos en bienes de segunda mano.

Opción 2: El instrumento horizontal no contendría normas específicas para bienes de segunda mano: el vendedor y el consumidor podrían estipular un período más corto de responsabilidad por defectos en bienes de segunda mano (pero no inferior a un año).

J.3 Conformity 2nd hand goods (179)

J.3.1 No derogation for 2 nd hand goods	25%
J.3.2 Specific rules	62%
Other options	13%

Pregunta J4: ¿Quién debería soportar la carga de la prueba en cuanto a que los defectos ya existían en el momento de la entrega?

Opción 1: Statu quo: Durante los seis primeros meses correspondería al profesional demostrar que el defecto no existía en el momento de la entrega.

Opción 2: Correspondería al profesional demostrar durante el período de garantía legal que el defecto no existía en el momento de la entrega, siempre y cuando ello fuera compatible con la naturaleza de los bienes y los defectos.

J.4 Burden of Proof (197)

J.4.1 Status quo	50%
J.4.2 Professional	42%
Other options	8%

Pregunta K1: ¿Debería tener el consumidor libertad para elegir cualquiera de las soluciones disponibles?

Opción 1: Statu quo: Los consumidores estarían obligados a solicitar en primer lugar la reparación/sustitución y sólo podrían pedir la reducción del precio o la rescisión del contrato cuando las demás soluciones no fueran posibles.

Opción 2: Los consumidores podrían elegir desde el principio cualquiera de las soluciones disponibles. No obstante, la rescisión del contrato sólo sería posible en condiciones específicas.

Opción 3: Los consumidores estarían obligados a solicitar en primer lugar la reparación, la sustitución o la reducción del precio y sólo podrían pedir la rescisión del contrato cuando las soluciones mencionadas no fueran posibles.

K.1 Order for remedies to be invokes (201)

K.1.1 Status quo	49%
K.1.2 Choice	31%
K1.3 Specific order	10%
Other options	9%

Pregunta K2: ¿Deberían estar obligados los consumidores a notificar al vendedor la falta de conformidad?

Opción 1: Se introduciría el deber de notificar al vendedor cualquier defecto.

Opción 2: Se introduciría el deber de notificar en determinadas circunstancias (por ejemplo, cuando la actuación del vendedor fuera contraria al requisito de buena fe o extremadamente negligente).

Opción 3: Se eliminaría el deber de notificar dentro de un plazo determinado.

K.2 Notification lack of conformity (197)

K.2.1 Duty to notify	56%
K.2.2 Only in certain circumstances	2%
K.2.3 Elimination of within a certain period	29%
Other option	13%

Pregunta L: ¿Debería introducirse en el instrumento horizontal la responsabilidad directa de los fabricantes por falta de conformidad?

Opción 1: Statu quo: No se introducirían normas sobre la responsabilidad directa de los fabricantes a nivel de la UE.

Opción 2: Se introduciría la responsabilidad directa de los fabricantes en las condiciones descritas anteriormente.

**L. Direct producer's liability
(206)**

L.1 Status quo	41%
L.2 Direct liability	51%
Other options	8%

Pregunta M1: ¿Debería establecerse en el instrumento horizontal un contenido supletorio para la garantía comercial?

Opción 1: Statu quo: No se incluirían normas supletorias en el instrumento horizontal.

Opción 2: Se introducirían normas supletorias para las garantías comerciales.

**M1 Content of commercial guarantee
(196)**

M.1.1 Status quo	47%
M.1.2 Default rules	46%
Other options	7%

Pregunta M2: ¿Debería regularse en el instrumento horizontal el carácter transferible de la garantía comercial?

Opción 1: Statu quo: La posibilidad de transferir una garantía comercial no estaría regulada por normas comunitarias.

Opción 2: Se introduciría una norma obligatoria en virtud de la cual la garantía se transferiría automáticamente a los compradores ulteriores.

Opción 3: Se establecería el carácter transferible como norma supletoria en el instrumento horizontal, es decir, un garante podría excluir o limitar la posibilidad de transferir una garantía comercial.

M.2 Transferability of commercial guarantee (187)

M.2.1 Status Quo	33%
M.2.2 Automatically transferred	43%
M.2.3 Default rule	19%
Other option	5%

Pregunta M3: ¿Deberían regularse en el instrumento horizontal las garantías comerciales que se limitan a una parte específica?

Opción 1: Statu quo: La posibilidad de otorgar una garantía comercial que se limite a una parte específica no estaría regulada en el instrumento horizontal.

Opción 2: En el instrumento horizontal sólo se contemplaría la obligación de información.

Opción 3: En el instrumento horizontal se incluiría una obligación de información y se establecería que, cuando no se indique otra cosa, la garantía cubre todos los bienes del contrato.

M.3 Commercial guarantee for specific parts (178)

M.3.1 Status quo	37%
M.3.2 Only information obligation	12%
M.3.3 Information obligation + cover entire contract	44%
Other option	7%

Bibliografía

- A defesa do consumidor no MERCOSUR e no Perú: uma análise comparativa”, editada por el Gobierno Federal de Brasil.
- Abdías Sotomayor Vértiz, 2003, “Normas Antidumping y Antitrust en los procesos de integración”, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Alejandro Mollá Descals. 2006, Comportamiento del consumidor, Editorial UOC.
- Alfonso Miranda Londoño – Juan David Gutierrez Rodriguez, 2006, Fundamentos económicos del derecho de la competencia: los beneficios del monopolio vs los beneficios de la competencia.
- Alfredo Guerra Borges. Primera Edición 1991,” La integración de América Latina y el Caribe”, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Beatriz Pérez de las Heras, 2003, “Hacia un derecho común en la Unión Europea” , Dykinson.
- Berdaguer Jaime, 1994, “Fundamentos del Derecho Civil”., Derecho de Obligaciones T.I.
- Carlos Lasarte Alvarez, 2008, “Manual sobre protección de consumidores y uruarios”, Dykinson.
- Cecilia Pena – Ricardo Rozemberg, 2005, “Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Departamento de Integración y Programas Regionales.
- Cristian Ricardo A. Piris, 2004, “Los conceptos fundamentales del derecho del consumidor en el MERCOSUR”; Revista colombiana de derechos internacional número 004, Pontificia Universidad Javeriana.
- Cristian Ricardo A. Piris, 2004, “Los conceptos fundamentales del Derecho del Consumidor en el MERCOSUR”, Revista Colombiana de Derecho Internacional N° 004, Pontificia Universidad Javeriana.
- Cristian Ricardo A. Piris, 2004, “Los conceptos fundamentales del Derecho del Consumidor en el MERCOSUR”, Revista Colombiana de Derecho Internacional N° 004, Pontificia Universidad Javeriana.

- D. Firmato De Alme Gloria, 2003, “A livre concôrrencia como garantia do consumidor”, DEL REY.
- D. Firmato De Alme Gloria, 2003, “A livre concôrrencia como garantia do consumidor”, DEL REY.
- Dora Szafir, 1998, “El Consumidor en el derecho comunitario”; Proyecto de protocolo de defensa del consumidor del MERCOSUR, Editorial F.C.U.
- Dora Szafir, 2009, “Consumidores – análisis exegético de la ley 17.250”, Editorial F.C.U.
- Emilio Albi – José Manuel González – Ignacio Zubir, 2009, Economía Pública, Editorial Ariel.
- Emilio Biasco, “Análisis de los denominados derechos básicos del consumidor”;
- José Escribano Portugués, 2007, “Quince años de construcción de la Unión Europea a través de sus trataos”, LIBER FACTORY.
- F.M.I, “Las perspectivas de la economía mundial”, Washington D.C; mayo de 1997.
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – UNNE Salta-Argentina-, 2006, Sanciones Administrativas.
- G. Palao Moreno, 2002, “La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo” en “Derecho de Consumo”, TIRANT LO BLANCH
- Germán Urzúa Valenzuela, 1991, “Manual del Derecho Constitucional”, Editorial Jurídica de Chile
- Guillermo Palao Moreno, 2002, “La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo”, en “Derecho de Consumo”, Tirant lo Blanch.
- J. A. Corriente Córdova, 1994, “La protección de los consumidores en la Europa comunitaria: de los Tratados fundacionales de la Unión Europea (Maastricht)”, en “Estudios sobre el Derecho de Consumo”, Iberdrola.
- J. Rodríguez-Arana Muñoz y R. Canosa Usera, 2008, “Derecho de los consumidores y usuarios: una perspectiva integral”; GESBIBLO S.L
- Jacques Adda. 1998, “Globalización de la economía: orígenes y desafíos”, La Découverte
- Jacques Ginesta. 2000, “El MERCOSUR en tiempos de crisis”, IEPI.
- Jamile Bergamaschine, 2007, “MERCOSUR: Orígenes-fundamentos-normas y perspectivas”, Juruá Editora.

- Jesús Antonio Bejarano, 2006, Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia – Departamento de Economía, Números 40-43.
- John Fitzgerald Kennedy, Discurso del 15 de marzo de 1962, al congreso de los Estados Unidos de América.
- Juan Carlos Burruezo García. 2003, La gestión moderna del comercio minorista: El enfoque práctico de las tiendas de éxito, Editorial ESIC
- Juan Raiz-Huerta Carbonell-Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública, Consideraciones económicas a propósito de las normas de defensa del consumidor.
- Jules Stuyck- Hans-W Micklitz- Evelyn Terryn, 2010, “European Consumer Law”, Hart Publishing Limited.
- Krämer, 1986, “EEC Consumer Law”, Centro de Derecho del Consumo, Bruselas.
- Leire Escajedo San Epifanio, 2007, “La base jurídico-constitucional de la protección de los consumidores en la Unión Europea”, Revista de Derecho Político N° 70.
- Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo, 2007, Bruselas
- Liliana Manzano Chávez, 2008, “Análisis y propuestas – Consumidores y ciudadanos”. Defensa del consumidor: Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.
- Luis González Vaqué, 2004, “El Derecho del Consumo en la Unión Europea: la problemática planteada por la armonización mínima”, Revista “Gaceta Jurídica de la UE” N°233.
- Macario Schettino, 2002, “Introducción a la Economía para no Economistas”, Pearson Educación
- María Victoria Romero, 2005, “Lenguaje publicitario: la seducción permanente, Editorial Ariel.
- Mazeaud, 1962, “Lecciones de Derecho Civil”, Vol. 1, 2ª parte.
- Michel Common y Sigrid Stragl, 2008, “Introducción a la Economía Ecológica”, Ededitorial Reverte
- Report on the outcome of the public consultation on the Green Paper on the review of the consumer acquis y Preparatory Work for the Impact Assessment

on the Review of the Consumer Acquis (100% de las respuestas a la consulta realizada),

- Resumen extraído de la resolución 39/248 del 09 de abril de 1985, emitida por el Departamento de asuntos económicos y sociales de la O.N.U, ampliada en 1999.
- Thierry Bourgoignie, 1988, “Elementos para una Teoría del Derecho de Consumo”, E. Story – Scientia, Bruselas.
- Tratado de Asunción y Tratado de Ouro Preto
- VII Jornadas Internacionales de Relaciones de Consumo, 2010, Temas de Derecho de Consumo, Los daños punitivos, FCU.
- Von Thur, 2007, “Tratado de las obligaciones”; Tomo I.