

XVIII CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO DEL CONSUMIDOR
COMISION N° 3. Perspectiva constitucional de la información y la publicidad
dirigida a consumidores. Mecanismos de tutela.
El Registro de Infractores, eficaz medio de información de los consumidores.
Daniel Antonio JUAN ¹

Resumen

Se debería garantizar a todos los consumidores, cualquiera sea su domicilio, que tengan acceso a la información existente en el Registro de Infractores creado en el marco de la Ley de Defensa del Consumidor (ley 24240 t.o. ley 27265, en adelante LDC) y su decreto reglamentario (Dto. 1798/94).

A pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la normativa, el ejercicio de ese derecho, que merece tutela constitucional, no se encuentra debidamente garantizado.

Desde tiempo atrás², nos venimos ocupando del tema.

1. Mecanismos de tutela.

“Los medios habilitados por la Constitución para la salvaguardia de los usuarios y consumidores, comprenden las acciones privadas que tienen derecho a emprender las personas físicas y las personas jurídicas y las acciones públicas a que están obligadas las autoridades”³.

Entre las acciones privadas, se incluye el derecho a peticionar a las autoridades para que arbitren los medios que permitan a los consumidores y usuarios en una relación de consumo, acceder a una información adecuada y veraz. El derecho a la información dentro del Derecho del consumidor, constituye un instrumento tendiente a conjurar la superioridad económico – jurídica que suelen detentar los proveedores.

“Desde el punto de vista de la dogmática jurídica, siendo el contrato un acto jurídico, debe ser voluntario; para que exista dicha voluntariedad debe existir discernimiento, intención y libertad. La existencia de un desnivel informativo afecta los tres elementos”⁴.

¹ Docente de la Universidad Nacional del Sur. Este trabajo se enmarca en el ámbito del Proyecto Grupal de Investigación "Derecho, Economía e Instituciones. Defensa del Consumidor" del Departamento de Derecho de la Universidad Nacional del Sur, dirigido por el Profesor Titular Doctor Matías Irigoyen Testa, quien también avala esta ponencia. Se agradece a todos los miembros del P.G.I. por su valiosa colaboración, especialmente a Manuela Rieti, quien aportó las traducciones que permitieron incorporar a este trabajo la referencia a la legislación de Canadá y Estados Unidos.

² Ver nuestra ponencia presentada en las XXIII Jornadas Nacionales de Derecho Civil 2011, “*El Registro de infractores creado en el marco normativo de la ley de defensa del consumidor es una herramienta desaprovechada para prevenir daños*”. La ley Doctrina Judicial del 10 de octubre de 2012, Pág. 99/102.

³ GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Tomo 1. 5ª edición ampliada y actualizada. La ley 2018 pág. 762.

⁴ WAJNTRAUB, Javier. *Justicia del consumidor. Nuevo régimen de la ley 26993*. Rubinzal Culzoni Editores. Santa Fe 2014, pág. 71.

El deber de información que pesa sobre los proveedores de bienes y prestadores de servicios, y su correlativo derecho a la información del que son titulares los consumidores y usuarios, no ha de circunscribirse a las características del bien o servicio objeto del contrato, sino que también en nuestra opinión ha de abarcar a los antecedentes sobre cumplimiento de las obligaciones emergentes de la LDC por parte del proveedor del bien o prestador del servicio.

Entre las acciones públicas, corresponde a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, dictar la normativa que posibilite el acceso a esa información adecuada y veraz y en ese sentido, garantizar una adecuada publicidad de los datos obrantes en el Registro de Infractores, nos ha de permitir conocer los antecedentes de quien aspira a celebrar un contrato con el consumidor o usuario.

2. La creación del Registro de Infractores en la Ley de Defensa del Consumidor.

Los artículos. 47 y 49 de la LDC, ponen a cargo del infractor de esta normativa, la obligación de publicar en un diario la resolución condenatoria o una síntesis de los hechos que la originaron, el tipo de falta cometida y la sanción aplicada.

El Decreto 1.798/94 al reglamentar el artículo 49 de la LDC, creó el Registro Nacional de Infractores, que funciona de acuerdo con las instrucciones que dicte la Autoridad de Aplicación.

Actualmente el productor de bienes o prestador de servicios, que infringe la LDC será sancionado. En algunas provincias esa infracción adquiere real publicidad pues los consumidores y usuarios, tienen garantizado el acceso público y gratuito al Registro de Infractores. Pero aún hay provincias, que no tienen reglamentado el acceso público y gratuito al Registro de Infractores, y entonces, esa infracción sólo será conocida por aquellos que tuvieron oportunidad de leer en el diario la noticia que informa sobre la resolución condenatoria publicada en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 47 de la LDC. Parece innecesario destacar que con el paso del tiempo esas noticias van cayendo en el olvido, salvo que las mismas puedan ser incorporadas a algún registro.

3. La asimetría en la información.

Como el contrato de consumo enfrenta a un profesional con un inexperto, por la vía de la información se busca “acercar” a las partes en sus conocimientos, con la finalidad de lograr un cierto equilibrio en la relación.

La asimetría en la información a la época de celebrar un contrato, provoca uno de los mayores perjuicios al consumidor o usuario y ello deriva del hecho que estos desconocen no sólo la calidad del producto, sino que también ignoran los antecedentes de la persona con quien van a contratar. Así cualquier vendedor de bienes o servicios, que reiteradamente haya violado las disposiciones de la LDC, podría captar parte de la demanda, ocultando sus antecedentes; y los compradores, ignorando esa forma de obrar, podrían verse tentados a contratarlo, pagando así un alto precio, comparado con el que hubieran pagado de haber conocido los antecedentes.

Los operadores jurídicos somos quienes debemos preocuparnos por optimizar los recursos que nos brinda la norma, para poner la información sobre la calidad del producto y antecedentes del proveedor al alcance de todos, como una forma de restablecer el equilibrio entre las partes y cualquier esfuerzo que realicemos en ese sentido, nunca será en vano.

Preocupados por alcanzar ese objetivo, sostenemos que los efectos de la asimetría en la información, podrían ser parcialmente neutralizados, si se garantizara a todos los consumidores y usuarios el derecho de acceso al "Registro de Infractores", dado que en él, figuran quienes han recibido sanciones de la autoridad de aplicación por haber infringido la LDC.

Por lo tanto, el Registro de Infractores, ajustándonos al mandato constitucional, debería ser de acceso público y gratuito; de esta forma, el consumidor o usuario antes de la contratación, tendría la posibilidad de acceder a la información sobre los antecedentes que ilustran el pasado de la persona con quien va a contratar.

4. Efectos disuasivos del Registro de Infractores.

Ello, sin duda tendría un significativo efecto disuasivo sobre el obrar de los productores de bienes o prestadoras de servicios, que sin duda pondrían toda su diligencia, para evitar incurrir en alguna infracción a la LDC, para defender su reputación. Lo expuesto se basa en que el infractor, no sólo tendrá el costo relacionado con la indemnización de sus víctimas, sino que además, deberá soportar el costo derivado de estar inscripto en el Registro de Infractores, circunstancia que al ser conocida por sus potenciales clientes, posiblemente le haría perder cierta posición en el mercado, lo que, claramente, se traduciría en una disminución de sus futuros beneficios. Todo ello, constituye un incentivo adicional, para lograr que los productores de bienes o prestadores de servicios se comporten eficientemente. "Comportarse eficientemente, significa aquí una conducta que amplíe al máximo los beneficios totales, descontados los costes totales. Dado que empresas e individuos tienen en cuenta las consecuencias de su conducta en sus costes y beneficios, el problema del incentivo es, en el caso de las normas jurídicas, cómo inducir a empresas e individuos a tener en cuenta las consecuencias de su conducta en los costes y los beneficios de otros."⁵

Sería ineficiente para un consumidor, no contar con información adecuada de su proveedor, para poder decidir cuánto está dispuesto a pagar por un bien o servicio, según los antecedentes de ese proveedor.

5. El Registro de Infractores y su regulación en la Provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Buenos Aires los artículos 59 y 77 del Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios – Ley 13133 –

⁵ POLINSKY, A. Mitchell, *Introducción al análisis económico del derecho*. Barcelona, Ed. Ariel, 1985, pág. 133.

refieren la existencia de un Registro de Infractores, el que fue creado por Decreto 1986 del 10 de agosto de 2006. Este decreto, dispone que los Municipios deben enviar copia de las sanciones impuestas en forma mensual y los datos identificatorios de las partes y de las causas. El mismo decreto establece que esos datos serán volcados en el Registro de Infractores, el cual se encontrará actualizado en la página web oficial de la Dirección Provincial de Comercio, a disposición de los Municipios a los fines dispuestos en los artículos 59 y 77 de la Ley Provincial 13.133. Así esta norma, impide el acceso libre y gratuito de los consumidores y usuarios, quienes carecen de la clave informática que permita el acceso al Registro de Infractores. Tal como está redactado el Decreto, consideramos que no respeta la manda constitucional, pues impide que consumidores o usuarios, puedan tener acceso al Registro de Infractores, cercenando entonces el derecho de acceder a información adecuada y veraz, de los antecedentes del proveedor con quien celebrarán un contrato, para poder así, ponderar su reputación y consiguientemente la calidad real de los bienes o servicios ofrecidos (art. 42 de la C.N.).

Mientras las legislaciones locales que regulan el Registro de Infractores no garanticen el acceso libre y gratuito de la población a la información del Registro, estamos impidiendo que consumidores y usuarios ejerzan un derecho con rango constitucional, como es el derecho a la información.

Ponemos de resalto que el Estado, -si ésta fuera su decisión política- con un mínimo costo, estaría en condiciones de garantizar a toda la población, el acceso libre y gratuito al Registro de Infractores.

6. Modelos a imitar, del derecho comparado y del derecho interno.

En República de Chile el Servicio Nacional del Consumidor www.sernac.cl creado por ley 18959 de 1990, ofrece a usuarios y consumidores en forma gratuita desde la página de inicio y a partir de la solapa “Protección al consumidor”, el acceso al Registro de sentencias judiciales. Desde la solapa “Estudios y Precios” se puede conocer el ranking del comportamiento de empresas y servicios conforme cantidad de reclamos en el SERNAC.

En República del Perú la ley 29571 y posterior Decreto del Presidente de la República del 13 de abril de 2011, identificado como Decreto Supremo N° 029 - 2011 - PCM (www.leyes.congreso.gob.pe) crearon el Registro de Infracciones y Sanciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor. Ello con la finalidad de contribuir a la transparencia de las transacciones entre proveedores y consumidores, orientando a éstos en la toma de sus decisiones de consumo, estableciéndose en forma expresa, que la información del registro es de acceso público y gratuito.

En Canadá, provincia de Ontario, el Ministerio de Gobierno y Servicios al Consumidor mantiene una “Lista de Cuidado del Consumidor” (“Consumer Beware List”), de acceso público través del sitio web <https://www.consumerbeware.mgs.gov.on.ca>. Dicha base de datos, registra las acusaciones y condenas en relación con la Ley de Protección del Consumidor y los casos en los que el proveedor de bienes o prestador

de servicios no haya respondido al Ministerio después de haber sido notificado dos veces sobre reclamos del consumidor. Para su consulta, debe introducirse el nombre del proveedor o prestador de servicios; aunque también puede buscarse por categorías, esto es, según el tipo de servicio o producto. Adicionalmente, desde el sitio web <https://news.ontario.ca/en/search/?keywords=mcs-convictions>, pueden consultarse las condenas en relación con la Ley de Protección al consumidor. El sitio web muestra los casos más recientes, con la posibilidad de filtrarlos por tipo, organizaciones o temática, entre otras opciones de búsqueda avanzada.

En Estados Unidos, estado de Utah, funciona “La Lista de Cuidado del Comprador” (“Buyer Beware List”) bajo la órbita de la División de Protección al Consumidor. Puede accederse a la misma a través del sitio web <https://dcp.utah.gov/downloads/buyer-beware.pdf>. Dicha lista está compuesta por aquellos proveedores de bienes o prestadores de servicios que cometieron prácticas engañosas u otras infracciones y no han cumplido con la orden de la División de pagar una multa u otra orden.

En nuestro país, vale destacar la regulación que ha tenido el Registro de Infractores en la provincia de Córdoba, donde la ley 10247 de Regulación de derechos de consumidores y usuarios establece en su artículo 10 inciso n, como una de las facultades y atribuciones de la Autoridad de Aplicación en el orden provincial: Crear, promover, organizar y mantener actualizado un Registro Provincial de Infractores a la Ley Nacional N° 24.240 -de Defensa del Consumidor-, poniéndolo públicamente a disposición de todos los consumidores y usuarios que deseen consultarlo. En la provincia de Mendoza, también se garantiza a consumidores el acceso al Registro de Infractores, ingresando al sitio web: consumidores.mendoza.gov.ar donde los interesados pueden consultar el listado de empresas sancionadas por incumplimiento a la ley provincial 5547 o a la ley nacional 24240 y dado que esa información está previsto compartirla con el resto de las provincias, el listado de empresas sancionadas abarcaría todo el territorio nacional. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ley 3678 garantiza a los ciudadanos el acceso público y gratuito, a la información sobre los antecedentes de los proveedores según los datos obrantes en el SIDECA (Sistema de Información de Denuncias de Consumidores), ingresando a la página web de la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor de la CABA (DGDYPC).

7. Propuestas para garantizar el acceso del público a la información del Registro de Infractores.

El XVI Congreso Argentino de Derecho del Consumidor recomendó a la autoridad de aplicación nacional y al Consejo Federal del Consumo (COFEDEC) la puesta en funcionamiento de un Registro Unico Nacional de Sanciones e Infractores que sea público, gratuito y de libre acceso y que, además pueda ser consultado por los usuarios y consumidores al momento de adquirir cualquier bien o servicio.

El COFEDEC, se ha propuesto consolidar el Registro Público de Infractores (RENAI). Se trata de una base única que brinda información útil y casos de jurisprudencia sobre

infractores a las leyes de defensa del consumidor. Podrán consultarla funcionarios y público en general y servirá para prevenir conflictos de consumo y planificar políticas activas en la materia. <https://www.produccion.gob.ar/2017/11/27/defensa-del-consumidor>

Procurando el mismo objetivo, es decir garantizando el acceso del público a la información del Registro de Infractores, se ha presentado un proyecto de ley en la legislatura de la Provincia de Buenos Aires, que aparece identificado como proyecto D 600/13-14-0 y que obtuvo media sanción por parte de la Cámara de Diputados, pero fue archivado al no ser tratado en forma oportuna por el Senado.

También un proyecto de decreto del Consejo Deliberante de Bahía Blanca, creando el “Registro de Infractores a la ley de Defensa del Consumidor del partido de Bahía Blanca” Expediente HCD-638/2013, con el objeto de brindar información a los usuarios de bienes y servicios con el fin de que éstos ponderen los antecedentes de cumplimiento de quienes resulten sus oferentes.

8. Conclusión

El derecho a la información por parte de consumidores y usuarios tiene rango constitucional y ello en nuestra opinión, incluye el acceso libre y gratuito a los datos obrantes en el Registro de Infractores.

En ese sentido, interpretamos de *lege lata*, que algunas legislaciones locales, en tanto impiden que consumidores y usuarios puedan tener acceso al Registro de Infractores, cercena el derecho de acceder a información adecuada y veraz de los antecedentes de la persona con quien celebrarán un contrato (art. 42 de la C.N.)

Asimismo proponemos de *lege ferenda*, que la normativa local, debe garantizar el acceso público y gratuito a la información del Registro de Infractores, para cualquier potencial consumidor o usuario, quien así podrá, antes de celebrar un contrato o durante el tiempo de su ejecución, tomar conocimiento de los antecedentes de su cocontratante, como una forma de limitar los efectos nocivos de la asimetría de la información, para poder decidir si opta por contratar, con quién contratar y en su caso, cuáles son las precauciones que debería tomar para evitar quedar expuesto a sufrir daños. Esta propuesta, como ya se dijo, ha sido considerada a nivel nacional (COFEDEC), provincial (legislatura bonaerense) y municipal (Consejo Deliberante de Bahía Blanca), pero hasta el momento no se han producido los cambios necesarios en todas las legislaciones locales, que la hagan aplicable.

Se propone la derogación de todas aquellas normas que limitan de cualquier modo, el acceso de consumidores y usuarios al Registro de Infractores, pues consideramos valioso para el desarrollo de un mercado más transparente, que la legislación garantice en forma expresa el acceso libre y gratuito de consumidores o usuarios a dicho Registro, como una forma de orientar al público en la toma de sus decisiones de consumo. Además así se posibilitaría elaborar un ranking de cumplimiento de las obligaciones por parte de los proveedores de bienes y servicios, que por ahora en

muchas provincias, no resulta posible, precisamente por carecer de los elementos que permitan construir una base de datos.

Con los cambios legislativos propuestos, se posibilitará a consumidores y usuarios el acceso a una información adecuada y veraz y la erradicación de toda forma de distorsión de los mercados por falta de transparencia en los mismos (art. 42 C.N.).

Por la importancia que asignamos a esta cuestión y dado que aún no se ha logrado garantizar el acceso público y gratuito al Registro de Infractores a todos los habitantes del territorio nacional, proponemos reiterar la recomendación del XVI Congreso Argentino de Derecho del Consumidor en lo relativo al funcionamiento del Registro Único Nacional de sanciones e infractores: Público, gratuito y de libre acceso a fin que a partir del mismo puedan elaborarse estadísticas útiles que permitan unificar criterios para la elaboración de políticas públicas de alcance nacional y para que, además pueda ser consultado por los usuarios y consumidores al momento de adquirir cualquier bien o servicio.