

El Municipio bonaerense y el derecho del consumidor. La ley 13.133. Análisis y perspectiva

POR RICARDO GERMÁN RINCÓN (*)

Sumario: I. Los Derechos Humanos en general. Su incorporación a los textos constitucionales.- II. El derecho del consumidor.- III. Derecho del Consumidor y Municipio.- IV. Conclusiones.- V. Bibliografía.

Resumen: la Reforma Constitucional de 1994 incorporó los Derechos Humanos de tercera generación a la dogmática de nuestra Carta Magna, entre ellos los derechos del consumidor. La constitución bonaerense de 1994 se inscribe en ese movimiento. Nuestra provincia aprueba en 2003 la ley 13.133, la cual establece la competencia de los municipios en materia de relaciones de consumo creando un procedimiento especial. De esta manera, se ha ampliado la competencia de los municipios bonaerenses.

Palabras claves: derecho del consumidor - municipio bonaerense - ley 13.133

The municipality of Buenos Aires and the right of the consumer. Law 13.133. Analysis and perspective

Abstract: *the Constitutional Reform of 1994 incorporated the Third Generation Human Rights to the dogmatics of our Magna Carta, including among them consumer rights. The constitution of Buenos Aires in 1994 is part of that movement. In 2003, our province approved Law 13.133, which establishes the competence of the municipalities in relation to consumer relations by creating a special procedure. In this way the competence of the Buenos Aires municipalities has been broadened.*

Keywords: *consumer rights - Buenos Aires municipalities - law 13.133*

(*) Prof. de Historia, Instituto Superior de Profesorado Pbro. Dr. A. M. Sáenz. Abogado Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Prof. Adjunto Ordinario Derecho Político, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, UNLZ. Prof. Titular de Legislación Aplicada, Facultad de Diseño, Universidad del Este.

I. Los Derechos Humanos en general. Su incorporación a los textos constitucionales

I.1. Una mirada desde el constitucionalismo

Entendemos al constitucionalismo como al movimiento histórico, político y jurídico surgido en el último cuarto del siglo XVIII, cuyo objeto principal fue (y sigue siendo) que los Estados se organicen política y jurídicamente a partir de la consagración de un texto que se ha dado en denominar **constitución**. Estas constituciones presentan una estructura común en la que resulta posible advertir un capítulo destinado a organizar el poder y otro, denominado “parte dogmática” por caracterizada doctrina, en el cual se establecen los **límites al poder**. Estos límites son, precisamente, los Derechos Humanos (1).

Los Derechos Humanos (2), entendidos como el conjunto de potestades, facultades, habilitaciones y garantías reconocidos u otorgados a los integrantes del cuerpo social desde la estructura formal de poder, pueden clasificarse para su análisis de acuerdo con una serie de categorías que han sido construidas por la teoría jurídica.

El liberalismo desde John Locke en adelante levantó las banderas de la defensa de las libertades individuales frente a los excesos (del rey y sus funcionarios) en el ejercicio del poder, y así fueron surgiendo los llamados derechos de primera generación, conocidos también como los derechos civiles y políticos. Estos derechos, inspirados en la igualdad como principio axiológico, se incorporaron al léxico común de los revolucionarios de fines del siglo XVIII y del siglo XIX y lograron ser incluidos en los textos constitucionales de la época.

A consecuencia de la Revolución Industrial se generaron importantes cambios en la vida social en Inglaterra, Escocia y Gales primero (3) y en Europa continental más tarde. Esta circunstancia motivó la reacción de algunos intelectuales que comenzaron a reflexionar sobre la llamada “cuestión social”, mientras el movimiento por la sanción de textos constitucionales seguía desarrollándose. Así, aparecerán sucesivamente los trabajos de Saint-Simon, Fourier, Owen (4), Marx y Engels, el

(1) En los siglos XVIII y XIX no existía la nominación “Derechos Humanos”, surge a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

(2) Bidart Campos, G. J. en su *Teoría General de los Derechos Humanos* dedica todo el capítulo 1 a tratar la complejidad de este tema.

(3) A partir de 1750 aproximadamente y hasta 1820.

(4) Los llamados socialistas utópicos.

papa León XIII, entre otros, los que señalarán la existencia de otro campo de análisis para el desarrollo de los derechos humanos.

Surgen así los llamados derechos de segunda generación, caracterizados como “derechos sociales” para distinguirlos teóricamente de los ya incorporados a las legislaciones entonces vigentes.

Estos derechos se identifican con la equidad como anclaje axiológico, procurando disminuir las brechas entre los grupos sociales menos favorecidos respecto de los más (trabajadores frente a patrones, mujeres frente a varones, menores frente a adultos, etc.).

Los derechos sociales entraron a los textos constitucionales en el siglo XX, a partir de su inclusión en las constituciones mexicanas y soviética en 1917.

La reflexión sobre los derechos de las personas no quedó agotada ni mucho menos con el reconocimiento de los derechos ya señalados y los acontecimientos vividos por la humanidad motivaron nuevas reflexiones de parte de filósofos, sociólogos y juristas que identificaron nuevas circunstancias que merecían ser consideradas dignas de atención.

Llegamos entonces a los derechos que genéricamente se entienden como “derechos de tercera generación”. Estos derechos ya no se encuentran en cabeza de un individuo concreto, o de un grupo de individuos que necesita ser fortalecido frente a otros individuos social y económicamente mejor posicionados. En este caso, se trata de una noción de cierta incertidumbre (5), pues se tratan de los llamados derechos difusos o de incidencia colectiva. Estos derechos se identifican con la solidaridad y se vinculan con el derecho a la paz, al desarrollo y al medio ambiente (6).

I.2. Respeto de la Constitución Nacional

El movimiento constitucionalista en nuestro país se desarrolló a la par que el proceso revolucionario. Ya en el seno de los sucesos de la Semana de Mayo se establecieron los ejes en torno a los que, a nuestro entender, ha girado (y gira aún) nuestra problemática política: centralismo *vs.* federalismo; elitismo *vs.* soberanía popular.

(5) Véase la ponencia del Dr. Walter A. Córdoba a las XXVI Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Comisión 13) respecto del “principio de incertidumbre”.

(6) Segovia entiende que estos derechos de tercera generación se caracterizan por ser de carácter netamente urbano y abstractos, atribuyéndolos a la sociedad postindustrial.

Más allá de estas circunstancias, los ensayos constitucionales de 1819 y 1826 se inscriben en las características del constitucionalismo clásico, estableciendo una sección de derechos y garantías que contenía el reconocimiento de los llamados derechos de primera generación. La Constitución, en su versión original de 1853 y remozada de 1860, adhiere a esta perspectiva.

Los derechos de segunda generación penetran el texto constitucional de la mano de la llamada “constitución peronista” de 1949. Allí se explicitarán los derechos de los trabajadores, de los niños, de los ancianos, en definitiva, allí tendrán su primer arraigo constitucional los derechos de segunda generación.

El régimen político surgido del golpe militar de 1955 que derriba la constitución de 1949 y restablece la de 1853-60 con sus reformas de 1866 y 1898 no podrá, empero, negar la obra transformadora de dicha carta y en 1957 la Convención Constituyente reunida en Santa Fe integrará al texto constitucional el ARTÍCULO NUEVO (7).

El “estatuto de 1972” no produjo innovación alguna en materia de generaciones de derechos humanos y en 1977 perderá su virtualidad (8) atento que no podrá ser ratificada su vigencia en las urnas.

Es la reforma de 1994 la que incluye en sus artículos 41, 42 y 43 a los aludidos derechos humanos de tercera generación al reconocer los derechos al medio ambiente y a la salud, de los consumidores y el amparo colectivo (9).

I.3. Respetto de la Constitución Bonaerense

Nuestro ordenamiento local no escapó al movimiento general en las ideas y en las normas que provocó la evolución del constitucionalismo y así, sucesiva e ininterrumpidamente la carta magna bonaerense ha ido reconociendo derechos a sus habitantes, incorporando los derechos de primera, segunda y tercera generación en forma explícita, a lo largo de su evolución institucional.

Podemos afirmar que nuestras constituciones de 1854, 1875, 1889 y 1934 (10) se inscriben en la tradición del constitucionalismo liberal clásico, en tanto la consti-

(7) Se trata del artículo 14 bis que fuera originariamente identificado como “ARTÍCULO NUEVO” estableciéndose su ubicación entre los artículos 14 y 15.

(8) Cf. López Rosas, J. R. (pp. 612 y ss.).

(9) El amparo colectivo permite receptor las llamadas “acciones de clase”. Al respecto véase la obra de Lorenzetti, R. L. (2017). *Justicia Colectiva*.

(10) Véase al respecto el imperdible artículo de Ramón Torres Molina.

tución bonaerense reformada en 1949 incorporó los derechos de segunda generación propios del constitucionalismo social en su famoso artículo 29 (11).

La reforma del 1994 consagró definitivamente los derechos de segunda generación en el artículo 36 (12) y 39 (13), y amplió el plexo protectorio de los habitantes de nuestra provincia al integrar los derechos de tercera generación de la mano de los artículos 28 y 38 (14), afianzando su operatividad en el artículo 20 (15).

El derecho de los consumidores alcanzó entonces rango constitucional a nivel local, así como el amparo colectivo, herramienta procesal necesaria para la interposición de las acciones de clase (16).

II. El derecho del consumidor

II.1. Nacimiento y evolución

No debe escapar a este análisis el poner en perspectiva el desarrollo de los derechos reconocidos/otorgados al consumidor por la legislación positiva.

El siglo XIX fue el siglo de expansión del positivismo jurídico de la mano del instrumento de la codificación. Dicho movimiento se congregaba en torno a algunas premisas básicas, una de las cuales era la ficción legal de la igualdad entre las partes. Esta ficción resultaba necesaria para construir sobre ella toda la teoría de los contratos, considerados estos como la forma básica de explicar las relaciones entre particulares y como la fuente principal de las obligaciones.

(11) Torres Molina *Ibid.*

(12) El artículo 36 promueve la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. A tal fin reconoce varios derechos sociales: de la familia, de la niñez, de la juventud, de la mujer, de la discapacidad, de la tercera edad, a la vivienda, a la salud, de los indígenas y de los veteranos de guerra.

(13) Reconoce al trabajo como un derecho y un deber social en tanto el artículo 40 ampara los regímenes de seguridad social de los empleados públicos de la provincia de Buenos Aires, delimitando las características de las entidades encargadas. Asimismo, reconoce la existencia de las cajas y sistemas de seguridad social de los profesionales.

(14) En este artículo se reconocen los derechos de los consumidores.

(15) El artículo 20 de nuestra constitución local toma su antecedente del artículo 17 del texto de 1873, así como del artículo 18 del texto de 1889 en cuanto al hábeas corpus. El procedimiento del amparo está regulado hoy por la ley 13.928. Debe tenerse presente la singularidad del derecho de amparo concedido por la constitución bonaerense que otorga legitimidad activa al Estado para su ejercicio. El artículo introduce, asimismo, en concordancia con el art. 43 de la Constitución nacional, el *habeas data*.

(16) Al respecto se recomienda la lectura de Lorenzetti, Ricardo Luis, *Justicia Colectiva*.

En este estado de cosas, se desarrolló en el derecho continental una construcción jurídica basada en el principio latino *res inter alios acta, alis neque nocere, neque poderesse potest* (17), mientras que en el sistema del *common law* se aplicó el principio de lo que en Inglaterra se llamó el “**privity of contract**” (Shina, 2014) que implica que, en tanto el contrato se considera libremente asumido por los contrayentes constituyendo acuerdos que benefician solo a sus partes, las obligaciones que surgen de este resultan recíprocas entre las partes excluyendo a los terceros ajenos a la relación contractual.

Este modelo de análisis de las relaciones entre particulares recién comenzó a modificarse hacia 1916 cuando el célebre juez del tribunal superior del estado de Nueva York Benjamín Cardozo falló en el caso “MacPherson *vs.* Buick” (18) dando inicio a la “era de la conexidad contractual” (Shina, 2014, p. 99). La ley 24.240 adhiere en sus lineamientos conceptuales a esta interpretación de los contratos que es vista como la visión más actual de la teoría contractual (19).

En paralelo a esta evolución de la teoría contractual se produce la evolución de la teoría más amplia de la responsabilidad civil, en la que se produce el desplazamiento de la concepción subjetivista del instituto con base a las nociones de dolo y culpa, típica de la concepción decimonónica del derecho privado, hacia la noción de responsabilidad objetiva (con especial énfasis en el desarrollo de la teoría de los riesgos).

El derecho privado muta de una concepción que privilegiaba la individualidad del sujeto hacia otra que privilegia la restauración del equilibrio social/patrimonial, afectados por la ocurrencia de un evento dañoso, independientemente de la calificación de la conducta de los sujetos implicados (20).

Esta mutación fue iniciada en 1968 por la trascendente reforma al entonces código velezano por la ley 17.711 (B.O. 26/04/1968) al incorporar, entre otras, la figura del abuso de derecho en el artículo 1071 o la responsabilidad del dependiente en el artículo 1113, para ser luego ampliada por la ley 24.240 y luego por la

(17) Para el caso de que el contrato diera lugar a una obligación de tipo ambulatoria, la regla se completaba con la fórmula: *etiam adversus reum competere hanc actionem, quum in rem sit scripta*.

(18) En el Reino Unido, no obstante, la teoría del **privity of contract** siguió vigente hasta 1999, cuando el Parlamento votó la *Contracts (Right of the Third Parties) Act*.

(19) Ver Lorenzetti, Ricardo (2001). *Comercio Electrónico*.

(20) Claro está que con ciertas limitaciones ya que sigue rigiendo el concepto de **culpa grave del asegurado** no obstante lo resuelto por el STJ de la provincia de Córdoba en el fallo “Bayona Eduardo Manuel y Otro C/ Celiz Oscar Leonardo - Ordinario - Daños y Perjuicios - Accidentes De Tránsito - Recurso De Casación” (Expte. N° 555978/36).

ley 26.230 para recalar definitivamente en el Código Civil y Comercial unificado, especialmente en las disposiciones de su artículo 1757 y concordantes.

Los derechos del consumidor se han expandido (21) así tanto en el mundo del *common law* como en el del derecho continental, fruto de un mundo cada vez más interconectado e interdependiente.

II.2. Estado de la cuestión

En nuestro país la recepción del derecho del consumidor en los textos constitucionales se produjo a partir de la reforma de 1994 por la vía de la disposición del artículo 42:

Artículo 42.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno”.

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

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Nuestra provincia incorporaba el instituto en 1994 mediante su artículo 38:

Artículo 38.- Los consumidores y usuarios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos y a una información adecuada y veraz. La Provincia proveerá a la educación para el consumo, al establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos y promoverá la constitución de asociaciones de usuarios y consumidores.

(21) El 15 de marzo de 1962 el presidente J. F. Kennedy dirigía un mensaje especial al congreso de los EE. UU. en el cual declaraba “*Consumers, by definition, include us all. They are the largest economic group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision.*”

Por su parte la legislación nacional referente al tema se fue nutriendo de diversas fuentes (22):

- Ley 18.284 que establece el Código Alimentario Argentino. (B.O. 28/07/1969) y su modificación por Dec. 27/2018 (B.O. 11/01/2018).
- Ley 19.511 de Metrología Legal, establece la vigencia de las unidades del Sistema Métrico Legal Argentino - SI.ME.L.A, basado en el sistema métrico decimal. (B.O. 11/05/1972).
- Ley 20.680 de Abastecimiento. (B.O. 25/06/1974) modificada por Ley 26.991 (B.O. 19/09/2014).
- Ley 22.802 de Lealtad Comercial (B.O. 11/05/1982) y sus modificatorias, que regulan la publicidad, la comercialización y el envasado.
- Ley 24.240 de Defensa del Consumidor de 1993 (B.O. 15/10/1993), modificada por leyes 24.999 de 1998 (B.O. 30/07/1998) y 26.361 de 2008 (B.O. 07/04/2008) que establece las principales disposiciones respecto a la protección y defensa de los consumidores; como también la autoridad de aplicación, los procedimientos y sanciones.
- Ley 25.065 (B.O. 14/01/1999) que establece las normas de regulación del sistema de tarjetas de crédito, compra y débito.
- Ley 25.156 (B.O. 20/09/1999) de defensa de la competencia, que prohíbe y sanciona los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.
- La Ley 25.542 (B.O. 10/01/2002) establece que los editores, importadores o representantes de libros deben fijar un precio uniforme de venta al público (PVP) o consumidor final de los libros.
- La ley 26.862 (B.O. 26/06/2013) de Reproducción Médicamente Asistida.
- La ley 26.951 (B.O. 05/08/2014) Dec. 746/2017 (B.O. 26/09/2017) de sanción del Registro Nacional NO LLAME.

(22) Para una prolija enumeración de fuentes normativas del derecho de los consumidores ver el trabajo de Truscello, Pablo Martín.

- La ley 26.994 (B.O. 08/10/2014) de sanción del Código Civil y Comercial de la Nación.

Siendo los temas del derecho consumeril de íntima vinculación (de estos derechos debería pregonarse su condición de **derechos transversales**) con el derecho civil y comercial, su materia sustantiva deviene propia de la competencia delegada por las provincias a la Nación en el artículo 75 inc. 12(23).

No obstante, las provincias han dictado legislación en esta materia, estableciendo disposiciones que luego han sido adoptadas por otras provincias, en una suerte de lógica sinérgica pro-positiva entre los que pueden destacarse a modo de hitos:

- Ley 12.665 de la provincia de Buenos Aires (ley de talles) (B.O. Prov. 09/04/2001).

- Ley 13.623 de la provincia de Buenos Aires (ley de prohibición del autoexpendio de combustibles líquidos y gaseosos en las estaciones de servicio) (B.O. Prov. 25/01/2007).

- Ley 14.208 de la provincia de Buenos Aires (B.O. Prov. 3 y 4/01/2011) de procedimientos de fertilidad asistida (24).

- Ley 2014 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creando el registro NO LLA-ME (B.O.C.B.A. 10/08/2006).

- Ley 1.207 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que regula la exhibición de precios en supermercados e hipermercados (B.O.C.B.A. 05/01/2004).

- Ley 10.236 de la provincia de Entre Ríos que reglamenta las situaciones posibles de ser consideradas contrarias al “trato digno” al consumidor/usuario (B.O.E.R. 20/09/2013).

De la enumeración realizada se infiere que existe una proficua actividad legislativa en relación con las temáticas relativas al consumidor, a las que deberá agregarse las que surjan a raíz de las decisiones de cada municipio.

(23) Ampliada esta interpretación por la consideración conjunta y armónica de los incisos 13, 18, 19 y 23 del citado artículo.

(24) Esta norma, dictada en 2010 es un caso paradigmático de la sinergia señalada. Sus argumentos fueron tomados por el Congreso de la Nación para la discusión y posterior aprobación de la ley 26.862.

III. Derecho del Consumidor y Municipio

III.1. De la competencia municipal

Realizado este recorrido en antecedentes y “puesta en situación”, corresponde abordar el tema central de este trabajo que es determinar cuál es el rol que juega el municipio bonaerense en esta temática. Para ello, resultará imprescindible recorrer la normativa establecida originalmente por la ley 13.133 con sus modificatorias (25).

En efecto, la citada norma contiene las “Bases legales para la Defensa del Consumidor y del Usuario según los términos del artículo 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”.

El artículo 1 dispone que

la presente Ley establece las bases legales para la defensa del consumidor y del usuario según los términos del artículo 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y tiene por objeto establecer las reglas de las políticas públicas y los mecanismos administrativos y judiciales para la efectiva implementación en el ámbito provincial:

- a) De los derechos de los consumidores y usuarios reconocidos en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- b) De las normas de protección consagradas en la Ley Nacional de Defensa del Consumidor y disposiciones complementarias, sin perjuicio de las competencias concurrentes de la Autoridad Nacional de Aplicación.

La norma en análisis no presenta una adecuada técnica legislativa, por cuanto no se trata el tema de manera ordenada, ni se determina a la autoridad de aplicación provincial. La norma presenta un desarrollo basado en la casuística antes que en la sistematización.

No obstante las críticas, la norma establece las competencias y deberes de los municipios bonaerenses en la materia tal como se desprende de la lectura e interpretación del título 9 (26).

(25) No obstante, como se verá, de la clara atribución de competencias al municipio en materia de defensa del consumidor, nuestra postura es que esta competencia YA existía derivada del decreto-ley 6.769/58, Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 27.

(26) El título 9 de la ley reza “DE LOS MUNICIPIOS”.

En el capítulo citado se dispone en el artículo 79 que los Municipios ejercerán las funciones emergentes de esta ley, de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor y de las disposiciones complementarias, de conformidad con los límites en materia de competencias y atribuciones.

El artículo 80 establece que los Municipios serán los encargados de aplicar los procedimientos y las sanciones previstos en la ley, respecto de las infracciones cometidas dentro de los límites de sus respectivos territorios. Las sanciones decididas por los Municipios se entenderán como que agotan la vía administrativa y podrán ser recurridas en sede judicial. En este sentido, debe tenerse presente que, cuando se recurra una multa impuesta por la autoridad municipal, el recurso solo se concede previo pago íntegro de esta, conforme lo determina el artículo 70 de la norma que estamos analizando.

El artículo 81 realiza una enumeración de deberes a cargo de los Municipios, los cuales son:

a) Implementar el funcionamiento de un organismo o estructura administrativa que se encargará de ejecutar las funciones emergentes de la ley. A tal efecto, se faculta a los Municipios a crear estructuras administrativas u organismos especializados, o bien asignárselas a organismos ya existentes con potestades jurisdiccionales sobre cuestiones afines.

b) Instrumentar la estructura correspondiente a la instancia del procedimiento y a la etapa resolutoria, cada una de las cuales deberá tener un funcionario competente a cargo.

c) Capacitar a su personal y cuerpo de inspectores.

d) Confeccionar anualmente las estadísticas. Estas comprenderán las resoluciones condenatorias contra proveedores de productos y servicios, los casos de negativa a celebrar acuerdos conciliatorios y los incumplimientos de los acuerdos celebrados. Se aclara especialmente en la norma que las estadísticas deberán ser divulgadas pública y periódicamente y elevadas a la Autoridad de Aplicación (27).

e) Facilitar la tarea del Organismo Municipal encargado de la aplicación de las funciones y atribuciones que les acuerda esta ley, creando tantas Oficinas Municipales de Información al Consumidor como lo consideren necesario, teniendo en cuenta sus características demográficas y geográficas.

(27) La autoridad de aplicación está fijada por la ley 12.460. Se trata de la Secretaría de Comercio dependiente del Ministerio de la Producción. Allí funciona el Registro Provincial de Asociaciones de Defensa de Consumidores y Usuarios. Reglamentado por el decreto 1.191/2002.

El mismo artículo 81 también prevé cuáles serán las funciones de las Oficinas Municipales:

1. Prestar asesoramiento y evacuar consultas a los consumidores y usuarios.
2. Brindar información, orientación y educación al consumidor.
3. Fomentar y facilitar la creación y actuación de asociaciones locales de consumidores.
4. Efectuar controles sobre productos y servicios, en la medida que sean compatibles con el régimen de competencias municipal y, en su caso, elevar las actuaciones al organismo municipal de aplicación para la sustanciación del procedimiento pertinente.
5. Recibir denuncias de los consumidores y usuarios.
6. Fijar y celebrar conciliaciones entre el denunciante y la empresa denunciada.
7. Elevar las actuaciones al organismo municipal de aplicación en el caso que fracase la conciliación, o para su homologación.
8. Propiciar y aconsejar la creación de normativa protectora de los consumidores en el ámbito de competencia municipal teniendo en cuenta la problemática local o regional.
9. Colaborar con el Gobierno Municipal en la difusión de las campañas de educación y orientación al consumidor.
10. Asistir al organismo municipal en todo lo que esté a su alcance.

Esta normativa resulta ampliatoria de las competencias otorgadas a los Municipios bonaerenses y su interpretación armónica y pacífica con la disposición del artículo 191 de nuestra constitución provincial exige que las Oficinas Municipales se entiendan como dependientes del Departamento Ejecutivo y no como los organismos descentralizados que prevé la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (en adelante L.O.M.) en sus artículos 204 a 217 (28).

(28) Esta interpretación podría haberse evitado si los legisladores hubiesen sido más precisos y establecido no solo la existencia de estas oficinas sino su área de dependencia funcional. Para ampliar estos tópicos, véase un excelente y exhaustivo análisis de la L.O.M. en Tenaglia, Iván (2005). *Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires*, 2° ed. La Plata: Librería Editora Platense.

La norma prevé un mecanismo para evitar que la dispersión natural que supone la descentralización de las gestiones en favor de los consumidores lleve a la coexistencia de soluciones contradictorias al disponer en su artículo 82 inc. b) que la autoridad provincial de aplicación llamará a un “Plenario Anual” al que serán convocados todos los Municipios de la Provincia a los efectos de unificar el criterio futuro a seguir sobre cada tema sometido a este. El criterio que adopte el plenario respecto de cada tema será vinculante en lo sucesivo para todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. El Plenario se constituirá con los Municipios que asistan a la convocatoria y sus decisiones se tomarán por mayoría simple. El lugar de funcionamiento será rotativo y su asignación será por sorteo entre los municipios que se postulen para oficiar como anfitriones.

La Ley Orgánica de las Municipalidades aparece así complementada y ampliada en sus disposiciones de los artículos 25, 26, 27, 52, 108, 119, 162, 163, 165, 182 por los preceptos de la legislación que analizamos (29).

III.2. La ley Orgánica de las Municipalidades y la ley 13.133

El municipio bonaerense encuentra su encuadre normativo en las disposiciones contenidas en la sección séptima de la constitución local y en la Ley Orgánica de las Municipalidades en las cuales encuentra su fuente el poder de policía del Estado municipal.

Las disposiciones de la L.O.M. establecen el alcance de las competencias tanto del Departamento Ejecutivo como del Departamento Deliberativo. Sus disposiciones permiten precisar, ajustar y contextualizar la realidad de cada uno de los municipios de nuestra provincia.

La ley 13.133 es una norma procesal que operacionaliza las disposiciones de la ley 24.240 para el territorio bonaerense y que se convierte en complementaria de la L.O.M. Los municipios bonaerenses, en tanto, ya venían legislando sobre la materia estableciendo regulaciones en cumplimiento de las atribuciones que le fueron conferidas.

No obstante lo apuntado, entendemos que la saludable decisión de otorgar intervención a los municipios en materia de derecho del consumo **NO HA SIDO ACOMPAÑADA** por una atribución de recursos presupuestarios. Recuérdese que la ley 26.993 crea el “Sistema de Resolución de Conflictos en las relaciones de consumo”, estableciendo el **Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de**

(29) El análisis meduloso de los puntos de contacto entre ambas normas excede los límites de este trabajo.

Consumo (COPREC), como autoridad administrativa a la **Auditoría en las relaciones de consumo** y como autoridad judicial a la **Justicia Nacional en Relaciones de Consumo**. Dicha norma, en su artículo 77, invitaba a las provincias a adherir al sistema creado, no siendo, por lo tanto, materia sobre la que pueda legislar el Congreso de la Nación por ser **materia no delegada dada su naturaleza procesal**.

Entendemos que las facultades de los municipios bonaerenses se han visto ampliadas por las disposiciones de la ley 13.133 y lamentamos que no exista una previsión presupuestaria específica pensada para el financiamiento de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC).

III.3. Normas de Procedimiento

En el aspecto procesal, la citada ley 13.133 establece normas de procedimiento en materia consumeril, aclarándose que supletoriamente deberá estarse a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo para aquellos aspectos que no hubieren sido previstos o contemplados.

Las actuaciones podrán ser iniciadas a petición de parte o de oficio (artículo 37) siendo de aplicación las reglas del artículo 26 en cuanto a la legitimación para actuar. En materia del derecho de los consumidores, y atendiendo a su peculiaridad naturaleza, la ley reconoce acción a tres figuras diferenciadas, a saber:

1. El o los damnificados directos de manera individual o colectiva.
2. Las asociaciones de consumidores debidamente registradas (30).
3. Los **Estados municipales** a través de las OMIC.

Cuando las actuaciones se inicien de oficio, el acto inicial es la emisión del acta por parte de los inspectores, cuyas características describe el artículo 39. Esta deberá contener:

- a) Lugar, fecha y hora de la inspección.
- b) Individualización de la persona cuya actividad es objeto de inspección, tipo y número de documento de identidad y demás circunstancias.
- c) Domicilio comercial y ramo o actividad.
- d) Domicilio real o social de la persona.

(30) La ley remite a las disposiciones de la ley 12.460 en este aspecto.

e) Nombre y apellido de la persona con quien se entienda la diligencia, carácter que reviste, identificación y domicilio real.

f) Determinación clara y precisa del hecho o hechos constitutivos de la infracción y de la disposición legal presuntamente violada.

g) Nombre, apellido y domicilio de los testigos que a instancias del personal actuante presenciaron la diligencia, y en caso de no contar con ninguno, expresa constancia de ello.

h) Fecha y hora en que se culminó la diligencia.

i) Firma y aclaración del inspector y de los demás intervinientes.

Cumplida la diligencia se procederá en el acto a notificar al infractor, el cual dispondrá de 5 (cinco) días hábiles para presentar su descargo (artículo 42).

En caso de que el inicio de las actuaciones sea por vía de denuncia, esta podrá ser formulada tanto en forma oral como por escrito (artículo 45), con la particularidad de que la primera providencia de la autoridad será la de fijar audiencia de conciliación a la que citará a las partes (artículo 46). Si en la audiencia se alcanzare un acuerdo, este será homologado (artículo 47) pero, si no se alcanzare acuerdo o si la parte denunciada no se presentare, las actuaciones serán elevadas al funcionario municipal correspondiente, el cual —por aplicación de las disposiciones del artículo 44 de la ley 24.240— podrá requerir del auxilio de la fuerza pública para realizar las inspecciones y diligencias que estime corresponder.

Dentro de los cinco días de notificado, el denunciado deberá presentarse y constituir domicilio en el radio del municipio, pudiendo ofrecer pruebas en caso de existir hechos controvertidos, las que deberán producirse en un plazo de 10 (diez) días (artículos 51, 52 y 53).

Las facultades probatorias no son amplias para el denunciado, admitiéndose la prueba documental que pudiese corresponder, la prueba testifical con hasta 3 (tres) testigos, la prueba pericial y la prueba informativa. Esta última deberá proveerse dentro de los 3 (tres) días hábiles, en tanto que los informes periciales se admitirán si fuere necesario contar con un dictamen técnico o científico para la dilucidación del diferendo (artículos 54, 55, 56 y 57).

Concluida la etapa probatoria deberá resolverse la cuestión, la que podrá dar lugar a los siguientes resultados (artículos 61 a 69, 73 y 74):

1. **Apercibimiento:** la que se dará por cumplida por su simple notificación al infractor.

2. Imposición de multa: esta será notificada debidamente invitándose al infractor a pagar mediante la correspondiente boleta en el plazo de 10 (diez) días a contar desde la notificación. Su no pago, da lugar a la persecución del mismo por la vía de apremio.

3. Decomiso de mercadería: en este caso, la sanción impone al órgano actuante la identificación del establecimiento al que se hará entrega o destrucción de los efectos decomisados. Deberán labrarse siempre las actas correspondientes.

4. Clausura del establecimiento/suspensión del servicio (la clausura podrá proceder hasta 30 [treinta] días).

5. Suspensión temporal en el Registro de Proveedores del Estado (hasta 5 [cinco] años).

6. Pérdida de concesiones, regímenes impositivos o crediticios especiales.

7. Contrapublicidad (implica la rectificación publicitaria a cargo del rectificante).

En todos los casos, las sanciones se publicarán a costa del sancionado en el diario de mayor circulación de la jurisdicción (artículo 76).

IV. Conclusiones

El campo de los derechos humanos constituye un amplio escenario que se ha desenvuelto en paralelo con el movimiento constitucionalista. El derecho de los consumidores se incorpora al plexo de nuestra dogmática constitucional en forma expresa a partir de la reforma de 1994 y se constituye, sin duda, en un vasto terreno sobre el que se irán desarrollando las acciones de doctrinarios, operadores jurídicos y decisores políticos. La actividad de estos contribuirá a dar precisión a una materia que aparece, *ab initio*, como inasible dada su novedad y plasticidad.

Más allá de la doctrina y los doctrinarios, la manda constitucional ha sido fuente de interpelación a los gobiernos tanto nacionales como provinciales, los cuales han debido establecer soluciones normativas a los problemas emergentes de la sociedad postindustrial de consumo. En este sentido, distamos mucho aún de lograr un Digesto del Consumidor que sistematice y armonice las diferentes normas existentes (31), tarea que deberá ser impulsada por los niveles más altos de gobierno. La ley 26.993 estableció un sistema administrativo y jurisdiccional pensado

(31) En este sentido llama la atención que en el Programa Nacional de Coordinación General de Derecho Privado creado por res MJyDH 441/16 no exista una comisión dedicada al Derecho de Consumo.

sobre la lógica de la adhesión de las provincias el cual, a la fecha, ha fracasado estando derogado *desuetudo*. Ante esta situación, las provincias han desarrollado una amplia tarea legislativa, lo cual se refleja en numerosas leyes provinciales que regulan aspectos consumeriles.

Por el lado de las decisiones jurisprudenciales, los nuevos paradigmas que surgen del derecho consumeril están significando un cambio en las decisiones de los tribunales. Los jueces se ven llamados a aplicar los principios emergentes de esta nueva forma de interpretar las relaciones jurídicas que implican revertir concepciones fuertemente enraizadas en la antigua visión decimonónica del derecho privado que sacralizaba la autonomía de la voluntad.

En el caso de los municipios, resulta saludable que en nuestra provincia se les reconozca el protagonismo que por derecho y lógica de proximidad les corresponde, aunque entendemos que la importancia de esta nueva rama del derecho debería ir acompañada de un *aggiornamento* de la L.O.M. y, por lo menos, de una mayor asignación de recursos a los municipios.

La ley 13.133 crea un instrumento destinado a evitar la dispersión casuística que podría provocar la actuación de las oficinas municipales encargadas de resolver los conflictos suscitados a partir de las relaciones de consumo. La provincia deberá velar para dar cumplimiento a esta previsión del legislador.

Finalmente, entendemos que el impacto del derecho del consumidor debe llevar también a una actualización de la Justicia Municipal de Faltas. Esta actualización implica definir cuestiones complejas a los efectos de dotar a nuestros municipios de las mejores herramientas para cumplir con su mandato constitucional de atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales. Sin recursos y sin capacitación al personal, los consumidores seguirán en situación de desprotección.

V. Bibliografía

Ábalos, M. G. (coord.) (2003). *Derecho Público Provincial y Municipal*. 2ª ed. act. Buenos Aires: La Ley.

Aramouni, A. (1999). *Derecho Municipal*. Buenos Aires: Némesis.

Atela, V. S. y Caputo, J. M. (2015). La justicia municipal de faltas en la provincia de Buenos Aires. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata* (pp. 315- 328). Buenos Aires: Argentina.

Bidart Campos, G. J. (2006) *Teoría General de los Derechos Humanos*. 1ª reimpresión Buenos Aires: Astrea.

Botassi, C. A. y Oroz, M. H. E. (2011). *Procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires*. La Plata: Librería Editora Platense.

Bueres, A. J. (dir.) (2015). *Código Civil y Comercial de la Nación analizado, comparado y concordado*. 4ª reimpresión. Buenos Aires: Hammurabi.

Cordoba, W. A. (2017). *Impacto del nuevo Código Civil y Comercial en la configuración de los diseños curriculares de la carrera de Abogacía*. Jornadas Nacionales de Derecho Civil (26, 2017, septiembre 28, 29 y 30, La Plata, Argentina). Recuperado de <http://jornadasderechocivil.jursoc.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/sites/10/2017/08/C%C3%B3rdoba-Walter-Arnaldo.pdf>

Di Capua, S. (2006). *Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires*. 2ª ed. San Isidro, Centro Norte.

Ferrari, G. A. H. y Rozas, F. O. (2016). *Constitución de la Provincia de Buenos Aires comentada, concordada y anotada*. Buenos Aires: Zavallía.

Filloy, D. J. (2011). *Estudios de Derecho Municipal*. 3ª ed. Llavallol: Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Gelli, M. A. (2008). *Constitución Nacional comentada*. 4ª ed. Buenos Aires: La Ley.

Hernandez (h.), A. M. (1984). *Derecho Municipal*. Buenos Aires: Depalma.

Linares, J. F. (2015). *Razonabilidad de las leyes. El "debido proceso" como garantía constitucional innominada*. 2ª ed. 4ª reimp. Buenos Aires: Astrea.

Lopez Rosas, J. R. (2006). 5ª ed. 3ª reimp. *Historia Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Astrea.

Lorenzetti, R. L. (2001). *Comercio electrónico*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Lorenzetti, R. L. (2009). *Consumidores*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Lorenzetti, R. L. (2017). *Justicia Colectiva*. 2ª ed. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Losa, N. O. (2004). *Constitución, municipio y justicia*. Buenos Aires: El Foro.

Macagno, A. A. G. (2015). *Comentario de fallo Bayona Eduardo Manuel y Otro C/ Celiz Oscar Leonardo - Ordinario - Daños y Perj. - Accidentes De Tránsito - Recurso De Casación*. Recuperado de http://www.actualidadjuridica.com.ar/jurisprudencia_viewview.php?start=

- Monti, E. J. (2015). *Derecho de usuarios y consumidores*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica.
- Morello, A. M. (1998). *Constitución y proceso. La nueva edad de las garantías jurisdiccionales*. La Plata: Librería Editora Platense.
- Mosset Iturraspe, J. y Waintraub, J. (2010). *Ley de Defensa del Consumidor*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Palacio De Caeiro, S. B. (2011). *Constitución Nacional en la Doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Buenos Aires: La Ley.
- Torres Molina, R. (2013). La reforma constitucional en la provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://historiaconstitucional.wordpress.com/2013/01/16/la-reforma-constitucional-en-la-provincia-de-buenos-aires/> [Fecha de consulta: 29/04/2018].
- Rossatti, H. (2016). *El Código Civil y Comercial desde el Derecho Constitucional*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Rossatti, H. (2006). *Tratado de Derecho Municipal*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Segovia, J. F. (2007). *Teoría de los Derechos Constitucionales en Derecho Público Provincial y Municipal*. Tomo 2. 2ª ed. 1ª reimp. Buenos Aires: La Ley.
- Shina, F. (2014). *Daños al Consumidor*. Buenos Aires: Astrea.
- Stiglitz, G. (dir.) (1999). *Derecho del Consumidor*. Rosario: Juris.
- Tenaglia, I. D. (1997). *Elementos de Derecho Municipal Argentino*. La Plata: Editorial Universitaria de La Plata.
- Tenaglia, I. D. (2016). *Ley Orgánica de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires*. 2º ed. La Plata: Librería Editora Platense.
- Truscello, P. M. (2013). Evolución y actualidad del derecho del consumidor en Argentina y el Mercosur. *Ratio Iuris. Revista de Derecho Privado*. Año I, N° 2, 2013 ISSN: 2347-0151 164.
- Zuccherino, R. M. (1986). *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. Buenos Aires: Depalma.

Fecha de recepción: 20-04-2018

Fecha de aceptación: 15-06-2018