

“El que Puede lo Más, pero No Puede lo Menos”: *Consecuencias y paradojas del artículo 58 de la LDC*

Por Gabriel Casas

Introducción

El tema que se trae a consideración tiene una particular relevancia tanto para las asociaciones de usuarios y consumidores como para las personas cuyos derechos estas entidades representan. El problema radica en la deficiente redacción del artículo 58 de la Ley Nacional N° 24.240 de Defensa del Consumidor (LDC) lo cual produce efectos institucionales y prácticos adversos en la medida en que se ve debilitada la operatividad de las asociaciones al limitar su capacidad para promover reclamos en la faz extrajudicial en nombre y representación de los consumidores y poder así llevara delante las gestiones necesarias para la adecuada defensa de sus derechos y lograr resoluciones rápidas, favorables y sin costo.

La LDC se redactó hace treinta y tres años, puede ser que en ese momento el rol de las asociaciones de consumidores como instituciones facilitadoras al acceso a la justicia no estuviera del todo claro para el legislador, quien configuró a las asociaciones en la faz extrajudicial como meras instancias de conciliación sin potestades ni efectos jurídicos propios, lo que limita su capacidad de incidir en la conducta del proveedor. El artículo 58 de la LDC, al confinar la función de las asociaciones a facilitar el acercamiento entre las partes, no establece deberes jurídicos específicos en cabeza del proveedor (respuesta, comparecencia, suministro de información).

Esta omisión, que se ve agravada por la falta de la reglamentación del mencionado artículo, priva de eficacia a la instancia extrajudicial, al carecer la misma de mecanismos ciertos que obliguen mínimamente a la interacción, debilitando su rol activo en la resolución favorable de reclamos de menor cuantía.

Las Tres Vías de Tutela en la Actuación de las Asociaciones de Consumidores

Las asociaciones de usuarios y consumidores poseen una raigambre constitucional expresa a través de los artículos 14 (derecho a asociarse con fines útiles); 42 (derecho a participar en la protección de los consumidores y usuarios); y 43 (legitimación activa para actuar en defensa de derechos de incidencia colectiva) lo cual les otorga un anclaje constitucional específico e inequívoco de su existencia y actuación. Este rol se ve expresamente desarrollado en la Ley N° 24.240, particularmente en sus capítulos XIII, XIV y XV, donde se regula su reconocimiento, organización, registro, legitimación y actuación en la representación y defensa extrajudicial, administrativa y judicial de los usuarios y consumidores.

Sobre esta base los artículos 52, 53, 54, 55, 56 inc. d) y 58 de la LDC conforman un sistema integrado y escalonado de tutela del consumidor estructurado a través de tres diferentes vías o modalidades de intervención que se proyectan como un gradiente que va de menor a mayor, de lo más simple a lo más complejo. De esta forma identificamos tres vías de tutela las cuales son: 1) primer vía, la cual

refiere a la actuación en instancia privada, conciliatoria y extrajudicial de los reclamos (arts. 56 inc. d) y 58) fase orientada a la resolución ágil del conflicto; 2) segunda vía, donde el decurso del reclamo requiere una acción legal de defensa de derechos individuales patrocinada por un letrado de la asociación (arts. 52, 53, 55); y 3) tercera vía, que comprende aquellos casos de litigios en defensa de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (art. 54) usualmente conocidos como “acciones colectivas”.

Esto sin perjuicio de otras funciones igual de relevantes como son la formación y educación para el consumo, la realización de actividades de promoción de derechos, la difusión a través de medios de comunicación o la colaboración con otros organismos, públicos o privados, en procura del mejoramiento de la legislación consumeril (art. 56).

Este diseño normativo no solo organiza técnicamente las distintas vías de tutela, sino que, al mismo tiempo, presupone y potencia el rol activo de las asociaciones como engranajes operativos del sistema de protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Es precisamente en la articulación práctica de estas vías de tutela e intervención, en el contacto diario con las problemáticas con las que los consumidores se acercan a las asociaciones en busca de ayuda, en donde éstas adquieren centralidad en tanto cumplen una relevante función social como facilitadoras del acceso a la justicia, al permitir canalizar reclamos individuales o colectivos y actuar como intermediarias entre los consumidores reclamantes y los proveedores reclamados, así como frente a las instancias administrativas o judiciales correspondientes.

La cuestión que nos convoca es una problemática que se ubica en la primer vía de tutela o intervención de las asociaciones, el referido al tratamiento de los reclamos extrajudiciales. Una de las funciones sociales más relevantes de las asociaciones de usuarios consiste en proveer asesoramiento legal y gestionar reclamos de manera cercana, accesible, rápida y gratuita a los consumidores. A diferencia de otros mecanismos institucionales más formales o centralizados, las asociaciones operan en el territorio, con presencia local, lo que facilita que los consumidores –que en su mayoría son vecinos del municipio– puedan acudir a ellas con rapidez y sin enfrentar barreras burocráticas significativas. En la práctica, el funcionamiento cotidiano de las asociaciones revela una realidad que muchas veces queda invisibilizada en el diseño normativo del sistema de protección del consumidor: una gran proporción de los conflictos de consumo involucra montos dinerarios relativamente bajos o de menor cuantía. Se trata de problemas vinculados, por ejemplo, con facturación indebida, incumplimientos en compras electrónicas, reparaciones, pagos duplicados, servicios defectuosos o cargos no reconocidos. Desde una perspectiva estrictamente económica, estos casos no justifican la promoción de una acción judicial individual, ya que locostos asociados al proceso suelen superar ampliamente el valor del reclamo.

Si bien es cierto que la LDC garantiza el acceso gratuito a la justicia, en términos prácticos –tiempo invertido, complejidad procesal, aprehensión a iniciar juicios, etc.– hacen que el litigio se vuelva antieconómico y no resulte una solución práctica para el consumidor reclamante quien tiende a rehuir de las complicaciones propias de los litigios judiciales.

Precisamente allí radica el valor institucional de las asociaciones. Su capacidad para canalizar reclamos de menor cuantía mediante gestiones extrajudiciales directas y ágiles que permiten resolver una enorme cantidad de conflictos que, de otro modo, quedarían sin tratamiento efectivo. En muchos casos, una simple intervención institucional –un requerimiento formal al proveedor vía

nota o correo electrónico, una llamada telefónica de consulta o una mediación informal— resulta suficiente para inducir una solución. De esta forma las asociaciones cumplen una función social de muy bajo costo transaccional, alta proximidad y buena relación costo-beneficio, corrigiendo desequilibrios cotidianos del mercado de consumo sin necesidad de activar los mecanismos más costosos y complejos del sistema administrativo o judicial.

La ausencia de una instancia extrajudicial de resolución de conflictos de consumo tiene consecuencias problemáticas. Si los consumidores sólo pudieran optar entre no reclamar o judicializar el conflicto, una gran cantidad de incumplimientos de bajo monto quedaría en la práctica sin reparación.

Esta situación generaría un espacio de impunidad económica para los proveedores, quienes podrían incumplir obligaciones contractuales en casos de escasa cuantía con la razonable expectativa de que el consumidor no iniciará acciones formales de reclamación, es decir, se genera un incentivo para las prácticas abusivas. En otras palabras, la falta de mecanismos ágiles para gestionar reclamos menores termina trasladando al consumidor los costos de la ineficiencia del sistema de control.

Por ello, el rol de las asociaciones no debe interpretarse únicamente como una actividad de asistencia o asesoramiento. En realidad, cumplen una función esencial para la efectividad material del derecho del consumidor, porque permiten que el sistema responda también frente a los conflictos de baja cuantía que constituyen, paradójicamente, la mayor parte de las controversias en el mercado de consumo. Sin esta intervención de proximidad, el principio de protección del consumidor correría el riesgo de convertirse en una garantía formalmente amplia pero materialmente inaccesible para una gran cantidad de situaciones cotidianas. Esta circunstancia fáctica ha sido reconocida por la doctrina y por la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de

la Nación, como en el caso del fallo Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica de Argentina S.A. / sumarísimo (U. 56. XLIV. 06/03/2014) donde se menciona:

“Asimismo, de no reconocer legitimación procesal a la actora, se produciría una clara vulneración del acceso a la justicia, pues no aparece justificado que cada uno de los posibles afectados del colectivo involucrado promueva su propia demanda. Ello es así puesto que la escasa significación económica de las sumas en cuestión, individualmente consideradas, permite suponer que el costo que insumiría a cada usuario accionar en forma particular resultaría muy superior a los beneficios que derivarían de un eventual pronunciamiento favorable.”

La Corte pone de relieve una realidad estructural del derecho del consumidor: gran parte de los conflictos que afectan a los consumidores involucran pequeños montos de dinero cuyo reclamo judicial es antieconómico. En ese contexto, la intervención de las asociaciones adquiere una función institucional decisiva, ya que permite canalizar y resolver reclamos que, de otro modo, no justificarían el inicio de una demanda judicial. Sin esta actuación de intermediación —de asesoramiento, gestión y representación— una gran cantidad de conflictos cotidianos quedarían sin resolución efectiva, transformando derechos legalmente reconocidos en meras declamaciones carentes de eficacia real.

En la tarea arriba señalada la asociación de usuarios y consumidores es quien, en su carácter de mandataria en la gestión de un reclamo presentado por un consumidor en la faz extrajudicial, actúa en nombre y representación de éste canalizando el ejercicio del derecho subjetivo que le asiste a

proteger su salud, seguridad, intereses económicos y a recibir información adecuada, oportuna, completa y veraz por parte del sujeto obligado –el proveedor de bienes y servicios– respecto del caso planteado (art. 42 de la Constitución Nacional y art. 4 de la Ley 24.240).

El Artículo 58 LDC: Función sin Potestad

La Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor se sancionó el 22/09/1993 y a la fecha su artículo 58 no ha recibido ninguna modificación ni ha sido reglamentado.

A continuación, se realiza un breve análisis exegético y funcional del texto del artículo 58 de la LDC para exponer en donde reside el problema:

1) *“Las asociaciones de consumidores podrán sustanciar los reclamos de los consumidores de bienes y servicios ante los fabricantes, productores, comerciantes, intermediarios o prestadores de servicios que correspondan, que se deriven del incumplimiento de la presente ley.”*

La primera parte del artículo 58 de la LDC establece una facultad en cabeza de las asociaciones de consumidores: *“podrán sustanciar reclamos”*, lo que implica una habilitación genérica para gestionar o tramitar las presentaciones. Esta intervención se configura en el marco de reclamos individuales, actuando la asociación por cuenta de un consumidor determinado y en virtud de una representación voluntaria y concreta.

Asimismo, la norma delimita un universo pasivo amplio, permitiendo dirigir el reclamo contra cualquiera de los sujetos que integran la cadena de comercialización o prestación del servicio (los proveedores definidos en el art. 2 de la LDC).

2) Para promover el reclamo, el consumidor deberá suscribir la petición ante la asociación correspondiente, adjuntando la documentación e información que obre en su poder, a fin de que la entidad promueva todas las acciones necesarias para acercar a las partes.

La segunda parte del artículo 58 de la LDC establece genéricamente la forma material de cómo se debe realizar el reclamo el cual exige la suscripción expresa del consumidor, lo que configura un requisito de legitimación que impide la actuación de oficio de la asociación, y le impone además al consumidor la carga de aportar la documentación e información referida al caso. Seguidamente la norma habilita a la entidad a desplegar *“todas las acciones necesarias”*, aunque de modo inespecífico y sin efectos jurídicos propios. Téngase presente que para poder realizar esta intervención la asociación necesitaría como mínimo poder comunicarse con el proveedor y requerir información sobre el caso en particular. La norma la autoriza a realizar esta acción, pero no genera en cabeza del proveedor ninguna obligación de colaboración, con lo cual, el avance y éxito de las gestiones queda al arbitrio del proveedor reclamado.

Otra deficiencia significativa radica en que la norma no determina la modalidad mediante la cual el consumidor debe *“suscribir la petición”*, dejando este aspecto esencial librado a una indeterminación que compromete la seguridad jurídica y la uniformidad en su implementación.

3) Formalizado el reclamo, la entidad invitará a las partes a las reuniones que considere oportunas, con el objetivo de intentar una solución al conflicto planteado a través de un acuerdo satisfactorio.

La tercera parte indica que el método para la resolución del reclamo es *“invitar a las partes”* a reuniones conciliatorias. Nuevamente, la organización de ésta instancia queda librada a la discrecionalidad de la entidad, sin plazos ni reglas uniformes, y su objetivo se restringe a intentar una solución mediante un acuerdo voluntario que carece de régimen de homologación, ejecutoriedad o estatuto jurídico definido, quedando su eficacia sujeta, en última instancia, a la buena fe de las partes o a una eventual judicialización posterior. Tampoco existe el deber del proveedor de comparecer ni sanciones por inasistencia.

4) En esta instancia, la función de las asociaciones de consumidores es estrictamente conciliatoria y extrajudicial, su función se limita a facilitar el acercamiento entre las partes.

La cuarta parte del artículo 58 de la LDC es la que le da el sentido a todo el artículo ya que viene a introducir una cláusula de cierre restrictiva que define y limita el alcance de la intervención de las asociaciones. Al calificar su función como *“estrictamente conciliatoria y extrajudicial”*, la norma no solo describe una modalidad de actuación, sino que excluye cualquier otra posible, sin reconocer facultades implícitas de mayor intensidad (por ejemplo, requerimientos formales, plazos, deber de colaboración o producción de efectos jurídicos). La expresión *“se limita a facilitar el acercamiento entre las partes”* refuerza esta restricción encapsulando la actividad de la asociación en un rol meramente instrumental y cuasi-pasivo, sin capacidad de incidir jurídicamente

sobre la conducta del proveedor y dependiendo de la buena voluntad de éste. Como complemento de lo anterior —y en términos que coinciden con lo señalado por Garzino—, la carencia de un régimen sancionatorio específico frente a la conducta de falta de colaboración del proveedor evidencia el carácter estructuralmente débil de estos mecanismos, en tanto: *“Adviértase que esto es así por cuanto no hay sanción legal alguna para la parte proveedora ante su rechazo a participar en esta vía extrajudicial para llegar a una solución, como así también, de haber aceptado participar, tampoco hay sanción alguna por no llegarse a un acuerdo o por incumplir lo que eventualmente se haya pactado, sin perjuicio de los efectos jurídicos que lo eventualmente acordado pueda producir conforme las normas comunes.”* (1)

Desde una perspectiva crítica, esta redacción presenta varios problemas. En primer lugar, neutraliza operativamente la instancia al no prever deberes correlativos para el proveedor ni consecuencias frente a su inacción (no hay sanción), lo que convierte la participación en voluntaria y, por ende, prescindible. En segundo lugar, impide la construcción de efectos jurídicos indirectos, al no reconocer valor alguno a las actuaciones desarrolladas (ni en términos probatorios, ni como antecedente relevante),

En tercer lugar, consolida una asimetría estructural, ya que la asociación carece de herramientas para equilibrar la posición del consumidor frente a un proveedor que puede simplemente ignorar el proceso sin costo alguno. Sobre la cuestión de la falta de un mecanismo sancionatorio el autor Carlos Tambussi señalaba que ante la falta de cumplimiento de un acuerdo conciliatorio alcanzado en esta instancia *“...hay quienes sostienen que un acuerdo logrado en el marco del art. 58 de la ley 24.240 podría ser presentado ante la autoridad administrativa para su homologación y así, considerarlo una violación al art. 46 de la ley, haciendo al infractor pasible de las sanciones establecidas por ella.”* (2)

En línea con lo expuesto, cabe coincidir con lo mencionado por el autor en cuanto a la necesidad de dotar de algún grado de coercitividad a estos mecanismos, en tanto la hipótesis de reconducir el

incumplimiento al régimen sancionatorio del artículo 46 de la LDC revela, precisamente, una preocupación doctrinaria extendida por superar la actual ineficacia del sistema; no se trata, entonces, de una propuesta aislada, sino de una idea que con distintos matices ya se encuentra instalada en la reflexión de numerosos autores.

En definitiva, la cláusula pone de manifiesto que el legislador no proyectó adecuadamente el rol de las asociaciones en la instancia extrajudicial, concentrando sus facultades en la faz judicial y relegando la etapa previa extrajudicial a un diseño de baja intensidad regulatoria, lo que genera una tensión evidente con el estándar de eficacia exigido por el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Al reducir la función de las asociaciones a meras facilitadoras de una conciliación voluntaria sin mayores efectos jurídicos, el sistema termina configurando una instancia que, aunque formalmente existente, resulta materialmente débil, con escasa capacidad para promover soluciones efectivas o modificar incentivos, aproximándose más a un mecanismo simbólico que a un verdadero instrumento de tutela del consumidor, situación ésta que no se condice con los deseos que depositan en ella los consumidores ni con las tareas que a diario realizan las asociaciones en defensa de los intereses y derechos de los consumidores.

Tomada la LDC en su conjunto, comprobamos como el legislador le confirió amplias facultades y legitimación procesal a las asociaciones tanto en la faz administrativa como judicial, pero la faz extrajudicial –la que posee mayor demanda por parte de los consumidores– quedo relegada. El legislador confirió una función extrajudicial, pero no las herramientas necesarias para ejercerla de manera efectiva, eficiente y adecuada, lo cual produce los efectos negativos que pasaremos a mencionar a continuación.

Efectos de la hiposuficiencia del artículo 58 de la LDC

A continuación, se presenta una revisión crítica del artículo 58 de la LDC desagregando sus principales componentes con el objeto de precisar qué habilita efectivamente la norma, cuáles son sus límites y qué omisiones presenta, así como los efectos prácticos y negativos que se derivan de su diseño, permitiendo identificar sus déficits operativos, zonas de indeterminación y elementos que requieren revisión.

1) Ausencia de fuente legal del deber de colaboración en cabeza del proveedor: El artículo 58 de la LDC, al limitar la función de las asociaciones a la facilitación del acercamiento entre partes, no establece deberes jurídicos específicos en cabeza del proveedor (respuesta, comparecencia, suministro de información). Esta omisión –no suplida por reglamentación– priva de eficacia a la instancia, al carecer de mecanismos ciertos que obliguen mínimamente a la interacción entre proveedor – asociación.

2) Ausencia de consecuencias jurídicas por la incomparecencia o el silencio del proveedor: La configuración no procedimental del artículo 58 impide tipificar la falta de colaboración como conducta jurídicamente relevante. A su vez, en ausencia de reglamentación que integre esta instancia al sistema sancionatorio o probatorio, no es posible asignar efectos adversos a la conducta de no colaboración (presunciones, sanciones, etc.), de esta forma se consolidan incentivos al incumplimiento.

3) Inaptitud de la instancia para constituir en mora al proveedor: La intervención de la asociación carece de aptitud jurídica para constituir en mora al proveedor, en tanto no existe previsión legal de plazos obligatorios de respuesta.

La ausencia de reglamentación refuerza esta limitación, debilitando el valor jurídico de las gestiones previas volviéndolas eventualmente inconducentes. Sin plazos de respuesta ni deberes formales, no puede constituirse en mora al proveedor a partir de la gestión de la asociación, debilitando etapas posteriores.

4) Falta de integración funcional con el sistema administrativo de defensa del consumidor: La inexistencia de reglas de articulación o interoperatividad (remisión de actuaciones, validez de actuaciones, reconocimiento probatorio, homologación de acuerdos) impide integrar esta instancia al circuito institucional de tutela, generando fragmentación y duplicación de esfuerzos. No hay reglas de articulación con autoridades administrativas locales o nacionales generando fragmentación institucional y duplicación de tareas.

5) Debilitamiento del valor probatorio de las actuaciones: Ante la ausencia de un procedimiento reglado, las gestiones y constancias producidas en la faz extrajudicial carecen de un estatuto probatorio claro en sede administrativa o judicial, quedando sujetas a la valoración discrecional de estas instancias.

6) Falta de trazabilidad y registración estandarizada de reclamos: No existe un sistema de registro, seguimiento ni estandarización de datos (que puede ser de adscripción voluntaria de las asociaciones) lo que impide generar evidencia agregada sobre incumplimientos reiterados, lo cual a su vez imposibilita generar estadística que pueda incorporarse a la realizada a nivel administrativa oficial, lo que genera a su vez la invisibilización de buena parte de los incumplimientos.

7) Limitación para detectar y escalar conflictos colectivos: Sin mecanismos formales de sistematización de actuaciones, se dificulta identificar patrones de afectación masivos y sistemáticos, que permitan iniciar acciones colectivas y detectar infractores seriales.

8) Asimetría informativa persistente: Cuando el proveedor no contesta una comunicación o reclamo está infringiendo el deber de información en la instancia extrajudicial. Se mantiene la desventaja estructural del consumidor frente al proveedor, frustrando la finalidad correctiva del sistema.

9) Desigualdad territorial y organizacional: La ausencia de reglas uniformes produce heterogeneidad en las prácticas entre asociaciones, afectando la igualdad en el acceso a la tutela.

10) Riesgo de prácticas dilatorias, evasivas y abusivas: Sin plazos ni sanciones, se habilitan conductas como faltas de respuestas, demoras estratégicas, respuestas incompletas y engañosas, etc, buscando cansar al consumidor reclamante.

11) Falta de incentivos económicos y reputacionales para el cumplimiento: La inexistencia de consecuencias negativas concretas para el proveedor o la falta de incorporación de los casos tratados por las asociaciones de consumidores a las bases de datos de las Autoridades de Aplicación provinciales y nacionales elimina incentivos de cumplimiento temprano por parte del proveedor.

12) Indefinición sobre la formalización y ejecutoriedad de los acuerdos: No se establecen requisitos formales ni mecanismos de homologación o ejecución, lo que debilita la eficacia de los acuerdos alcanzados.

13) Sobrecarga de instancias administrativas y judiciales: Al fallar la etapa extrajudicial, se produce un desplazamiento de conflictos hacia vías de tutela más costosas y lentas.

14) Falta de mecanismo estandarizado que permita escalar el reclamo no respondido pasando de la instancia extrajudicial a la administrativa: Esta carencia convierte a la instancia extrajudicial en un circuito cerrado sin salida institucional, ya que, ante la falta de respuesta del proveedor, no existe una derivación automática, trazable y jurídicamente reconocida hacia la vía administrativa. Esto rompe la continuidad del reclamo, fragmenta la tutela y obliga al consumidor a reiniciar el procedimiento, con la consiguiente pérdida de eficacia, tiempo y evidencia acumulada, favoreciendo su desistimiento por cansancio, incertidumbre o desconfianza sobreviniente en el sistema tutelar.

En definitiva, el análisis evidencia que el artículo 58 de la LDC presenta una hiposuficiencia normativa estructural que deriva de la propia letra de su texto. Por un lado, se le reconoce a las asociaciones un rol relevante en la gestión de reclamos, pero por otro, no se las dota de las herramientas jurídicas idóneas para ejercerlo eficazmente.

Esta brecha entre función y potestad se traduce en una instancia débil, dependiente de la voluntad del proveedor y carente de efectos jurídicos propios, lo que limita su capacidad para promover soluciones tempranas, corregir asimetrías y generar incentivos de cumplimiento. Como consecuencia se favorece la ineficacia del canal extrajudicial, se desplazan conflictos hacia instancias más costosas y se debilita la tutela efectiva del consumidor, situación la cual se encuentra en tensión con el estándar exigido por el artículo 42 in fine de la Constitución Nacional cuando se compromete a garantizar que: *“La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos.”*

Efectos de la Falta del Deber de Colaboración

Seguidamente vamos a describir las dificultades que las asociaciones suelen encontrar al ejercer la gestión de reclamos en la faz extrajudicial definida por el artículo 58 de la LDC. El problema central radica en que los proveedores, amparados en la debilidad estructural del mencionado artículo tienden a neutralizar sistemáticamente la intervención de las asociaciones mediante conductas elusivas que no les generan ningún tipo de consecuencia jurídica. Los proveedores pueden actuar de esta forma ya que como venimos describiendo no están obligados a colaborar con la asociación de consumidores. Entre las prácticas más frecuentes se observan: la simple omisión de respuesta al reclamo; la comunicación directa con el consumidor, soslayando deliberadamente a la asociación e ignorando su participación; la negativa a responder bajo el argumento de falta de acreditación de representación y/o mandato; y, en el ámbito financiero, la invocación impropia del secreto bancario como excusa para no brindar información. Todas estas conductas –entre otras– comparten un mismo objetivo funcional: desplazar a la asociación como intermediaria calificada, privar al consumidor de asesoramiento legal y debilitar la eficacia del reclamo, generando fricción, dilación y cansancio moral, todo lo cual busca como objetivo final lograr desalentar el reclamo y eludir la responsabilidad por el incumplimiento.

Resumiendo, los elementos comunes de las conductas mencionadas tienen por objeto: 1) impedir la intervención de las asociaciones de consumidores que son quienes pueden asesorar legalmente al consumidor e informarlo sobre sus opciones; 2) dificultar y/o frustrar el reclamo del consumidor; y 3) obstaculizar y entorpecer el reclamo para que el consumidor se desaliente y desista del mismo.

Ante la situación de falta de respuesta de un proveedor reclamado, la asociación de consumidores puede: 1) insistir y reiterar el reclamo con la esperanza de que en algún momento el proveedor se digne responder; 2) derivar el caso a la Oficinas Municipal de Información al Consumidor local (OMIC) y/o a la Ventanilla Única Federal de Defensa del Consumidor; 3) iniciar una acción judicial individual.

Las consecuencias que producen cada uno de estos supuestos son: En el caso 1) la recepción del reclamo y la disposición a dar una respuesta orientada a su resolución quedan enteramente libradas a la voluntad del proveedor. En los hechos, el mecanismo termina dependiendo de la buena fe y predisposición del proveedor. Si él no asume el compromiso mínimo de contestar el reclamo –ya sea allanándose, controvirtiendo con argumentos o rechazando fundadamente– el procedimiento queda prácticamente paralizado y el reclamo pierde toda eficacia práctica.

En el caso 2) se escala el caso para que los organismos administrativos se ocupen del mismo ya que son quienes poseen la facultad de compeler al proveedor a responder y/o asistir a las audiencias bajo sanción en caso de incumplimiento. Esta situación de derivar su caso a un tercero genera en el consumidor la sensación de haber perdido el tiempo y posiblemente desista de reclamar.

En el caso 3) en la mayoría de los casos el consumidor desiste de acudir a la vía judicial cuando se trata de reclamos de menor cuantía, ya sea porque resulta antieconómico o porque no está dispuesto a asumir las complejidades y cargas de un proceso judicial.

Sin perjuicio de lo expuesto, no se debe caer en el error de concluir que las asociaciones de consumidores quedan neutralizadas o superadas por la ausencia de mecanismos normativos eficaces que constriñan la colaboración del proveedor. Antes bien, aun en presencia de este déficit estructural de la LDC, dichas entidades despliegan estrategias de intervención basadas en la práctica sostenida y en la acumulación de experiencia institucional, mediante las cuales logran encauzar y resolver de manera favorable un número significativo de reclamos que ingresan en sus ámbitos de actuación. Si bien es cierto que pueden no registrarse de manera frecuente acuerdos formalmente homologados en sede administrativa –lo que respondería sensu stricto a una noción formal de “conciliación”–, ello no implica que las asociaciones carezcan de una actividad conciliatoria efectiva.

Por el contrario, en la práctica cotidiana estas entidades intervienen activamente en la resolución de conflictos, logrando canalizar y solucionar un volumen significativo de reclamos de consumidores. En este sentido, si se adopta una concepción material o funcional de la conciliación –entendida como la mediación entre partes que culmina en la resolución exitosa del conflicto–, resulta evidente que tales instancias no solo existen, sino que constituyen una actividad central llevada adelante en forma gratuita por las asociaciones de usuarios y consumidores.

La Paradoja de la LDC y su Incentivo Invertido: demandar antes que resolver

La experiencia jurisprudencial demuestra que cuando las asociaciones de consumidores actúan en sede judicial despliegan un alto nivel de eficacia institucional logrando no solo la reparación de derechos individuales vulnerados sino también la modificación de conductas empresariales, la revisión de políticas públicas y la generación de efectos económicos masivos en favor de los usuarios. Estos casos son numerosos, solo para ejemplificar la tesis se citan algunos fallos destacados como: PADEC c/ Swiss Medical S.A. (Fallo: 336:1236); Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica (Fallo: 337:196); Consumidores Financieros c/ Banco Itaú Buen Ayre (Fallo: 337:753); CEPIS c/ Ministerio de Energía (Fallo: 339:1077).

Sin embargo, ese mismo sistema les asigna en la instancia extrajudicial prevista en el artículo 58 de la LDC un rol marcadamente débil, carente de potestades y efectos jurídicos relevantes. Esta disociación produce un resultado disfuncional: las asociaciones son actores fuertes al momento de litigar, pero estructuralmente débiles para promover soluciones tempranas, lo que no solo desincentiva la resolución previa de conflictos sino que, en los hechos, desplaza la tutela hacia la judicialización como vía principal, con los costos y demoras que ello implica. Esta situación no se alinea ni responde a las necesidades y deseos de los consumidores que cuando llegan a una asociación lo hacen buscando una solución rápida a su problema, no un juicio que demore años.

De esta forma se torna evidente una paradoja o incongruencia. Se está infringiendo el aforismo jurídico latino: “Qui potest plus, potest minus” (quien puede lo más, puede lo menos), ya que una asociación de usuarios y consumidores puede iniciar una acción legal contra un proveedor en representación de un consumidor, incluso también puede iniciar una acción colectiva en representación de miles de consumidores —a los que no conoce— en cuyo caso ni siquiera será exigible requerir individualmente mandato y representación. Sin embargo, pese a que las asociaciones tienen estas amplias facultades, iniciar y gestionar un simple reclamo extrajudicial en representación y por mandato de un consumidor individual que se presenta en busca de ayuda se torna cuasi imposible si el proveedor no colabora. De hecho, en el caso de las empresas de servicios públicos, el usuario si realiza un reclamo por su cuenta posee más facultades que una asociación de usuarios, ya que la empresa se encuentra obligada por efecto del artículo 27 de la LDC a: tomar su reclamo, a darle un numero de reclamo, y a responder y/o resolver el reclamo en diez (10) días corridos.

Esto es una gran contradicción, ya que si ese usuario concurre a una asociación en busca de ayuda la entidad (que conoce la ley, los reglamentos, las mañas de las empresas concesionarias y las formas de sortearlas) tiene menos posibilidades de recibir respuestas que el propio usuario. Situación que se agrava hasta el paroxismo si se trata de obtener respuestas de entidades financieras, tarjetas de crédito o proveedores no financieros de crédito.

En definitiva, la paradoja del artículo 58 de la LDC radica en que el propio diseño del sistema, lejos de facilitar soluciones tempranas y eficientes en la faz extrajudici termina incentivando la judicialización del conflicto por sobre su resolución oportuna, desplazando la tutela temprana hacia instancias más complejas, costosas y tardías, en abierta tensión con la finalidad protectora y el mandato de eficacia que inspira al régimen de defensa del consumidor.

Solución Fallida: La Resolución N° 1033/2021

Las dificultades derivadas de la ausencia de una mínima capacidad de exigibilidad y de una reglamentación adecuada del artículo 58 de la LDC fueron parcialmente subsanadas mediante la **Resolución N° 1033/2021** (3) de la Secretaría de Comercio Interior, cuyo objeto consistió en establecer “**parámetros mínimos obligatorios de calidad para los servicios de atención y comunicación a distancia**” entre proveedores y consumidores, regulando los servicios de atención al cliente prestados a través de medios digitales y/o telefónicos. La norma se orientó a prevenir prácticas abusivas en la gestión de reclamos, regulando aspectos tales como los tiempos máximos de espera, la disponibilidad de canales de atención, la capacitación del personal, el registro y seguimiento de reclamos y los plazos de resolución, así como la obligación de garantizar la atención por medio de operadores humanos, en resguardo del principio de trato digno y respetuoso consagrado en el artículo 8 bis de la LDC. Asimismo, incorporó previsiones específicas en materia de gestión de cobranzas de deudas, extendiendo estos estándares a dicha actividad.

En lo que aquí interesa, el principal aporte de la Resolución N°1033/2021 radica en su artículo 8, que impone a los proveedores la obligación de recibir y responder los reclamos y consultas formulados por asociaciones de consumidores en representación de los mismos. A tal efecto, la norma establecía un mecanismo de acreditación simplificada del mandato, al considerar suficiente que la comunicación sea cursada desde la casilla de correo electrónico oficial (4) de una asociación inscripta en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores, lo que en los hechos garantizaba la habilitación para gestionar el reclamo en nombre del consumidor sin que se requieran mayores formalidades.

Este esquema fue posteriormente dejado sin efecto en enero del año 2024 por la Resolución N° 51/2024 (5) de la Secretaría de Comercio, una norma de carácter ómnibus que derogó en un solo acto cincuenta y nueve (59) disposiciones, invocando “*razones de oportunidad, mérito y conveniencia.*” La supresión de este mecanismo, sin la adopción de herramientas equivalentes, implicó –en términos operativos– un retroceso en la simplificación de la gestión de reclamos individuales y en las condiciones de actuación de las asociaciones de consumidores, volviendo al status quo ante de estado de ambigüedad y discrecionalidad que la Resolución N°1033/2021 había procurado morigerar. La derogación de la norma implicó en los hechos un retorno al régimen anterior, en el cual los proveedores dejaron de estar sujetos a una obligación específica de responder los reclamos extrajudiciales y las solicitudes de información promovidas por asociaciones en representación del consumidor reclamante, debilitando de esta forma la eficacia operativa de las asociaciones y la tutela efectiva de los derechos de los consumidores.

Conclusión

Las asociaciones de usuarios y consumidores, surgidas de la sociedad civil, están llamadas a cumplir un rol central en la protección de los derechos de los consumidores no solo en sede judicial y administrativa, sino –especialmente– en la instancia extrajudicial, donde su proximidad, accesibilidad e informalidad las posicionan como el canal más idóneo para la resolución temprana de conflictos. Sin embargo, el desarrollo precedente demuestra que la hiposuficiencia normativa estructural del artículo 58 de la LDC, sumado a la falta de su reglamentación (la que podría compensar esta falencia) produce efectos adversos ya que la propia LDC deposita en las asociaciones

una gran responsabilidad y le reconoce una función relevante, pero no le concede las herramientas jurídicas adecuadas para resolver los reclamos de menor cuantía.

Esta insuficiencia se traduce en una instancia extrajudicial débil, dependiente de la voluntad del proveedor y carente de efectos jurídicos propios, lo que no solo limita la capacidad de las asociaciones para incidir en la conducta de los sujetos obligados, sino que además desnaturaliza la lógica del sistema, desplazando los conflictos hacia la judicialización como vía principal. En este contexto, los consumidores –que acuden a las asociaciones en busca de soluciones rápidas, accesibles y eficaces, precisamente las que se pueden lograr en la faz extrajudicial y conciliatoria– se enfrentan a un mecanismo que, en la práctica, resulta incapaz de satisfacer esas expectativas, generando frustración, desistimiento y, en definitiva, una merma en la tutela efectiva de sus derechos en claro perjuicio para sus intereses económicos.

La ausencia de una regulación operativa ha demostrado no ser un vacío neutro, sino un factor que debilita la instancia extrajudicial, desalienta la resolución temprana de conflictos y erosiona la eficacia del sistema de tutela del consumidor en su conjunto.

Desde esta perspectiva, la modificación del artículo 58 y/o la implementación de una reglamentación que introduzca un cierto grado de deber de colaboración en cabeza del proveedor, para poder completar un vacío operativo, y corregir un diseño normativo intrínsecamente limitado mediante la introducción de mecanismos que otorguen densidad funcional a la intervención de las asociaciones sin desnaturalizar su carácter extrajudicial. Esta necesidad de revisión del esquema vigente no es novedosa, sino que ya había sido advertida en la doctrina, en particular por los destacados autores Gabriel Stiglitz y Carlos Hernández, quien con claridad sostuvieron oportunamente que: *“Este procedimiento (el reglado por el art. 58) es voluntario para ambas partes, por lo que la incomparecencia del proveedor no podrá ocasionarle consecuencia legal alguna. Entendemos que la reglamentación o una futura reforma legislativa debería imponer el carácter obligatorio para los proveedores, al igual que el procedimiento de la ley 26.993, ya que de esta manera se facilitaría el acceso a la justicia a los consumidores, mediante procedimiento eficaces como prescribe el art. 42 de la CN. Esta prescripción sería de especial impacto en localidades del interior del país o en zonas de poblaciones vulnerables o menos favorecidas, donde existen especiales dificultades de acceso a la justicia por cuestiones geográficas, socioeconómicas, culturales o de otro tipo.”* (6) No se puede sino coincidir plenamente con la lúcida y fundada posición de estos dos reconocidos maestros del derecho.

La conclusión que deriva de lo hasta aquí expuesto es la necesidad de modificar el texto del artículo 58 de la LDC implementando un sistema que incorpore deberes de colaboración indirectos, efectos jurídicos instrumentales e integración con el circuito administrativo, permitiendo transformar esta instancia en un verdadero mecanismo de resolución temprana y no en un simple espacio de gestión voluntarista. Las modificaciones solicitadas deben necesariamente estructurarse a partir de un proceso participativo con las asociaciones de usuarios y consumidores. Son estas entidades las que, por su inserción territorial, experiencia práctica y contacto directo con los conflictos cotidianos, se encuentran en las mejores condiciones para aportar conocimiento empírico indispensable para el diseño de un procedimiento eficaz, accesible y funcional.

Finalizando, la situación actual revela una tensión evidente con el mandato constitucional del artículo 42 referido a *“procedimientos eficaces”*, en la medida en que la instancia extrajudicial

prevista en el artículo 58, tal como está concebida, no tiene la aptitud necesaria para garantizar una tutela real. Superar esta limitación no implica desplazar a las asociaciones de su rol conciliador, sino potenciarlo mediante un diseño institucional más robusto, que permita aprovechar plenamente su capacidad de intervención y evitar que los derechos reconocidos por el ordenamiento legal se degraden en meras declaraciones formales e ilusorias carentes de operatividad concreta.

Las asociaciones de consumidores han acreditado, a lo largo de décadas de actuación, su eficacia en la tutela judicial de los derechos de los usuarios, sosteniendo litigios hasta instancias de la Corte Suprema y obteniendo pronunciamientos favorables. Es por ello que si han “podido lo más”, en términos de emprender litigios de extrema complejidad legal contra empresas poderosas y han vencido, es absurdo que no puedan “lo menos”, es decir, contar con el marco legal idóneo que les permita resolver rápidamente los reclamos de menor cuantía.

En esa línea, es necesario admitir que las asociaciones de usuarios y consumidores no constituyen actores marginales, sino piezas estructurales del sistema de protección de derechos, su capacidad – actualmente sub aprovechada– está en condiciones de generar sinergias y robustecer la eficacia efectiva del derecho del consumidor configurándose así como un vector estratégico para consolidar una tutela más accesible, eficiente y sustantiva.

Referencias:

- (1) María Constanza Garzino; Compilación de Débora T. Marhaba Mezzabotta; Juan Martín, Scarramberg. Ley N°24240 de Defensa del Consumidor: comentada y concordada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2024. Libro digital, PDF. ISBN 978-987-768-354-7. (Pág. 761)
- (2) Carlos E. Tambussi Dirección. LEY DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Comentada, anotada y concordada. 2 Edición, Buenos Aires, Hammurabi, 2019. (Pág. 394 – 395)
- (3) <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/355099/texact.htm>
- (4) Disposición 455/2024, artículo 1, inc. c). Requisito también exigido por la Resolución 90/2016, luego derogada por la Disposición 455/2024.
- (5) <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/396268/norma.htm>
- (6) Stiglitz, Gabriel; Hernández, Carlos A. Tratado de Derecho del Consumidor. Tomos I, II, III y IV 1° Ed. Buenos Aires: La Ley, 2015. TOMO IV Acciones Judiciales y Procedimientos Administrativos. (Pág. 317)

ANEXO

I. Propuesta de modificación y nueva redacción del artículo 58 LDC.

ARTICULO 58. — Promoción de Reclamos. Las asociaciones de consumidores podrán sustanciar los reclamos de los consumidores de bienes y servicios ante los fabricantes, productores, comerciantes, intermediarios o prestadores de servicios que correspondan, que se deriven del incumplimiento de la presente ley.

A tal efecto, el consumidor deberá suscribir la petición ante la asociación, acompañándola documentación e información que obre en su poder, facultando a la entidad a intervenir en su representación a los fines de la gestión del reclamo.

Deber de colaboración. Recibida la comunicación del reclamo, el proveedor deberá contestar los reclamos en un plazo de DIEZ (10) días corridos, aportar la información pertinente y prestar colaboración para la adecuada consideración del caso. A tales efectos, los proveedores deberán admitir y gestionar las denuncias, reclamos y consultas presentados por las asociaciones de consumidores en representación de los usuarios, considerándose acreditada dicha representación mediante el envío de una comunicación electrónica cursada desde la casilla oficial de la asociación debidamente inscripta en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores. La falta de respuesta o su insuficiencia podrá ser considerada, en sede administrativa, como conducta contraria a los deberes de trato digno e información previstos en esta ley.

Intervención conciliatoria y extrajudicial. En esta instancia, la intervención de las asociaciones es conciliatoria y extrajudicial, orientada a acercar a las partes mediante instancias de diálogo — presenciales o a distancia— y propuestas de solución, con el objetivo de alcanzar acuerdos voluntarios.

Acuerdos. Los acuerdos alcanzados se instrumentarán por escrito y podrán ser sometidos a homologación ante la autoridad de aplicación competente.

Derivación e integración institucional. En caso de falta de respuesta del proveedor o de frustración de la instancia conciliatoria, la asociación podrá derivar el reclamo, con todas sus actuaciones, a la autoridad administrativa competente, la que deberá reconocer la continuidad del trámite sin requerir su reinicio.

II. Propuesta de reglamentación del artículo 58 de la LDC actual.

ARTÍCULO 1°.- Formalización del reclamo. El reclamo se tendrá por formalizado cuando:

- a) El consumidor suscriba la petición ante la asociación, en forma presencial o por medios electrónicos;
- b) Se identifique al proveedor reclamado;
- c) Se describan y asienten por escrito los hechos del caso;
- d) Se acompañe la documentación disponible.

ARTÍCULO 2°.- Comunicación al proveedor

Formalizado el reclamo, la asociación deberá comunicarlo al proveedor por un medio fehaciente, dejando constancia de:

- a) Identidad del consumidor,
- b) Objeto del reclamo,
- c) Documentación acompañada.

ARTÍCULO 3°.- Deber de colaboración del proveedor. Sin perjuicio del carácter extrajudicial de la instancia, los proveedores deberán:

- a) Brindar una respuesta fundada en un plazo razonable no mayor a DIEZ (10) días hábiles;
- b) Suministrar la información necesaria para el análisis del reclamo;
- c) Mantener un trato digno y respetuoso;
- d) Abstenerse de conductas que obstaculicen o dilaten injustificadamente el procedimiento.

El incumplimiento de estas pautas podrá ser considerado, por la autoridad competente, como indicio de infracción a los deberes previstos en la ley.

ARTÍCULO 5°.- Intervención de la asociación. En el marco de su función conciliatoria, la asociación podrá:

- a) Requerir información al proveedor;
- b) Formular propuestas de solución;
- c) Convocar a reuniones o audiencias presenciales o virtuales por medios electrónicos;
- d) dejar constancia documentada de las actuaciones.

Estas actuaciones no tendrán carácter decisorio, pero podrán ser consideradas como antecedentes relevantes en instancias posteriores.

ARTÍCULO 6°.- Audiencias. Las asociaciones podrán convocar a audiencias presenciales o virtuales por medios electrónicos. La incomparecencia injustificada del proveedor o su falta de respuesta será registrada y podrá ser valorada como conducta contraria a la buena fe en sede administrativa o judicial.

ARTÍCULO 7°.- Acuerdos. Los acuerdos alcanzados deberán:

- a) Constar por escrito o medio electrónico;
- b) Contener una descripción clara de las obligaciones asumidas;
- c) Ser firmados por las partes.

Podrán ser presentados ante la autoridad de aplicación a efectos de su eventual reconocimiento u homologación.

ARTÍCULO 8°.- Derivación a la autoridad de aplicación.

En caso de falta de respuesta o de frustración de la instancia conciliatoria, la asociación podrá remitir las actuaciones a la autoridad competente. La autoridad deberá:

- a) Reconocer la validez de las actuaciones,
- b) Evitar la duplicación innecesaria del procedimiento,
- c) Considerar la conducta del proveedor durante la instancia extrajudicial.

ARTÍCULO 9°.- Registro y sistematización. Las asociaciones podrán llevar un registro de reclamos que permita:

- a) Identificar patrones de incumplimiento,
- b) Generar información agregada,
- c) Facilitar su integración con sistemas públicos.

ARTÍCULO 10°.- Principios aplicables. La instancia prevista en el artículo 58 se regirá por los principios de: gratuidad, celeridad, informalidad, buena fe, protección del consumidor, eficacia.

Nota de opinión publicada en: <https://pensandopoliticaspublicas.com.ar/>