

CUADERNO DE INVESTIGACIONES **HIPERVULNERABLES**

Sergio Sebastián Barocelli (Director)

Natalia Torres Santomé (Codirectora)



**EL ABORDAJE DE LA HIPERVULNERABILIDAD EN LAS
RELACIONES DE CONSUMO Y EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES**

INVESTIGADORES

María Jimena Mansilla - Paula Eugenia Rodríguez - Emiliano Luis Lizarraga - María Gabriela Malichio
Magdalena Eva Heigel Torres - Enrique Luis Suárez - Juan Cruz López Guillermon - Daniela Gala Nuñez
Gabriel Santiago Fasciolo - Lucas Hernán Lucero - Matías Ezequiel Blanco - Malena Cabañas
Luciane Klein Vieira - Guadalupe Barrios - Agustín Giuliano Gastaldi - Mariano Miranda Da Cruz
Milagros Ain Carvajal Parra - Martina Bernardi - Luca Olasiregui - Daniel Enrique Quereli

PRESENTACIÓN

El presente cuadernillo recopila los principales hallazgos del proyecto de investigación “El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores” (Código DCT2205), dirigido por el Dr. Sergio Sebastián Barocelli y codirigido por la Dra. Natalia Eva Torres Santomé. Este proyecto, acreditado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en el marco del Programa DECYT, reúne el trabajo de un equipo interdisciplinario de investigadores y busca contribuir al estudio y desarrollo de estrategias de protección para los consumidores en situación de hipervulnerabilidad.

El reconocimiento normativo de esta categoría dentro del Derecho del Consumidor representa un avance significativo en la consolidación de derechos y en la configuración de políticas públicas orientadas a su tutela. Sin embargo, este trabajo se publica en un contexto histórico complejo, marcado por la eliminación o el recorte de muchas de las políticas públicas que aquí se analizan, lo que pone en riesgo la protección efectiva de los consumidores más vulnerables. En este sentido, la investigación cobra una relevancia aún mayor, ya que permite no solo evaluar el impacto de estas medidas, sino también plantear líneas de acción y propuestas para fortalecer la defensa de los derechos de los consumidores en escenarios de regresión.

Queremos expresar nuestro especial agradecimiento a Emiliano Lizarraga por la edición de este cuadernillo, cuyo esfuerzo ha sido clave para su concreción. Asimismo, extendemos nuestro reconocimiento a cada uno de los investigadores que han participado en este proyecto, cuyo compromiso y rigurosidad académica han permitido generar un aporte valioso para el estudio del Derecho del Consumidor y la protección de los consumidores hipervulnerables.

Esperamos que este trabajo contribuya a la reflexión, al debate y a la formulación de nuevas estrategias de protección en el ámbito de las relaciones de consumo, tanto a nivel nacional como en el contexto regional y comparado.

Buenos Aires, 13 de febrero de 2025

ÍNDICE

Sergio Sebastián Barocelli

Hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores. A propósito de la Disposición SSDCYLC 137/2024	pág. 8
I. Introducción	pág. 8
II. Relaciones de consumo: vulnerabilidad e hipervulnerabilidad como elementos de la tradición iberoamericana del Derecho del Consumidor	pág. 8
III. La protección de los consumidores hipervulnerables en el ámbito universal	pág. 14
IV. La protección de los consumidores hipervulnerables a nivel nacional.....	pág. 17
V. Las políticas de proyección de consumidores hipervulnerables a nivel local	pág. 24
VI. La protección de los consumidores hipervulnerables en la Resolución N° 11/GMC/2021 del MERCOSUR y su protección en Iberoamérica	pág. 26
VII. La Disposición SSDCYLC 137/2024	pág. 30
VIII. A modo de conclusión	pág. 33

María Jimena Mansilla

La implementación de políticas públicas de protección de los consumidores hipervulnerables en el ámbito internacional. Los países integrantes del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor y Estados Unidos. El relevamiento directo de sus perspectivas	pág. 35
I. Introducción	pág. 35
II. Metodología de la investigación	pág. 36
III. Análisis cuantitativo: La información obtenida de las respuestas oficiales brindadas por las agencias gubernamentales de protección al consumidor	pág. 37
IV. Análisis cualitativo de los datos obtenidos	pág. 51

Paula Rodríguez y Malena Cabañas

La interrupción voluntaria del embarazo como condición de hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo	pág. 57

I. Introducción	pág. 57
II. Metodología de trabajo	pág. 58
III. Principales derechos de las personas gestantes	pág. 58
IV. Tratamiento de los reclamos por incumplimientos a la Ley IVE	pág. 60
a. Autoridad nacional de aplicación de la Ley N°24.240	pág. 61
b. Autoridad de la provincia de Buenos Aires de aplicación de la Ley N°24.240	pág. 71
c. Otras autoridades locales de aplicación de la Ley N°24.240	pág. 79
V. Reflexiones finales	pág. 89

Dr. Enrique Luis Suarez

Las Defensorías del Pueblo y su rol frente a la tutela de los Consumidores hipervulnerables **pág. 91**

Primera parte: Introducción	pág. 91
I. La Defensoría del Pueblo como institución	pág. 91
II. Directivas vinculadas a las Defensorías en el orden internacional	pág. 99
a- Principios de París	pág. 99
b- Principios de Venecia	pág. 101
c- Resolución A/res/75/186, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2020	pág. 104
III. La constitucionalización del Defensor del Pueblo	pág. 105
IV. La recepción de la institución a nivel infra constitucional	pág. 108
Segunda parte: Enfoque metodológico del presente trabajo	pág. 111
I. Metodología desarrollada	pág. 113
I.1. Fase inicial autónoma	pág. 115
I.2. Interacción con los actores institucionales involucrados	pág. 117
I.3. Seguimiento posterior	pág. 117
Tercera Parte: Conclusiones en base a las evidencias recolectadas	pág. 118
Cuarta parte: Ideas finales	pág. 144

María Gabriela Malichio, Lucas Hernán Lucero, Mariano Andrés Miranda Da Cruz y Enrique Daniel Quereli

La operatividad de la Resolución 139/2020 en la órbita de la autoridad

nacional de aplicación de la ley 24.240..... pág. 147

I. Introducción	pág. 147
II. Gestiones oficiosas	pág. 148
III. Políticas de difusión y educación para el consumidor hipervulnerable	pág. 148
IV. Perspectiva de género	pág. 150
V. Recepción de reclamos: Mesa de entradas de la Secretaría de Comercio de la Nación y centros de acceso a Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación	pág. 150
VI. Temáticas recepcionadas en el área	pág. 152
VII. Conclusión	pág. 152

Lucas Hernán Lucero y Mariano Andrés Miranda Da Cruz

La hipervulnerabilidad del consumidor bancario..... pág. 154

I. Introducción	pág. 154
II. Sobreendeudamiento: una problemática silenciosa cada vez más presente	pág. 155
III. Ciberdelitos en los entornos financieros	pág. 165
IV. Regulación aplicable a los Ciberdelitos	pág. 167
V. El deber de actuar con diligencia	pág. 169
VI. Préstamos preaprobados como servicio riesgoso	pág. 172
VII. Responsabilidad de los buscadores.....	pág. 178

María Gabriela Malichio, Martina Bernardi, Luca Olasiregui, Matías Nahuel Schioppa

Los consumidores hipervulnerables y su estatus frente a los

proveedores..... pág. 187

I. Introducción	pág. 187
II. Metodología de la investigación	pág. 188
III. Datos recopilados	pág. 193
IV. Entrevistas	pág. 193
V. Otras empresas consultadas	pág. 209
VI. El insólito caso del Banco Patagonia	pág. 211
VII. Conclusión	pág. 212

López Guillermon Juan Cruz

Normativa sobre Consumidores Hipervulnerables en la Provincia de Buenos Aires: Un Análisis Integral pág. 216

I. Introducción	pág. 216
II. Consumidores y consumidores hipervulnerables	pág. 216
II.a. Consumidores	pág. 216
II.b. Consumidores hipervulnerables	pág. 218
III. Contacto con las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (O.M.I.C.)	pág. 220
IV. Recopilación de normativa vigente al año 2023 aplicable a consumidores hipervulnerables	pág. 224
V. Conclusiones	pág. 225

Emiliano Luis Lizarraga, Gabriel Fasciolo, Matías Ezequiel Blanco, Milagros Ain Carvajal Parra, Magdalena Heigel Torres, Malena Cabañas, Guadalupe Barrios, Gala Nuñez

El abordaje de la hipervulnerabilidad en las políticas públicas de protección de los consumidores. Impactos en Iberoamérica y a nivel local pág. 229

I. Introducción.....	pág. 230
II. Antecedentes del proyecto y marco teórico: La hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo.....	pág. 231
III. Relevamiento nacional: las provincias argentinas.....	pág. 233
III. a. Metodología utilizada	pág. 233
III. b. Resultados obtenidos	pág. 235
- IV. Relevamiento internacional: los países del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC)	pág. 243
IV. a. Metodología utilizada	pág. 243
IV. b. Resultados obtenidos	pág. 244
V. Análisis Cualitativo	pág. 256
V. a. Jurisdicciones Nacionales	pág. 257
V.a.1. La Resolución 139/2020	pág. 257
V.a.2. Instrumentos de Hard Law: Los “casos singulares”	pág. 259

V.a.3. Jurisdicciones con legislación de hipervulnerables	pág. 262
V.a.4. Jurisdicciones con la categoría de hipervulnerabilidad en la órbita del poder ejecutivo	pág. 267
V.a.5. Instrumentos de Soft-Law en la órbita del Ejecutivo	pág. 272
V.a.6. Complementos a destacar de las 24 jurisdicciones	pág. 275
V.a.7. Recapitulaciones del análisis nacional: recepción de la categoría	pág. 278
V. b. Ámbito Internacional	pág. 280
V.b.1. Bloque Regional del Mercosur	pág. 281
V.b.2. Jurisdicciones por fuera del bloque	pág. 291
V.b.3. Complementos a destacar de los países miembros del FIAGC (patrones)	pág. 343
V.b.4. Cuadro resumen de los patrones	pág. 363
VI. Consideraciones finales	pág. 363

Magdalena Heigel Torres, Juan Cruz Patatián, Agustín Gastaldi, Emiliano Luis Lizarraga, Malena Cabañas, Matías Ezequiel Blanco, Guadalupe Barrios, Natalia Torres Santomé, Paula Eugenia Rodríguez, Axel Matheus Rodrigo Manrique y Milagros Ain Carvajal Parra

El cuidado como derecho humano. Amicus Curiae ante la Corte

Interamericana de Derechos Humanos	pág. 367

<i>Amicus Curiae</i> ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	pág. 367

María Jimena Mansilla

Las autoridades locales de aplicación de la ley de defensa del consumidor y la implementación de políticas públicas de protección de los consumidores hipervulnerables. El relevamiento directo de sus perspectivas

.....	pág. 376

I. Introducción	pág. 376
II. Metodología de la investigación	pág. 376
III. Análisis cuantitativo: La información obtenida de las respuestas oficiales brindadas por las autoridades locales de aplicación	pág. 377
IV. Análisis cualitativo de los datos obtenidos	pág. 384
IV. Conclusión	pág. 389

ANEXOS DE INVESTIGACIONES

ANEXO I – Cuestionario FIAGC - La implementación de políticas públicas de protección de los consumidores hipervulnerables en el ámbito internacional.....	pág. 390
ANEXO II – Cuestionario autoridades locales - la implementación de políticas públicas de protección de los consumidores hipervulnerables en el ámbito internacional	pág. 393
ANEXO - La operatividad de la resolución 139/2020 en la órbita de la autoridad nacional de aplicación de la ley 24.240	pág. 397
ANEXO - Los consumidores hipervulnerables y su estatus frente a los proveedores	pág. 399
ANEXO I – El abordaje de la hipervulnerabilidad en las políticas públicas de protección de los consumidores. impactos en Iberoamerica y a nivel local	pág. 401
ANEXO II – El abordaje de la hipervulnerabilidad en las políticas públicas de protección de los consumidores. impactos en Iberoamerica y a nivel local	pág. 404
ANEXO III - El abordaje de la hipervulnerabilidad en las políticas públicas de protección de los consumidores. impactos en Iberoamerica y a nivel local	pág. 410
ANEXO - El cuidado como derecho humano. Amicus Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	pág. 412
ANEXO – Recopilación de Agustín Gastaldi	pág. 418

HIPERVULNERABILIDAD EN LAS RELACIONES DE CONSUMO Y EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES.

A propósito de la Disposición SSDCYLC 137/2024.

Por Sergio Sebastián Barocelli¹

I. Introducción.

En el presente trabajo abordaremos de una categoría emergente en el Derecho del Consumidor Iberoamericano: los consumidores hipervulnerables.

Para realizar dicho análisis, partiremos de las nociones de vulnerabilidad estructural de los consumidores en las relaciones de consumo, para luego caracterizar la hipervulnerabilidad. Analizaremos sus raíces en el ámbito universal, su desarrollo en Argentina, las proyecciones en MERCOSUR y en los foros de cooperación, su abordaje en el ámbito local y jurisprudencial, para luego analizar la incidencia de la Disposición SSDCYLC 137/2024 en su tratamiento.

II. Relaciones de consumo: vulnerabilidad e hipervulnerabilidad como elementos de la tradición iberoamericana del Derecho del Consumidor.

La protección de los consumidores, en el campo jurídico y político, es hoy en todo el mundo, con diferentes tradiciones, experiencias e intensidades, una realidad.

¹ Doctor en Derecho (UBA). Profesor regular de grado (UBA-USAL-UNDAV), de posgrado (UCA-USAL-UNLPAM) y doctorado (UBA). Investigador Adscripto Instituto A: L. Gioja (UBA). Miembro de la Plataforma de Investigación sobre Políticas de Competencia y Protección del Consumidor de las Naciones Unidas (UNCTAD). Enlace de cooperación entre UBA y la UNCTAD. Miembro de la Mesa Directiva de la Asociación de Derecho del Consumidor (IACL). Secretario Académico del Instituto Argentino de Derecho del Consumidor. (IADC). Ex Director Nacional de Defensa del Consumidor de Argentina. A cargo del Departamento de Estudios en Derecho del Consumo del MPD-CABA.

De ello da cuenta el Mapa Mundial de la Protección del Consumidor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ²

La perspectiva iberoamericana en materia de protección de consumidores tiene notas caracterizantes, que las podemos enumerar de la siguiente manera:

- 1) partir del presupuesto del reconocimiento de la vulnerabilidad estructural en que se encuentran los consumidores en el mercado, como consecuencia de los embates de “sociedad de consumo”³ y las llamadas “fallas del mercado”⁴;
- 2) reconocer a los derechos de los consumidores como derechos fundamentales y derechos humanos con protección constitucional⁵;
- 3) establecer a la relación de consumo como categoría articuladora del ámbito de aplicación del Derecho del Consumidor⁶;
- 4) perfilar el destino final como la nota distintiva del concepto de consumidor;

2 <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map> [Consultado 05-07-2024] Mapa Mundial de la Protección del Consumidor de la UNCTAD

3 Sobre la sociedad de consumo, ver: CARRASCO ROSA, Ana, La sociedad de consumo: origen y características, enero 2.007; <http://www.eumed.net/ce/2.007a/acr.htm> [Consultado 28-01-2.018]; BOCOCK, Robert, El Consumo, Talasa, Madrid, 1.995; BAUMAN, Zygmunt, Trabajo, consumismo y nuevos pobres, Gedisa, Madrid, 2.000, BAUMAN, Zygmund, Vida de consumo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2.007; BAUDRILLARD, Jean, La sociedad de consumo. Su límites, sus estructuras, 2º edición, Siglo XXI, Madrid, 2.012.

4 REICH, Norbert, Mercado y derecho, Ariel, Barcelona, 1985, p 10; BOURGOIGNIE, Thierry, Elementos para una teoría del Derecho del Consumidor, Departamento de Comercio, Consumo y Turismo del País Vasco, San Sebastián, España, 1.994, p. 11 y ss.; RAMSAY, Ian, Consumer Protection: Text and Materials (Law in Context) , Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1.989, p. 36.

5 Conf. SAHIÁN, José Humberto, Dimensión constitucional de la tutela de los consumidores. Progresividad y control de regresividad de los derechos de los consumidores, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2.016, en <http://eprints.ucm.es/43562/1/T39003.pdf> [Consultado 22-04-2.024]; TAMBUSSI, Carlos E., El consumo como derecho humano, Universidad, Buenos Aires, 2.009. En el derecho comparado: DEUTCH, Sinai. "Are Consumer Rights Human Rights?", Osgoode Hall Law Journal, 32.3 (1.994):537-578. <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol32/iss3/4> [Consultado 22-04-2.024]; KINGISEPP, Margus, "The Constitutional Approach to Basic Consumer Rights", Juridica International Law Review. University Of Tartu (1632) XIX 2.012, p. 49-58, http://www.juridicainternational.eu/public.pdf/ji_2.012_1_49.pdf [Consultado 22-04-2.024]; JAGIELSKA, Monika - JAGIELSKI, Mariusz, "Are Consumers Rights Human Rights?", en DEVENNEY, James - KENNY, Mel (eds.), European Consumer Protection: Theory and Practice, Cambridge University Press, Cambridge, 2.012, p. 336.

6 BAROCELLI, Sergio Sebastián, Teoría General de las Relaciones de Consumo, Bs. As, 2021, IJ Editores.

- 5) comprender dentro del concepto de consumidor no solo a las personas humanas sino también a las personas jurídicas;
- 6) acentuar la protección de los consumidores en casos de hipervulnerabilidad⁷.
- 7) construye la contracara de la relación de consumo a partir del concepto de proveedor;
- 8) articula la interpretación y aplicación del Derecho del Consumidor a partir de la perspectiva del “diálogo de fuentes”⁸

7 Así, el concepto de consumidores hipervulnerables fue utilizado por primera vez en la conferencia de Antônio Herman Benjamin del 8 de septiembre de 2005, en Gramado (RS), en el Congresso Internacional 15 anos de CDC: Balanço, Efetividade e Perspectivas., organizado por Brasilcon y las Escuelas Superiores da Magistratura e do Ministério Públicos do RS y luego en varios autores latinoamericanos LIMA MARQUES, Claudia, “Solidaridad en la enfermedad y en la muerte: sobre la necesidad de acciones afirmativas en contratos de planes de salud y de planes funerarios frente al consumidor anciano”, en LORENZETTI, Ricardo y LIMA MARQUES, Claudia, Contratos de servicios a los consumidores, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2005, pág. 252 (Brasil); SOZZO, Gonzalo. La resistematización de la regulación del consumo en el Proyecto de Código Civil de 2012 en Derecho Privado, Año II, N° 4, Reforma del Código Civil III, Contratos. Directores Gustavo Caramelo – Sebastián Picasso. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal. ISSN 2250-7582. Buenos Aires. Argentina. 2012. Pág. 101 (Argentina); SCHMITT, Cristiano H., “A "Hipervulnerabilidade" do Consumidor Idoso” em Revista de Direito do Consumidor, vol. 70, Revista dos Tribunais, Brasília, Brasil, Abr. 2009, p. 139 (Brasil); BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Los consumidores hipervulnerables como colectivos de especial protección por el Derecho del Consumidor, en STIGLITZ, Gabriel A. - Alvarez Larrondo, Federico M. , Derecho del consumidor, Problemática general del régimen de defensa del consumidor, Hammurabi, Bs.As, 2013, p. 165 (Argentina); BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Incumplimiento del trato digno y equitativo a consumidores hipervulnerables y daños punitivos: la Suprema Corte de Buenos Aires confirma su procedencia”, DJ 29/05/2013, 3 (Argentina); FRUSTAGLI, Sandra A. “La tutela del consumidor hipervulnerable en el Derecho argentino. Revista de Derecho del Consumidor - Número 1 - Noviembre 2016, 30-11-2016, IJ-CCLI-396 (Argentina) 2016-11-LOPEZ DIAZ, Patricia Verónica. El consumidor hipervulnerable como débil jurídico en el derecho chileno: una taxonomía y alcance de la tutela aplicable. Lat. am. leg. stud. [online]. 2022, vol.10, n.2, pp.340-415. <http://dx.doi.org/10.15691/0719-9112vol10n2a7>. [Consultado 22-04-2024] (Chile); LOMBANA, Santiago, “El consumidor hipervulnerable: su aplicación en Colombia.” 20 noviembre 2023 (Colombia); Tarazona Rodríguez Paula Alejandra, Internet vs. adultos mayores. la necesidad de regular la figura del consumidor hipervulnerable en Colombia, <https://agoramercatorum.uexternado.edu.co/internet-vs-adultos-mayores-la-necesidad-de-regular-la-figura-del-consumidor-hipervulnerable-en-colombia/> [Consultado 22-04-2024] Villalba Cuéllar J. (julio, 2023). Los consumidores hipervulnerables ¿una categoría especial de consumidores? Reflexiones sobre su inserción en el derecho colombiano del consumo. Publicaciones semanales, Instituto Colombiano de Derecho del Consumo ICODECO (Colombia). Barocelli S., Aportes de Argentina sobre el Reconocimiento y Protección a consumidores y consumidoras hipervulnerables 3/05/2023 https://unctad.org/system/files/non-official-Documents/ccpb_IGE5_CON_Contrib_Argentina_sp.pdf Por: MARKS, Hillary - SZAFIR, Dora, “Consumidores hipervulnerables: ¿Necesidad de mayor protección?”, en Claudia Lima Marques-Luciane Klein Vieira-Sergio Sebastián Barocelli, “Los 30 años del MERCOSUR: avances, retrocesos y desafíos en materia de protección al consumidor”, Bs As, 2021, IJ Editores. J-I-CMXCVI-741 (Uruguay).

8 MARQUES, Claudia Lima (coordinadora), Diálogo das fontes, Editora Revista dos Tribunais, San Pablo (Brasil 2012, p. 33. MOSSET ITURRASPE, Jorge, “Del micro al macro sistema y viceversa. El diálogo de las fuentes”, RDPyC, Consumidores, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, p. 19; LORENZETTI,

Así, la relación de consumo se presenta como un vínculo estructuralmente asimétrico, con una parte “fuerte” (proveedor) y una parte débil (consumidor)⁹, en que los consumidores adolecen de vulnerabilidad.¹⁰ Huelga decir entonces, que la vulnerabilidad es un “presupuesto” que el Derecho reconoce como merecedor de la tutela *in abstracto*, sin atender a ninguna situación particular a la hora de su configuración. A su vez, cuando *in concreto* exista alguna situación personal diferenciada de hiposuficiencia, dará lugar a la hipervulnerabilidad, a la que nos referiremos luego.

Esta vulnerabilidad de los consumidores se vislumbra en diferentes facetas:

l) Es técnica, toda vez que el consumidor no posee muchas veces conocimientos específicos sobre el objeto que está adquiriendo y, por lo tanto, puede ser víctima de errores o engaños en cuanto a las características del bien o servicio, en cuanto a su calidad o utilidad o las condiciones de comercialización frente a un sujeto que se desempeña de manera profesional en el mercado¹¹;

Ricardo L., “Introducción al Código Civil y Comercial”, <http://www.nuevocodigocivil.com/wp-content/uploads/2.015/02/Introduccion-al-Codigo-Civil-y-Comercial.Por-Ricardo-L.-Lorenzetti.pdf> [Consultado 23-04-2014]; SOZZO, Gonzalo, “La resistematización de la regulación del consumo en el Proyecto del Código Civil 2.012”. Revista Derecho Privado. Año 2, N° 4. Ediciones Infojus, p. 79. Id Infojus: DACF130079; SOZZO, Gonzalo, “Diálogo de fuentes en el derecho del consumidor argentino”, Revista de Derecho de Daños 2.006-1 “Consumidores”, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2.016, p 223 y ss; NICOLAU, Noemí L., “Las fuentes de las normas y la conflictividad del plurijuridismo desde la perspectiva del Derecho Civil actual”, en AA. VV., Libro Homenaje al Dr. Benjamín Pablo Piñón, Editorial Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2.004, p. 208 y ss; BAROCELLI, Sergio Sebastián,., Diálogo de Fuentes en el Derecho al Consumidor, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2.017; CASTAGNOLA, Yamila Marian, “El diálogo de fuentes como herramienta de interpretación en el código civil y comercial argentino: su impacto en el derecho de los consumidores”, en CARRANZA ÁLVAREZ, César (coordinador), Temas actuales de Derecho del Consumidor, Normas Jurídicas, Lima, 2.017, p. 121.

9 Conf. CAYCEDO ESQUINEL, Carlos Germán, “Principios e instituciones del Derecho de Protección del Consumidor en Colombia” en VALDERRAMA ROJAS, Carmen Ligia (directora), Perspectivas del Derecho del Consumo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2.013, p. 112.

10 BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección. Experiencia argentina y proyección internacional”, LL 15-03-2024, 3.

11 Conf. MARQUES, Claudia Lima, Contratos no Código de Defesa do Consumidor, 6° edición, Revista dos Tribunais, San Pablo (Brasil), 2.011, p. 324.

II) Es jurídica o científica, ya que debido a la masificación de las operaciones en el mercado y a su superioridad negocial, los proveedores suelen imponer los términos y condiciones de las relaciones de consumo, instrumentando sus operaciones a través de contratos de adhesión y condiciones generales de la contratación, quedando circunscripta la autonomía de la voluntad al mero asentimiento de decidir contratar o no contratar¹² ;

III) Es socio-económica, material o fáctica, por cuanto son los proveedores los agentes económicos detentores de los medios y mecanismos de control de la producción, en todas sus fases, y por tanto, del capital y, como consecuencia, de status y prestigio social¹³. Son también los proveedores quienes poseen mejores condiciones de acceso a recursos financieros y fuentes de financiación, sumado a que su poder económico se ve muchas veces potenciado por la situación de monopolio, oligopolio, concentración económica u prácticas colusorias del mercado.

IV) Es psicológica, debido a los efectos que efectos de la publicidad, las prácticas comerciales, construcción del poder de la marca, el marketing, la obsolescencia percibida, entre otras, produce en los consumidores¹⁴.

V) Es informativa, en el sentido de que es el proveedor quien detenta o está en mejores condiciones de acceder a la información relativa a los bienes y servicios y condiciones en que las operaciones que realizan, colocando de esta manera en inferioridad al consumidor a efectos de merituar si dichas prestaciones y condiciones se ajustan a sus intereses y posibilidades. Esta desigualdad se vislumbra también

12 Conf. MARQUES, Claudia Lima, Contratos no Código de Defesa do Consumidor - 8ª Edição, Revista dos Tribunais, San Pablo (Brasil), 2.016; MIRAGEM, Bruno, Curso de Direito do Consumidor, 3º edição, Revista dos Tribunais, San Pablo (Brasil), 2.012, p. 102; MORAES, Paulo Valério Dal Pai, Código de Defesa do Consumidor – O princípio da vulnerabilidade. Síntese, Porto Alegre, 1.999, p. 115 y ss.; RUSCONI, Dante D. (Coordinador), Manual de Derecho del Consumidor, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2.009, p. 155. RUSCONI, Dante D. (Coordinador), Manual de Derecho del Consumidor, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2.009, p. 155.

13 CAVALIERI FILHO, Sergio, Programa de Direito do Consumidor, 4º edição, Atlas, San Pablo (Brasil), 2.014, p. 50 y ss.

14 Conf. MIRAGEM, Bruno, Curso de Direito do Consumidor, 3º edição, Editora Revista dos Tribunais, San Pablo (Brasil), 2.012, p. 102.

en el hecho que los proveedores tienen mayor acceso al asesoramiento de un grupo de técnicos o profesionales —en áreas contables, jurídicas o técnicas— que lógicamente no están a disposición del común de los consumidores¹⁵;

VI) Es en acceso a la justicia, ya que la falta de información y educación respecto a sus derechos y el modo de ejercitarlos, las dificultades económicas y técnicas, la escasez de incentivos suficientes, la ausencia o barreras en procedimientos para la resolución de conflictos y la lógica de los procesos tradicionales genera que muchos consumidores no reclamen o no obtengan respuestas eficaces, rápidas y justas en sus reclamaciones, generando muchas veces una doble victimización de los consumidores, generalmente litigantes ocasionales frente a litigantes habituales¹⁶;

VII) Es biológica, toda vez que detrás del consumo se encuentran muchas necesidades básicas para la subsistencia que hacen indispensable el consumo;

h) Es política ya que los proveedores tienen mejor poder de organización, a través de las cámaras empresarias y otras organizaciones profesionales y, por tanto, de lobby en los poderes públicos y mediáticos, que se materializa en una mayor capacidad de visibilizar sus demandas e intereses en la agenda pública y en los diversos ámbitos de toma de decisiones¹⁷; y

i) Es ambiental, en virtud de que se suele ofertar al consumidor en el mercado de consumo productos y servicios que, destacando sus beneficios, en verdad presentan grandes riesgos de daño en el ambiente, afectando por vía refleja el derecho a la vida, a la salud y a la seguridad del consumidor¹⁸.

15 RUSCONI, Dante D. (Coordinador), Manual de Derecho del Consumidor, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2.009, p. 13.

16 Conf. KALAFATICH, Caren y BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Gratuidad en los procesos de consumo”, LL 27-06-2.017, 2.

17 Conf. MIRAGEM, Bruno, Curso de Direito do Consumidor, 3 ° edición, Editora Revista dos Tribunais, San Pablo (Brasil), 2.012, p. 102.

18 Conf. MIRAGEM, Bruno, Curso de Direito do Consumidor, 3° edición, Editora Revista dos Tribunais, San Pablo (Brasil), 2.012, p. 102.

Por el contrario, cuando hablamos de consumidores hipervulnerables, hablamos de consumidores que a la vulnerabilidad estructural de ser consumidores se le adiciona otra vulnerabilidad en función de la edad, género, étnicas, de situación socioeconómica o culturales, entre otras, que acentúa su vulnerabilidad, incide en el pleno ejercicio de sus derechos y le provoca mayores dificultades en el acceso a la justicia¹⁹.

La necesidad de la adopción de políticas especiales para colectivos vulnerables, en forma general o específica de consumo, surge de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰, las Directrices de Naciones Unidas de Protección al Consumidor²¹ o la Resolución N°36/GMC/19 de principios fundamentales de los sistemas de protección al consumidor del MERCOSUR. Esa visión cimentó la construcción de la categoría de consumidores hipervulnerables, que analizaremos a continuación.

III. La protección de los consumidores hipervulnerables en el ámbito universal.

Las Naciones Unidas desde el 1985, ocasión en que se dio a conocerla primera versión de las Directrices de Protección al Consumidor, aprobadas por la Asamblea General de la organización en mención, ha realizado un trabajo incansable direccionado a orientar a los Estados, en distintos ámbitos y foros de codificación, a prever, en su derecho, tanto de fuente interna como convencional,

19 Para profundizar sobre el punto, ver: BAROCELLI Sergio Sebastián, Consumidores Hipervulnerables, El Derecho Bs. As., 2018.

20 CIDH, 31 de agosto de 2012, “Furlán y Familiares Vs. Argentina”.

21 En la directriz 5, ap. b), en lo relativo a principios de políticas pública; en la directriz 11, ap. a) sobre principios para unas buenas prácticas comerciales; en la directriz 37, sobre mecanismos de reclamaciones de los consumidores, en la directriz 42 Sobre programas de educación e información y en la directriz 77 relativo a servicios públicos.

medidas, reglas y políticas públicas destinadas a reconocer y a proteger a la parte más débil de la relación de consumo. En ese sentido, el 22 de diciembre de 2015, fue publicada la tercera versión de las Directrices de Naciones Unidas de Protección al Consumidor. Dichas Directrices refieren a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja en diversos apartados.

Así, por ejemplo, en la directriz 5, apartado “b”, en lo relativo a los principios y políticas públicas; en la directriz 11, apartado “a” sobre principios para unas buenas prácticas comerciales; en la directriz. 37, sobre mecanismos de reclamaciones de los consumidores; en la directriz 42 sobre programas de educación e información; y en la directriz 77, respecto a los servicios públicos. Además de reconocer la situación de vulnerabilidad a que está expuesto el consumidor, las Directrices hacen especial hincapié a los consumidores pobres, analfabetos y residentes en la zona rural, en los artículos 8, 11 apartado “a”, 42, 47, 76 y 77, a los cuales podemos considerar consumidores especialmente hipervulnerables. De este modo, el documento de soft law referido orienta a que sean adoptadas buenas prácticas comerciales direccionadas a esos consumidores, recomendando a los proveedores a que, en las actividades comerciales, desarrolladas o no por medios electrónicos, traten de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relacionamiento, debiendo evitar prácticas que los perjudiquen, especialmente a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y desventaja (directriz 11, apartado “a”). Respecto al acceso a la información y educación, las Directrices recomiendan que los Estados formulen programas dirigidos a los consumidores en situación de vulnerabilidad o desventaja, tanto de las zonas rurales como urbanas, incluidos los consumidores de pocos recursos y los analfabetos (directriz 42). Además, sugieren que sean formulados programas de información al consumidor, transmitidos por los medios de comunicación que puedan llegar hasta los consumidores rurales y analfabetos

(directriz 47), como forma de reducirse o atenuarse la especial vulnerabilidad a que están expuestos.²²

Específicamente en lo que se refiere a la distribución de servicios y bienes de consumo esenciales, las Directrices recomiendan que sean adoptadas o mantenidas políticas públicas destinadas a garantizar la distribución eficiente de bienes y servicios a los consumidores, especialmente cuando esta se encuentre amenazada, como por ejemplo en las zonas rurales (directriz 36, apartado “a”), llamando la atención para ámbitos específicos como el agua (directriz 72), la energía (directriz 76) y los servicios públicos (directriz 77).²³

Al respecto señala la UNCTAD que las medidas de protección del consumidor contribuyen a la equidad y la justicia social al tender a igual a la negociación los intereses de los consumidores y los fabricantes y paliar los problemas de los colectivos especialmente vulnerables en el mercado, como los niños, los pobres y los analfabetos y de quienes tienen necesidades particulares como las personas con discapacidad.²⁴

En el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Recomendación sobre toma de decisiones en políticas de consumo (C(2014)30) , adoptada el 11 de marzo de 2014 y adherida por Argentina el 22 de mayo de 2019, entre otros documentos, también promueve la necesidad de implementar políticas orientadas a los consumidores “vulnerables” y “desfavorecidos”, entendidos como consumidores que son susceptibles de perjuicio en un punto particular tiempo, debido a las características del mercado para un

22 VIEIRA, Luciane Klein-BAROCCELLI, Sergio Sebastián, “El reciente reconocimiento de la categoría del consumidor hipervulnerable en la Argentina y en el Mercosur”, Revista de Direito do Consumidor, vol. 127/2020, p. 45 - 73 | Jan - Fev / 2020DTR\2020\119.

23 VIEIRA, Luciane Klein-BAROCCELLI, Sergio Sebastián, “El reciente reconocimiento de la categoría del consumidor hipervulnerable en la Argentina y en el Mercosur”, Revista de Direito do Consumidor, vol. 127/2020, p. 45 - 73 | Jan - Fev / 2020DTR\2020\119.

24 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Manual sobre protección del consumidor. Ginebra. 2017. https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditceplp2017d1_es.pdf [Consultado 26-05-2022].

producto en particular, las cualidades del producto, la naturaleza de una transacción o los atributos o circunstancias del consumidor y cuyos atributos o circunstancias son tales que son susceptibles de detrimento de manera persistente, respectivamente.

La utilización de estas terminologías obedece a que en dichos foros conviven Estados con regulaciones y tradiciones diferentes en la protección de consumidores, por lo que se perfilan categorizaciones que poseen términos que comprendían dichas diversas perspectivas.

IV. La protección de los consumidores hipervulnerables a nivel nacional.

La preocupación por la temática de los consumidores hipervulnerables no es nueva es la doctrina²⁵, e incipientemente ya había comenzado a deslizarse en la jurisprudencia argentina²⁶.

En el caso de Argentina, si bien ya el art. 60 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor hablaba de consumidores en situación desventajosa, para los

25 Así, por primera vez en conferencia de Antônio Herman Benjamin, ponencia, en 8 de septiembre de 2005, en Gramado (RS), en el Congresso Internacional 15 anos de CDC: Balanço, Eftividade e Perspectivas., organizado por Brasilcon y las Escolas Superiores da Magistratura e do Ministério Públicos do RS y luego en varios autores latinoamericanos LIMA MARQUES, Claudia, “Solidaridad en la enfermedad y en la muerte: sobre la necesidad de acciones afirmativas en contratos de planes de salud y de planes funerarios frente al consumidor anciano”, en LORENZETTI, Ricardo y LIMA MARQUES, Claudia, Contratos de servicios a los consumidores, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2005, pág. 252; Sozzo, Gonzalo. La resistemización de la regulación del consumo en el Proyecto de Código Civil de 2012 en Derecho Privado, Año II, N° 4, Reforma del Código Civil III, Contratos. Directores Gustavo Caramelo – Sebastián Picasso. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal. ISSN 2250-7582. Buenos Aires. Argentina. 2012. Pág. 101; SCHMITT, Cristiano H., “A “Hipervulnerabilidade” do Consumidor Idoso” em Revista de Direito do Consumidor, vol. 70, Revista dos Tribunais, Brasília, Brasil, Abr. 2009, p. 139; BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Los consumidores hipervulnerables como colectivos de especial protección por el Derecho del Consumidor, en STIGLITZ, Gabriel A. - Alvarez Larrondo, Federico M. , Derecho del consumidor, Problemática general del régimen de defensa del consumidor, Hammurabi, Bs.As, 2013, p. 165 y BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Incumplimiento del trato digno y equitativo a consumidores hipervulnerables y daños punitivos: la Suprema Corte de Buenos Aires confirma su procedencia”, DJ 29/05/2013, 3.

26 Ver, por ejemplo, CSJN de Argentina “Ledesma c. Metrovías”; SCBA “Machinandiarena Hernández c. Telefónica”; SC Mendoza, “Bloise de Tuccic/ Supermercado Makro S.A.”; CCC San Martín, “L., M. G. c. INC S.A. c/ Supermercados Carrefour y otro s/ daños y perjuicios”; CNCOM, SALA E, “Quintana Pablo Gabriel y otro c/Entertainment Depot S.A.”

cuales deben ser implementados programas especiales, la categoría adquirió reconocimiento normativo expresa a partir del dictado de la Resolución N° 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior, por la que se institucionalizaba una política diferenciada y preferente de protección de los consumidores hipervulnerables en la autoridad de aplicación nacional de la Ley N° 24.240. Observaremos que dicha normativa constituye una influencia fundamental en su proyección en el MERCOSUR.

La política instrumentada en la Resolución N° 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior buscaba que la autoridad de aplicación nacional promueva acciones en favor de los consumidores hipervulnerables en pos de favorecer procedimientos eficaces y expeditos para la adecuada resolución sus conflictos; implemente medidas en pos de la eliminación y mitigación de obstáculos en el acceso a la justicia y orientare, asesorare, brinde asistencia y acompañe en la interposición de reclamos en el marco de las relaciones de consumo.

Aquí tenemos el primer aspecto a resaltar: la resolución tenía como sujeto obligado a la propia Administración Nacional, orientando su labor en materia de políticas y procedimientos de resolución de conflictos. Los proveedores solamente se encontrarán comprendidos como sujetos obligados en los casos en que adopten los códigos de buenas prácticas a los que la norma refiere.

Compartimos la perspectiva de la norma en la cuestión terminológica. Adoptar la denominación “consumidores hipervulnerables”, y no otras como “subconsumidores”, “infraconsumidores”, “consumidores especialmente frágiles”, “consumidores con vulnerabilidad agravada” o “consumidores vulnerables” tiene su relevancia en varias cuestiones: pone de relieve que todos los consumidores son estructuralmente vulnerables, destacando la importancia de la acentuación de la protección en ciertos colectivos, toma distancia de la diferenciación de otras latitudes entre “consumidores medios o racionales” y “consumidores vulnerables” y se alinea en la perspectiva latinoamericana de la problemática.

Otra cuestión que merece destacar es que la Resolución no adoptaba un criterio cerrado en cuanto a los colectivos alcanzados. El art. 1 establece que se

consideran consumidores hipervulnerables, a aquellos consumidores que sean personas humanas y que se encuentren en otras situaciones de vulnerabilidad en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores. La categoría por tanto se torna dinámica, flexible y relacional, que parte de la concepción de la vulnerabilidad estructural de todos los consumidores, pero que reconoce que la vulnerabilidad de ser consumidor puede interseccionarse con otras vulnerabilidades, complejizando la cuestión, acentuando las diferencias y visibilizando la necesidad de medidas focalizadas. Esto debe analizarse en cada relación de consumo en particular.

El último párrafo establecía podrán ser considerados consumidores hipervulnerables las personas jurídicas sin fines de lucro que orienten sus objetos sociales a los colectivos comprendidos en el presente artículo. La regla es, por tanto, excepcional y permitiría, por ejemplo considerar a un comedor comunitario que actúa en el ámbito de un barrio popular.

El art. 2, a título enunciativo, mencionaba algunas situaciones que pueden configurar hipervulnerabilidad, sin que dicha enunciación constituya un *numerus clausus*, a saber: derechos o intereses de niños, niñas y adolescentes, pertenencia al colectivo LGBT+, personas mayores, personas con discapacidad, migrantes, turistas, de pueblos originarios, residentes en zonas rurales o barrios populares o de vulnerabilidad socio-económica.

El artículo 3 de la Resolución que comentamos encomendaba a la Subsecretaría de Acciones para la Defensa de las y los Consumidores implementación de esta política, detallando como funciones para la prosecución de dichos objetivos:

a) identificar oficiosamente los reclamos de las y los consumidores hipervulnerables presentados en la Ventanilla Única Federal de Defensa del Consumidor, el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC) y el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC): esto permite delimitar el universo sobre el cual recaerá esta política diferencia y preferente.

b) Facilitar los ajustes razonables para el pleno ejercicio de derechos de las y los consumidores hipervulnerables en los procedimientos administrativos: esta norma permite, ante innumerables situaciones, permitir a la Administración realizar modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas para garantizar a los consumidores hipervulnerables el pleno ejercicio de sus derechos y mitigar las barreras para el acceso a los procedimientos de resolución de conflictos. Dichos ajustes podrán ser medidas de acompañamientos, ajustes técnicos, implementación de intérpretes, adaptaciones arquitectónicas o de entornos, modificación de soportes, entre otros.

c) Articular la intervención del Servicio de Patrocinio Jurídico Gratuito: las condiciones de hipervulnerabilidad, sumado a la complejidad del tema en conflicto o el significativo desequilibrio de poder entre las partes intervinientes requiere en muchos casos de una asistencia jurídica especializada y de calidad en los procedimientos administrativos.

d) Realizar gestiones oficiosas ante los proveedores: esta facultad permite a la Administración realizar sus buenos oficios ante los proveedores respecto de los reclamos de consumidores hipervulnerables, procurando un entendimiento amistoso, pudiendo proponer fórmulas conciliatorias, velando por el respeto de sus los derechos.

e) Proponer el dictado de medidas preventivas: El párrafo 8° del Artículo 45 de la Ley N° 24.240 faculta a la Administración en cualquier momento durante la tramitación de las actuaciones a ordenar a los proveedores el cese de la conducta que se reputa en violación de esta ley y sus reglamentaciones.

f) Proponer acciones de educación, divulgación, información y protección diferenciada a través de la Escuela Argentina de Educación para el Consumo: sin dudas que estas acciones favorecen la concientización y empoderamiento de derechos orientada a estos colectivos;

g) Articular acciones con el Consejo Federal de Consumo (COFEDEC). Teniendo presente que la materia de la protección de consumidores es competencia

concurrente entre las jurisdicciones federal y locales, resulta necesario, a través de los mecanismos del llamado “federalismo de concertación” la cooperación entre todas las autoridades de aplicación. También resulta necesario la articulación con otros actores sociales como asociaciones de consumidores, entidades empresarias, organizaciones no gubernamentales, universidades, colegios y asociaciones de abogadas y abogados y otros organismos públicos o privados a los fines de promover estrategias para garantizar una protección reforzada a las y los consumidores; por ejemplo, mediante la suscripción de convenios, promoción de clínicas jurídicas, actividades de extensión, proyectos de investigación, etc.

h) Relevar la información necesaria para evaluar, analizar, diseñar y desarrollar herramientas de relevamiento y análisis de información que identifiquen las barreras de acceso de las y los consumidores hipervulnerables. La sistematización de información es imprescindible para la toma de decisiones.

i) Promover en los proveedores de bienes y servicios buenas prácticas comerciales en materia de atención, trato y protección de derechos de las y los consumidores hipervulnerables. Este es el uno de los pocos aspectos que involucran a los proveedores en la resolución. A través de estas normas de “soft law”, se establecen declaraciones sobre valores, principios y conductas deseables y exigibles, como compromisos que asumen libremente, con el objeto de desalentar prácticas abusivas en perjuicio de estos colectivos.

j) Colaborar en la implementación en los sistemas estadísticos y de control de gestión de indicadores relativos a las y los consumidores hipervulnerables. La estadística y la construcción de indicadores son fundamentales para la toma de decisiones.

El art. 4 establecía que en todos los procedimientos administrativos en los que esté involucrado un consumidor o consumidora hipervulnerable, se deberán observar los siguientes principios procedimentales rectores, sin perjuicio de otros establecidos la legislación vigente:

a) Lenguaje accesible: Se procura que toda comunicación deba utilizar lenguaje claro, coloquial, expresado en sentido llano, conciso, entendible y adecuado a las condiciones de las y los consumidores hipervulnerables.

b) Deber reforzado de colaboración: los proveedores deberán desplegar un comportamiento tendiente a garantizar la adecuada y rápida composición del conflicto prestando para ello toda su colaboración posible;

Finalmente, se invitaba a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las Provincias a que, dentro de sus respectivas competencias, adopten las medidas pertinentes para garantizar en sus jurisdicciones una tutela de acompañamiento para las y los consumidores hipervulnerables.

En materia de niñas, niños y adolescentes en particular la Resolución N° 236/2021 de la Secretaría de Comercio Interior. La norma establece, en su art. 1° el procedimiento que llevará adelante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, una vez recibidos los reclamos por parte de adolescentes entre 13 y 17 años, y que será el mismo que se dispone en la res. 139/20 respecto de los reclamos de consumidores hipervulnerables. Ello es así, porque esta última detalla en su art. 2° cuáles se consideran causales de hipervulnerabilidad; y en el inc. a) se refiere, específicamente, a los reclamos que involucren que involucren derechos o intereses de niños, niñas y adolescentes.²⁷

En el caso de las cuestiones de géneros y diversidades, la pertenencia a dichos colectivos también puede constituir un supuesto de hipervulnerabilidad. Al respecto, la Secretaría de Comercio Interior dictó la Resolución N° 1040/2021, por la cual se aprobó la “Guía de Buenas Prácticas en las Relaciones de Consumo con perspectiva de géneros y diversidades”.²⁸

27 Conf. TORRES SANTOMÉ, Natalia E. RODRÍGUEZ, Paula E. y BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Niñas, niños y adolescentes en las relaciones de consumo. A propósito de la resolución 236/2021 de la Secretaría de Comercio Interior”, La Ley, 7-04-2021.

28 https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/00_-_guia_de_buenas_practicas_-_genero_y_consumo.pdf [Consultado 26-05-2022].

En este orden de ideas es que también se abordó la problemática de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). La Ley N° 27.610, que regula el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo y a la atención postaborto, mediante un botón de reclamo especial.

También la Resolución SCI N° 616/2020 hace referencia a los consumidores hipervulnerables. El art. 6° establece que “las y los consumidores hipervulnerables, (...) podrán ser acompañados por 1 (UN) referente social o afectivo o por un representante de las asociaciones de consumidores, a las audiencias de conciliación virtuales o presenciales, de conformidad con lo establecido en el Artículo 9° de la Ley N° 26.993 y en el Artículo 56 de la Ley N° 24.240 y sus modificatorias. En todos los casos dicho acompañamiento deberá ser de carácter gratuito”.

Asimismo, la Resolución SCI N° 994/2021, que actualizó el listado de cláusulas abusivas. Sobre el particular se ha señalado que “la Resolución N° 994/2021 transita el mismo camino puesto que juzga como abusivas a las cláusulas que afectan a los colectivos hipervulnerables; las que importan materializar la desigualdad de género; o validar conductas discriminatorias.²⁹

Finalmente, por Resolución N° 561/2020 de la Secretaría de Comercio Interior, se implementó el “Concurso de Proyectos para la promoción, protección y difusión de derechos de las y los consumidores hipervulnerables”. Dicho concurso, que tuvo sus ediciones en 2021 y 2022, tuvo la finalidad de fomentar en las asociaciones de consumidores constituidas el desarrollo de acciones para la defensa, información y educación de las y los consumidores hipervulnerables. Las organizaciones inscriptas aplicaron con sus respectivos proyectos, que fueron seleccionados por una Comisión Evaluadora independiente, integrada por profesores de universidades públicas o privadas, especializados en la materia. Los

29 HERNÁNDEZ, Carlos A., “La Resolución N° 994/2021 de la Secretaría de Comercio Interior. Un nuevo avance en el control de cláusulas abusivas”. Revista de Derecho del Consumidor - Número 11 - Diciembre 2021. Fecha: 24-12-2021. Cita: IJ-II-CCL-353.

proyectos seleccionados accedieron al financiamiento de la autoridad de aplicación y el acompañamiento técnico de la Escuela Argentina de Educación en Consumo.

Como puede observarse, se reconoció normativamente la categoría de la hipervulnerabilidad y se implementaron políticas públicas para su abordaje.

También la jurisprudencia lo ha aplicado en más doscientos casos en todo el país³⁰.

V. Las políticas de protección de consumidores hipervulnerables a nivel local.

También a nivel local se reconoció normativamente la hipervulnerabilidad e implementado políticas públicas específicas.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, Ley N° 15.410 reformó el Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios (Ley N° 13.133). Se estableció en relación a los consumidores hipervulnerables que:

- a) Las medidas de protección al consumidor se deberán acentuar respecto de los consumidores hipervulnerables que pertenezcan a colectivos sociales afectados por causales de vulnerabilidad agravada, desfavorecidos o en desventaja, tales como las niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad, entre otros, que se vean afectadas por circunstancias que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores (art. 2);
- b) La acción gubernamental de protección a los consumidores y usuarios tendrá, dentro del marco constitucional de competencias entre otros, como uno de sus objetivos las políticas de inclusión y mayor protección en favor de los colectivos de consumidores hipervulnerables (art. 3);

30 BAROCELLI, Sergio Sebastián, “Hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección. Experiencia argentina y proyección internacional” La Ley, 15 de marzo de 2.024.

c) Si al verificarse la existencia de infracción, se constata además que la misma fue cometida en contra de un consumidor hipervulnerable, o colectivo de consumidores hipervulnerables, la autoridad competente podrá duplicar las sanciones previstas en el artículo 73 incisos b), d) y e), si las circunstancias particulares del caso así lo ameritan (Artículo 73 bis);

También a través de la Resolución del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica N° 36/2021 se adhirió a la Resolución SCI N° 139/2020 y se implementaron políticas públicas sobre el tema. A nivel municipal, también hay normas en Escobar³¹ y Quilmes³².

Adhirió también a la Resolución SCI N° 139/2020:

- a) la Provincia de Córdoba, a través de la Resolución 1/2021 de la Dir. Gral. de Def. del Consumidor;
- b) la Provincia de Santa Fe, a través de la Disposición N° 33/2021 de la Secretaría de Comercio Interior y Servicio del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología;
- c) la Provincia de Entre Ríos, por medio de la Resolución N° 1013/2023 de la Dirección General de Defensa del Consumidor, que creó el Programa de Gestión Externa de Consumidores Hipervulnerables en articulación con las asociaciones de consumidores inscriptas en el Registro Provincial;
- d) La Provincia de Catamarca, por medio de la Resolución N° 049/2021 del Ministerio de Industria Comercio y Empleo;
- e) La Provincia de Mendoza, a través de políticas específicas y de la Resolución 57/2021 de la Dirección de Defensa del Consumidor, en lo relativo a niños, niñas y adolescentes;
- f) La Provincia de Jujuy, mediante la Resolución N° 12/2021 de la Autoridad de Aplicación.

31 Anexo I de la ordenanza 6035/22 que aprueba el Código municipal de Defensa del Consumidor del partido de Escobar que en sus arts. 2 y 4 prevé a los consumidores Hipervulnerables para su especial tutela.

32 Decreto N°289/2021 del Municipio de Quilmes que adhiere a la resolución provincial 36/2021 que a su vez adhiere a la resolución 39/2020 de la SC sobre consumidores Hipervulnerables. Este Decreto establece mejoras particulares para el municipio en relación a las actuaciones con relación a los colectivos Hipervulnerables.

También han adherido, implementado políticas o presentado proyectos legislativos en las provincias de Chaco³³, Misiones³⁴, San Luis³⁵, Tierra del Fuego, Río Negro³⁶, Salta³⁷, San Juan y Santiago Del Estero³⁸.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Código Procesal para la Justicia en las Relaciones de Consumo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 6.407) también reconoce esta categoría en dos normas:

- 1) En materia de principios, el art. 1 inc. 10 reconoce como uno de ellos “Criterios de tutela judicial efectiva con especial rigurosidad en el caso de consumidores hipervulnerables y reparación integral”;
- 2) En materia de sentencias, el art. 95 dispone que “al dictar sentencia el juez resolverá en base a las pretensiones de las partes de manera razonablemente fundada, ajustándose a una solución más eficaz del litigio. Igualmente, podrá flexibilizar la congruencia en aras de una mayor tutela y efectividad de los derechos fundamentales de los consumidores que no hayan sido parte del proceso, pero que puedan verse afectados por la conducta obrada por el proveedor, especialmente cuando se trate de consumidores hipervulnerables, con los alcances de los arts. 1710 a 1713 del Código Civil y Comercial de la Nación.”

VI. La protección de los consumidores hipervulnerables en la Resolución N° 11/GMC/2021 del MERCOSUR y su proyección en Iberoamérica.

33 <http://www.defensadelconsumidor.chaco.gov.ar/hipervulnerables>

34 <https://acmci.misiones.gob.ar/consumidores-hipervulnerables/>

35 <https://agenciasanluis.com/2021/05/01/692141-implementan-un-proyecto-provincial-para-consumidores-hipervulnerables/>

36 <https://defensadelconsumidor.rionegro.gov.ar/>

37 <http://www.boletinoficialsalta.gob.ar/anexos2/SA100038981.pdf>
<https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/en-el-2022-defensa-del-consumidor-respondio-14-mil-consultas-y-realizo-mas-de-20-mil-audiencias-87731>

38 <http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/Normativa/constprovincial.php>

Este abordaje, como se ha dicho, no es exclusivo de Argentina, sino de la tradición iberoamericana.

La vulnerabilidad estructural de los consumidores en el mercado como principio ha sido reconocido expresamente por la Resolución N° 36/GCM/19 del MERCOSUR. También dicha norma, que contiene los principios en materia de protección de consumidores, contempla la protección acentuada de los consumidores en situación de vulnerabilidad agravada.

Por iniciativa de Argentina, la Resolución N° 11/GMC/2021 del MERCOSUR ha regulado en dicho foro la hipervulnerabilidad. Dicha norma ha sido internalizada por Argentina en su ordenamiento interno, por Resolución N° 1015/2021 de la Secretaría De Comercio Interior.

La Resolución Mercosur, en su artículo 1, establece que se consideran consumidores en situación de hipervulnerabilidad a las personas físicas que se encuentren con vulnerabilidad agravada, desfavorecidos o en desventaja en razón de su edad, género, estado físico o mental, o circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores.

Se trata de una fórmula amplia y no taxativa que permite dimensionar la hipervulnerabilidad *in concreto*, en clave relacional. Aclara el texto del artículo en su segundo párrafo que “la presunción de hipervulnerabilidad no será absoluta y deberá atendérsela en el caso concreto, bajo las circunstancias de persona, tiempo y lugar”.

En su artículo 2, la resolución menciona, a título enunciativo que podrán constituir causas de hipervulnerabilidad, entre otras:

- a) Ser niños, niñas o adolescentes;
- b) Ser personas mayores conforme a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores;
- c) Ser personas con discapacidad;
- d) La condición de persona migrante o turista;
- e) La pertenencia a comunidades indígenas, pueblos originarios o minorías étnicas;

- f) La ruralidad, con ubicación remota o precaria;
- g) Situaciones de vulnerabilidad socio-económica;
- h) Pertenecer a una familia monoparental, con hijas/os menores de edad o con discapacidad a cargo;
- i) Situación de salud;

Se señala que las situaciones a que se refiere este artículo se analizarán según el caso concreto y en perspectiva de integración entre políticas públicas.

En el marco de las negociaciones, se entendió que las cuestiones de género debían ser objeto de una resolución especial.

En su artículo 3 de la Resolución se dispone que los Estados Partes establecerán en su ámbito interno de manera gradual, según la realidad interna de cada uno, y en atención a las mejores prácticas internacionales:

- a) Acciones para favorecer procedimientos eficaces y expeditos para la adecuada resolución de los conflictos de los consumidores hipervulnerables;
- b) Medidas para la eliminación y mitigación de obstáculos en el acceso a la justicia de los consumidores hipervulnerables;
- c) Políticas de orientación, asesoramiento, asistencia y acompañamiento a los consumidores hipervulnerables en la interposición de reclamos en el marco de las relaciones de consumo;
- d) Ajustes razonables para el pleno ejercicio de derechos de los consumidores hipervulnerables en los procedimientos administrativos o judiciales;
- e) Acciones de educación, divulgación, información y protección diferenciada a los consumidores hipervulnerables;
- f) Fomento a la comunicación con lenguaje claro, coloquial, expresado en sentido llano, conciso, entendible y adecuado a las condiciones de los consumidores hipervulnerables;
- g) Accesibilidad en el canal de comunicación e información al consumidor;
- h) Promoción en los proveedores de bienes y servicios de buenas prácticas comerciales en materia de atención, trato y protección de derechos de los consumidores hipervulnerables;

- i) Protección contra publicidad y ofertas engañosas o abusivas a consumidores hipervulnerables;
- j) Protección de datos e intimidad de los consumidores hipervulnerables.

Se agrega asimismo que los Estados Partes articularán, según su organización interna, las políticas interinstitucionales necesarias.

Como se ha señalado, dicha norma ya fue internalizada por Argentina, siendo por tanto una norma de jerarquía supralegal. También lo ha hecho Paraguay³⁹ y se encuentra en ese proceso la República Oriental del Uruguay⁴⁰.

Esta norma marca la influencia que ha tenido la normativa argentina en la resolución del MERCOSUR. También en las recomendaciones del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC).⁴¹

Esto ha impactado en varios Estados Asociados del MERCOSUR y de Iberoamérica. Así:

- 1) Chile, que dictó una circular interpretativa ha incorporado la categoría que ya venía reclamando su doctrina⁴³
- 2) Colombia, que incorporó dicha categoría en su Cartilla Sobre Productos Defectuosos Dirigida a Emprendedores⁴⁴, en su Guía de lenguaje claro para

39 <https://normas.mercosur.int/public/normativas/4116> [Consultado 05-07-2024]

40 <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/proyecto-ley-mediante-se-incorpora-ordenamiento-juridico-nacional-resolucion-n> [Consultado 05-07-2024]

41 Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC). Consumidor Vulnerable. Lisboa. 2021. http://fiagc.org.mx/pdf/Inf_Final_GrupoTCV_sept_%202021.pdf [Consultado 26-05-2022]

42 Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC). Grupo de trabajo Actualidad y recomendaciones en materia de género y consumo. Buenos Aires, 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/actualidad_recomendaciones_materia_genero_consumo_fiagc.pdf [Consultado 26-05-2022]

43 https://www.sernac.cl/portal/604/articles-63521_recurso_1.pdf [Consultada 11-04-2022].

44 <https://www.sic.gov.co/content/cartilla-seguridad-de-producto-dirigida-emprendedores> [Consultado 05-07-2024]

productores, proveedores y operadores de comunicaciones, ⁴⁵lo ha aplicado a su jurisprudencia administrativa⁴⁶ y se encuentra desarrollando una guía de buenas prácticas respecto de hipervulnerabilidad y derecho de protección al consumidor;

- 3) Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú, quienes han desarrollado diferentes acciones y políticas públicas llevadas respecto de consumidores hipervulnerables.

VII. **La Disposición SSDCYLC 137/2024.**

El 30 de mayo del corriente año se publicó en el Boletín Oficial la Disposición N° 137/2024 de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial.

Dicha Disposición derogó la Resolución N° 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior y aprobó un “Procedimiento de actuación para el tratamiento de los casos de consumidores en situación vulnerable y de desventaja”.

No puede separarse dicha norma del clima de época en el que se despliega: la mayor regresión de los derechos de los consumidores desde el retorno de la democracia, que encuentra al DNU 70/2023, la derogación y modificación de normas cruciales para la defensa de los consumidores por parte del poder ejecutivo como la Resolución SCI 1033/2021 y el preocupante ajuste presupuestario y el despido de personal en la Autoridad Nacional de Defensa del Consumidor como algunos de sus ejemplos.

Al respecto, corresponde formular sobre dicha medida las siguientes reflexiones:

- 1) Lamentamos la Derogación de la Resolución N° 139/2020 de la Secretaría de Comercio, por el impacto que dicha norma ha tenido en las políticas

45 <https://www.sic.gov.co/content/gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-para-productores-proveedores-y-operadores-de-comunicaciones> [Consultado 22-04-2024]

46 LOMBANA, Santiago, “El consumidor hipervulnerable: su aplicación en Colombia.”20 noviembre 2023(Colombia); Tarazona Rodríguez Paula Alejandra, Internet vs. adultos mayores. la necesidad de regular la figura del consumidor hipervulnerable en Colombia, <https://agoramercatorum.uexternado.edu.co/internet-vs-adultos-mayores-la-necesidad-de-regular-la-figura-del-consumidor-hipervulnerable-en-colombia/> [Consultado 22-04-2024]

públicas nacionales y locales, en la jurisprudencia y sus incidencias a nivel iberoamericano;

- 2) Dicha derogación es por demás controvertida. Lo hace una norma jerárquicamente inferior, una disposición. Cabe recordar que la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, según su art. 41, es la Secretaría de Comercio Interior -actual Secretaría de Industria y Comercio -y es ella quien tiene la competencia de dictar sus normas implementación. Solo si hay delegación expresa puede un órgano inferior dictar un acto al respecto. La Resolución N° 227 de fecha 14 de marzo de 2023 de la ex Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, apuntada en los considerandos como fundamento de la competencia, requisito esencial de todo acto administrativo que delega en la entonces Subsecretaría de Acciones para la Defensa de las y los Consumidores el dictado de diversos actos administrativos no es precisa ni clara;
- 3) Entendemos que la utilización del término “consumidores en situación vulnerable y de desventaja” no resulta la más feliz en nuestro medio. Primeramente, porque se aparta de la tradición iberoamericana antes reseñada, de los estándares de la norma MERCOSUR jerárquicamente superior y va a contracorriente del arraigo que dicho término ya tiene en nuestra doctrina, jurisprudencia y políticas públicas y del desarrollo que la cuestión tiene en los países del hemisferio;
- 4) En segundo término, porque abre las puertas a contraponer la noción de consumidor “vulnerable”, a la de consumidor “medio”, término utilizado en el ámbito europeo por la Directiva comunitaria apuntada en los considerandos y que es caracterizado como normalmente informado, razonablemente atento y eficaz, diligente, con cierta experiencia y aptitud para interpretar la información que se le facilita sobre los productos y servicios las condiciones en las que éstos se comercializan, razonablemente observador y prudente y que percibe y conocer las marcas⁴⁷. Hemos señalado muchas veces que el

47 GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis, “La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año 8, N° 17, Enero-

concepto de consumidor medio parece ser una versión 2.0 del “buen padre de familia”, que desnaturaliza el concepto de consumidor, requiriendo la prueba de vulnerabilidades *in concreto* y que la presunción homogeneizadora del consumidor medio pretende invisibilizar las diferencias, particularidades y situaciones de muchas personas bajo una idea totalizante, propia del derecho decimonónico, perjudicando especialmente a las más vulnerables, desventajosas y desfavorecidas de la sociedad, obligándolos a demostrar esa situación en todos los casos y dejar muchas veces en el camino a otros, según el ojo del juzgador. Por el contrario, si entendemos a la vulnerabilidad como nota presente en todas las relaciones de consumo, de carácter sociológico y sistémico, establecemos un marco de protección integrador, que se acentúa en especial frente a los más desaventajados⁴⁸.

- 5) La norma actual es más restrictiva y regresiva, ya que limita el concepto de hipervulnerabilidad, al eliminar la mención de los colectivos que pueden constituir dicha condición. Invisibilizar colectivos que históricamente están desfavorecidos y que la propia norma MERCOSUR enumera no parece el camino más acertado;
- 6) También excluye a las personas jurídicas, que como se dijo antes pueden ser consumidores hipervulnerables. Piénsese por ejemplo en el caso real de un centro comunitario en un barrio popular que contrata un servicio de internet para sus actividades);
- 7) Los términos del denominado “Procedimiento de actuación” resultan razonables y se ajustan a la práctica que ya venía desplegando la política específica ya implementada por la norma derogada, sin innovaciones que merezcan destacarse en cuanto al procedimiento de facilitación específico;
- 8) Se elimina que en esta tutela de acompañamiento los procedimientos deban

Abril 2.004, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/909110.pdf> [Consultado 17-02-2.018]; HUALDE MANSO, Teresa, Del consumidor informado al consumidor real. El futuro del Derecho del Consumo europeo. Dykinson, Madrid, 2.016, p. 25 y ss.

48 Conf. BAROCELLI, Sergio Sebastián, Teoría General de las relaciones de consumo, Bs As, 2021, IJ Editores.

desarrollarse con lenguaje accesible y un deber reforzado de colaboración; cuestiones que son esenciales para los hipervulnerables;

- 9) Se suprime la necesidad de promover en los proveedores de bienes y servicios buenas prácticas comerciales en materia de atención, trato y protección de derechos de las y los consumidores hipervulnerables. Camino iniciado por la Resolución SCI 1040/2020 antes referido y que resulta fundamental para promover también desde el sector privado un abordaje adecuado de la problemática;

VIII. A modo de conclusión.

La sociedad de consumo, que estandariza las condiciones de comercialización, los bienes y servicios y las prácticas comerciales corre el riesgo de estandarizar también el perfil de los consumidores, invisibilizando la diversidad y las necesidades y diferencias de los sectores más vulnerables, desventajados o excluidos de la sociedad.

Es el Derecho del Consumidor, con su fuerza humanista y protectora de la dignidad quien debe tomar la problemática de los consumidores hipervulnerables en el eje de sus debates centrales y promover que las autoridades públicas adopten las medidas adecuadas para exteriorizar sus problemáticas, garantizar sus derechos, y defender sus intereses con justicia y equidad.⁴⁹

Es por eso que entendemos que:

- 1) La hipervulnerabilidad permite reforzar la protección de quienes ven acentuada la vulnerabilidad estructural de su condición de consumidores en razón de su edad, género, estado físico o mental, o circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores.
- 2) La hipervulnerabilidad es una categoría propia de la identidad iberoamericana de la protección jurídica de los consumidores.

49 VIEIRA, Luciane Klein-BAROCCELLI, Sergio Sebastián, “El reciente reconocimiento de la categoría del consumidor hipervulnerable en la Argentina y en el Mercosur”, Revista de Direito do Consumidor, vol. 127/2020, p. 45 - 73 | Jan - Fev / 2020DTR\2020\119.

- 3) Dicha categoría nació de la construcción de la doctrina al poner en “diálogo de fuentes” el derecho del consumidor con los instrumentos de derechos humanos que promueven los derechos de grupos históricamente desfavorecidos y encuentra actualmente reconocimiento normativo y en materia de políticas públicas a nivel internacional, nacional y local y ha impactado en la jurisprudencia y el Derecho del Consumidor iberoamericano.
- 4) El dictado de la Disposición SSDCYLC 137/2024 no implica la eliminación de dicha categoría, que rige en el derecho argentino en virtud de la Resolución 11/GMC/2021, por lo que puede ser aplicada administrativa y judicialmente, tanto a nivel federal como local.
- 5) Las previsiones de la Disposición SSDCYLC 137/2024 se orientan exclusivamente a la labor de la Administración Pública Nacional, en atención a su contenido y alcance, sin perjuicio de las observaciones que se hiciere a la referida medida administrativa.
- 6) Resulta necesario que el Congreso de la Nación refuerce la incorporación la categoría de consumidores hipervulnerables, como proponen los proyectos de Código de Defensa del Consumidor.
- 7) Resulta necesario que las legislaciones locales continúen incorporando sus normativas y políticas públicas la dimensión de la hipervulnerabilidad.

Hipervulnerabilidad no es mayores derechos. Tampoco es piedad. Es una perspectiva que busca que los proveedores, la Administración y la Justicia aborda equitativamente en virtud de las diferencias para un efectivo ejercicio de los derechos.

La hipervulnerabilidad nos interpela. Como ha sostenido la jurisprudencia brasileña, los consumidores hipervulnerables son aquellos que, exactamente por constituir una minoría y ser a menudo discriminados o ignorados, más sufren con la masificación del contrato y con la “pasteurización” de las diferencias que caracterizan y enriquecen la sociedad moderna. Ser diferente o ser minoría, por enfermedad o por cualquier otra razón, no significa ser menos consumidor, ni menos ciudadano, tampoco ser merecedor de derechos de segunda clase o de protección solamente retórica del legislador.

LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS DE PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

LOS PAISES INTEGRANTES DEL FORO IBEROAMERICANO DE AGENCIAS GUBERNAMENTALES DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y ESTADOS UNIDOS.

EL RELEVAMIENTO DIRECTO DE SUS PERSPECTIVAS

Por: María Jimena Mansilla⁵⁰

I.- INTRODUCCION.

Como ya se ha indicado en los informes precedentes, el proyecto DECYT titulado *“El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores” (DCT2205)*, aprobado por Resolución (CD) 284/22, ha tenido como finalidad ilustrar a través de un estudio exploratorio realizado desde el Instituto de Investigaciones “Ambrosio Gioja” de la Universidad de Buenos Aires, la implementación de acciones diferenciadas para este grupo de consumidores, en distintos ámbitos.

El equipo se propuso conocer, en el ámbito internacional, información en torno a esta temática de estudio a través de los sitios y redes oficiales, así como verificar la existencia de avances normativos y también indagar sobre gestiones públicas específicas en el tratamiento de los conflictos que vivencian los consumidores hipervulnerables. Teniendo en cuenta las dificultades que implica proveerse de tales insumos a nivel global, por las dimensiones de intentar una investigación a escala mundial, se decidió focalizar y concentrar el trabajo de campo en una organización de nuestra región.

⁵⁰ Abogada, Docente UBA Derecho, Investigadora en el Instituto Ambrosio L. Gioja.

En lo que a este capítulo respecta, los datos que serán materia de análisis se obtuvieron a partir de las respuestas remitidas de manera oficial por las autoridades estatales de defensa del consumidor de los países miembros del FIAGC (Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor) procurando, para ello, la remisión de cuestionarios. Asimismo, se incluyó en la investigación a los Estados Unidos de América, en su carácter de Estado Observador de dicha organización.

Los países consultados, que se detallan por orden alfabético, fueron 23: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

A lo largo de este informe se detallará la metodología de investigación, se volcarán los datos obtenidos a partir de las respuestas enviadas por los organismos correspondientes y, finalmente, tras la observación cuantitativa y cualitativa de esa información, se expondrán las conclusiones arribadas mediante el análisis de sus respectivas contestaciones.

II.- METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

A efectos de obtener datos de cada agencia gubernamental de protección al consumidor, se decidió el envío de cuestionarios dirigidos a los titulares de las respectivas dependencias, para que cada una de las oficinas brinde su respuesta de manera oficial. Seguidamente se detallará el modo en que dicha tarea fue planificada y ejecutada.

- Se realizó un cuestionario con preguntas cerradas y abiertas a través de la aplicación Google Form para facilitar la remisión de las respuestas de los organismos y el posterior procesamiento de datos. Las preguntas insertas en el formulario se adjuntan en el documento que se individualiza como Anexo.

- Se buscaron las direcciones de correo electrónico de las oficinas de esos 23 países.
- Se confeccionó un modelo de nota para ser remitida como archivo adjunto con la firma digitalizada del director del proyecto. En tanto no todos los países requeridos tienen al español como idioma oficial, la misma fue traducida al portugués y al inglés para su remisión a Brasil y Portugal -en el primer caso- y a Estados Unidos -en el segundo-.
- Se acordó un texto genérico para insertar en el cuerpo del mail explicando el motivo de la misiva. En éste se incluyó el link con el enlace del formulario y las instrucciones para ser respondido. También fue remitida, en los casos pertinentes, la traducción de este texto en portugués e inglés ofreciéndose, asimismo, colaboración en el caso del formulario en el supuesto de no ser comprendido.
- Se utilizó la misma casilla de correo electrónico específica creada para la remisión de los cuestionarios a las autoridades locales de aplicación de Argentina - proyectohipervulnerablesuba@gmail.com- cuyo único uso fue ser la vía de comunicación oficial del proyecto con las agencias de consumidor internacionales, centralizando así no sólo la salida de los mails sino también la recepción de las respuestas. Asimismo, se utilizó como imagen del correo electrónico, el logo de la Universidad de Buenos Aires a la que pertenece el Instituto de Investigación Ambrosio Gioja.

III.-ANALISIS CUANTITATIVO: LA INFORMACION OBTENIDA DE LAS RESPUESTAS OFICIALES BRINDADAS POR LAS AGENCIAS GUBERNAMENTALES DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

A continuación, se detallarán (de manera descriptiva y con gráficos) las respuestas brindadas por las autoridades gubernamentales de protección al consumidor de los países requeridos a cada una de las preguntas remitidas en el formulario antes referido.

Previo a volcar los datos obtenidos, corresponde subrayar que sólo 11 de los 23 países respondieron al requerimiento realizado, razón por la cual, cuando se exhiban las conclusiones, porcentajes y gráficos, se hará sobre la base de 11 respuestas emitidas.

Aquellos que no enviaron sus contestaciones son: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, España, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Puerto Rico y Venezuela. Es por ello que no sólo carecemos de datos para exponer en la presente investigación sobre tales casos, sino que, en el punto IV.- de este informe, dedicado a brindar las conclusiones sobre la información respondida de manera oficial por cada agencia nacional, tampoco podrá hacerse análisis cualitativo del estado de situación respecto a los consumidores hipervulnerables con relación a esos doce países.

Por el contrario, corresponde detallar los once países que remitieron su cuestionario y el nombre completo del organismo (dato requerido en el formulario):

- Chile – Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC),
- Colombia – Superintendencia de Industria y Comercio (SIC),
- Costa Rica – Ministerio de Economía, Industria y Comercio,
- Ecuador – Defensoría del Pueblo,
- El Salvador – Defensoría del Consumidor,
- Guatemala – Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO),
- Honduras – Secretaría de Desarrollo Económico,
- Nicaragua – Dirección General de Protección de los Derechos de las Personas Consumidoras y Usuarias (DIPRODEC),
- Perú – Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI),
- República Dominicana – Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, y
- Uruguay – Unidad Defensa del Consumidor (UDECO).

Adicionalmente, corresponde indicar algunos países no sólo completaron el formulario en cuestión, sino que además contestaron el correo electrónico remitido.

- **Chile:** Agradecieron el interés en conocer la experiencia del SERNAC en la materia y expresaron su intención de conocer los hallazgos del proyecto de investigación para revisar la experiencia regional en este tema.
- **Colombia:** Expresaron su complacencia en contestar el requerimiento. Fue el primer país en completar el formulario.

Con posterioridad remitieron otro mail indicando el lanzamiento de la *“Cartilla de la Superintendencia de Industria y Comercio sobre temas de Género y Consumo”*, mostrando su interés en contar con la participación de expertos en la materia, e invitando al Dr. Barocelli a que realice aportes desde la perspectiva del desarrollo que han tenido estas temáticas en Argentina, así como sus propios trabajos académicos, los que serían muy valiosos y de utilidad.

- **Honduras:** Manifestó el gusto de brindar la información pedida.
- **Perú:** Agradecieron la invitación para participar de esta investigación. Asimismo, indicaron haber compilado la información disponible sobre consumidores vulnerables en ese país aclarando que, como sustento de varias de las respuestas completadas del formulario, se incluyeron en ese documento enlaces web. Sobre este punto debe aclararse que, en atención a que muchas de las respuestas referían a documentación, se les solicitó en el mismo correo electrónico en que se adjuntaran la nota y el formulario, que tales documentos sean remitidos por esa vía dentro del mismo plazo. Es por ello que resulta pertinente indicar que este país envió como adjunto un archivo Word en el que enumeran acciones desarrolladas por el Indecopi para garantizar la igualdad y no discriminación por discapacidad en el consumo (acciones preventivas y de promoción de derechos, coordinación interinstitucional, productos y servicios del Indecopi accesibles a personas con discapacidad, y acciones a nivel resolutivo).

Pregunta 1.-: “¿La categoría de consumidores vulnerables/hipervulnerables está en la legislación local vigente o proyectada?”

-

Los 6 países que informaron que esta categoría se encuentra considerada en su legislación vigente o proyectada son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay.

Por el contrario, quienes indicaron que no tienen legislación ni han proyectado normativa que contemple la categoría de consumidores hipervulnerables son 5: Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Pregunta 2.-: “En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?”

A continuación, se transcriben las respuestas brindadas por cada una de las autoridades que adhirieron formalmente, a la que debe adicionarse Chile que, pese a responder negativamente la respuesta anterior, hizo una manifestación en este punto que corresponde reproducir:

- **Chile:** *“Si bien la legislación Chilena no contempla expresamente la categoría de consumidores vulnerables o hipervulnerables, el Servicio Nacional del Consumidor ha interpretado su aplicación mediante la Circular Interpretativa sobre noción de consumidor hipervulnerable, disponible en: https://www.sernac.cl/portal/618/articles-64930_archivo_01.pdf. Ello en concordancia con la preocupación del legislador chileno respecto de la*

situación de aquellos ciudadanos que se encuentran en desventaja para ejercer sus derechos y que se refleja en las siguientes normas: Ley N.º 20.609 que Establece medidas contra la discriminación; la Ley N.º 20.820 Crea el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y modifica normas legales que indica; la Ley N.º 19.828 Crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor; la Ley N.º 20.422 Establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad; entre otras. Asimismo, existen varios proyectos de ley en tramitación en nuestro Congreso Nacional relacionados con esta temática, tales como: Proyecto de ley que modifica la ley N.º 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (LPDC), con el objeto de establecer como circunstancia agravante de las sanciones, que el afectado sea un adulto mayor. Boletín N.º 14.899-07. Proyecto de ley que promueve el acompañamiento afirmativo a personas LGBTIQ+ y prohíbe los esfuerzos para cambiar la orientación sexoafectiva, la identidad o expresión de género. Boletín 15172-34. Modifica la ley N.º 19.496 para prohibir la diferenciación de precios u otros aspectos relevantes de los bienes y servicios ofrecidos al público, por razones de género de las personas consumidoras o usuarias. Boletín 15395-03. Modifica la ley N.º 19.496 para prohibir la aplicación de medidas de seguridad que afecten la dignidad de los consumidores, especialmente tratándose de personas mayores. Boletín 15396-03. La Circular del SERNAC también es parte de los compromisos asumidos por el Servicio luego de que se sometiera a un “Examen Voluntario entre Homólogos del Derecho y la Política de Protección del Consumidor” (Peer Review), llevado a cabo por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en la cual se realizaron recomendaciones en lo relativo a emprender una estrategia coordinada entre diversos organismos de la Administración del Estado para la protección de los consumidores, con especial atención en los consumidores vulnerables. En la Circular se establecen directrices generales respecto de la actuación del Servicio frente a casos en que puedan verse conculcados los derechos de estos

consumidores, enfatizando en la conducta que deberá desplegar cada proveedor cuando se relacione con consumidores hipervulnerables”.

- **Colombia:** *“Actualmente la Dirección de Protección al Consumidor se encuentra desarrollando una guía de buenas prácticas respecto de hipervulnerabilidad y derecho de protección al consumidor. A su vez, se encuentra en proceso de publicación una guía de lenguaje claro que incluye el concepto de consumidor hipervulnerable”.*
- **Costa Rica:** *“Decreto Ejecutivo 37899-MEIC Capítulo X sobre la Protección del Consumidor en el contexto del comercio electrónico”.*
- **Ecuador:** *“Constitución de la República. Capítulo tercero. Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. Sección primera Adultas y adultos mayores. Sección segunda Jóvenes. Sección tercera Movilidad Humana. Sección cuarta Mujeres embarazadas. Sección quinta Niñas, niños y adolescentes. Sección sexta Personas con discapacidad. Sección séptima Personas con enfermedades catastróficas. Sección octava Personas privadas de libertad. Sección novena Personas usuarias y consumidoras. Ley Orgánica de las personas con discapacidad Determinados artículos. Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores Varios artículos. Código de la Niñez y Adolescencia Determinados artículos. Ley Orgánica de Movilidad Humana Determinados artículos”.*
- **El Salvador:** *“Ley de Protección al Consumidor”.*
- **Perú:** *“La Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en el numeral 4 del artículo VI de su Título Preliminar, reconoce la existencia de consumidores vulnerables en el mercado y las relaciones de consumo, por lo que dispone su protección especial como política pública, debido a su propensión a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza”.*
- **Uruguay:** *“Se está elaborando un Proyecto de Ley que incorpora la Res GMC 11/21”.*

Pregunta 3.-: “¿Existen políticas, acciones, procedimientos específicos u otras iniciativas orientadas a consumidores hipervulnerables o algunos de sus colectivos (mujeres, niños, personas mayores, con discapacidad, etc.)?”.

Como surge del gráfico, 9 de los países que contestaron el requerimiento llevan adelante alguna acción, política o procedimiento específico para la atención diferenciada de los consumidores hipervulnerables o alguno de sus colectivos. Estos son: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana.

Las agencias que no llevan adelante acciones diferenciadas son dos: Nicaragua y Uruguay.

Pregunta 4.-: “En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, detallar si se trata de los siguientes (puede ser respuesta múltiple)”:

Se reitera que esta pregunta era de opción múltiple y que en el ítem “otro” podía completarse alguna otra acción que no estuviese prevista en las mencionadas.

Toda vez que por el tamaño del gráfico no pueden apreciarse en toda su extensión las opciones brindadas, corresponde detallarlas para su mejor comprensión. A saber, las opciones son: (i) atención prioritaria, (ii) identificación de reclamos, (iii) tratamiento diferenciado del reclamo, (iv) equipo especializado, (v) actividades de educación para el consumo, (vi) campañas de concientización, (vii) articulación con otros organismos, (viii) monitoreo de prácticas abusivas, (ix) guía de buenas prácticas, y (x) otro.

Se aclara que tanto Nicaragua como Uruguay no completaron opción alguna en esta pregunta.

La cantidad y el detalle de las políticas públicas llevadas adelante por cada una de las restantes 9 agencias gubernamentales es el siguiente:

- **Chile: 6** (atención prioritaria, identificación de reclamos, equipo especializado, actividades de educación para el consumo, articulación con otros organismos, monitoreo de prácticas abusivas).
- **Colombia: 4** (actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos, guía de buenas prácticas).
- **Costa Rica: 2** (actividades de educación para el consumo y campañas de concientización).
- **Ecuador: 6** (atención prioritaria, identificación de reclamos, equipo especializado, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, guía de buenas prácticas).
- **El Salvador: 2** (atención prioritaria y actividades de educación para el consumo).
- **Guatemala: 4** (actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos y monitoreo de prácticas abusivas).
- **Honduras: 2** (atención prioritaria y otro). Otro es: *“Verificar que se aplique los descuentos como se establece en la Legislación específica”*.
- **Perú: 9** (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos, monitoreo de prácticas abusivas, guía de buenas prácticas y otro). Otro es: *“Estudios sobre consumidores vulnerables”*.
- **República Dominicana: 3** (campañas de concientización, articulación con otros organismos, monitoreo de prácticas abusivas).

Pregunta 5.-: “Solo para Estados parte o asociados de MERCOSUR ¿El Estado ha internalizado (en el caso de Estados asociados, si ha implementado) la resolución 11/GMC/2021?”

El único país que respondió afirmativamente esta pregunta es Colombia.

Pregunta 6.-: “En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?”.

Colombia respondió *“En la proyección de lo que será de la guía de buenas prácticas para consumidor hipervulnerable y consumidor con enfoque de género”.*

Pregunta 7.-: “Comentarios y observaciones”.

Cinco oficinas completaron esta pregunta, enviando información o aclaraciones adicionales que consideraron debían remitir. A saber:

- **Chile:** *“Para efectos de complementar la respuesta N°7, me permito informar lo siguiente:*

ATENCIÓN PRIORITARIA: Existe una atención prioritaria en la presentación presencial de los reclamos respecto de un grupo de personas que pueden ser catalogados como consumidores vulnerables o hipervulnerables, con la intención de disminuir los tiempos de espera respecto de mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad en las oficinas de SERNAC. Asimismo, contamos con un protocolo de atención, que entre otras cosas, identifica mecanismos de comunicación, que facilite el trato y la recepción de las inquietudes de algunas personas que pueden integrar la categoría antes descrita. Junto con lo anterior, en todas las oficinas del SERNAC, de acuerdo al protocolo, debe existir información relativa a los diferentes productos del servicio, en diferentes formatos, orientados para personas con discapacidad o adultos mayores (información con tamaños de letras grandes, afiches en braille, etc.). Al respecto, destacamos que existe un proyecto de ley que pretende incorporar a la LPDC que "las personas adultas mayores, personas con discapacidad, embarazadas y personas acompañadas de lactantes tendrán derecho a que se les otorgue una atención preferente por parte de proveedores de bienes y servicios en los locales de atención al público. Asimismo, tendrán derecho a que se les

proporcione de mecanismos adecuados para ellos, en atención al cliente, tanto de forma presencial como remota, en todo el proceso de contratación o compraventa de bienes y servicios, incluida la etapa de posventa" (Boletín 12657-18, actualmente en segundo trámite constitucional, en la Comisión Especial del Adulto mayor del Senado).

IDENTIFICACIÓN DE RECLAMOS: SERNAC cuenta con la posibilidad de diferenciar aquellos reclamos interpuestos por extranjeros, así como la edad de quien lo ingresa. Asimismo, se considera una sección para indicar si en los hechos reclamados existió discriminación arbitraria, como por ejemplo "ser una persona de la tercera edad, inmigrante, tener una discapacidad, vivir lejos de las grandes ciudades, ser mujer, ser LGBTIQ+, no tener muchos recursos económicos, no tener muchos años de educación y/o otros" en la que el consumidor puede incorporar su experiencia al efecto. De este modo, respecto a los reclamos, se han realizado estudios o "radiografías" sobre aquellos realizados por consumidores vulnerables o hipervulnerables, como migrantes y adultos mayores. Radiografía del consumidor migrante <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-56811.html>. Radiografía

Reclamos Adultos Mayores 2019-2020 <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-59270.html> 2021-2022 <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-67483.html>

EQUIPO ESPECIALIZADO: SERNAC cuenta con una Coordinación de Género, Diversidad e Inclusión que depende jerárquicamente del Gabinete del Director Nacional, y cuyas responsabilidades son, entre otras, fortalecer una perspectiva de género, diversidad e inclusión tanto a nivel de práctica institucional como de productos y servicios que se generen por el Servicio para la ciudadanía, colaborando en disminuir brechas de desigualdad y en la eliminación de actos de discriminación, participar activamente en el diseño y/o desarrollo de nuevos productos y servicios institucionales, velando porque integren la perspectiva de género, diversidad e inclusión y gestionar vínculos institucionales con organizaciones relacionadas en materia de género, diversidad e inclusión.

ACTIVIDADES DE EDUCACIÓN PARA EL CONSUMO: Dentro de las líneas de trabajo del área de educación se encuentra el trabajo con y para Migrantes, elaborando material educativo, charlas y talleres enfocados en ellos, más información disponible en <https://www.sernac.cl/portal/607/w3-propertyvalue-22035.html> Entre los años 2014 a 2018 se desarrolló el Programa de Educación Financiera, mediante el cual se entregaron contenidos de educación financiera a estudiantes, jóvenes y personas mayores. <https://www.sernac.cl/portal/607/w3-propertyname-778.html>

Asimismo, entre los años 2019 y 2021 se desarrolló el Programa de Desarrollo de Habilidades y Conocimientos en Alfabetización Financiera en Escolares, focalizando su trabajo e impacto en establecimientos educacionales prioritarios a lo largo de todo Chile, con un modelo de intervención sistemático y progresivo dirigido al conjunto de la comunidad escolar: estudiantes, docentes y apoderados. <https://www.sernac.cl/portal/607/w3-propertyname-614.html>

ARTICULACIÓN CON OTROS ORGANISMOS: El SERNAC, trabaja de manera coordinada y articulada con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA); Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS); Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) entre otros. Del mismo modo, SERNAC desarrolla distintas acciones de coordinación con los organismos de la Sociedad Civil a través de Consejos Consultivos tanto nacionales como regionales, en los cuales participan Asociaciones de Consumidores (AdC) y Asociaciones Gremiales, además de organizaciones territoriales y miembros de la academia, para el fortalecimiento de la protección de los consumidores, a través de los cuales se busca que la sociedad civil aporte conocimientos y opiniones para la implementación de las políticas públicas de protección de los derechos del consumidor, así como presentar y discutir analizar temas de alto impacto en materias de consumo y proponer iniciativas para impulsar la participación ciudadana y el diálogo entre los distintos actores en materia de consumo. En el mismo sentido, SERNAC ha financiado, a través del fondo

conkursable para las Asociaciones de Consumidores, entre otras, las siguientes iniciativas, que dicen relación con consumidores hipervulnerables: Primer llamado 2023: ARCAM Biobío continúa apoyando a los consumidores adultos mayores. Asociación Regional de Consumidores Adultos Mayores del Biobío; Los pro y contras de las Cajas de Compensación para los adultos mayores. Asociación de Consumidores de Chile ASOCOCHI; Adultos mayores conocen y entender su consumo de agua potable. Asociación de Consumidores de Chile ASOCOCHI; Primer llamado 2022: Programa educativo sobre contratos de adhesión en consumo para personas en situación de discapacidad visual y auditiva en las ciudades de Concepción y Valdivia. Asociación de consumidores, Formadores de organizaciones juveniles de consumidores y consumidoras, FOJUCC A.C.; Talleres para adultos mayores: Las compras por internet, el nuevo desafío. Asociación de Consumidores de Chile ASOCOCHI;

MONITOREO DE PRÁCTICAS ABUSIVAS: Al respecto se han desarrollado los siguientes estudios, adicionales a las labores de fiscalización que constantemente realiza el Servicio y que tienen como uno de sus focos principales, de conformidad al plan anual de fiscalización, aquellas prácticas que más afectan a personas que pertenecen a grupos hipervulnerables de la población. Estudio sobre Gestión Menstrual Población Hipervulnerable (personas privadas de libertad, en situación de calle y quienes viven en campamentos) Disponible en https://www.sernac.cl/portal/619/articles-71585_archivo_01.pdf) marzo 2023. Estudio prospectivo sobre el impuesto Rosa. <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-56136.html> Estudio sobre impuesto rosa: Análisis de precios y marco legal normativo: <https://www.sernac.cl/portal/619/w3-article-63667.html> Estudio sobre impuesto rosa Infantil: Análisis de precios y comportamiento del mercado. Disponible en https://www.sernac.cl/portal/619/articles-67683_archivo_01.pdf) agosto 2022.

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS: La circular interpretativa a la que se ha hecho referencia, contiene una conceptualización a través de criterios

específicos sobre la base de la casuística, además de señalar el marco normativo que sustenta esta especial caracterización y la necesidad de su especial protección, así como también el tratamiento agravado de la eventual vulneración a sus derechos. Se establecen Directrices Generales sobre actuación del Servicio, a través de sus funcionarios, frente a casos en que se pudieron ver afectados los derechos de consumidores hipervulnerables, y se disponen deberes específicos que los proveedores deberán observar frente a consumidores hipervulnerables, desde distintas perspectivas de la actividad comercial. Es decir, el estándar con que el SERNAC evaluará la conducta para activar los respectivos mecanismos de protección dispuestos en la ley”.

- **Colombia:** *“Actualmente la Delegatura y Dirección de Protección al Consumidor se encuentran diseñando guías y modelos educativos que permitan la inclusión de conceptos como los requeridos en este formulario, para lo cual pondrá en conocimiento los mismos para comentarios de autoridades e instituciones internacionales”.*
- **Guatemala:** *“La Ley de Protección al Consumidor y Usuario, establecida en el Decreto 06-2003 del Congreso de la República de Guatemala establece en su artículo No. 4 El cumplimiento de los derechos básicos de los consumidores y usuarios, en los cuales se contemplan los siguientes: a) La protección a su vida, salud y seguridad en la adquisición, consumo y uso de bienes y servicios. b) La libertad de elección del bien o servicio. c) La libertad de contratación. d) La información veraz, suficiente, clara y oportuna sobre los bienes y servicios, indicando además si son nuevos, usados o reconstruidos, así como también sobre sus precios, características, calidades, contenido y riesgos que eventualmente pudieran presentar. e) La reparación, indemnización, devolución de dinero o cambio del bien por incumplimiento de lo convenido en la transacción y las disposiciones de ésta y otras leyes o por vicios ocultos que sean responsabilidad del proveedor. f) La reposición del producto o, en su defecto, a optar por la bonificación de su valor en la compra de otro o por la devolución del precio que se haya pagado*

en exceso, cuando la calidad o cantidad sea inferior a la indicada. g) La sostenibilidad de precios con el que se oferte, promocióne, publicite o marque el producto en el establecimiento comercial respectivo. h) La devolución al proveedor de aquellos bienes que éste le haya enviado sin su requerimiento previo. En este caso, el consumidor o usuario no está obligado a asumir responsabilidad ni a efectuar pago alguno, salvo si se comprueba que el consumidor o usuario ha aceptado expresamente el envío o entrega del bien o lo ha utilizado o consumido. i) Recibir educación sobre el consumo y uso adecuado de bienes o servicios que le permita conocer y ejercitar sus derechos y obligaciones. j) Utilizar el libro de quejas o el medio legalmente autorizado por la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor, para dejar registro de su disconformidad con respecto a un bien adquirido o un servicio contratado”.

- **Perú:** “Como parte de la protección que el Estado Peruano brinda a los consumidores vulnerables, se ha previsto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor la obligación de los proveedores de garantizar una atención preferente de este tipo de consumidores, así como de facilitarles los medios para denunciar el incumplimiento de este deber. También se ha establecido que los proveedores deben adecuar su infraestructura e implementar medidas que garanticen su acceso y seguridad (Art. 43 del Código). Del mismo modo, el Indecopi, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, participa de manera articulada en instancias públicas para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, y desarrolla actividades de promoción y fomento para el respeto de sus derechos. (Se adjunta documento). Finalmente, aun cuando el ordenamiento jurídico peruano no reconoce expresamente a la población LGTBI como un grupo de consumidores vulnerables, el Indecopi ha realizado diversos estudios en los cuales se ha determinado su condición de vulnerabilidad, así como las obligaciones de las entidades y proveedores de respetar sus derechos como consumidores. Véase:

*Perfil del consumidor vulnerable y su experiencia en el consumo final.docx
(indecopi.gob.pe)*

Guía de buenas prácticas contra la discriminación por identidad de género y orientación sexual en el consumo y la publicidad - Informes y publicaciones - Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Plataforma del Estado Peruano (www.gob.pe)

Guía para promover la igualdad entre hombres y mujeres en la publicidad comercial y en las relaciones de consumo - Informes y publicaciones - Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Plataforma del Estado Peruano (www.gob.pe)

Además, adjuntamos "ACCIONES DESARROLLADAS POR EL INDECOPI PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR DISCAPACIDAD EN EL CONSUMO", documento elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor del Indecopi (Perú)".

- **Uruguay:** *"No sé ha internalizado aún la Res GMC 11/21, pero se está elaborando proyecto de Ley para su pronta incorporación al ordenamiento jurídico nacional".*

IV.- ANALISIS CUALITATIVO DE LOS DATOS OBTENIDOS.

En primer lugar, como se señaló en el capítulo anterior, 12 países no remitieron respuesta oficial alguna al requerimiento enviado mediante el correo del proyecto y su formulario. Estos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, España, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Puerto Rico y Venezuela, y se desconocen las razones por las cuales no brindaron la información solicitada.

Desafortunadamente en investigaciones como la presente, de tipo exploratorio, la participación de los agentes involucrados es un insumo sustancial ya que al resultar novedosa la temática de los consumidores hipervulnerables, hay muy pocos datos públicos al respecto. Esta circunstancia limitará el análisis integral que pueda hacerse sobre el estado de situación en la región iberoamericana. Vale aclarar que

en atención a que las fechas en las que se requirió esta información fueron los meses de julio y agosto del año 2023, y resultando que para muchos de estos países esa época coincide con el receso estival, se decidió la remisión del requerimiento en dos oportunidades, adicionándose al plazo original, otro mes más.

Resulta que la falta de respuesta es un dato en sí mismo a ser analizado y, en este punto, debe destacarse la llamativa falta de respuesta de la República Argentina que ha sido pionera en la materia al abordar intensamente políticas públicas para este colectivo de consumidores desde la pandemia.

Efectuada esa aclaración, corresponde iniciar el análisis de los datos colectados en los formularios, subrayando que cada vez que nos referimos a cantidad de respuestas o porcentajes, el total hace referencia a las 11 contestaciones recibidas.

En primer término, es importante destacar que -aún bajo las distintas terminologías en que cada país ha denominado a este colectivo de consumidores cuya vulnerabilidad se encuentra acentuada-, más de la mitad de las agencias gubernamentales que participaron de la investigación manifestaron contar con normativa en sus ordenamientos o, al menos, haberla proyectado (54,55%).

Refiriéndonos, ahora, a la segunda respuesta, esto es, que indiquen cuál es el instrumento mediante el que se encuentran vigentes o proyectados como categoría jurídica, debe decirse que cada país lo ha realizado mediante diferentes herramientas. La importancia de esta pregunta radica en facilitar la individualización y así permitir una mejor identificación y fácil acceso a los actos administrativos en cuestión.

Si bien alguna oficina ha brindado la información de manera genérica, el resto ha cumplido esta tarea en detalle, como es el caso de Uruguay que planea incorporar a su ordenamiento jurídico positivo interno la resolución sobre hipervulnerabilidad dictada en el ámbito del Mercosur, o Perú que reseña las políticas públicas de protección especial que prevé su Código en la materia sobre determinados grupos *“por sus condiciones especiales”*, como es el caso de gestantes, niñas, niños,

adultos mayores, personas con discapacidad, aquellos que viven en la ruralidad o en la pobreza extrema.

Incluso, corresponde mencionar que Chile -que respondió negativamente sobre el marco normativo y, por ende, no estaba pautado que ésta cuestión sea respondida-, expresó que existe una circular interpretativa al respecto. Siendo que la pregunta no hacía referencia exclusiva a ordenamientos positivos, sino a todo tipo de norma -incluyendo las herramientas de *soft law*-, deberían haber contestado de manera positiva el ítem anterior. Incluso se observa, a partir de los datos brindados en esta respuesta y que ameritan su destaque, que los funcionarios del organismo hubieran puesto este tema con cierta relevancia en su agenda puesto que luce pormenorizado el trabajo que la autoridad de aplicación nacional (SERNAC) hace respecto de consumidores hipervulnerables. Incluso revelan que en su país hay otras normas que, pese a no versar exclusivamente sobre la temática de relaciones de consumo, ponen el foco en los ciudadanos que se encuentran en desventaja en el ejercicio de sus derechos (adultos mayores, personas con discapacidad, género y personas del colectivo LGBTIQ+, entre otras).

Colombia también ha abordado este tema con instrumentos de *soft law*, ya que refiere encontrarse trabajando en guías de buenas prácticas sobre relaciones de consumo y otra de lenguaje claro. Ambas pretenden incluir el concepto de consumidor hipervulnerable. Costa Rica hace referencia a un decreto del poder ejecutivo sobre protección de los consumidores electrónicos, en coincidencia con una parte de la doctrina que refiere que tienen una debilidad acentuada aquellos consumidores que operan en los entornos digitales. Por último, Ecuador ha indicado varios capítulos de su Constitución Nacional que legislan en especial derechos de determinados grupos cuya protección luce prioritaria (adultos mayores, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, entre otros).

Finalizado este punto, pese a enfatizar que la referencia a hipervulnerabilidad o consumidores con vulnerabilidad agravada, reviste el carácter de categoría jurídica novedosa en la región, podemos observar en el grado de detalle de las

explicaciones dadas por los países mencionados que esta temática exhibe un gran interés y relevancia por parte de esos Estados a nivel de iniciativas normativas.

Como contrapartida, los países que informaron no contar con normativa vigente ni proyectada sobre consumidores hipervulnerables son cinco -aunque corresponde remitirse a lo dicho precedentemente sobre Chile-. Puede interpretarse que, en estas jurisdicciones, el abordaje normativo de este tema no resulta prioritario.

Ahora bien, más allá del marco normativo, la investigación propició consultar sobre las acciones concretas que llevan adelante en su labor cotidiana las agencias gubernamentales de consumidor, esto es, si han desarrollado políticas públicas o procedimientos específicos orientados a la atención y tratamiento diferenciado de los consumidores hipervulnerables. Sobre este punto interesa subrayar que el número se ha incrementado, ya que son nueve los países que respondieron afirmativamente.

Como precedentemente se explicó, el cuestionario acotó a nueve acciones concretas -a fin de facilitar el procesamiento de los datos recabados- aunque habilitó la opción “otro” para que la autoridad que gestionara alguna política que no estuviera previamente indicada, pudiera explicarla.

Los países que más acciones específicas en torno a los consumidores hipervulnerables desarrollan es Perú -9-, seguidos de Chile y Ecuador -6 cada uno-.

El 81,81% de los países que respondieron el cuestionario han manifestado llevar adelante acciones específicas para este colectivo de consumidores. Si se hace la comparativa con la información colectada anteriormente referida al 54,55% que contestó tener normativa vigente o proyectada en la temática, este incremento nos permite pensar que el cumplimiento de aspectos de corte más formal -como la sanción o proyección de marcos normativos- no es *conditio sine qua non* para la concreción y abordaje de protecciones diferenciadas en los ámbitos institucionales de las oficinas de aplicación. La implementación de acciones específicas es un paso

diferente que deben realizar quienes lleven adelante políticas públicas que puede realizarse en paralelo, o no, de la elaboración de normatividades.

Como luce en el cuadro de la cuarta pregunta, el orden en la reiteración de las iniciativas abordadas por las autoridades de aplicación es el siguiente: actividades de educación para el consumo -7-, campañas de concientización -6-, atención prioritaria y articulación con otros organismos -5, cada una-, monitoreo de prácticas abusivas -4-, identificación de reclamos y guía de buenas prácticas -3-, equipo especializado -2-, otro -2, pero cada una de esas respuestas es diferente-, y tratamiento diferenciado del reclamo -1-.

Observamos que las dos políticas más reiteradas refieren al abordaje educativo de esta temática, ya sea mediante programas educativos o por medio de la visibilización a través de campañas. Es habitual que acciones como las indicadas se encuentren amparadas en las constituciones de los países o en sus regímenes legales especiales y, por ende, son actividades cuya implementación es de larga data por parte de las agencias gubernamentales. Parece, por ello, razonable que resulten las que se repiten con mayor frecuencia.

También se observa cierta lógica en cuanto a la reiteración de la atención prioritaria -cuyo despliegue dependerá de una reorganización administrativa del personal de cada oficina para avocarse a estos casos en particular- o de la articulación con otros organismos -vinculado a la eficiencia en la gestión diaria de la autoridad local-. Más allá que la hipervulnerabilidad es un abordaje novedoso, por las razones expuestas luce previsible la gran cantidad de respuestas afirmativas en ese sentido.

Por último, corresponde hacer mención a las respuestas específicas completadas en el ítem “otro”. Los dos países que manifestaron otras políticas fueron Perú y Honduras.

El primero refirió “*Estudios sobre consumidores vulnerables*”. Si bien no brindaron mayores detalles, puede interpretarse que esa opción adicional refiera a registraciones a nivel estadístico diferenciadas para este grupo de consumidores.

Con relación a Honduras, indicó *“Verificar que se aplique los descuentos como se establece en la Legislación específica”*, pudiendo inferir una coincidencia en cuanto a que los sectores de la población que suelen resultar beneficiados con descuentos, son grupos vulnerables, y que ello amerita un mayor control por parte del Estado.

Para finalizar este capítulo, debe hacerse una mención también a la última pregunta del formulario. Es usual en interrogatorios para investigaciones como la presente, que el cuestionario tenga un campo para que los interesados hagan aportes adicionales cuando consideren que algún aspecto que resulte de su interés remarcar, no ha sido incluido en las preguntas formuladas. En ese sentido, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Uruguay lo completaron. A efectos de no reiterar dichas respuestas, corresponde remitirse al acápite anterior donde se han transcripto.

LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO COMO CONDICIÓN DE HIPERVULNERABILIDAD EN LAS RELACIONES DE CONSUMO

Por Paula Rodríguez⁵¹ y Malena Cabañas⁵²

I.- Introducción

Las relaciones de consumo se ven atravesadas por múltiples problemáticas, que muchas veces son desconocidas como tales para consumidores y consumidoras. Es por eso, que resulta trascendente desde los distintos operadores jurídicos echar luz sobre conceptos y situaciones que parecen aislados pero que al vislumbrar que se encuentran atravesadas por una relación de consumo, encontramos el nexo necesario para poder analizarlas con perspectiva de derecho del consumidor.

Ahora bien, si a estas relaciones jurídicas analizadas de conformidad con los principios protectorios del Derecho del Consumidor, le adicionamos la perspectiva de género, tenemos una doble ponderación que redundará en beneficio de las y los consumidores, en particular aquellas que se encuentran en una particular condición de vulnerabilidad, como son las y los consumidores hipervulnerables.

En ese sentido, en el presente trabajo abordaremos las políticas públicas llevadas adelante por las autoridades de aplicación de la Ley N° 24.240 (nacional y local) en materia de consumidores y consumidoras hipervulnerables, a partir de la sanción de la Ley N° 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (en adelante Ley IVE).

51 Abogada, Docente UBA Derecho, Miembro activo del Instituto Ambrosio L. Gioja.

52 Alumna de grado de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA); miembro inscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; integrante de diferentes proyectos de investigación.

II.- Metodología de trabajo

A los efectos de la presente investigación, decidimos hacer un recorte geográfico y analizar puntualmente el tratamiento de los reclamos efectuados ante la Autoridad Nacional de Aplicación y la Autoridad de Aplicación de la Provincia de Buenos Aires, ya que son las jurisdicciones que nuclean el 50% de la densidad poblacional de nuestro país.

Asimismo, como la Autoridad Nacional cuenta con vinculación con el resto de las autoridades provinciales conforme así lo establece la Resolución N° 274/21 de la Secretaría de Comercio Interior, que creó la Ventanilla Única de Federal de Reclamos que tiene por objeto, entre otros, recibir los reclamos interpuestos por las y los consumidores de todo el país, articular con las Autoridades locales, relevar la efectiva recepción y el tratamiento de los reclamos por parte de dichas Autoridades, registrar a los fines estadísticos los reclamos interpuestos y procesar información precisa sobre las diversas problemáticas sectoriales y generales y sobre los incumplimientos sistemáticos o reiterados por parte de los proveedores, es que decidimos focalizarnos en los reclamos de todo el país recibidos a través de esta Ventanilla.

El objeto será, por tanto, visibilizar cuáles son las circunstancias que vulneran o imposibilitan la efectividad de los derechos de las personas gestantes en el marco de la ley IVE, y en contraposición, cuáles son las que facilitan el efectivo acceso y cumplimiento de aquellos, además de poder determinar cuál es el verdadero alcance que tienen en el acceso a la información cierta y clara, y a las vías de reclamo existentes.

En ese sentido, también relevamos los sitios oficiales de las Direcciones Provinciales de Defensa del Consumidor del resto de las jurisdicciones, con el objeto de analizar si surge información específica de esta problemática y canales de atención para este tipo de reclamos.

III.- Principales derechos de las personas gestantes

La Ley IVE tiene como principal función regular el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (en adelante IVE) y a la atención postaborto de las mujeres y de personas con otras identidades de género con capacidad de gestar, a fin de contribuir a la reducción de la morbilidad y mortalidad prevenible.

A los efectos de cumplir esta función la norma contempla el derecho de las personas gestantes a decidir la interrupción del embarazo, a acceder a la atención de la interrupción del embarazo en los servicios del sistema de salud, ya sea público o privado, a recibir atención postaborto y por último, a prevenir los embarazos no intencionales mediante el acceso a información, educación sexual integral y a métodos anticonceptivos eficaces.

En ese sentido, se establece el derecho que tienen las mujeres y personas gestantes a decidir y acceder a la IVE hasta la semana 14, inclusive, del proceso gestacional y fuera de dicho plazo solo si el embarazo fuere resultado de una violación, con el requerimiento y la declaración jurada pertinente de la persona gestante (la cual no se requerirá en los casos de personas menores de 13 años de edad), o bien en los casos en que estuviere en peligro la vida o la salud integral de la persona gestante.

Por otra parte, con el objeto de garantizar la práctica se contemplan los derechos en la atención de la salud, estableciendo que una vez que el efector de salud es notificado de la decisión de realizar la práctica interruptiva, tiene un plazo máximo de diez (10) días corridos desde su requerimiento para dar cumplimiento al mismo, para lo cual el personal de salud deberá garantizar el *trato digno*, respetando las convicciones personales y morales; el respeto por la *intimidad y la dignidad humana*, así como el debido resguardo de la *confidencialidad* y el secreto médico durante todo el proceso de atención y también con posterioridad; la *autonomía de la voluntad*, respetando las decisiones en el ejercicio de los derechos reproductivos, las alternativas de tratamiento y la futura salud sexual y reproductiva, evitando los juicios de valor personales, religiosos o axiológicos por parte del personal de salud; el *acceso a la información* actualizada, comprensible, veraz y brindada en lenguaje

y con formatos accesibles; y una *debida atención médica* siguiendo los estándares de calidad, accesibilidad, competencia técnica, rango de opciones disponibles e información científica actualizada.

IV.- Tratamiento de los reclamos por incumplimientos a la Ley IVE

En el marco de la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, que determina que el derecho de las y los ciudadanos “...*comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma...*(y que) *se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por esta ley.*”, solicitamos a la Autoridad Nacional de Aplicación de la Ley N° 24.240 y a la Autoridad de Aplicación de la Provincia de Buenos Aires información sobre cómo se llevan a cabo los reclamos que se producen por incumplimientos u obstaculización a la Ley IVE, y que se reciben a través del formulario de denuncias⁵³ que ambos organismos tienen publicados en sus sitios Web.

Es dable destacar, que en el acceso a este formulario se explica de manera breve y coloquial los derechos determinados en la ley, y se indica que ante su incumplimiento está disponible esta vía, en el ámbito del derecho del consumidor, para poder realizar el pertinente reclamo.

Las solicitudes de acceso a la información pública efectuadas tuvieron como objeto obtener información cierta y clara acerca de la cantidad de reclamos recibidos desde la sanción de la norma, cuál es el tratamiento que se brinda, las

⁵³ <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/hacer-un-reclamo/practicas-de-salud/ive>, consultado el 03/04/24.

consecuencias que conlleva el incumplimiento de la Ley IVE por parte de las empresas de medicina prepaga y otras cuestiones que hacen al análisis y el conocimiento de estos reclamos.

A continuación, analizamos las respuestas brindadas por ambos organismos.

a. Autoridad Nacional de Aplicación de la Ley N° 24.240

Realizamos una serie de preguntas a la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo dependiente de la Subsecretaría de Acción para la Defensa de las y los Consumidores de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, acerca de los reclamos recibidos por incumplimientos a la Ley IVE y las respuestas fueron brindadas a través de la nota NO-2023-98349403-APN-SSGAIYDP#MEC, a saber:

Cantidad de reclamos por año:

Respuesta:

2021: 314

2022: 372

2023 (Ene-Jun): 196

De los datos estadísticos aportados se desprende que en el segundo año aumentaron los reclamos en relación al año 2021, y a mediados del 2023, si lo analizamos proporcionalmente, también hubo un aumento de los mismos.

Esto podría deberse al mayor conocimiento por parte de las personas gestantes de la posibilidad reclamar el incumplimiento ante Defensa del Consumidor, respecto de lo que sucedía apenas se sancionó la Ley IVE.

Principal motivo del incumplimiento:

Respuesta:

2021

Tipo de problema	Cantidad	%
Negaron la práctica	174	55%
Consulta	74	24%
No le cubren al 100%	42	13 %
No informa	24	8%
Total	314	100%

2022

Tipo de problema	Cantidad	%
Negaron la práctica	212	57%
Consulta	84	23%
No informa	52	14%
No le cubren al 100%	24	6%
Total	372	100%

2023

Tipo de problema	Cantidad	%
Negaron la práctica	143	73%
No le cubren al 100%	29	15%
Consulta	14	7%
No informa	10	5%
Total	196	100%

De los datos aportaron surge que, en los 3 años analizados, el principal motivo del reclamo fue la negación de la práctica. Asimismo, se visualiza que en los años 2021 y 2022 el segundo motivo de reclamo fue consultar sobre el debido cumplimiento de la Ley IVE, mientras que en el año 2023 el segundo motivo de reclamo pasó a ser el referido al cumplimiento parcial de la práctica, ya que no se cubrió al 100% el costo de la misma tal como lo contempla la norma.

Reclamos discriminados por año y lugar de residencia del/la consumidora.

Respuesta:

2021

Provincia	Cantidad	%
Buenos aires	174	55,41%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	36	11,46%
Salta	22	7,01%
Córdoba	18	5,73%
Mendoza	17	5,41%
Santa fe	11	3,50%
Santiago del estero	5	1,59%
San juan	5	1,59%
Río negro	5	1,59%
Santa cruz	4	1,27%
Neuquén	3	0,96%
La pampa	2	0,64%

Jujuy	2	0,64%
Tierra del Fuego	2	0,64%
Chubut	2	0,64%
Entre ríos	2	0,64%
Tucumán	1	0,32%
Catamarca	1	0,32%
La rioja	1	0,32%
Corrientes	1	0,32%
Total	314	100%

2022

Provincia	Cantidad	%
Buenos Aires	187	50,23%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	50	13,44%
Santa Fe	19	5,11%
Córdoba	18	4,84%
Mendoza	18	4,84%
Tucuman	12	3,23%
Salta	11	2,96%
San Juan	9	2,42%
Rio Negro	8	2,15%
Corrientes	6	1,61%
Formosa	5	1,34%
Chubut	4	1,08%
Jujuy	4	1,08%
Misiones	4	1,08%
Neuquén	4	1,08%
Tierra del Fuego	3	0,81%
Santiago del Estero	2	0,54%
Entre Ríos	2	0,54%
La Pampa	2	0,54%

La Rioja	1	0,27%
Santa Cruz	1	0,27%
Chaco	1	0,27%
San Luis	1	0,27%
Total	372	100%

2023

Provincia	Cantidad	%
Buenos Aires	93	47,47%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	16	8,16%
San Juan	14	7,14%
Mendoza	12	6,12%
Córdoba	11	5,61%
Santa Fe	10	5,10%
Rio Negro	8	4,08%
La Rioja	6	3,06%
Tucumán	5	2,55%
Salta	4	2,04%
Neuquén	4	2,04%
Misiones	2	1,02%
Chubut	2	1,02%
Santa Cruz	2	1,02%
Entre Ríos	1	0,51%
Corrientes	1	0,51%
Jujuy	1	0,51%
Santiago del Estero	1	0,51%
Rosario	1	0,51%
La Pampa	1	0,51%
Chaco	1	0,51%

Total	196	100%

Con relación al lugar de residencia del/la consumidora se observa que la mayoría de los reclamos provienen de población que vive en la provincia de Buenos Aires. Además, también podemos observar que va disminuyendo la cantidad de reclamos año tras año en esa jurisdicción.

Ahora bien, el segundo lugar con mayor cantidad de reclamos es la ciudad Autónoma de Buenos Aires, representando de este modo, la CABA y la provincia de Buenos Aires más del 50% (llegando al 67% en 2021, 64% en 2022 y 55% de enero a junio de 2023) del total de reclamos recibidos. Este dato nos aporta que sigue siendo la región metropolitana y centro del país quienes más utilizan el canal de denuncias de defensa del consumidor nacional, además de ser la región que concentra mayor densidad demográfica, a diferencia de las regiones del resto del país.

Otro dato interesante es el que se observa respecto de la provincia de Salta, si bien en el año 2021 la provincia ocupó el tercer lugar en cantidad de denuncias ingresadas, seguida por las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe, en los años siguientes la provincia de Salta disminuyó la cantidad de reclamos recibidos, mientras que se mantuvieron entre las 6 más reclamadas las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe.

También podemos destacar que, en el año 2022, en todas las provincias a lo largo del país hubo al menos un reclamo, es decir que utilizaron esta vía para poder hacer efectivos sus derechos.

Reclamos discriminados por año y edad del/la consumidora

Con relación a esta solicitud de información se respondió que el formulario de

ingreso de la denuncia de incumplimiento no solicita este dato, motivo por el cual no hemos podido recibir y, por tanto, analizar esa información.

Cantidad de reclamos que fueron resueltos favorablemente en instancia de hipervulnerables

En virtud de que los reclamos por incumplimientos a la Ley IVE son tratados por el Programa de Consumidores Hipervulnerables de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo, conforme lo establecido por la Resolución N° 139/20 de la Secretaría de Comercio Interior, se solicitó se informe los reclamos resueltos en dicha instancia.

Respuesta:

2021: 109

2022: 33

A este respecto, es dable recordar que el Programa de Consumidores Hipervulnerables instaurado a través de la Resolución N° 139/20 antes referida, se constituye en una herramienta de política pública destinada a la protección de los derechos de consumidores hipervulnerables, es decir, aquellos *“a los que a su vulnerabilidad estructural se le suma otra, vinculada a su edad, condición psicofísica, de género, socioeconómica o cultural o a otras circunstancias*

*permanentes o transitorias*⁵⁴”.

A través de esta tutela de acompañamiento, las y los consumidores hipervulnerables son asistidos por un abogado/a especializado en la materia, quien representa a la Autoridad Nacional de Aplicación de la Ley N° 24.240 y da tratamiento oficioso al reclamo iniciado. En ese sentido, si el reclamo no se resuelve favorablemente en esta instancia, las y los consumidores tienen la posibilidad de acceder a la instancia administrativa mediante el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (en adelante COPREC) y celebrar una audiencia de conciliación.

Ahora bien, con relación a los datos brindados, surge que del total de reclamos ingresados por incumplimientos a la Ley IVE se resolvieron favorablemente en el Programa de Consumidores Hipervulnerables, es decir, sin necesidad de iniciar la instancia ante el COPREC, en el año 2021 el 35%, en el año 2022 el 9% y en el año 2023 (hasta junio) el 21%.

Asimismo, el organismo aclaró *...los reclamos que se han derivado a la instancia de conciliación (COPREC), se dieron en los casos que las afectadas pedían un reintegro de la medicación que por sus medios tuvieron que adquirir y la Obra Social o Prepaga no quería devolver esas sumas de dinero o solo en un porcentaje, que en varios casos ofrecían el 40% del total abonado. En los períodos consultados sobre esta situación se derivaron los siguientes reclamos: año 2021: 3; año 2022: 2 y hasta julio del corriente 4 casos. Al Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC), no se han generado derivaciones de reclamos.*

Multas administrativas aplicadas por incumplimientos en reclamos relacionados a la Interrupción voluntaria del embarazo. ¿Cuáles fueron? ¿A qué proveedores se sancionó? Adjunte los antecedentes de las sanciones

54 Barocelli, Sergio Sebastián, “Consumidores hipervulnerables. Hacia la acentuación del principio protectorio”, LL 2018-B, 783.

administrativas con los principales argumentos de la sanción.

Respuesta:

Reso - 63	21/4/2022	ASOCIACION MUTUAL SANCOR SALUD	\$4.000.000
DI-2022-305-APN-SSADYC#MEC	24/11/2022	MUTUAL FEDERADA 25 DE JUNIO SPR	\$5.000.000
DI-2022-309-APN-SSADYC#MEC	5/12/2022	ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS DIRECTOS EMPRESARIOS (OSDE)	\$5.000.000

“Las mismas están publicadas en:
<https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/multas>. Los

fundamentos de el dictado de estas multas se dieron en incumplimiento principalmente del artículo 19 de la Ley 24.240, excepto la Disposición contra Sancor Salud que también se basó en el incumplimiento a los artículos 4 y 8 bis de la Ley de Defensa del Consumidor. Como los expedientes iniciados sobre violación a la interrupción voluntaria del embarazo son reservados, conforme la ley 27.610 y su “Protocolo”⁵⁵ para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción voluntaria y legal del embarazo”, no es posible adjuntar antecedentes de porque se aplicaron estas sanciones...,ya que los hechos que surgen de los expedientes iniciados por interrupción voluntaria del embarazo son confidenciales y no son susceptibles de público conocimiento.

Educación para el consumo

Finalmente, se consultó si desde la Escuela Argentina de Educación en Consumo

⁵⁵ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/350362/res1535.pdf> consultado el 19/04/24.

se realizan campañas de difusión y concientización en materia de derecho a la interrupción voluntaria del embarazo garantizada por la Ley N°27.610, o bien sobre la posibilidad de iniciar un reclamo cuando se detecta un incumplimiento.

En relación a esta pregunta, el organismo respondió que *...las capacitaciones que se han realizado desde la Escuela Argentina de Educación en Consumo son las siguientes: "Fundamentos del Derecho de las y los Consumidores", "Consumo y Equidad: derribando mitos y estereotipos", "Bases para la Protección de las y los Consumidores Sobreendeudados", "¿Qué nos dice el Etiquetado Frontal de Alimentos?", "El sobreendeudamiento en las relaciones de consumo", "El consumo desde una mirada social y cultural" y "El consumo en entornos digitales y Consumo sustentable".*

En ese sentido, corresponde resaltar que la Resolución N° 273/21 de la Secretaría de Comercio Interior que tiene como fundamento normativo el artículo 42 de la Constitución Nacional pero también el 60 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, en cuanto incumbe al Estado impulsar la educación para el consumo, creó la Escuela Argentina de Educación en Consumo, con el objeto de promover, desarrollar y facilitar la educación para el consumo a través del dictado de cursos de capacitación presenciales y a distancia, entre otras funciones.

Asimismo, la Ley IVE contempla que se realicen campañas de difusión y concientización acerca de los derechos al acceder a la práctica, las formas y modalidades bajo las cuales debe realizarse, el acompañamiento médico y psicológico tanto previo, como posterior, entre otros.

Preguntas que no fueron respondidas.

Por otra parte, solicitamos información sobre articulación de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo con otros organismos y

motivos por los cuales no se han publicado datos estadísticos de los reclamos por incumplimiento a la Ley IVE en los años 2022 y 2023, sin recibir respuesta alguna.

También consultamos si existe alguna normativa adicional a la Ley N° 27.610 y 24.240 que se utilice en la resolución de estos reclamos, como por ej. manual de procedimiento, protocolo de actuación, normativa específica, etc., y tampoco recibimos respuesta.

El organismo fundamentó la negativa en el artículo 3° de la Ley de Acceso a la Información Pública, que establece, *ARTÍCULO 3° — Definiciones. A los fines de la presente ley se entiende por: a) Información pública: todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien; b) Documento: todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.*

b. Autoridad de la provincia de Buenos Aires de Aplicación de la Ley N° 24.240

La Autoridad provincial respondió el pedido de Acceso a la Información Pública, a través de la nota NO-2023-35680036-GDEBA-DPDDCYUMPCEITGP, a saber:

1) ¿Cuál es el canal de ingreso de los reclamos por incumplimientos a la Ley N° 27.610?

Los reclamos por incumplimientos a la Ley Nacional N° 27.610, se reciben en

mediante el canal provisto al efecto en la página web de esta Dirección Provincial <https://www.gba.gob.ar/defensaconsumidores> mediante un botón verde que deriva al formulario establecido por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo [https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensa del consumidor/hacer-un-reclamo/prácticas-de salud/ive](https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensa_del_consumidor/hacer-un-reclamo/prácticas-de_salud/ive) y en caso que la persona gestante reclamante posea domicilio en la provincia de Buenos Aires, se deriva el reclamo a este organismo para su tratamiento. Asimismo, a través de consulta vía correo electrónico al Organismo. Una vez recibido el reclamo, se pone en acción el Protocolo de Actuación, diagramado y coordinado en conjunto con los organismos involucrados.

La primera observación que podemos efectuar respecto de esta respuesta es que, si bien la Dirección Provincial cuenta con un canal de ingreso de reclamos propio para recibir los reclamos de las y los bonaerenses, cuando se tratan de cuestiones relativas al incumplimiento de la Ley IVE, la propia página remite al formulario de la Autoridad Nacional de Aplicación, el cual ya analizamos en el acápite anterior.

Esto refuerza la articulación de ambos organismos y da cumplimiento a los objetivos de la Ventanilla Única Federal de reclamos.

2) ¿Qué tratamiento se les da a los mismos en esta instancia?

Conforme al Protocolo de Actuación, una vez que la Dirección Provincial recibe el formulario de reclamo, el primer contacto/comunicación con la persona denunciante se realiza de forma inmediata; por mensaje de texto mediante mensajería instantánea (WhatsApp) y en caso de que no figure número de teléfono móvil, se realiza por correo electrónico, y allí se formaliza la presentación de la persona que envía el mensaje, mencionando la pertenencia al organismo, aclarando el motivo de la comunicación (reclamo ingresado a través del formulario digital de reclamos para la Interrupción Voluntaria del Embarazo), y siempre haciendo saber

a la persona gestante reclamante el carácter de confidencialidad de la conversación...

Con relación a este apartado encontramos la primera diferencia con la Autoridad de Aplicación quien, siendo consultada sobre el procedimiento o protocolo de actuación para la atención de estos casos, no dio respuesta.

Asimismo, dar cuenta en ese primer contacto con la persona reclamante de que la comunicación es de carácter confidencial da cumplimiento a lo establecido en el artículo 5° de la Ley IVE.

...Los pasos siguientes dependerán si se encuentra involucrado un prestador privado o si la persona reclamante no cuenta con cobertura de salud, como obra social o empresa de medicina prepaga.

En caso de que se trate de un prestador privado, se procede a realizar la intimación correspondiente a fin de que garantice el acceso a la práctica IVE (por ejemplo: autorización de la práctica AMEU, otorgamiento de un turno, indique clínica cerca del domicilio, cumplimiento de los plazos legales, entre otros). Si la solicitud es la restauración de derechos conculcados en el proceso de acceso a la práctica (por ejemplo: solicitud de reintegro, solicitud de reparación económica -devolución de cuotas de prepaga-, solicitud de reparación simbólica -pedido de disculpas, realización de algún cambio en la institución para la mejora de la atención en la práctica IVE-, se realiza la intimación al respecto.

Cuando la denuncia involucra al personal médico se da traslado al prestador privado o al Ministerio de Salud provincial, en caso de que corresponda.

En caso que la reclamante no cuente con obra social o empresa de medicina prepaga, esta Dirección Provincial deriva al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, quien a través de su Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, realiza las diligencias para el otorgamiento de la prestación de la práctica IVE o ILE,

de corresponder.

Con relación a este apartado destacamos que existen 2 situaciones a discriminar, en primer lugar, si se trata de una denuncia contra algún proveedor del sistema de salud privada u obra social y, en segundo lugar, si se trata de un reclamo que involucra al sistema de salud pública.

Aquí la autoridad provincial, en el primer supuesto, realiza las intimaciones pertinentes contra el proveedor de que se trata para lograr una resolución favorable. Ahora bien, en el segundo supuesto, y tratándose de una denunciante que no cuenta con obra social o empresa de medicina prepaga, el organismo articula con el Ministerio de Salud provincial para que la persona gestante pueda acceder a una práctica segura.

3) Imputaciones o multas administrativas aplicadas por incumplimientos en reclamos relacionados a la Interrupción voluntaria del embarazo. ¿Cuáles fueron? ¿A qué proveedores se imputó/sancionó?

La primera de ellas realizada en el año 2021, se llevó adelante la imputación a una empresa de medicina prepaga -Hospital Universitario Austral- por no garantizar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, particularmente por los siguientes artículos de la Ley Nacional N° 24.240: por el artículo 4° de derecho a la información clara, precisa y veraz puesto que al solicitar la práctica IVE a la reclamante no le fueron informados con qué profesional se podía atender ni tampoco fue derivada a ninguna otra clínica cuando se le comunicó que la EMP no contaba con profesional que realizara la práctica IVE. Asimismo, por el artículo 8° bis de trato digno por recibir destrato de parte del personal de salud y administrativo, así como expresiones e intentos de cambiar la voluntad de la reclamante en relación a la práctica y por el artículo 19 por no brindar el servicio en las condiciones y modalidades en las que fueron convenidas, ya que no cumplió con el acceso a la

práctica IVE y la reclamante accedió en el sistema público de salud.

Es interesante resaltar algunos aspectos de esta primera imputación. La Ley IVE prevé algunos derechos en el artículo 5° que se encuentran también contemplados en la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, como ser, el derecho a un trato digno que está contemplado en el artículo 8 bis y también en el inciso a) del artículo 5° y el derecho a la información contemplado en el artículo 4° y también en el inciso e) del artículo 5°.

Por otra parte, si bien la Ley IVE contempla la posibilidad de que el profesional interviniente pueda ejercer su derecho a la objeción de conciencia, también establece de que esa decisión debe mantenerla en todos los ámbitos, público, privado o de la seguridad social en los que ejerza su profesión, derivar inmediatamente y de buena fe a la paciente para que sea atendida por otro profesional y cumplir con el resto de sus deberes profesionales y obligaciones jurídicas.

También contempla la imposibilidad del ejercicio de la objeción de conciencia en los supuestos en que la vida o salud de la persona gestante esté en peligro y requiera atención inmediata e impostergable, incluso para la atención sanitaria postaborto, conforme así lo establece el artículo 10.

Ahora bien, con relación a los establecimientos de salud que *“...no cuenten con profesionales para realizar la interrupción del embarazo a causa del ejercicio del derecho de objeción de conciencia... deberán prever y disponer la derivación a un efector que realice efectivamente la prestación y que sea de similares características al que la persona solicitante de la prestación consultó.... Las gestiones y costos asociados a la derivación y el traslado de la paciente quedarán a cargo del efector que realice la derivación”*. (conf. art. 11)

Es decir que, si bien el ejercicio de la objeción de conciencia no puede ser institucional, puede suceder que no exista ningún profesional para cumplir con la práctica y es por ello que, el efector de salud debe garantizar la práctica a través de

la derivación inmediata y oportuna de la persona gestante, quedando a cargo de aquella los costos y eventuales gastos del traslado.

Luego, se realizó una conciliación - por pedido de la EMP - la que culminó en un acuerdo en el cual le bonificaron 12 cuotas del plan de salud a la reclamante.

Finalmente, y con el objeto de evitar la eventual aplicación de una sanción administrativa, la empresa arribó a un acuerdo en el cual se comprometió a bonificar el servicio por un año.

La otra imputación realizada fue en febrero del corriente año contra otra empresa de medicina prepaga –OMINT S.A. de Servicios -. La persona gestante ingresó el reclamo, a través de los formularios establecidos al efecto para reclamos por obstaculización y/o negación de la práctica por parte de la Empresa de medicina prepaga mencionada. La reclamante había solicitado la autorización de la práctica, y por parte de la referida empresa sólo obtuvo dilaciones, falta de información adecuada y falta de trato digno. Dicha situación ocasionó que la persona concurra a un hospital público de la provincia de Buenos Aires donde pudo acceder a la práctica. Posteriormente, inicia el reclamo. Desde la Dirección Provincial se realizó el traslado a la empresa OMINT, que no contestó y posteriormente se fijó audiencia de conciliación. En el transcurso de la etapa conciliatoria se realizaron dos audiencias sin alcanzar un acuerdo que satisfaga los intereses de la reclamante. Ante el estado del expediente, se continuó con el análisis del mismo y se resolvió imputar a la empresa por: obstaculización de la práctica, dilación del trámite, la falta de información clara y precisa, derivando ello en un incumplimiento del deber de información, del trato digno y equitativo que deben recibir las y los consumidores de parte de los proveedores, incumplimiento en las condiciones y modalidades de prestación del servicio por el cual fue contratado, en este caso el de medicina prepaga, es decir por los artículos 4º, 8º bis y 19 de la Ley Nacional N° 24.240.

Luego de su descargo, y por solicitud de la imputada se realiza una audiencia de conciliación, en al cual se arribó a un acuerdo por el cual la empresa otorgó cobertura psicológica como compensación económica, presentó protocolos de actuación en caso de solicitud de práctica IVE/ILE y asumió el compromiso de incorporar a su página web información sobre cómo acceder a la práctica para sus afiliados (Botón IVE).

En este supuesto, también se imputó a la empresa de medicina prepaga por incumplimiento a los artículos 4º, 8 bis y 19 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor y nuevamente en este caso, la empresa arribó a un acuerdo con la persona gestante y como novedad se comprometió a incorporar en la página Web el Botón IVE.

Lo que podemos resaltar del análisis de estas dos imputaciones, es que evidentemente produjo un efecto persuasivo ya que, en ambos casos frente a la eventual aplicación de una sanción administrativa por incumplimientos a la Ley de Defensa del Consumidor, los proveedores arribaron a un acuerdo en la etapa conciliatoria.

Al momento, la Dirección Provincial de Defensa de los Derechos de las y los Consumidores y Usuarios no ha dispuesto sanción de multa a empresas de medicina prepaga u obras sociales por incumplimiento de la Ley Nacional N° 27.610.

Efectivamente, el efecto persuasivo que mencionamos anteriormente se ve corroborado cuando la autoridad provincial responde que no se ha aplicado sanción administrativa alguna por incumplimientos, ya que el conflicto no escala, sino que se resuelve en las etapas previas.

Es importante destacar que en el presente año, en el mes de marzo de 2023, se

ha arribado a un acuerdo con un nosocomio de la ciudad de La Plata - Hospital Sudamericano-. El reclamo fue por falta de trato digno por parte del personal y luego de varias audiencias de conciliación el nosocomio se comprometió a realizar capacitaciones al personal sobre la ley, investigar las responsabilidades del personal sobre los hechos denunciados, incorporar a su página web información sobre cómo acceder a la práctica IVE/ILE en dicho sanatorio, y colocar cartelera con información en el establecimiento.

Así también, en este punto, este organismo considera importante resaltar dos (2) acuerdos conciliatorios a los que ha arribado el año 2022. Uno, con una obra social, en el cual la reclamante intentó atenderse en una clínica donde la obra social manifestaba tener convenio, sin embargo, en la clínica le decían que allí no había convenio. Debido a que pasaban los días decidió consultar en un Hospital Público y allí atenderse. Luego interpuso el reclamo en Defensa de las y los Consumidores, donde se arribó a un acuerdo con la obra social la que le reconoció una bonificación de tres (3) cuotas del plan a la reclamante.

El otro acuerdo, se realizó con una empresa de medicina prepaga, la que no garantizó el derecho al acceso a la práctica IVE cuando fue solicitado por la reclamante, a la que se le expresó que allí no se hacían dichas prácticas, ocasionando que la reclamante tuviera que acceder a la práctica IVE a través del sistema público de salud de la Provincia de Buenos Aires. Se gestionó a través de la Dirección Provincial y el reclamo, donde se ofreció y fue aceptado por la reclamante una suma de dinero compensatoria, por no garantizar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo.

Si bien, esta parte de la respuesta excede lo consultado en la solicitud de acceso a la información pública enviada, resulta pertinente a los efectos de visibilizar la importancia de un rol activo por parte de la autoridad de aplicación y de las instancias conciliatorias para hacer valer y defender los derechos de las personas gestantes en tanto consumidoras hipervulnerables.

Finalmente, cabe destacar que en todos los casos que se mencionan las personas gestantes pudieron acceder a la Interrupción Voluntaria del Embarazo a través del sistema de salud pública provincial, y no por a través del efector de salud efectivamente contratado, lo cual no es un dato menor ya que se constituye en una segunda alternativa donde la misma es garantizada.

Sin perjuicio de ello, por más de que es indiscutible que las empresas de medicina prepaga y las obras sociales tienen la obligación de prestar sus servicios para realizar dicha práctica, resulta de vital importancia que las personas gestantes conozcan de la existencia de vías de reclamación adecuadas en el ámbito de defensa del consumidor para poder garantizar la efectividad de este derecho en el sector privado y de la seguridad social.

c. Otras Autoridades locales de Aplicación de la Ley N° 24.240

Si bien no se efectuó un Pedido de Acceso a la Información Pública del resto de las jurisdicciones del país, se relevaron las páginas oficiales de las provincias, en particular las de las direcciones provinciales de Defensa del Consumidor -que utilizamos y analizamos como método para poder determinar el real y efectivo acceso a la a justicia e información de las y los consumidores- y se extrajo la siguiente información con relación a la Ley IVE:

Jujuy:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia (http://www.produccion.jujuy.gob.ar/?page_id=470) no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Sin embargo, la jurisdicción brinda una Línea de Salud Sexual Reproductiva y No Reproductiva (388 – 4567132) que depende de la Dirección Provincial de Maternidad e Infancia que cuenta con un equipo especializado para el

asesoramiento personalizado de acuerdo a la solicitud, coordinando con el área de salud involucrada en la respuesta específica.

Se trata de un espacio de consulta telefónica disponible todos los días de la semana para la atención de cuestiones relativas a acceso a métodos anticonceptivos, anticoncepción de emergencia, estudios ginecológicos, asistencia post parto o post aborto, IVE/ILE, derechos de usuarias y usuarios, derechos sexuales y reproductivos, diversidad y cáncer de cuello de útero y de mama⁵⁶.

Salta:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://consumidorsalta.gob.ar/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE. Asimismo, es dable observar que en el formulario de denuncia se puede informar si se hizo un reclamo en Defensa del Consumidor de Nación.

Por último, se destaca que del sitio oficial del gobierno de la provincia surge que cuenta con líneas telefónicas para asesoramiento sobre interrupción voluntaria y legal del embarazo⁵⁷.

Tucumán:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://defensadelconsumidortucuman.gob.ar/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Asimismo, la página del Ministerio de Salud Pública hace referencia al Programa de Salud Sexual y Reproductiva y ese programa no menciona los derechos de las

⁵⁶ <https://salud.jujuy.gob.ar/2023/01/20/atencion-de-lunes-a-lunes-en-la-linea-de-salud-sexual-reproductiva-y-no-reproductiva/> consultado el 17/04/24.

⁵⁷ <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/salta-cuenta-con-lineas-telefonicas-para-asesoramiento-sobre-la-interrupcion-voluntaria-y-legal-del-embarazo-85205> consultado el 17/04/24.

personas gestantes conforme se establecen en la Ley IVE⁵⁸.

Santa Fe:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/244672/\(subtema\)/112066](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/244672/(subtema)/112066) no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE, sin embargo informa sobre las vías de reclamación por incumplimientos y la versión online remite a un link con el formulario de denuncias de la Ventanilla Única Federal de Reclamos.

Asimismo, cuando se consulta en el sitio web de la provincia, en la sección “Salud / Promoción y cuidados de la Salud / Salud Sexual Integral, Géneros y Diversidad /” se informan los principales derechos de las personas gestantes, la diferencia entre Interrupción Voluntaria y la Legal del Embarazo, como así también se encuentran publicados diversos documentos y normativas atinentes a la materia⁵⁹.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

En la página de Defensa del Consumidor de la ciudad <https://buenosaires.gob.ar/gobierno/atencion-ciudadana/defensa-al-consumidor> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Sin embargo, si en el buscador de la página de la ciudad de Buenos Aires, se ingresa la palabra IVE, remite a “Salud Sexual y Reproductiva”⁶⁰ que además de tener información sobre métodos anticonceptivos, normativa relacionada, consejerías en salud sexual, brindan teléfonos y mail de contacto para consultas.

58 <https://msptucuman.gov.ar/programas-nacionales/departamento-de-enfermedades-no-transmisibles/programa-de-salud-sexual-y-reproductiva/> consultado el 17/04/24.

59 <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/139666> consultado el 22/04/24.

60 <https://buenosaires.gob.ar/salud-sexual-y-reproductiva/interrupcion-legal-del-embarazo-ile-interrupcion-voluntaria-del> consultado el 22/04/24.

También la página contiene el link de la Ventanilla Única Federal de Reclamos IVE para poder realizar el reclamo ante la empresa de medicina prepaga de que se trate.

Córdoba:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia (<https://defensadelconsumidor.cba.gov.ar/home#DENUNCIAS>) no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Asimismo, en la página del Ministerio de Salud de la provincia existe una breve referencia sobre la diferencia entre la Interrupción Voluntaria y la Legal del Embarazo, y solo aporta un mail y un teléfono para consultas⁶¹.

Entre Ríos:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia (<https://portal.entrerios.gov.ar/desarrolloeconomico/defensaconsumidor/inicio>) no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Sin perjuicio de ello, cuando se ingresa en el buscador “defensa del consumidor”, la página de la provincia remite al formulario de la Ventanilla Única Federal de reclamos, pero no al formulario específico para realizar reclamos por incumplimientos a la Ley IVE.⁶²

La Pampa:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia

⁶¹ <https://ministeriodesalud.cba.gov.ar/prevencion-y-cuidados/salud-sexual/interrupcion-del-embarazo/> consultado el 22/04/24

⁶² <https://portal.entrerios.gov.ar/pf/buscador/tramite?490> consultado el 22/04/24.

<https://defensaconsumidor.lapampa.gob.ar/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

De todas formas, a través de la página del Ministerio de Salud de la provincia se informa de la existencia de la Ley IVE y se brindan datos de contacto para consultar al respecto⁶³, aunque no hace mención a cuáles son los mecanismos de reclamación para el supuesto de incumplimientos.

Neuquén:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://proteccionalconsumidor.neuquen.gob.ar/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

De todas formas, en la página el Ministerio de Salud de la Provincia, refiere a la Ley IVE, a través de una noticia que informa sobre su promulgación⁶⁴. En esta nota, se mencionan los principales derechos que la norma prevé y cuáles son los supuestos para llevar adelante la práctica, aunque no hace mención a cuáles son los mecanismos de reclamación para el supuesto de incumplimientos.

San Juan:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://tramite.sanjuan.gov.ar/index.php/tramite/d/62/reclamo-o-denuncia-en-defensa-al-consumidor> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Igualmente, en la página de la provincia se encuentra publicada una nota⁶⁵ con la referente del programa provincial de Salud Sexual y Reproductiva, mediante la

63 <https://salud.lapampa.gob.ar/mds/prensa/salud-sexual-la-importancia-de-la-prevencion-y-el-disfrute-saludable> consultado el 22/04/24.

64 <https://www.saludneuquen.gob.ar/acceso-a-la-interrupcion-voluntaria-del-embarazo-ive-en-la-provincia/> consultado el 22/04/2024

65 <https://sisanjuan.gob.ar/salud-publica/2021-02-17/32316-ley-n-27-610-estandares-legales-para-ive> consultado el 22/04/2024.

cual se dan a conocer los principales derechos de las personas gestantes a partir de la sanción de la Ley IVE, además de las condiciones y plazos para efectuar la práctica, aunque no hace mención a cuáles son los mecanismos de reclamación para el supuesto de incumplimientos.

San Luis:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia http://ministeriodegobiernojusticiayculto.sanluis.gov.ar/index.php/direccion-provincial-de-comercio-y-defensa-del-consumidor/?doing_wp_cron=1713385393.4967229366302490234375 no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Corrientes:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://ciudaddecorrientes.gov.ar/servicios/defensa-del-consumidor/defensa-del-consumidor> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Misiones:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://defensaconsumidor.misiones.gob.ar/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Santiago del Estero:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia

<https://sde.gob.ar/tag/direccion-general-de-comercio/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Sin perjuicio de ello, en el sitio del Ministerio de Salud de la provincia, se explica de manera exhaustiva el contenido de la Ley IVE y se remite al formulario de la Ventanilla Única Federal de Reclamos IVE para poder realizar el reclamo pertinente ante incumplimientos a la Ley⁶⁶.

Catamarca:

En el caso de esta provincia, no hemos encontrado página oficial de la Dirección de Defensa del Consumidor, y conforme surge del sitio [Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar) <https://www.argentina.gob.ar/produccion/consumidor/oficinas-provinciales/catamarca> solo existen teléfonos y domicilios de contacto de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor.

Chubut:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia (<https://www.google.com/url?q=https://trabajo.chubut.gov.ar/defensa-del-consumidor/&sa=D&source=docs&ust=1713819687976141&usg=AOvVaw2uiwilS6Xzd1JNHoBNwcZ3>) no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

De todas formas, dentro de la página oficial de la provincia, se encuentra publicada una noticia que da cuenta de la participación del Gobierno en el 2° aniversario de la Ley IVE⁶⁷ y de la misma se desprende información relativa a los

⁶⁶ <https://msaludsgo.gov.ar/web/acceso-a-la-interrupcion-del-embarazo-ive-ile/#:~:text=el%20consentimiento%20informado,-,%C2%BFC%C3%B3mo%20se%20solicita%20la%20IVE%20en%20Santiago%20del%20Ester%3F,de%209%20a%2018%20hs> consultado el 22/04/24.

⁶⁷ <https://www.chubut.gov.ar/chubut-participo-de-encuentro-nacional-por-el-2-aniversario-de-la-ley-de-acceso-la-interrupcion-voluntaria-del-embarazo> consultado el 22/04/24.

derechos de las personas gestantes contemplados en la Ley y unos links para realizar el reclamo por incumplimientos a la norma, que al momento de ser consultados se encontraban “en mantenimiento”.

La Rioja:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://larioja.gob.ar/defensa-al-consumidor/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE..

De manera subsidiaria, en la página oficial del Gobierno de La Rioja, hay una sección con toda la información relativa a la IVE⁶⁸, pero no hace mención a las vías de reclamación por incumplimientos.

Santa Cruz:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://minpro.santacruz.gob.ar/denunciar/>, no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Sin perjuicio de ello, en la página oficial del Gobierno de Santa Cruz, en la sección de noticias del Ministerio de Salud y Ambiente de esta, se informa acerca de la actualización del Protocolo IVE/ILE⁶⁹ y la atención post-aborto⁷⁰, pero tampoco hacen referencia a las vías de reclamación frente a incumplimientos.

68 <https://larioja.gob.ar/salud/iveile/> consultado el 22/04/2024.

69 <https://noticias.santacruz.gob.ar/gestion/salud-y-ambiente/item/27897-santa-cruz-firmo-actualizacion-del-protocolo-de-atencion-para-ive-ile-y-de-acceso-libre-a-anticonceptivos-de-emergencia> consultado el 22/04/2024.

70 <https://noticias.santacruz.gob.ar/gestion/salud-y-ambiente/item/27869-salud-garantiza-y-refuerza-el-acceso-a-la-interrupcion-del-embarazo-y-la-atencion-posaborto-en-toda-la-provincia> consultado el 22/04/2024.

Tierra del Fuego:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://www.tierradelfuego.gob.ar/defensa-del-consumidor/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Sin perjuicio de ello, en la página oficial de la provincia, se informan las vías de acceso para solicitar la interrupción legal o voluntaria del embarazo⁷¹, pero sin mencionar las vías de reclamación existentes para los supuestos de incumplimiento.

Mendoza:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://www.mendoza.gov.ar/servicios/gobierno/denuncia-de-defensa-del-consumidor/> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Sin perjuicio de ello, para efectuar un reclamo online ofrece el link de la Ventanilla Única Federal de Reclamos, pero no al formulario específico para realizar reclamos por incumplimientos a la Ley IVE.

Por otra parte, la página autoriza a realizar reclamos presenciales a consumidores hipervulnerables pero no incluye en esa categoría a personas gestantes que no han podido acceder a la IVE por incumplimientos de los efectores de salud.

Río Negro:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia [Defensa del consumidor https://defensadelconsumidor.rionegro.gov.ar/](https://defensadelconsumidor.rionegro.gov.ar/) no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

⁷¹ <https://www.tierradelfuego.gob.ar/blog/2021/02/12/salud-informa-la-via-de-acceso-para-solicitar-la-interrupcion-legal-o-voluntaria-del-embarazo/> consultado el 22/04/2024.

Sin perjuicio de ello, en la página oficial de la provincia, se publica una noticia sobre el abordaje de la Ley IVE⁷², mediante la cual se brinda información sobre la Ley y cuenta con un mapa interactivo donde se despliegan los centros médicos de atención con datos de contacto pero sin mencionar las vías de reclamación existentes para los supuestos de incumplimiento.

Chaco:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <http://www.defensadelconsumidor.chaco.gov.ar/tramites> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Formosa:

En la página de Defensa del Consumidor de la provincia <https://www.formosa.gob.ar/defensaconsumidor/institucional> no surge referencia a tratamiento de reclamos IVE.

Conclusión

Del relevamiento efectuado surge que tan solo 2 jurisdicciones (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santiago del Estero) cuentan con el formulario de Ventanilla Única Federal de Reclamos IVE publicado en sus páginas web (además de provincia de Buenos Aires).

Las provincias de Entre Ríos y Mendoza tienen publicado el formulario de Ventanilla Única Federal de Reclamos publicado en sus páginas de defensa del

⁷² <https://rionegro.gov.ar/?contID=72435> consultado el 22/04/2024.

consumidor.

En ese sentido, tenemos 5 jurisdicciones (CABA, Santiago del Estero, Entre Ríos, Mendoza y Provincia de Buenos Aires) que evidentemente articulan su trabajo con la Autoridad Nacional de Aplicación, dando cumplimiento a los objetivos de la Ventanilla Única Federal de Reclamos.

El resto de las jurisdicciones no tienen información sobre la Ley IVE, ni tampoco sobre la posibilidad de efectuar reclamos por incumplimientos en el ámbito de derecho del consumidor, aunque algunas de ellas tienen información en páginas del gobierno relativas a salud sexual y reproductiva y muy pocas tienen vías de contacto para poder realizar consultas y reclamos.

V.- Reflexiones finales

Producto de la investigación, podemos concluir que contar con un marco regulatorio protectorio de derechos y con vías de reclamación específicas para problemáticas concretas resulta clave a los efectos del cumplimiento efectivo de las leyes.

No podemos dejar de mencionar que los reclamos de personas gestantes tienen un plus de especificidad que tiene que ver con la urgencia de la situación, la confidencialidad y el riesgo de la salud que podría llegar a implicar una práctica mal realizada, y es por ello que las autoridades de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor, resultan una herramienta pública que funciona a esos fines, tal como lo observamos con la información que nos brindaron tanto la Autoridad Nacional y local de la Provincia de Buenos Aires.

Contar con organismos públicos y gratuitos, información clara y precisa y herramientas de fácil acceso como el formulario específico para reclamos IVE de la Ventanilla Única Federal resultan una política pública que da fiel cumplimiento al derecho de acceso a la justicia de las personas gestantes en su calidad de consumidoras de servicios de salud, tanto antes, durante y después de realizada la

práctica.

Si a eso le adicionamos el rol activo de las autoridades de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor, que pueda persuadir a los proveedores que se encuentran incumpliendo con los principales derechos de las personas gestantes, permite garantizar los derechos de las y los consumidores, de manera efectiva sin intermediarios ni dilaciones.

Por último, y en relación a los reclamos realizados ante la Autoridad Nacional de Aplicación y la Autoridad de la provincia de Buenos Aires, se evidencia que los derechos mayormente vulnerados por los efectores de salud, son los reconocidos en los art. 4, 8 bis y 19 de la Ley N° 24.240, que hacen referencia a la información - cierta, clara y precisa- que deben recibir los/as consumidores/as, el trato digno y equitativo que merecen, y el respeto de las condiciones de plazos, modalidades y términos de la prestación.

Será el trabajo de futuras investigaciones darle continuidad y ampliar el presente trabajo, a través de las respectivas solicitudes de acceso a la información pública al resto de las jurisdicciones locales, sobre el tratamiento de reclamos por incumplimientos a la IVE que hayan sido interpuestos directamente ante las direcciones provinciales de defensa del consumidor, en los años analizados.

LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO Y SU ROL FRENTE A LA TUTELA DE LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES⁷³

Por ENRIQUE LUIS SUÁREZ⁷⁴

En el presente Capítulo, veremos las políticas públicas e intervenciones estatales en la práctica por parte de la Defensoría del Pueblo, tanto en la jurisdicción Nacional como Provincial, vinculadas con la protección de los Consumidores y Usuarios Hipervulnerables⁷⁵.

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

I. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO COMO INSTITUCIÓN.

Refiere Cardón⁷⁶ que el origen de esta institución está en Suecia, país donde por primera vez alcanza rango constitucional en 1809, aunque sus antecedentes se

⁷³ A fin de evitar repeticiones innecesarias, se deja constancia que el acceso y consulta de la mayoría de los hipertextos ha sido realizado en los meses de octubre y noviembre de 2023, accediéndose al resto posterior en febrero y marzo de 2024.

⁷⁴ Abogado por la Universidad Nacional de Buenos Aires. Magister en Doctrina Social de la Iglesia, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología “León XIII” de la Universidad Pontificia de Salamanca (Campus Madrid), España. Diplomado Superior en “Gestión y Control de Políticas Públicas” y “Organizaciones de la Sociedad Civil” por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en ambos casos. Egresado de la Carrera de Especialización en Discapacidad y Derechos por la Facultad de Derecho (UBA). Profesor de Grado y Posgrado (Facultad de Derecho – UBA y USAL) en materia de Discapacidad y de Derecho del Consumidor.

Autor y Coautor de diversas Obras y de numerosos artículos en revistas y portales jurídicos sobre diversos temas de su especialidad.

Disertante y Expositor en Congresos, Jornadas y Seminarios.

⁷⁵ Se agradece la valiosa colaboración de Gabriela Malichio, Julieta Haase y Juan Cruz Patatián en el relevamiento de datos, junto con el suscripto, en las redes sociales.

⁷⁶ Cardón, Rubén C. A., El defensor del pueblo, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, vol. 70 (septiembre 1984), pp. 6-10, Ediciones Ciencias de la Administración S.R.L., Buenos Aires, 1984, Id SAJJ: DACA920441.

remontan a un Decreto de 1713, según el cual un "prokurador" sería elegido por el Parlamento para ejercer en su nombre un control sobre la Administración y la Justicia.

En la Constitución sueca de 1809 surge el "Justitie-Ombudsman", elegido por el Parlamento, como hombre de confianza encargado de la delicada misión de controlar y frenar el poder real en los largos interregnos de las reuniones parlamentarias.

En 1915 la personalidad del "hombre que da trámite" se desdobra apareciendo en escena un "Militic-Ombudsman", que tendría por misión especial controlar la Administración militar e investigar todas las quejas que los soldados u oficiales tuvieran en relación con su servicio en el ejército y las posibles violaciones de sus derechos individuales durante su permanencia en el mismo. En 1967 desaparece finalmente la dualidad de funciones, para volver al criterio de la unidad orgánica, pero con tres actividades diferentes, cada una de ellas fiscalizada por un ombudsman distinto:

- a) el primero, vigila los Tribunales fiscales, el ejército y la policía;
- b) el segundo, los asuntos sociales, información, prensa y educación nacional;
- c) el tercero, los asuntos concernientes a la Administración no controlados por otro ombudsman.

Esta figura que tuvo gran éxito en su país de origen se extendió, mucho después, primero a sus países vecinos; Noruega y Finlandia y de allí, y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial por una gran cantidad de países de todo el mundo, ya sea a nivel nacional, estadual, o municipal.

La palabra "Ombud" viene del sueco, donde como dijimos apareció por primera vez esta institución y significa representante, comisionado, protector, mandatario, comisionado representante del Parlamento, y, en consecuencia, en último término, protector de los derechos de los ciudadanos⁷⁷.

La figura bajo trato puede ser descripta así: *"Es un funcionario independiente de alto nivel jerárquico que recibe quejas, efectúa investigaciones dentro de las materias involucradas en aquéllas, y hace recomendaciones para una toma de decisión oportuna. Puede igualmente realizar investigaciones de oficio. Publica informes periódicamente. Su terapéutica es persuasión, crítica y publicidad. No puede legalmente rever actos administrativos"*⁷⁸.

Puede concluirse entonces que es un órgano que tiene la misión de supervisar las actividades de ciertas categorías de servicios y autoridades públicas. Su actividad de control tiende, sobre todo, a supervisar la observancia de las leyes, y su objetivo principal consiste en vigilar el mantenimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Lo que debe tenerse principalmente en cuenta es la autonomía del Ombudsman recalcar algo con relación a su Autonomía, lo que juega, para el entender de Cardón⁷⁹, un rol substancial en el entendimiento del Instituto y en su correcto funcionamiento y, en su éxito o en su fracaso. Lo principal es que el ombudsman (o como se lo denomine) sea absolutamente independiente, en primer lugar y por encima de todo de la Administración, motivo por el cual no debe formar parte de la misma. Por lo general no está sujeto a subordinación jerárquica con respecto a la Administración, por lo que no recibe instrucciones de la misma y sus actos o informes no pueden ser revocados o modificados por dicha administración.

⁷⁷ Ver Soto Kloss, Eduardo, (2014). El Ombudsmand nórdico-sajón: un control de confianza. Revista De Derecho Público, N° 11, Págs. 5–26, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 1970.

⁷⁸ Ombudsman for American Government", editado por Stanley V. Anderson, Columbia University, Estados Unidos, 1968.

⁷⁹ Cardón, art. cit., pp. 6-10.

La necesidad de un Defensor del Pueblo fue rápidamente comprendida en diversos países, ya que existe una necesidad en la enorme y compleja actividad gubernamental de hoy, de la existencia de mecanismos dedicados exclusivamente a recibir, examinar y canalizar adecuadamente las quejas de los ciudadanos, y asegurar una reparación expeditiva e imparcial, a fin de superar las frustraciones que provoca la relación con la burocracia.⁸⁰

Desde esta perspectiva, el Defensor ha irrumpido como órgano novísimo en el derecho argentino, desarrollando en cada jurisdicción un proceso de gestación y fortalecimiento institucional, a través de su accionar y su vinculación con la ciudadanía en defensa de sus derechos humanos.

Sin perjuicio de las diversas particularidades en cuanto a su constitución, competencia y funcionamiento en cada jurisdicción, resulta necesario, atento los objetivos de nuestra investigación, demarcar los ámbitos de actuación de las Defensorías.

1.

Por un lado, nos encontramos con su “actuación administrativa”, respecto de la cual cada Defensor cuenta con un procedimiento específico de carácter administrativo, cuya finalidad esencial reposa en la necesidad de recolectar los elementos de juicio necesarios para esclarecer los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio irregular de la función administrativa estatal.

⁸⁰ Tan sólo a título ejemplificativo, señalaremos aquí que distintos países europeos crearon esta oficina, utilizando para ello distintas denominaciones, así: "El Contralor del estado" en Israel, "Proveedor de Justicia" en Portugal, "Mediador" en Francia, "Defensor Cívico" en Italia, "Comisionado Parlamentario" en Gran Bretaña, "Defensor del Pueblo" en España, "Protector de los Derechos Civiles" en Polonia, el "Ombudsman de los Derechos Humanos" en Eslovenia", el "Comisionado Parlamentario para los Derechos Humanos" en Hungría, etc. Además, la Unión Europea ha creado al Defensor del Pueblo Europeo que funciona desde el año 1995 (Ver Borzi de Lucía, Máximo, El defensor del pueblo ante los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, elDial.com (Biblioteca Jurídica on line), Suplemento de Derecho Constitucional).

También ampliar en Damsky, Isaac A., El defensor del pueblo (Reflexiones acerca de su "función promocional del cambio"), Jurisprudencia Argentina 1997-II-991.

En líneas generales, la intervención puede iniciarse de oficio o a pedido de parte, siendo en este último supuesto suficiente el mero interés en la legalidad del peticionante (interés simple). En general, se exige una presentación por escrito y firmada por el interesado, con sus datos personales, siendo las actuaciones gratuitas, ya que la idea directriz de la relación con el interesado debe ser el fácil acceso a la institución del Ombudsman. La impulsión e instrucción de las actuaciones corresponde exclusivamente al Defensor del Pueblo.

Además, el mismo está facultado para derivar la queja a la autoridad competente si la misma se dirige contra actos provenientes de personas, actos, hechos y omisiones que no están bajo la competencia del Defensor, lo que no quita su participación y diálogo con dichas autoridades, en busca de gestar políticas públicas tuitivas que resuelvan cuestiones que implican un menoscabo a los consumidores en general o a los consumidores hipervulnerables en particular.

Una vez admitida la queja, el Defensor debe por lo general promover una investigación sumaria tendiente a esclarecer la situación fáctica sobre la cual se sustenta la “falencia” que se le imputa a la Administración. Para ello, tanto el Defensor y sus Adjuntos quedan facultados para solicitar expedientes, informes y demás documentos a los organismos sujetos a su control, pudiendo igualmente realizar inspecciones, verificaciones y, en general, toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.

Como consecuencia de la investigación sustanciada, el Defensor puede formular recomendaciones y propuestas para la adopción de nuevas medidas que permitan la corrección de la anomalía o irregularidad detectada. Si bien la resolución adoptada en este sentido es de carácter no vinculante – en la medida el Defensor del Pueblo carece de competencia para modificar, sustituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas –, el órgano administrativo auditado dispone de un plazo máximo de treinta (30) días para responder al requerimiento.

Si dentro un plazo razonable no se produce una medida adecuada en relación con la afectación a los derechos de los consumidores por falencias en las políticas estatales llevadas adelante por el sector competente, por ejemplo, el Ombudsman puede poner en conocimiento del ministro del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas.⁸¹

Debemos tener en cuenta que, en la esfera administrativa, dentro de lo que concierne específicamente a la defensa del consumidor, además de las valiosas acciones de concientización y promoción de derechos, las defensorías en general realizan una labor de asesoramiento, recepción y acompañamiento de reclamos, quejas y denuncias que corresponden a temas de Defensa del Consumidor , por una parte y también temas concernientes a los Servicios Públicos, toda vez que las Defensorías del Pueblo jurisdiccionales son competentes frente a actos emanados de autoridades provinciales, y por ende, para recibir reclamos respecto de la prestación de servicios públicos domiciliarios de jurisdicción local y nacional.

En definitiva, se trata de que las Defensorías garanticen a toda la población el correcto desenvolvimiento de las actividades comerciales y/o evitar el abuso en las mismas, lo que involucra la debida actuación del área estatal competente, y por ello se suelen suscribir Convenios Marco de Cooperación entre los organismos involucrados (Ministerio de Economía, Secretaría de Comercio, etc.), y la Defensoría del Pueblo, a fin de optimizar la labor estatal.

Del mismo tenor son las acciones vinculadas a la correcta prestación de servicios públicos, máxime cuando la operadora del servicio es una empresa estatal o bien el propio estado provincial, en cuyo caso la injerencia de la Defensoría es aún mayor en cuanto a instrucciones de oficio, recepción de quejas y reclamos, etc., sin

⁸¹ Hasta aquí, hemos seguido los lineamientos de Borzi de Lucía, art. cit. (ver nota 5 del presente).

perjuicio a lo atinente en materia de Entes Reguladores de jurisdicción provincial o nacional.

En definitiva, no se trata, como señala Damsky, de dulcificar los imperativos de la ley, sino de aplicar las normas, necesariamente generales, al caso concreto individual. Y para ello la Defensoría de que se trate tiene la obligación de informar al pueblo sobre las vías y los cauces para solucionar sus problemas.

Para ello debe ser un “funcionario promotor del cambio” (su razón de ser obedece a un perfeccionamiento en los medios de protección de los derechos humanos), ya que muy especialmente debe ocuparse de aquellas actuaciones administrativas que escapan al control tradicional, mediante la indagación de quejas elevadas a su despacho, constituyéndose en un control de humanidad.

En este sentido se le reconoce dicha función de promoción, por corresponderle *"promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política"* (cf. art. 9 de la Constitución española).

Se erige en un verdadero promotor del cambio por poseer su actividad el objetivo de remarcar los errores de la administración, detener los abusos del poder, y contribuyendo a la purificación de las instituciones, garantizar el respeto de los poderes públicos a la Constitución, contribuyendo a promover cambios estructurales más que coyunturales.

Entre las facultades para dicha promoción se cuenta la facultad a proponer a la Administración Pública o al Poder Legislativo la modificación de una norma si llega al convencimiento de que de lo contrario pueden provocarse situaciones injustas o perjudiciales para los administrados.

También puede formular a las autoridades, con motivo de sus investigaciones, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y funcionales, y propuestas para la adopción de nuevas medidas.

Con respecto a la carencia de medios coactivos para imponer sus resoluciones, se ha sostenido que la función del Defensor deviene esencial dado su deber de ser cauce de comunicación entre los ciudadanos y la administración; de esta suerte se contribuye a un diálogo más inmediato y fluido entre todos los interlocutores.⁸²

2.

Al propio tiempo, si bien excede los alcances del presente trabajo, consideramos que debemos mencionar la otra posibilidad de actuación del Defensor del Pueblo, en sede judicial y con la legitimación procesal consecuente, tratada en los artículos 43 y 86 de la Carta Magna y Constituciones y normas concordantes. Tanto la abundante doctrina y jurisprudencia existente en la materia se refieren al tema, antecedentes y fuentes a los que remitimos al efecto.⁸³

⁸² Ver Damsky, art. cit., JA 1997-II-991.

⁸³ La legitimación reconocida al Defensor implica lisa y llanamente la autorización para ejercer la acción a un sujeto que no resulta titular de la garantía que se dice afectada. El funcionario de marras ejerce la acción en nombre propio, pero a efectos de proteger un derecho cuya titularidad le resulta ajena.

No tiene por tanto un interés personal en la controversia, puesto que actúa en representación del grupo o sector cuyos derechos está llamado a defender. De esta manera, no cabe exigirle a la Defensoría la demostración de un agravio que recaiga sobre su persona, sino que lo que debe demostrar es que el daño recae sobre sujetos y derechos cuya representación le corresponde por disposición de la norma aplicable.

Ver Jeanneret de Pérez Cortez, María, La Legitimación del afectado, del Defensor del Pueblo y de las Asociaciones. La Reforma Constitucional de 1994 y la Jurisprudencia, LL, 2003-B-1333.

II. DIRECTIVAS VINCULADAS A LAS DEFENSORÍAS EN EL ORDEN INTERNACIONAL.

Más allá de que puede advertirse a través del Derecho Comparado la recepción de la institución en Constituciones y Legislaciones de diversos países, en el orden internacional se han emitido algunos documentos que contienen principios atinentes a su caracterización, finalidad y ámbito de actuación. Deseamos compartir sucintamente el contenido de algunos con los lectores.

A) PRINCIPIOS DE PARÍS⁸⁴

En octubre de 1991 se establecieron los “*Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos*”. Los Principios de París fueron elaborados en el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en París del 7 al 9 de octubre de 1991. Fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 de 1993.

Allí, se formularon un conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones, de las instituciones nacionales de derechos humanos. Pueden considerarse una serie de estándares

⁸⁴ <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>

internacionales que enmarcan y guían el trabajo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH).⁸⁵

Se convino en que la institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos; que dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.

La institución nacional en cuestión tendrá, en particular, las atribuciones de presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de auto sumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos.

Ello abarca todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos.

La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, teniendo en cuenta la cooperación eficaz o la participación de los representantes de las organizaciones no gubernamentales competentes, entre otros sectores.

La institución debe disponer de una infraestructura adecuada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Asimismo, en función de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución (sin la cual

⁸⁵ <https://hchr.org.mx/comunicados/los-principios-de-paris-20-anos-guiando-el-trabajo-de-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos/>

no habrá una verdadera independencia), deberá propenderse a que su nombramiento se haga mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato.

Debe recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia, lo que incluye ciudadanos (la institución podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares) y organizaciones, y mantener un contacto con la opinión pública, a la que debe dirigirse directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones.

B) PRINCIPIOS DE VENECIA⁸⁶

Son los Principios sobre la protección y la promoción de la Institución del Defensor del Pueblo, adoptados en marzo de 2019 por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia).

Se parte de la base que dichos principios fundamentales de las Defensorías incluyen la independencia, la objetividad, la transparencia, la justicia y la imparcialidad, y de que pueden ser alcanzados a través de distintos modelos.

El Defensor del Pueblo supone un elemento importante de un Estado basado en la democracia, en el Estado de Derecho, en el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el buen gobierno, y por ello las tradiciones constitucionales y la cultura política y constitucional son un elemento esencial para el funcionamiento democrático de la institución de marras.

⁸⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2018\)025-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2018)025-spa).

También se destaca la importancia del papel que desempeña en la protección de los defensores de los derechos humanos, y que debe actuar de manera independiente contra la mala administración y las denuncias de violaciones de los derechos humanos que afecten a un individuo o una persona jurídica, destacando que a la queja en el ámbito administrativo se suma el derecho al acceso a la justicia a través de los tribunales.

En función del desarrollo brevemente explicitado, la Comisión estipula algunos principios indispensables para la actuación de las Defensorías, entre los que queremos destacar:

- Las Instituciones del Defensor del Pueblo tienen un papel importante que desempeñar en el fortalecimiento de la democracia, el Estado de Derecho, la buena administración y la protección y promoción de los derechos humanos, y las libertades fundamentales. El Estado debe apoyar y proteger a la Institución del Defensor del Pueblo y abstenerse de cualquier acción que socave su independencia.
- El Defensor del Pueblo será elegido o nombrado con arreglo a los procedimientos que refuercen en la mayor medida posible la autoridad, la imparcialidad, la independencia y la legitimidad de la Institución. El Defensor será elegido preferiblemente por el Parlamento por una mayoría cualificada apropiada.
- El Defensor del Pueblo no puede, durante su mandato, realizar actividades políticas, administrativas o profesionales incompatibles con su independencia o imparcialidad.

- La competencia institucional del Defensor del Pueblo abarcará la administración pública a todos sus niveles.

Su mandato abarcará todos los servicios públicos y de interés general ofrecidos a los ciudadanos, ya sea por parte del Estado, de los municipios, de los organismos estatales o por entidades privadas.

- El Defensor del Pueblo no recibirá ni seguirá instrucciones de ninguna autoridad.

- Cualquier persona física o jurídica, incluidas las ONG, tendrá derecho al acceso libre, gratuito y sin obstáculos al Defensor del Pueblo, y a presentar una queja.

- El Defensor del Pueblo tendrá la facultad, por iniciativa propia o a raíz de una queja, de investigar los casos, teniendo debidamente en cuenta los recursos administrativos disponibles. Tendrá derecho a solicitar la cooperación de cualquier persona u organización que pueda ayudar en sus investigaciones, y tendrá el derecho legalmente exigible de acceso ilimitado a todos los documentos, bases de datos y materiales relevantes para la temática tratada.

Se deben garantizar a la Institución los recursos presupuestarios suficientes e independientes, suficiente personal y flexibilidad estructural adecuada.

- El Defensor del Pueblo tendrá la facultad de formular recomendaciones individuales a cualquier organismo o institución dentro de la competencia de la Institución.

Como advertimos, además de ser principios que la normativa ha receptado, constituyen ejes basales para la función y la responsabilidad del Defensor, junto con los resultados que se esperan de su accionar, en favor del fortalecimiento de la

eficiencia de la Administración y la consolidación de la participación ciudadana y fortalecimiento democrático.

c) RESOLUCIÓN A/RES/75/186, APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS EL 16 DE DICIEMBRE DE 2020.⁸⁷

Para finalizar este punto, queríamos reseñar este documento, el cual versa sobre el “papel de las instituciones de ombudsman y mediadores en la promoción y protección de los derechos humanos, la buena gobernanza y el estado de derecho”.

La Asamblea ya había trabajado y hecho mención al tema en sus resoluciones 65/207, de 21 de diciembre de 2010, 67/163, de 20 de diciembre de 2012, 69/168, de 18 de diciembre de 2014, 71/200, de 19 de diciembre de 2016, y 72/186, de 19 de diciembre de 2017.

La Asamblea, en este documento, y continuando con su plan de trabajo en la materia, alienta a los Estados Miembros a que doten a las instituciones de ómbudsman, allí donde existan, del marco constitucional y legislativo necesario, así como del apoyo y la protección del Estado; de la debida asignación financiera para la plantilla y otras necesidades presupuestarias; de un mandato amplio que abarque todos los servicios públicos; de las atribuciones requeridas para garantizar que dispongan de las herramientas que precisan con miras a seleccionar los asuntos, resolver los casos de mala administración, investigar a fondo e informar de los resultados, a fin de asegurar el ejercicio eficaz e independiente de su mandato y de reforzar la legitimidad y la credibilidad de sus actuaciones como mecanismos para

⁸⁷ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/373/14/pdf/n2037314.pdf?token=IOzjBdwOi97MiNdLRZ&fe=true>.

la promoción y protección de los derechos humanos y el fomento de la buena gobernanza y del respeto del estado de derecho.⁸⁸

También solicita que se adopten las medidas oportunas para garantizar que las instituciones de ómbudsman, allí donde existan, dispongan de una protección adecuada frente a coacciones, represalias, intimidaciones o amenazas, incluso de otras autoridades, y que tales actos se investiguen debidamente y sin demora y se haga rendir cuentas a los responsables.

Es muy importante que los Estados desarrollen y lleven a cabo, según proceda, actividades de divulgación a nivel nacional, a fin de crear conciencia sobre el importante papel de las instituciones de ombudsman.

Es primordial para la Asamblea que Informen públicamente, en aras de la rendición de cuentas y la transparencia, a la autoridad que nombra al ombudsman de los Estados Miembros sobre sus actividades al menos una vez al año, entre otros aspectos que han nutrido las normativas constitucionales y legislativas en nuestro orden jurídico.

III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

Según refiere Damsky⁸⁹, el Ombudsman se había introducido en nuestra vida institucional por el decreto 1506 de 1984 la Provincia de Buenos Aires, siendo recepcionada la figura en la Ciudad de Buenos Aires por medio de la ordenanza 40831, que en 1985 creó la Controladuría General Comunal para el ámbito municipal-metropolitano.

⁸⁸ Punto 2, inciso b) de la resolución A/RES/75/186.

⁸⁹ Damsky, art. cit., JA 1997-II-991.

Luego se dictó la ley 24.284⁹⁰, creadora de la figura que nos ocupa para el ámbito de la Nación, con la finalidad de servir de elemento de control de la Administración Pública Nacional. De esta forma, al momento de sanción de la norma, se contaba con una experiencia local de casi diez años que abonaron su incorporación al orden jurídico nacional.

Por tanto, en oportunidad de la reforma constitucional de 1994, con el objeto de promover un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del poder del Estado, los constituyentes buscaron fortalecer las funciones de control en el rol del Congreso, por entenderlas de central importancia en la realidad parlamentaria.⁹¹

De esta forma, se ha pretendido superar el antiguo control de legalidad para llegar al control de gestión, de manera que ningún sector de la cosa pública quede fuera de su capacidad de inspección. Para la consecución de tales objetivos, se otorgó jerarquía constitucional a la Auditoría General de la Nación (art. 85 CN) y al Defensor del Pueblo (art. 86 CN⁹²), que recepciona los contenidos de la ley 24.284, con la finalidad de servir de elemento de control de la Administración Pública Nacional.

90 B.O. 6/12/1993.

91 Ver Rosatti, Horacio, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II, p. 531, Rubinzal Culzoni, 2ª edición revisada, Santa Fe, 2017.

92 “Artículo 86.- El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial”.

La Carta Magna ubica al Defensor del Pueblo en el ámbito del Poder Legislativo⁹³, pero garantizando su independencia respecto al Congreso.⁹⁴ Por ello, la extensión de las inmunidades y privilegios de los legisladores al Defensor persigue asegurar su función, la que puede, en muchos casos, interferir entre intereses políticos o económicos. También por ello, la reforma recepcionó las disposiciones dispuestas para el Defensor Nacional, por ley 22.284, modificada por su similar 24.379 (B.O. 12/10/94).

Su finalidad es la defensa y protección de los derechos humanos (donde encontramos el acceso al consumo y servicios públicos como derecho fundamental) y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la CN y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, así como el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.⁹⁵

Esto último es fundamental, ya que incluye funciones administrativas públicas, o sea funciones que no están en manos del Estado, pero que hacen a la prestación del servicio o a su control de modo basal, lo que incluyó, en la razón del Constituyente, los entes de servicios públicos que fueron privatizados y a nuestro juicio, también de servicios brindados por el propio Estado a través de una empresa configurada bajo una forma societaria determinada.⁹⁶

93 El hecho de que el Defensor en el ámbito federal haya sido instituido en el ámbito del Congreso, implica que la misión del mismo es, en definitiva, un desprendimiento de una de las funciones del Congreso (contralor sobre la Administración Pública) y en este sentido, el Defensor se asemeja a los legisladores (Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves, Derecho Constitucional Argentino, Tomo II, p. 1213, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2001).

94 Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, op. cit., Tomo II, p. 1213.

95 Se ha señalado que, con el fin de fortalecer su independencia y evitar que sus actuaciones sean vistas como partidarias o inquisitoriales, el Defensor del Pueblo debiera ser nombrado a propuesta de los partidos de oposición, con representación en el Congreso, lo que no está previsto en la Constitución.

Ver Durante, Alfredo Leonardo, Defensor del Pueblo, en Comentarios a la Reforma Constitucional, p. 176, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1995, citado por Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, p. 580, Nota 1543, La Ley, 1ª edición, Buenos Aires, 2001.

96 Ekmekjian expresamente considera que la “función investigadora” abarca tanto la supervisión de la administración pública como de las empresas prestadoras de servicios públicos. A su vez, a través de su “función mediadora” procura defender en casos concretos los derechos e intereses de los habitantes (que puede ser en su condición de consumidores hipervulnerables) frente a los sujetos pasivos indicados.

En un tercer orden, como resultados de las funciones anteriores, puede sugerir a las autoridades administrativas los cambios necesarios para evitar injusticias por acción u omisión respecto de la ciudadanía.

Como ya hemos mencionado, esto puede abarcar aspectos de las políticas públicas llevadas a cabo por la autoridad de aplicación de la LDC, así como el asesoramiento individual del consumidor (máxime si es hipervulnerable)⁹⁷, y también la denuncia, investigación o demanda (plano administrativo o judicial, respectivamente) cuando la prestación de los servicios públicos se realiza de modo ineficaz, arbitrario o tardío, o directamente no se presta, menoscabando así derechos humanos y constitucionales como los previstos en el art. 42 CN.⁹⁸

En lo que hace al plano judicial, simplemente diremos que el art. 86 CN, se complementa con el art. 43, párrafo segundo, al prever que el Defensor pueda interponer amparos en defensa de los derechos de incidencia colectiva, que ciertamente, abarca los derechos de los consumidores y usuarios, máxime si éstos revisten la condición de hipervulnerables. Aquí, como hemos visto, el Constituyente se refiere a la “legitimación procesal”.⁹⁹

IV. LA RECEPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN A NIVEL INFRA CONSTITUCIONAL.

Como ya hemos adelantado, el Defensor del Pueblo no sólo ha sido previsto en una ley nacional (ley 24.284¹⁰⁰ y modificatoria), sino en Constituciones y leyes locales. Con algunas precisiones, en general se receptan (cuando la figura ha sido prevista en la Carta Magna respectiva) las pautas brindadas por las normas de dicho nivel,

El autor considera que los agravios de la administración y las prestadoras de servicios públicos (en nuestra opinión) no sólo están consagrados en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de derechos humanos y las leyes pertinentes.

Ver Ekmekjian, Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, pp. 801-808, Depalma, Buenos Aires, 1997 y Rosatti, op. cit., Tomo II, p. 536.

97 Lo que Gelli denomina “competencia preventiva” del Defensor del Pueblo.

98 Gelli, María Angélica, op. cit., pp.576-577; Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, op. cit., Tomo II, p. 1213.

99 Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, op. cit., Tomo II, p. 1215.

100 B.O. 6/12/1993.

y en caso de estar sólo receptada en una ley local especial, siempre existen las pautas que el art. 86 CN brinda al respecto.¹⁰¹

El análisis de las Constituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 136); provincia de Buenos Aires (arts. 55 a 57); Corrientes (arts. 139 a 142); Entre Ríos (arts. 215 a 217) y Santiago del Estero (art. 141), entre otras, arroja como resultado el poner de manifiesto la autonomía funcional y autarquía financiera del Defensor, el que no recibe instrucciones de ninguna autoridad; el hecho de que es nombrado por la Legislatura y asistido por Defensores Adjuntos, cuyo número, áreas temáticas de competencia, funciones y modo de designación son previstas en una ley específica, que también establecerá la organización y el funcionamiento de la institución bajo comentario.

Se advierte que el Defensor goza de iguales inmunidades y prerrogativas que los legisladores, pero le alcanzan las inhabilidades e incompatibilidades de los jueces; que su mandato es de cinco años, y puede ser designado en forma consecutiva por una sola vez. Es designado por la Legislatura por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, en sesión especial y pública convocada al efecto.

Asimismo, se recalca que su misión es la defensa de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en el ordenamiento jurídico, derechos individuales y colectivos de los habitantes, frente a los hechos u omisiones de la Administración pública, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente

¹⁰¹ Es interesante la reflexión de Gordillo, en el sentido de que las constituciones provinciales han seguido el ejemplo nacional, aunque a veces pueden existir conflictos con la designación concreta de los defensores y son frecuentes, a su juicio, los conflictos derivados de la resistencia del Poder Ejecutivo a reconocerle o cumplirle las recomendaciones que se realicen en sede administrativa.

Para el autor, ello es la más plena prueba de la importancia y necesidad de su existencia y funcionamiento.

Véase Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1 (Parte General), Cap. XII-29, FDA, 10ª edición, Buenos Aires, 2009.

de sus funciones, y supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias.

Del mismo modo, las leyes específicas contempladas en los textos constitucionales se conforman como leyes orgánicas de la institución. Por ello estipulan su creación, misión, proceso de designación, la duración de su mandato, las condiciones que deben reunirse para ser elegido, su remuneración y régimen de incompatibilidad, causales de cese, entre otros tópicos.

Queremos destacar la específica regulación que concierne a los defensores adjuntos, en donde, generalmente, se establece que se debe designar a uno de los adjuntos como Defensor Adjunto de la Competencia y los Consumidores, el cual tendrá por misión exclusiva la defensa de los intereses de los consumidores y las empresas frente a conductas anticompetitivas o decisiones administrativas que puedan lesionar sus derechos y bienestar (vg. art. 13 bis ley 24.284, incorporado por su similar 27.442).

También se prevén las cuestiones vinculadas con la competencia, las facultades de investigación, los aspectos procedimentales en el ámbito administrativo vinculados a la actuación concreta del Defensor en sede administrativa, la variedad de figuras devenidas de dicha labor (propuesta de modificación de una norma, recomendaciones, advertencias, y la obligación de presentar un informe anual ante el Congreso.

Es importante la precisión de que la relación con el Poder Legislativo se opera a través de la Comisión Bicameral Permanente, integrada por siete (7) senadores y siete (7) diputados cuya composición debe mantener la proporción de la representación del cuerpo. Es la encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a las Cámaras en cuantas ocasiones sea necesario (vg. arts. 2º, inciso a) y 30 de la ley 24.284).

Para finalizar este punto, algunas normas específicas locales que podemos mencionar son la ley 3 y modificatorias (Ciudad Autónoma de Buenos Aires); ley 13.834 y modificatorias (Buenos Aires), ley 4190 (Chaco), ley 6644 y modificatoria (Tucumán) y ley 7741 (Córdoba), entre otras.

SEGUNDA PARTE: ENFOQUE METODOLÓGICO DEL PRESENTE TRABAJO

Como hemos señalado ab initio, el propósito general de esta investigación ha sido el poder apreciar de qué manera las Defensorías del Pueblo pueden, en el marco de sus competencias en lo que se refiere al ejercicio de funciones en el ámbito administrativo, llevar adelante líneas de acción, verdaderas políticas institucionales, que tanto en el marco de las relaciones de consumo como en el de la prestación de servicios públicos, puedan contribuir a la protección y tutela de los consumidores y usuarios hipervulnerables, según se trate.

¿Con que fin hemos perseguido este objetivo?

La cuestión se trata no sólo de evaluar en el presente lo que se hace efectivamente por parte de estas instituciones, sino que, mirando hacia el futuro, contribuir y estimular la adopción de “políticas basadas en evidencia” (PBE).

Las mismas consisten en tratar de ayudar a las autoridades a la toma de decisiones bien informadas colocando la mejor evidencia disponible en la base del desarrollo y la implementación de las políticas públicas. Para ello, las PBE tienen como requisito previo la necesidad de generar evidencia robusta sobre los principales problemas que puede solucionar la autoridad de que se trate, a partir diferentes métodos que

van desde los estudios específicos hasta la gestión estadística de grandes masas de datos.

Las PBE proponen una aproximación basada en evidencia que persigue, en primer lugar, el logro de mayor eficacia en las políticas, ya que un basamento científico sólido incrementa las posibilidades de resolver los problemas colectivos. Por otro lado, este enfoque también está vinculado a la eficiencia en el gasto. El hecho de trabajar con recursos públicos, que son por definición escasos, hace que sea necesario sacar de ellos el mayor partido, especialmente en circunstancias de crisis.

Finalmente, existe también un objetivo de *accountability* (rendición de cuentas), ya que el diseño y la implementación de las políticas son una parte importante del proceso democrático. Es fundamental, por tanto, que los ciudadanos sean conscientes de los motivos que respaldan las decisiones y la actuación de instituciones tan importantes como las Defensorías del Pueblo, basadas en la planificación de las acciones de gobierno.¹⁰²

La Defensoría de que se trate, ya sea por actuaciones de oficio, denuncias y quejas, relaciones permanentes llevadas adelante con actores esenciales de los campos de acción de aquella, debe poder advertir (a través de una determinación de su labor, detección de problemas sistémicos en su jurisdicción, etc.) cuáles son los focos preponderantes que requieren de una mayor y más asidua intervención, en defensa de la ciudadanía afectada en sus derechos, como consumidores y usuarios, y además, en situación de hipervulnerabilidad, a la luz de las pautas contenidas en la

102 Puede verse Jaime, Fernando y Vaca Ávila, Penélope, Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas, en Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, Vol. 2, Núm. 1, pp. 51-76, Buenos Aires, 2017, y Vaca Ávila, Penélope, Políticas Basadas en Evidencia: la experiencia pionera del Reino Unido, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Departamento de Ciencias Sociales y Administración, Florencio Varela, provincia de Buenos Aires, 2018.

resolución 139/2020, dictada por la Secretaría de Comercio Interior, y en su similar 236/2021-SCI.

De allí que nuestro humilde trabajo de campo llevado a cabo ha tenido por objeto, sacar unas primeras conclusiones de la plasmación real y pragmática del rol de los Defensores en la protección de los consumidores hipervulnerables, y a través de las conclusiones obtenidas, poder elaborar, en base a la evidencia aportada, como lograr una mayor eficiencia en el tema.

I. METODOLOGÍA DESARROLLADA.

A los fines de la recolección de evidencias, con un enfoque cualitativo en la obtención de datos, orientado a procesos y resultados, se atravesaron una serie de etapas.

1. En la primera parte del presente, hemos compendiado los antecedentes necesarios para la investigación, que involucran el conocimiento y apreciación de la importancia de la institución del Defensor del Pueblo.
2. El Propósito General expuesto supra, hizo necesario desentrañar objetivos específicos que condujeran a conocer todos los insumos informativos necesarios para el análisis y poder alcanzar el objetivo central del trabajo posterior.
3. Ello, siempre en una faz previa a la tarea de campo, posibilitó la identificación de las tareas a desarrollar con el fin de obtener la susodicha información que permitiese las posibilidades de actuación y su alcance por parte de las Defensorías:

- Análisis del marco normativo aplicable por jurisdicción.
- Relevamiento de toda la información accesible al público respecto de la labor desarrollada por cada Defensoría del Pueblo en su jurisdicción, especialmente a través de las TIC (Internet, buscadores, redes sociales, etc.)
- Circularización de solicitud de información a través de la invitación a cada una de las Defensorías a participar de la investigación, informando de su labor y aportando sugerencias para optimizar la dinámica de sus políticas públicas, a través de las evidencias recolectadas como insumo para diseñar las intervenciones estatales (políticas públicas).

4. Lo realizado hasta aquí posibilitó el diseño de una planificación de la investigación, determinando preguntas a dilucidar en función de objetivos específicos derivados del objetivo general de la investigación.

Dicha planificación abarcó las diversas formas de tutela de los consumidores hipervulnerables (noticias, información general, atención al público, la interacción con otras dependencias, la intervención en audiencias públicas, etc.), los procedimientos de obtención de información detallados en el anterior punto 3., y finalmente el análisis de la evidencia reunida.

5. Todo lo expuesto permitió arribar a diversas conclusiones, hallazgos positivos, cuestiones a mejorar, y ello debe posibilitar que la institución aquí involucrada (Defensorías del Pueblo) pueda determinar que políticas pueden incentivar una mayor protección y eficacia en lo vinculado a la tutela que aquí nos preocupa.

Al menos, éste es nuestro anhelo.

El desarrollo de tareas correspondientes a la metodología realizada, tuvo una faz inicial autónoma y una faz interactiva con los actores institucionales involucrados.

I.1. Fase Inicial Autónoma.

En una primera etapa, se hizo un mapeo analítico por jurisdicciones, abarcando el ámbito Nacional y Provincial, acerca de la recepción normativa en el plano constitucional y legislativo de la institución objeto del presente estudio (Defensor del Pueblo).

De ese análisis, surgió que 11 provincias (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Río Negro, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán), más la jurisdicción Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han creado y contemplado dicha figura en su Constitución y en su Ley de creación específica, respectivamente.

Sólo 3 provincias la contemplan únicamente en su Constitución (Formosa, La Rioja y Neuquén) y sólo 4 (Catamarca, Chubut, Santa Fe y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) lo hacen solamente en una legislación local específica.

Finalmente, 5 provincias (La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, y Santa Cruz) no tienen contemplada la figura del Defensor del Pueblo ni en su Constitución ni en ninguna normativa provincial específica.

En una segunda etapa, se procedió a relevar páginas web y correos electrónicos existentes de los Defensores del Pueblo de la Nación y de la CABA y de las Provincias, de las cuales se individualizó a 15 jurisdicciones en total.

En resumen, del relevamiento de todo el país 14 Jurisdicciones provinciales más la Nación cuentan con una Defensoría del Pueblo en actividad, con medios para comunicarse (correo electrónico, teléfono, etc.) no siendo así el caso del resto.

En base a un relevamiento puntual, se exploró y recopiló en todos los accesos digitales informativos de cada Defensoría, la información contenida en la página web oficial, Facebook e Instagram, a fin de relevar la actividad de cada una de las Defensorías existentes, identificando los organigramas y las diversas áreas de actuación, y la labor desarrollada en general por cada Defensoría del Pueblo (talleres, capacitaciones, comunicaciones, convenios celebrados, sistemas de presentación y tramitación de consultas, quejas y reclamos, entre otros aspectos) y en especial todo lo concerniente al área de Defensa del Consumidor y Servicios Públicos, y todo otro sector dedicado de una u otra manera al colectivo hipervulnerable, analizando en cada jurisdicción el alcance, objeto y sentido de la interacción con dichos sectores.

Asimismo, se analizó de manera puntual, la existencia de capacitaciones, declaraciones, informes periódicos o actividades de empoderamiento o concientización que, de una forma u otra, tuvieran alguna vinculación con la temática sub examine, tanto en los aspectos de tutela sustantiva como adjetiva, siempre en lo atinente a la problemática de los Consumidores y Usuarios hipervulnerables.

Finalmente, por ser una cuestión medular para la presente investigación, se exploró en cada caso en el área mencionada supra, con directa referencia a las relaciones de consumo entabladas en el ámbito social, si:

- a) la figura de los “consumidores hipervulnerables” y las disposiciones tuitivas obrantes en la resolución 139/2020, emanada de la Secretaría de Comercio Interior, son contempladas y tenidas en cuenta tanto como población diferenciada a tutelar a través de la labor de las Defensorías del Pueblo, y
- b) si se han introducido dentro de los mecanismos de reclamo de dichas instituciones, las herramientas y principios elaborados en la mentada resolución

139/2020-SCI, cuando interactúe cada Defensoría del Pueblo con alguno de los supuestos considerados en la misma como consumidores hipervulnerables.

I.2. Interacción con los actores institucionales involucrados.

Reunida y procesada la evidencia informativa anterior, se procedió a solicitar información de cada Defensoría, en base a una invitación a colaborar con el Proyecto de Investigación, cursada por correo electrónico enviado a cada una de ellas, contiendo el mismo un cuestionario con preguntas puntuales referidas al objeto principal de investigación, agradeciendo toda información que la Institución considerase procedente agregar a lo solicitado.

I.3. Seguimiento posterior.

- en los casos en que hubo respuesta a la invitación, se agregó la información brindada como evidencia para la tarea de análisis de datos, siendo una información valiosa por provenir en forma directa del actor institucional en cuestión.

- en los casos en que dicha respuesta no se produjo, se hizo un seguimiento por vía telefónica y/o por mail, a fin de reiterar o recordar la invitación, pudiendo aportar de este modo la Defensoría respectiva o no hacerlo, en definitiva.

Solamente 6 (seis) Defensorías contestaron la invitación, aportando información o contestando el mail enviado oportunamente.

Finalizado el proceso metodológico descripto, se procedió al análisis y elaboración de las Conclusiones arrojadas por la Investigación. Ello nos ha permitido apreciar, con las limitaciones propias que ha implicado la tarea de recolección de datos: a) si el objetivo general y los objetivos específicos se cumplen en la práctica, y si ello ocurre de modo parcial; b) cuáles son las dificultades que enfrentan las instituciones para llevar a cabo políticas públicas protectorias basadas en la evidencia que pudimos apreciar.

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES EN BASE A LAS EVIDENCIAS RECOLECTADAS

1.

La figura del Defensor del Pueblo debe desarrollarse aún más institucionalmente. Prueba de ello es que desde 2009 no se ha designado un nuevo Defensor del Pueblo de la Nación y de que sólo 14 provincias han instrumentado dicho órgano en sus respectivas jurisdicciones.

En efecto, a pesar de la significación de la figura del Defensor del Pueblo de la Nación como institución de rango constitucional consagrada con la reforma de 1994 en una de sus más importantes contribuciones al fortalecimiento institucional de la República, aún no se ha dado cobertura al cargo, luego de la renuncia del entonces titular, estando hasta la actualidad acéfalo, no habiendo procedido el Congreso Nacional a la debida cobertura del mismo.

Por un tiempo, los defensores adjuntos, previstos en la ley orgánica pero no en la Constitución, y designados por una comisión bicameral, estuvieron a cargo de la defensoría, pero al vencer su mandato el organismo quedó acéfalo.

Se debe distinguir la dimensión política de la moral en la construcción de los acuerdos necesarios que permitan la continuidad de la tarea a cargo de tan importante funcionario. Los antiguos distinguían entre *potestas* y *autorictas*. La *potestas* expresa el poder político para gobernar y la segunda, un poder moral sostenido en el prestigio que por sus antecedentes y conducta merecían algunos ciudadanos como para orientar y criticar las acciones del gobierno.

Elegir a una persona con esos atributos necesita un "acuerdo político" de calificadas mayorías. Cuando se habla de acuerdos para elegir al defensor del Pueblo pareciera que se privilegia otra cuestión: dar un cargo no por el eje del prestigio o calidad ética de una persona, sino por el problema político que se puede solucionar. El acuerdo en estos casos se inspira más en compensar apoyos parlamentarios que en dar a esta institución el sentido moral que la anima.¹⁰³

Silverio Gusman¹⁰⁴, respecto de la vacancia de la Defensoría del Pueblo de la Nación, expresa su condena por el desmantelamiento de la Defensoría, institución de raíz constitucional.

Refiere que luego de la renuncia del último Defensor en 2009, la Comisión Bicameral del Congreso, en lugar de proponer un nuevo funcionario para el cargo, optó por prorrogar los mandatos de los defensores adjuntos hasta diciembre de 2013. Dicha medida podría ser cuestionable por una posible extralimitación de la

103 Constela, Carlos, Una sociedad sin Defensor, La Nación, Sección Opinión, Edición del 23 de agosto de 2016.

Punte, al respecto, señala en cuanto al perfil del candidato, que, si el Defensor es propuesto y designado en base a una mayoría partidaria en el Senado, cabe recordar que la legitimidad del nombramiento de una persona por el mérito de su fidelidad partidaria resulta de corta duración, pues oscilará de acuerdo con las mayorías que se conformen en el Senado.

Por tanto, debe tratarse de alguien de consenso, merecido por su reconocida capacidad en el manejo de las cuestiones constitucionales y de la división de poderes; con sensibilidad y capacidad de escucha activa, bien dotado en la elocución directa y sensata, para elaborar y presentar los problemas que inquietan a la sociedad que debe representar. Por tanto, es recomendable una juiciosa consideración de quién haya de ser en definitiva el investido que deba poner en marcha esta pretoría, hoy deteriorada por su falta de uso. (Punte, Roberto Antonio, Sobre la exhortación a designar el funcionario defensor del pueblo y algunas necesarias consideraciones, elDial CC4536).

104 Gusman, Alfredo Silverio, ¿Para cuándo el Defensor del Pueblo?, La Ley, Diario del 14 de junio de 2021, pp. 1-4, cuyas consideraciones seguimos en este punto.

competencia de la mencionada Comisión, pues la ley 24.284 establece que los adjuntos son designados a propuesta del Defensor del Pueblo.

Varias organizaciones no gubernamentales se presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, solicitando una audiencia temática para abordar el asunto, que se concretó el 28/10/2014. Lamentablemente, la respuesta del Congreso no fue postular personas idóneas para el cargo e intentar acordar las designaciones, sino tramitar un proyecto de ley claramente inconstitucional, por medio del cual se buscaba autorizar a la Comisión Bicameral, por simple mayoría, a nombrar un Defensor Adjunto que duraría en el cargo hasta la elección del nuevo Defensor del Pueblo.¹⁰⁵

La gravedad de la demora en subsanar esta situación ha motivado, por caso, que la Corte Federal in re “CEPIS”¹⁰⁶ puntualice que *“no puede dejar de señalarse que el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, institución creada por la Constitución Nacional como órgano específicamente legitimado en la tutela de los derechos de incidencia colectiva en los términos de sus artículos 86 y 43, se encuentra vacante, circunstancia que repercute negativamente en el acceso a la justicia de un número indeterminado de usuarios.*

105 Algunas de aquellas asociaciones promovieron a posteriori acción de amparo contra ambas cámaras del Congreso tendiente a que se ponga fin a la omisión inconstitucional de designar al Defensor del Pueblo, invocando el derecho de toda la comunidad, sobre todo de los grupos más postergados, de contar con un ente que defienda y proteja sus derechos (Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, 18/08/2016, “Asociación por los Derechos Civiles y otros”, precedente en el que el Tribunal procedió a ejercitar el control judicial de una inconstitucionalidad por omisión. Con énfasis, descartó que las atribuciones constitucionales de las demandadas les permitan optar entre designar o no designar al titular de la Defensoría.

Advirtió la sentencia que esa carencia causa perjuicio a los más vulnerables, al no encontrarse el organismo a cargo de un funcionario que goce de las inmunidades que conlleva su nombramiento y por coartar el acceso a la Justicia, dada la amplia legitimación en resguardo de los derechos de incidencia colectiva que la Constitución otorga al Defensor.

En la parte dispositiva, exhorta al Congreso Nacional al cumplimiento de la obligación de designar Defensor del Pueblo según lo previsto en el art. 86 de la Constitución, condenando a que se informe sobre el cumplimiento de las pautas establecidas en el art. 2 de la ley 24.284 para el nombramiento definitivo.

106 CSJN, 18/8/2016, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros e/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo", Fallos 339:1077.

En las condiciones reseñadas, y habida cuenta de las relaciones que deben existir entre los departamentos de Estado, corresponde exhortar al Congreso de la Nación para que proceda a su designación de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 citado”.¹⁰⁷

En función de ello, en la parte resolutive el Tribunal ordena, en su inciso 2º), “Poner en conocimiento del Congreso de la Nación la necesidad de dar cobertura al cargo de Defensor del Pueblo de la Nación”.¹⁰⁸

Por otro lado, es nuestro anhelo que la Defensoría se encuentre instituida y actúe en plenitud en la totalidad de las jurisdicciones provinciales, lo que lamentablemente tampoco ocurre en la actualidad.

2.

En general, la misión de las Defensorías es “controlar, corregir, mediar, proponer, defender, promover y proteger los derechos e intereses de las personas frente a los actos que impliquen un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, discriminatorio, abusivo o negligente de cualquier funcionario o agente de la administración pública o privada, tutelados por la Constitución Nacional, Provincial, los tratados

¹⁰⁷ CSJN, Fallos 339:1077, cconsiderando 45 del voto de los Dres. Highton y Lorenzetti, que se replica en el considerando 44 del voto del Dr. Maqueda y 39 del voto del Dr. Rosatti.

¹⁰⁸ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en ocasión del Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en lo que concierne específicamente a la Argentina, con fecha 26 de enero de 2017, señala en su párrafo 7º que:

- El 30 de agosto de 2016 quedó conformada la Comisión Bicameral de Defensoría Del Pueblo, luego de que las cámaras del H. Congreso de la Nación designaran sus representantes (7 correspondientes al Senado y 7 a Diputados).

- Respecto del procedimiento de elección del Defensor del Pueblo de la Nación, si bien existen diversos proyectos de ley para modificar el proceso de elección, los mismos aún no fueron tratados.

- Recientemente, la CSJN se ha pronunciado sobre la situación de irregularidad en que se encuentra la Defensoría del Pueblo, “circunstancia que repercute negativamente en el acceso de un número indeterminado de usuarios” (Puntos 21, 22 y 23 del Documento).

internacionales y las leyes” y entre sus funciones se encuentra la de “proteger y defender los derechos humanos de los ciudadanos en general ya sea de manera individual o colectiva”.¹⁰⁹

3.

En el marco de dicho contexto, el ámbito estructural de las Defensorías del Pueblo incluye “Espacios de Formación y Entrenamiento en el ámbito laboral”¹¹⁰, que tiene como objetivo principal el entrenamiento y formación de los empleados, a través de cursos¹¹¹, charlas y experiencias motivacionales que contribuirán al desarrollo de los diferentes agentes y a su mejor desempeño en el área en la cual prestan funciones¹¹², incluyendo todo lo concerniente a cuestiones de la Defensa del Consumidor y Usuario de Servicio Públicos (de jurisdicción nacional o provincial), a fin de poder llevar a cabo con la máxima eficiencia las misiones y funciones que

109 La Defensoría del Pueblo de la Nación manifiesta que, en el ejercicio de las misiones que la Constitución Nacional y la Ley N° 24.284, modificada por su similar N° 24.379, le encomiendan, podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación en todos aquellos casos originados por cualquier repartición de la Administración Pública Nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos, aún las privatizadas, en relación a violaciones a los derechos humanos, del usuario y del consumidor (<https://www.dpn.gob.ar/competencia.php>).

En el caso de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, puede consultarse <https://www.defensorba.org.ar/site/queesladefensoria>; respecto de la Defensoría de Formosa, ver https://defensoriaformosa.gob.ar/?page_id=63; y en lo concerniente a la Defensoría de Córdoba ver <https://www.defensorcordoba.org.ar/institucional>.

110 Ver la labor de la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero (<https://defensorsantiago.gob.ar/category/noticias/page/6>) o la Jornada de Capacitación sobre Derechos del Consumidor para el personal de la Defensoría del Pueblo de Tucumán realizada el 1º de julio de 2022 (<http://defensoriatucuman.gob.ar/informa/finalizacion-de-jornada-de-capacitacion>).

111 Como la propia Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires informa en su aporte para la presente investigación, el personal del organismo, junto con las delegaciones que posee en el territorio provincial, recibió una capacitación impartida por la Escuela Argentina de Educación en Consumo de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, en abril del 2023.

112 La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe consigna en su página web la realización de capacitaciones al personal sobre diversos aspectos de la realidad que requieren su intervención (ver <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/capacitacion-personal>).

Cabe destacar que, en su aporte al presente trabajo, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Jujuy manifiesta que “la tutela especial a grupos indefensos atraviesa de manera transversal todas las áreas de acción de la Institución, desde la atención personalizada hasta contención psicológica”, lo cual muestra tanto la necesidad de una capacitación amplia, conforme las misiones a cargo de la Institución, como la urgencia de tutelar a los grupos más desprotegidos.

corresponden a nuestra área de interés, en especial los consumidores y usuarios hipervulnerables.

En ese sentido, es dable hacer notar en ese marco de actuación la amplia tarea que, dirigida a la sociedad toda, persigue la promoción¹¹³ de derechos, (vg. Discriminación, Salud Pública, Privada y Obras Sociales, Violencia familiar, escolar, de género, Protección del Medio Ambiente, Derechos Previsionales (Jubilaciones y Pensiones), Prevención de adicciones, Protección del patrimonio cultural, Comunidades Originarias¹¹⁴, Derechos de incidencia colectiva, temática de los Adultos Mayores¹¹⁵, y de las Personas con Discapacidad¹¹⁶).

113 Según da cuenta la página web oficial de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Corrientes, entre las actividades de promoción de la Defensoría, se han realizado capacitaciones sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los Adultos Mayores en general, y se ha dictado una Conferencia sobre Usuarios y Consumidores de Servicios de Salud (<http://www.elfensordelpueblo.gov.ar/promocion>).

114 Cabe puntualizar que, en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Chaco, en relación con las comunidades originarias, se elevaron propuestas respecto a que en las cláusulas contractuales (cuando el destinatario sea un consumidor de dichas comunidades), los términos contractuales deben estar redactados aparte de español en qom, wichi y moqoit, lenguas oficiales de la provincia del Chaco.

Ver Informe Anual de la Defensoría 2022, página 30 (<https://defensordelpueblo.chaco.gob.ar/assets/files/biblioteca/Informe%20Anual%20Defensoria%202022.pdf>).

115 El 30 de mayo de 2023 entre la Defensoría del Pueblo de Chubut y el Defensor de los de los Derechos de los Adultos Mayores, se firmó un convenio de cooperación mutua para optimizar la atención de los vecinos y las vecinas de la provincia (<https://www.facebook.com/pueblochubut>).

La Defensoría del Pueblo de Córdoba ha implementado acciones para la inclusión digital de adultos mayores (<https://www.defensorcordoba.org.ar/noticia/12315/Acciones-para-la-inclusion-digital-de-adultos-mayores>) y Talleres de Instrucción sobre la realización de trámites en línea, por celular, trámites y gestiones online en PAMI y Entidades Bancarias con fecha 5 de septiembre, 2 de octubre y 24 de octubre de 2023, para facilitar su accesibilidad e inclusión (<https://www.facebook.com/DefensorPuebloCba>).

116 Por caso, la Defensoría del Pueblo de la provincia de San Luis ha suscripto con fecha 1º de noviembre de 2023, un acuerdo con la Asociación de Padres de Niños Autistas Sanluisenses, con el objetivo primordial de garantizar un acceso equitativo a servicios esenciales como salud, educación y empleo para las personas afectadas por este trastorno. Además, busca generar conciencia en la comunidad sobre la problemática de los Trastornos del Espectro Autista (<https://defensoria.sanluis.gov.ar/Noticia/46/La-Defensoria-del-Pueblo-de-San-Luis-firmo-un-convenio-para-promover-los-derechos-de-personas-con-trastorno-del-espectro-autista>).

Ampliar en la Sección Publicaciones de la Defensoría del Pueblo de San Juan, con el trabajo de Álvarez Maldonado, María Macarena, El Rol del Defensor del Pueblo en la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad (<https://defensoriadelpueblsj.org/publicaciones/articulos-de-opinion/item/78-el-rol-del-defensor-del-pueblo-en-la-defensa-de-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad>).

A su vez, dentro de la estructura organizativa de las defensorías, se encuentra un área dedicada a la recepción y atención de consultas, denuncias, quejas y reclamos sobre los temas señalados supra.¹¹⁷

4.

Dentro de lo que concierne específicamente a la defensa del consumidor, además de las acciones de concientización¹¹⁸ y promoción¹¹⁹, se realiza también como con las temáticas indicadas supra, la recepción y atención de los reclamos, quejas y denuncias¹²⁰ que corresponden a temas de Defensa del Consumidor¹²¹, por una

117 A título de ejemplo, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe cuenta con una Dirección General de Mediación y Resolución de Conflictos y con una Dirección General de Atención de la Ciudadanía (<https://www.defensoriasantafe.gob.ar/institucionales/organigrama>).

La importancia de la función de asesoría y atención de reclamos se evidencia sobre todo en las áreas de Entidades Financieras (43,71%), y Tareas de Crédito (15,40%) en el ámbito del consumo y las cuestiones referidas a los servicios públicos provinciales (69,27 %) en el área de Entes Reguladores y Servicios Públicos, conforme da cuenta la Defensoría del Pueblo de Jujuy en su respuesta.

118 En general, las Defensorías, a través de Notas de Prensa conmemoran el 15 de marzo de cada año el Día Mundial de los Derechos del Consumidor, y comunican a la población que atienden reclamos en materia de consumo y también vinculados con servicios públicos en general (empresas de distribución de energía eléctrica y gas, provisión de agua potable, y telefonía fija y móvil). Ver, por ejemplo, lo actuado por la Defensoría de Santiago del Estero (<https://www.instagram.com/p/CMcRb1GjbsM>).

119 Se utiliza, entre otras técnicas, la difusión de un video sobre Derechos de los Consumidores, con nociones básicas para la ciudadanía en general, como es el caso de la Defensoría de la provincia de Corrientes (<http://www.eldefensordelpueblo.gov.ar/2367/DERECHO-DE-LOS-CONSUMIDORES>).

120 La Defensoría del Pueblo de Jujuy, por caso, ha desarrollado la iniciativa “Defensoría Móvil”, a través de la cual, conforme detalla la institución en su responde, que permite estar más cerca de los habitantes de la provincia (capital e interior), llevando profesionales para la atención y resolución de las presentaciones de los ciudadanos, entre ellas las referidas a defensa al consumidor y servicios públicos, beneficiando especialmente a personas que residen en sectores alejados, aquellos con dificultad para trasladarse, entre otros.

La propuesta de trabajo tiene como principal objetivo influir en los procesos de concientización, empoderamiento e inclusión de las personas más vulnerables acercando los servicios de la Institución a los que más los necesitan.

El área de coordinación de la Defensoría móvil programa las visitas a Centros Vecinales, Centros de Integración Comunitaria, Merenderos y Comedores, las que son semanales en función de un cronograma mensual preestablecido.

121 En el caso de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, se especifica sobre el tema en <https://www.defensorba.org.ar/areatematica/consumidorases>; en lo que respecta a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Córdoba, ver <https://www.defensorcordoba.org.ar/institucional>.

parte¹²² y temas concernientes a los Servicios Públicos¹²³, toda vez que las Defensorías del Pueblo jurisdiccionales son competentes frente a actos emanados de las autoridades de las provincias, y por ende, para recibir reclamos respecto de la prestación de servicios públicos domiciliarios de jurisdicción local y nacional¹²⁴.

Respecto de este último tópico, las Defensorías suelen bregar por una Tarifa Social única para todos los servicios públicos, por el mantenimiento de los subsidios y que se tenga en cuenta la situación del usuario y su salario frente a la inflación, ante el reajuste de tarifas producto de las audiencias públicas.¹²⁵

Asimismo, se hace hincapié en los derechos que le asisten a las personas electro dependientes.¹²⁶

122 Con el fin de garantizar a toda la ciudadanía el correcto desenvolvimiento de las actividades comerciales y/o evitar el abuso en las prácticas comerciales, la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero ha suscripto en el marco del Convenio Marco de Cooperación celebrado entre el Ministerio de Economía y la Defensoría del Pueblo, un Acta Acuerdo Específica N°1 (Operativo Consumo Garantizado), con fecha 1° de julio de 2016, al que se agrega con el mismo fin con fecha 17 de noviembre de 2016 el Acta Acuerdo Específica N° 2 (<https://defensorsantiago.gob.ar/defensoria/convenios>).

Con fines similares, la Defensoría del Pueblo de Jujuy informa en su respuesta a nuestra invitación, que ha firmado un Convenio con la Dirección de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial del Ministerio de Producción de la Provincia, siendo el fin principal del mismo facilitar la atención y agilizar la tramitación de las actuaciones a través de la colaboración mutua entre los organismos.

123 En la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, el tema de los Servicios Públicos Esenciales es catalogado como “Temática de Reclamo Recurrente” y se especifica la situación problemática propia de cada servicio por separado (<https://www.defensorba.org.ar/areatematica/consumidorases>).

124 El 8 de agosto de 2022 el equipo de la Defensoría del Pueblo de Chubut mantuvo una reunión con integrantes de ENARGAS para acordar mecanismos de trabajo ante consultas y reclamos del servicio del gas (<https://www.facebook.com/pueblochubut>).

125 Véase la labor de la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero (<https://defensorsantiago.gob.ar/category/noticias/page/10>) y la intervención de la Defensoría del Pueblo de Río Negro en la audiencia pública del 30 de agosto de 2023, respecto de la pretensión de la distribuidora Cooperativa de Electricidad y Anexos de Río Colorado (CEARC) de actualizar la tarifa de sus costos no salariales. En dicha oportunidad, la Defensoría solicitó al EPRE (Ente Provincial Regulador de la Electricidad) “se respete el marco regulatorio que rige la prestación del servicio, acatando los principios de gradualidad y razonabilidad, a fin de garantizar la prestación y la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios” (<https://defensoriarionegro.gov.ar/dm/la-defensoria-expone-en-la-audiencia-publica-por-la-tarifa-de-electricidad-en-rio-colorado>).

126 En el caso de la Defensoría de la provincia de Río Negro, consultar por los subsidios en servicios públicos en <https://www.instagram.com/defensoriam>, y respecto de los derechos de los electro dependientes, en https://www.instagram.com/p/CT18CTSFrt_/?img_index=1.

En particular, las áreas especializadas en Defensa Del Consumidor suelen asesorar concreta y frecuentemente en los reclamos que presenten los ciudadanos por problemas relativos a relaciones de consumo desarrolladas ante casas comerciales, o vinculados a servicios técnicos, entidades bancarias o financieras¹²⁷, seguros, planes de ahorro, y telecomunicaciones (telefonía fija y móvil, televisión e internet)¹²⁸, entre otros.

Un ejemplo para resaltar son las numerosas consultas formuladas en el último tiempo ante las Defensorías por los aumentos de cuota de las Empresas de Medicina Prepaga, en virtud del Decreto de Necesidad y Urgencia n° 70/23 (B.O. 21/12/2023)¹²⁹ que involucran en numerosos casos a colectivos hipervulnerables como los Adultos Mayores y las Personas con Discapacidad, entre otras.¹³⁰

También pueden verse las tareas de protección y promoción de los derechos de las personas electro dependientes en San Luis, por parte de su Defensoría del Pueblo, en <https://defensoria.sanluis.gov.ar/Noticia/49/La-Defensoria-del-Pueblo-trabaja-para-promover-los-derechos-de-las-personas-electrodependientes>.

Del mismo modo, con fecha 17 de mayo de 2023, la Defensoría del Pueblo de San Juan ha concientizado sobre los derechos de las personas electro dependientes y como tramitar sus reclamos (<https://www.facebook.com/defensordelpueblosanjuan>).

127 Se ha trabajado en especial los casos de hackeos o intervenciones de extraños con fines delictivos y de apropiación de dinero a cuentas de home banking, en casas bancarias de orden nacional, por lo que se han mantenido audiencias y reuniones con damnificados por la maniobra delictiva informática, que se extiende por todo el país con cientos de víctimas. Ver el caso de la Defensoría de Santiago del Estero (<https://www.facebook.com/defensordelpueblosantiago>).

Sobre la necesidad de refinanciar saldos impagos de tarjetas de créditos, ver solicitud al Banco Central de la República Argentina al respecto (<https://defensoriaformosa.gob.ar/?p=14675>), y consejos a los consumidores sobre qué hacer si el precio de góndola no coincide con el que se les cobra en caja (<https://defensoriaformosa.gob.ar/?p=14647>), todo ello respecto de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Formosa.

También dicha Defensoría sugirió a los consumidores, ante los fuertes incrementos de los intereses en las tarjetas de crédito y créditos personales, no abonar solamente el pago mínimo (<https://www.instagram.com/p/Cv-bnfXO--V/>)

128 Ver <https://defensoria.org.ar/derechos/consumo-y-servicios-publicos/telecomunicaciones>.

129 Ver Título XI (Salud), Capítulo II – Marco regulatorio de la Medicina Prepaga (Ley N° 26.682), artículos 267 a 269 del citado Decreto de Necesidad y Urgencia.

130 En la jurisprudencia el tema ha tenido una gran repercusión. Sobre aumentos a personas con discapacidad puede verse, entre otros, Tribunal de Faltas de San Martín, 16/02/2024, MicroJuris.com Rfcia: MJJ149148.

Respecto de Adultos Mayores puede consultarse Juzgado Federal en lo Civil y Com. y Cont. Adm. de San Martín 2, 15/01/2024, B., M. C. c/ Sociedad Italiana de Beneficencia en Buenos Aires s/Amparo Colectivo (<https://cijur.mpba.gov.ar/novedad/5267>).

5.

También es valioso destacar en esta instancia la labor de debate y puesta en común de problemáticas similares que atienden las Defensorías del Pueblo en su relación con los habitantes de cada jurisdicción, a fin de enriquecer las líneas de acción para desempeñar su labor, a través de los plenarios que se celebran en el marco de la Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina (ADPRA)¹³¹

Allí, se pone énfasis en que no solamente se debe actuar frente al derecho vulnerado, sino que cada vez más hay una necesidad de contar con diversas herramientas (observatorios, reuniones periódicas con las empresas proveedoras en cada sector y con los organismos de regulación y control correspondientes) que permitan actuar antes que ocurra la vulneración del derecho.

Es una búsqueda de una mayor eficiencia en la defensa de la población y un mejor ejercicio de las funciones a cargo de las Defensorías del Pueblo de cada jurisdicción.

6.

En esa línea de acción, cabe destacar que varias Defensorías del Pueblo elaboran un Informe Anual que da cuenta de su labor en cada temática, especialmente en lo que se refiere a la Defensa del Consumidor¹³², en materia de quejas sobre entidades financieras, deficiencias en la prestación de servicios públicos domiciliarios, transporte en todas sus modalidades, cuestiones vinculadas al usufructo del servicio

¹³¹ Ampliar en <https://www.facebook.com/DefensoriasADPRA>.

¹³² Ver por ejemplo el Informe Anual 2022 de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Córdoba, página 34 (https://www.defensorcordoba.org.ar/documentos/Informe_Anual_2022.pdf) y el Informe Anual 2022 de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe, páginas 20 a 23 (<https://www.defensoriasantafe.gob.ar/informes>).

de Internet, reclamos por el desmedido aumento de cuotas de los planes de auto ahorro y por desperfectos en compra de artefactos varios, y reclamos por compras efectuadas por Internet que no fueron recibidas, entre otros supuestos.¹³³

Dicha herramienta de gestión resulta sumamente útil por cuanto no sólo sistematiza y reseña información por áreas de reclamos, sino que señala las falencias que la propia Defensoría detecta respecto de su actuación en determinados rubros.¹³⁴

7.

No obstante, cabe señalar que, en general, ni en las páginas web oficiales de las Defensorías ni en sus redes sociales se consigna un desarrollo de sus funciones

133 Puede verse, por caso, los Informe anuales de la Defensoría del Pueblo de la Nación 2022 (<https://www.dpn.gob.ar/anuales.php>), de la provincia de Buenos Aires 2022 (<https://www.defensorba.org.ar/site/informesanuales>), de la provincia de Río Negro 2021-2022 (<https://defensoriarionegro.gov.ar/dm/wp-content/uploads/2022/12/Informe-anual-2021-2022.pdf>) y de la provincia del Chaco 2022 (<https://defensordelpueblo.chaco.gob.ar/assets/files/biblioteca/Informe%20Anual%20Defensoria%202022.pdf>).

En este último caso, es interesante la creación por parte del organismo de una “Oficina de Contratos”, debido a las quejas y denuncias por prácticas desleales realizadas por ciudadanos por ignorar los oferentes lo vinculado a contratos suscriptos, siendo objeto de abuso los consumidores en su buena fe.

Este nuevo espacio surge como consecuencia de la creciente modalidad adoptada por algunas empresas que se limitan y muchas veces exigen a los usuarios a “adherir” a escritos (contratos), cuando las leyes vigentes obligan a brindar la información necesaria, incluso en aquellos denominados contratos de adhesión.

El objetivo de este espacio es empoderar al ciudadano/a, a través de información valiosa, y herramientas sencillas y eficaces, que eviten que sus derechos sean posteriormente vulnerados, por cláusulas abusivas contrarias a la legislación vigente vinculadas a la defensa del consumidor (ver página 32 del Informe Anual 2022 citado supra).

134 En el referido Informe Anual de la Defensoría de Río Negro, en lo atinente a usuarios y consumidores se consigna que “Las demoras en la tramitación de las quejas, así como la falta de respuestas a los ciudadanos, son las debilidades que hemos podido apreciar durante este período respecto al desempeño del área de Defensa del Consumidor. Recomendamos en este sentido, una revisión de su funcionamiento desde una metodología de gestión por resultados que permita planificar e implementar una reforma estructural acorde a los tiempos que vivimos.

Será prioritario repensar su organización para responder a la demanda en un mundo en el que cobran relevancia las relaciones de consumo a través de Internet. La pandemia puso de relieve la importancia de las transformaciones del entorno digital, el surgimiento de nuevas herramientas tecnológicas y la incidencia en la vida de las personas. Ecosistemas digitales donde conviven plataformas, influencers, metaverso, por citar algunos ejemplos, demuestran la necesidad de reconfigurar con creatividad el funcionamiento del área para dar respuestas a los desafíos que la sociedad actual exige”.

Ver <https://defensoriarionegro.gov.ar/dm/wp-content/uploads/2022/12/Informe-anual-2021-2022.pdf>.

que se vincule a la defensa de los consumidores, en lo que corresponde específicamente a los consumidores hipervulnerables.

Ello abarca la falta de mención de los mismos y la consideración en particular de sus características y problemáticas, más todo lo relacionado con los trámites de recepción y atención de sus reclamos, así como la ausencia de un procedimiento especial con componentes tuitivos particulares, en relación con dichos consumidores en particular. ¹³⁵

8.

Sin perjuicio de lo apuntado, no puede dejarse de mencionar que, del relevamiento efectuado, surge un interesante campo de acción que se lleva adelante por temáticas (medio ambiente, violencia de género¹³⁶, derechos de los adultos mayores¹³⁷ y de personas con discapacidad en general, cuestiones de salud) pero salvo determinadas cuestiones atinentes específicamente a la defensa del consumidor¹³⁸ (vg.: servicios públicos, créditos UVA, problemas con tarjetas de crédito, estafas bancarias o compras por internet, etc.) no hay en materia de

135 Ver el sistema de reclamos de la Defensoría del Pueblo de la Nación (<https://www.dpn.gob.ar/quejas.php> y <https://www.dpn.gob.ar/contacto.php>), de la Defensoría del Pueblo de Córdoba (<https://www.defensorcordoba.org.ar/reclamos>), el de la Defensoría del Chaco (<https://defensordelpueblo.chaco.gob.ar/reclamo>) o el de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Tucumán (<http://defensoriatucuman.gob.ar/informa/denuncia-o-consulta>).

136 La Defensoría del Pueblo de la provincia del Chaco, con fecha 25 de junio de 2022, realizó un posteo instando a acercarse a la Defensoría por orientación y/o asesoramiento ante situaciones de discriminación o violencia por orientación sexual, expresión y/o identidad de género (https://www.instagram.com/p/CfOlb7NgM65/?img_index=1).

137 En su nota de contestación, la Defensoría del Pueblo de Jujuy da cuenta de la existencia del Programa @BUELOS ENREDADOS, propuesta que está dirigida a jubilados y pensionados de la Provincia de Jujuy, como así también a aquellos ciudadanos que lo requieran, y tiene como finalidad el acceso de manera fácil, rápida y segura al sistema bancario.

El objetivo principal es, capacitar de forma permanente sobre el uso de cajeros automáticos, extracción de fondos, claves, saldos, entre otros.

138 La Defensoría del Pueblo de San Luis, ha llevado a cabo el 13 de setiembre de 2023 un Taller de Capacitación Gratuito dirigido a las personas mayores, referido a la posibilidad de su desendeudamiento, empoderándolas acerca de sus derechos, las herramientas y organismos existentes para su protección, en lo que se refiere a la relación con las entidades bancarias y crediticias (<https://www.facebook.com/Defensorsanluis>).

consumo un tratamiento específico de la categoría de “consumidores hipervulnerables”, ni mención a la resolución 139/2020-SCI y tampoco existe un mecanismo regulado que los vincule a un tratamiento especial en materia de consultas, reclamos o quejas ante la Defensoría de que se trate.

Se hace mención a personas o colectivos en situaciones de “vulnerabilidad social” frente a diversas condiciones vinculadas a cada problemática específica (NNA, adultos mayores, personas con discapacidad)¹³⁹, pero ello no involucra tratar sobre disconformidades relacionadas con los derechos en juego vinculados a la dinámica de las relaciones de consumo. En consecuencia, no se alude a una condición de “consumidores hipervulnerables” ni se mencionan acciones, procedimientos o modalidades especiales para procesar reclamos concernientes a dicha categoría.

140

También existen casos donde se hace alusión a los sectores más vulnerables de la sociedad, que son los que se encuentran más desprotegidos y se ven más expuestos a situaciones particulares (contratación de préstamos, suscripción automática de seguros sin consentimiento del interesado, entre otras), con la consiguiente obligación de capacitar a dichos grupos en, por ejemplo, educación financiera y herramientas tecnológicas dirigidas a adultos mayores, quienes se convierten en el sector primordial a ser asistido en esta nueva etapa de la ciber economía. También se propone trabajar en campañas de “lectura Informada” de las

139 La Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, con fecha 30 de octubre de 2023, señala que “su labor abarca desde la atención ciudadana hasta la defensa de distintos colectivos vulnerables. La institución se destaca por su enfoque propositivo, impulsando decisiones justas para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía”. (<https://www.facebook.com/defensoriaSF>).

140 Por ejemplo, en la Defensoría del Pueblo de San Luis, dentro de las áreas temáticas que trata, además de lo específicamente vinculado a temas de consumo y servicios públicos respecto de toda la ciudadanía, sin delimitar una regulación o trato específico para los consumidores hiper vulnerables (<https://defensoria.sanluis.gov.ar/Pagina/23/Consumos-y-servicios-publicos>), desarrolla una delimitación referida a “grupos prioritarios”, en donde se hace alusión a diversos tópicos (Género y diversidad sexual, Personas mayores, Niñez y Adolescencia, Personas con discapacidad y Migrantes), pero en lo que se refiere a problemas específicos de dichos colectivos, sin mención alguna a cuestiones vinculadas al consumo de bienes en general y servicios públicos (<https://defensoria.sanluis.gov.ar/Pagina/21/Grupos-prioritarios>).

Facturas de los Servicios Públicos, a fin de generar herramientas de control de los propios usuarios.¹⁴¹

En efecto, de los organigramas de las diversas Defensorías del Pueblo, se evidencia la existencia de un Área de Gestión de Reclamos¹⁴², pero no se encuentran previstos ni cursos de acción o procedimientos especiales a aplicar en la tramitación de las quejas y reclamos, en caso de tratarse de “consumidores hipervulnerables”.

Ello no implica mencionar a la facultad de la Institución en análisis, para “*monitorear situaciones que provoquen violaciones a los derechos humanos*”, principalmente a determinados grupos de la población como las mujeres, los niños, personas adultas mayores, pueblos originarios, ciudadanos privados de libertad, ante conflictos sociales o políticos y ante situaciones de vulneración de derechos económicos, sociales y culturales, lo que puede interpretarse como una mención implícita a diversos supuestos que -conforme al artículo 2° de la resolución 139/2020-SCI- pueden constituir “*causas de hipervulnerabilidad*”.¹⁴³

Lo dicho debe visualizarse en un contexto donde las Defensorías del Pueblo se constituyen como modalidad operativa de solución de conflictos en general, buscando respuestas a los mismos con celeridad, sencillez, austeridad, y justicia, fundamentalmente.

141 Es el caso de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de San Juan (<https://defensoriadelpueblsj.org/areas/usuarios-y-servicios-publicos>). En el ámbito de la misma institución, funciona el “Observatorio de Derechos Vulnerados”, que tiene por objetivo identificar derechos y sectores más desprotegidos, a fin de encauzar estrategias de acción y recomendar en el marco de nuestras competencias el diseño de políticas públicas orientadas a promover y garantizar los derechos humanos de manera integral. Pero no alude a los consumidores híper vulnerables, ni a un tratamiento diverso para el procedimiento de sus reclamos (<https://defensoriadelpueblsj.org/observatorios/observatorio-de-derechos-vulnerados>).

142 Véase en lo pertinente el caso de la Defensoría del Pueblo de Río Negro (<https://defensoriarionegro.gov.ar/dm/wp-content/uploads/2021/08/Resolucion-156-21-DPRN-Organigrama.pdf>), el de la Defensoría del Pueblo de San Luis (<https://defensoria.sanluis.gov.ar/Reclamo>), la Defensoría del Pueblo de Santa Fe (<https://www.defensoriasantafe.gob.ar/tramites>) y a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (<https://defensoria.org.ar/portal-vecinal>).

143 En tal sentido, véase el caso de la Defensoría del Pueblo de Río Negro (<https://defensoriarionegro.gov.ar/dm/tureclamo/preguntas-frecuentes>)

9.

Analizando algunos casos particulares, queremos hacer mención a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires¹⁴⁴, que se refiere explícitamente a la cuestión de los consumidores hipervulnerables¹⁴⁵.

Dicha provincia adhirió –a través de la resolución 36/21, emanada del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica- a su similar nacional 139/20-SCI, y brinda información temática sobre el particular¹⁴⁶, afirmando tener en cuenta las

144 Cabe resaltar que dicha Defensoría contestó el cuestionario de investigación enviado a todas las Defensorías del Pueblo, con fecha febrero 2024, a través de la Secretaría de Unidad Defensor, Coordinación de las “Áreas Asuntos Económicos” y “Consumidores y Usuarios”.

145 En el Informe Anual 2022 de la Defensoría, se alude al Convenio con la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo, cuyo objetivo fue “desarrollar actividades de capacitación, asesoramiento, promoción y difusión en conjunto a los fines de promover los derechos de las y los consumidores en general, y a los hipervulnerables, en particular, a quienes también se les buscará facilitar el acceso a la Justicia”.

Ver el referido Informe, página 47, disponible en <https://www.defensorba.org.ar/pdfs/informes-anuales-download/informe-anual-2022.pdf>.

146 En efecto, señala que “Las Consumidoras y los Consumidores hipervulnerables son las personas humanas que tienen dificultades especiales para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores porque están en situación de vulnerabilidad por su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales.

También pueden ser considerados consumidoras y consumidores hipervulnerables las personas jurídicas sin fines de lucro que tienen en su objeto social actividades orientadas a las personas humanas que son consumidores hipervulnerables”. (<https://www.defensorba.org.ar/areatematica/consumidorases>)

Al propio tiempo, indica como “Causas de hipervulnerabilidad” los siguientes contextos:

- Afectación de derechos o intereses de niños, niñas y adolescentes.
- Ser personas pertenecientes al colectivo LGBTQ+ (lesbianas, gays, bisexuales y transgénero).
- Ser personas mayores de 70 años.
- Ser personas con discapacidad.
- Ser persona migrante o turista.
- Pertenecer a comunidades de pueblos originarios.
- La ruralidad.
- La residencia en barrios populares.

directivas contenidas en la norma citada, en caso de darse reclamos con consumidores hipervulnerables involucrados y menciona un Protocolo de actuación a seguir en el trámite de los reclamos.

Concretamente, la citada norma de adhesión señala que ante la recepción a la fecha de su dictado (1º de febrero de 2021) de más de 1.950 casos de consumidores/as y usuarios/as hipervulnerables, *“corresponde brindar a las y los consumidores hipervulnerables una atención prioritaria y un tratamiento especializado a través de la implementación de estrategias dinámicas, personalizadas y expeditas que permitan una adecuada resolución de los conflictos que presenten o en los que se vean involucrados, según las necesidades de cada caso”*.¹⁴⁷

Ello supone la aplicación de los preceptos de la resolución 139/20-SCI en jurisdicción provincial, lo que significa que en los procedimientos administrativos de reclamo en los que participe una consumidora o consumidor hiper vulnerable, se deben cumplir los siguientes principios: a) Lenguaje accesible¹⁴⁸ y b) Deber reforzado de colaboración¹⁴⁹. el comportamiento de los proveedores debe tender a garantizar la adecuada y rápida solución del conflicto. Deben prestar toda su colaboración para alcanzar una solución.

En virtud de ello, cabe suponer la planificación y la ideación de un protocolo de actuación exclusivo ante los casos de reclamos interpuestos por Consumidores

- Estar en situación de vulnerabilidad socio-económica, conforme los parámetros de prueba que se indican en la información brindada por la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires en el apartado dedicado a “Consumidores Hipervulnerables”.

¹⁴⁷ Considerandos 15º y 16º de la resolución 36/21-MPCeIT.

¹⁴⁸ Se refiere a que toda comunicación deberá utilizar lenguaje claro, coloquial, expresado en sentido llano, conciso, entendible y adecuado a las condiciones de las consumidoras y los consumidores hipervulnerables.

¹⁴⁹ Aquí se alude al comportamiento de los proveedores, el cual debe tender a garantizar la adecuada y rápida solución del conflicto. Deben prestar toda su colaboración para alcanzar una solución.

Hipervulnerables de la PBA, ante la Defensoría respectiva, garantizando la tutela de acompañamiento en todas las jurisdicciones de la provincia, con el objetivo de generar procedimientos ágiles, eficaces y expeditos para la adecuada resolución de los conflictos, promoviendo el lenguaje coloquial simplificado y gestiones oficiosas, entre otras.

Tal como indica dicha Defensoría en su respuesta elaborada para este trabajo, se han realizado en las redes sociales y en fechas específicas como día del niño, día del adulto mayor, día del colectivo LGTBQ, Cyber Monday, Black Friday, campañas de difusión de derechos y videos explicativos.

También durante el año 2023, se trabajó en conjunto con Centros de Jubilados, donde se realizaron jornadas de divulgación de derechos, según las inquietudes que dichos centros requerían o solicitaban. En dichas jornadas, realizadas en distintas municipalidades de la provincia, fueron abordados temas de actualidad como las llamadas “Ciberestafas” y cómo proceder en estos casos (donde reclamar, que documentación presentar, formularios, etc.). Fueron abordados asimismo en dicho ámbito el conocimiento de sus derechos como “Usuarios de Servicios Financieros”.

Concordantemente, en la página web oficial de la Defensoría, al indicar los pasos a seguir según el organismo competente de que se trate, al referirse al reclamo por ante la propia Defensoría del Pueblo, se indica expresamente que si el reclamante es *“adulto mayor, persona con discapacidad, migrante, persona en situación de vulnerabilidad socioeconómica, turista, miembro de comunidades indígenas, del colectivo LGBTQ+, vive en barrios populares o zonas rurales y su situación fue especialmente vulnerada en la relación de consumo”*, se solicita que por favor lo especifique en el texto del reclamo, a fin de la actuación de oficio de la Defensoría,

imprimiéndole el procedimiento estipulado por la resolución 139/2020-SCI, referido a los consumidores hipervulnerables.¹⁵⁰

La Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires cuenta, según se informa el 24 de junio del 2023, con un Equipo de Gestión de Conflictos, el cual se encuentra capacitado para resolver los reclamos que se presentan ante la misma.¹⁵¹

Es muy importante resaltar lo que la propia Defensoría explica en su respuesta respecto de este ítem tan importante. Al respecto, manifiesta que, si bien el Área de Consumidores y Usuarios de la Defensoría en cuestión, no tiene implementado un protocolo de actuación, cuando se recibe la queja se procura darle la mayor celeridad posible al trámite. Por ello, cuando el reclamante resulta ser un consumidor hipervulnerable, se establece contacto con la persona para tomar conocimiento del reclamo y evaluar los pasos a seguir.¹⁵²

Generalmente se celebra audiencia de conciliación, procurando fijar fecha de la misma dentro de los diez días de recibido el reclamo en el área.¹⁵³

También, en el marco de las facultades que el artículo 25 de la ley 13.834 otorga a este Organismo Constitucional, se encuentra el de dar traslado del reclamo

¹⁵⁰ <https://www.defensorba.org.ar/areatematica/consumidorases>.

Cabe destacar, en el mismo sentido, en el mes de junio de 2023 se publicó en la página web oficial la noticia titulada “Mes del Orgullo: consumidores hipervulnerables”, donde se informa acerca de dicha condición como consumidores, recordando la Defensoría que “Si sos miembro del colectivo LGBT+, recordá que como consumidor/ra hiper vulnerable tenés derecho a una atención prioritaria, además del trato digno” (<https://www.defensorba.org.ar/contenido/mes-del-orgullo-consumidores-hipervulnerables>).

¹⁵¹ <https://fb.watch/ncCzsLQ1h6>.

¹⁵² De 288 reclamos presentados en el año 2023, 105 (27%) han correspondido a la temática de los consumidores hipervulnerables. De dichos reclamos, el 66% de los casos fueron resueltos favorablemente (70 reclamos), encontrándose actualmente en resolución el 10% de los tramites.

¹⁵³ En el resto de los reclamos, el plazo se extiende de diez a veinte días aproximadamente.

Se debe tener en cuenta que este Organismo no resulta ser Autoridad de Aplicación de la ley de Defensa del Consumidor. No obstante, las firmas denunciadas, no sólo se presentan a las audiencias, sino que también efectúan propuestas conciliatorias que contemplan los intereses vulnerados de los consumidores.

presentado, debido a lo cual se confeccionan solicitudes de informes requiriendo documentación o explicaciones sobre las conductas asumidas por las firmas denunciadas.

En aquellos reclamos, donde las firmas reclamadas no contestan los requerimientos solicitados o no se presentan a las audiencias citadas, o bien no ofrecen ninguna propuesta que satisfaga el reclamo del consumidor; se derivan las actuaciones a la Oficina Municipal de Información al Consumidor competente o a la Dirección Provincial de Consumidores.

La Defensoría procura, de esta manera, actuar en conjunto con dichos Organismos, y por esta razón el área es invitada a las audiencias para acompañar a los consumidores.

De esta forma, se da respuesta al consumidor y para el caso de no lograrlo, al dar intervención al Organismo competente se promueve erradicar estas conductas disvaliosas.

Es por demás valioso el trabajo conjunto entre la Defensoría y la Dirección Provincial de Consumidores, en la defensa de consumidores hiper vulnerables. Un ejemplo lo da en su respuesta la Defensoría provincial, al referirse al caso “Banco Industrial”. Comienzan como sendos reclamos ante la Delegación de la localidad de Azul de la Defensoría del Pueblo. Se trataba de usuarios hipervulnerables que percibían sus haberes jubilatorios a través del referido Banco Industrial. Dichos usuarios se acercaron a la Defensoría a denunciar que sufrían distintos descuentos por “paquetes”, “prestamos” y “seguros” que no habían contratado, y manifestaron que la Entidad Bancaria hacía caso omiso a las solicitudes de “Stop Debit” oportunamente presentadas.¹⁵⁴

154 Como forma de hacer cesar estos abusos, y poder contar con sus haberes, la única salida que encontraban los usuarios era cambiar de entidad pagadora. Pero al poco tiempo, ya cobrando en la nueva entidad, el Banco Industrial se presentaba debitando la totalidad de las cuotas adeudadas de los préstamos en cuestión, del haber/pensión/jubilación del consumidor,

Ante esta situación, en la Defensoría se cursaron solicitudes de informes a la entidad bancaria, quien alude de que se trataba de préstamos otorgados a través de otra entidad, procurando de esta forma eludir su responsabilidad.

Evaluadas las respuestas, encontrándose consumidores hipervulnerables afectados, y siendo probable que la conducta de las entidades denunciadas violase los artículos 4, 8 bis, 36 y 37 de la ley 24.240, se puso en conocimiento de toda la situación a la Dirección Provincial de Consumidor, solicitándole que de curso a la denuncia.

Este trabajo conjunto¹⁵⁵ dio como resultado que la referida Dirección Provincial, analizada la situación y previo informe de la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) de Azul, iniciara el procedimiento administrativo sancionatorio pertinente, imputando a la entidad por infringir normas de la ley 24.240, y culminando las actuaciones en sede administrativa con la Disposición n°152/2023, donde la Dirección Provincial de Consumidor específicamente duplica el monto de la multa impuesta a las firmas reclamadas, por la condición de Hipervulnerables de los consumidores afectados.

dejándolo sin sustento para afrontar su vida diaria. Para ello, en los instrumentos comerciales insertaban cláusulas abusivas donde los consumidores renunciaban expresamente a efectuar el “Stop Debit”.

155 Otras Defensorías provinciales ponen el acento en las facultades concurrentes que deben ponerse en práctica entre las mismas y las autoridades provinciales de aplicación de la ley 24.240 de defensa del consumidor.

Formosa, por caso, en su contestación a la requisitoria formulada para la presente investigación, manifiesta por Nota n° 303/2024 del 14 de febrero de 2024, que si bien la provincia no se encuentra adherida a la Resolución 139/20 de la Secretaría de Comercio, la Defensoría, al tener facultades concurrentes con la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, hace valer y aplica la normativa pertinente, relativa al trato digno, al trato no discriminatorio y dando preferencia en la atención y tramitación de los planteos de los consumidores que se encuentran en situación de vulnerabilidad, denominados hipervulnerables, en un todo de acuerdo a lo previsto en nuestra Constitución Nacional y Provincial, y demás leyes que regulan esta materia.

En este contexto es dable mencionar que, cuando los reclamantes son personas de escasos recursos, padecen enfermedades y/o alguna discapacidad o son adultos mayores, desde la Defensoría se les brinda una especial atención, siendo atendidos y asesorados por profesionales del derecho quienes se encuentran instruidos para empatizar y contener a todos los ciudadanos que se acerquen a la Defensoría del Pueblo de Formosa.

Entendemos que todo ello abarca, ante reclamos reiterados sobre la misma problemática, o incumplimientos que afectan especialmente al colectivo de consumidores hipervulnerables, la articulación de las competencias de las jurisdicciones en sede de la Administración y de la Defensoría, a fin de poder atender las situaciones planteadas y brindarle soluciones a la ciudadanía afectada.

10.

La Defensoría del Pueblo de la CABA también presenta aspectos interesantes en lo que respecta a la investigación que aquí nos ocupa.

En primer término, es dable advertir que la institución tiene en su página web una Biblioteca Digital, en donde obran publicaciones realizadas para dar a conocer los derechos que les asisten a quienes viven, trabajan o transitan por la CABA y cómo hacerlos valer, y dar cuenta de las investigaciones, informes, resoluciones y campañas de divulgación y promoción de derechos realizadas por la institución.

Dentro de la misma, hay una Sección dedicada a temas de Consumo y Servicios Públicos, así como otra focalizada en “Grupos Prioritarios” que, si bien no remiten específicamente a la problemática propia de los consumidores hiper vulnerables, dentro del marco de desarrollo de las relaciones de consumo, denota la existencia de grupos vulnerables expuestos en la dinámica social a problemáticas específicas, como las víctimas de trata, migrantes, situación de hoteles y desalojo de villas en CABA, cuestiones atinentes a la comunidad senegalesa, botones antipánico, violencia de género y relaciones de familia, etc.¹⁵⁶

No obstante, al repasar las Recomendaciones emitidas por el organismo, en el Acápite “Grupos Prioritarios” nos encontramos con categorías que, en el marco de las relaciones de consumo, integran las diversas situaciones que dan lugar a la hiper vulnerabilidad (cuestiones de género e identidad sexual, personas mayores, niñez y adolescencia, personas con discapacidad, migrantes, etc.).

Cabe aclarar que el contenido de las Recomendaciones se direcciona a problemas específicos de cada grupo que no encuentran vinculados al consumo, pero ello configura un valioso antecedente a tener en cuenta para la implementación de

¹⁵⁶ <https://defensoria.org.ar/biblioteca/#consumo-servicios>.

tutelas de protección de los consumidores hiper vulnerables, como políticas públicas a adoptar por la Defensoría que nos ocupa. ¹⁵⁷

Por otra parte, deben destacarse actividades de capacitación en el ámbito de la Defensoría de la CABA, directamente vinculadas a cuestiones de los consumidores hipervulnerables:

a. Con fecha 6 de julio de 2022, la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor convocó a una capacitación virtual para compartir y difundir los nuevos procedimientos establecidos por esa Dirección Nacional para la defensa de los derechos de consumidores y usuarios, de la que participó entre otros actores, la Defensoría del Pueblo porteña.

Los contenidos de la capacitación incluyeron: vías de recepción de reclamos, clasificación de consumidores hiper vulnerables, casos especiales sobre denuncias de niños y adolescentes, discapacitados y adultos mayores, entre otras cuestiones.

¹⁵⁸

b. El 30 de marzo de 2022 la Defensoría del Pueblo de la CABA organizó en conjunto con el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal una Jornada sobre Mecanismos de Protección y Acceso a la Justicia de Consumidores Hiper vulnerables a fin de dialogar sobre la importancia de reconocer, proteger y garantizar los derechos de las y los consumidores hipervulnerables, atento la necesidad de contar con mecanismos ágiles y eficientes para brindar protección a las y los consumidores en cuestión. ¹⁵⁹

¹⁵⁷ <https://defensoria.org.ar/recomendaciones>.

¹⁵⁸ <https://defensoria.org.ar/noticias/capitacion-procedimiento-de-recepcion-de-denuncias-de-consumidores-hipervulnerables-2>.

¹⁵⁹ <https://defensoria.org.ar/noticias/jornada-sobre-mecanismos-de-proteccion-y-acceso-a-la-justicia-de-consumidores-hipervulnerables-2>.

c. Para el presente año (2024), informa la Defensoría que está previsto realizar un Taller de Capacitación sobre “Consumidores hipervulnerables”, dirigido al personal de la institución que atiende al público, con el objetivo de brindar herramientas conceptuales y prácticas que permitan detectar e identificar, desde el inicio, aquellas consultas y reclamos en las que se adviertan causas o casos de hipervulnerabilidad en alguna relación de consumo a los efectos de darle tratamiento prioritario y diferenciado.

d. Además, tal como lo señala en su aporte a la investigación, la Defensoría, durante el año 2021, a los efectos de procurar mayor celeridad a los trámites, generó un enlace institucional con el “Equipo especializado de Abogadas y Abogados de Consumidores Hipervulnerables” -creado en el ámbito de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo- para disponer de un canal expeditivo de interconsulta y/o derivación de casos, en busca de la celeridad y eficiencia que requiere la solución de este tipo de situaciones.

Los datos y sucesos expuestos dan cuenta de un creciente avance en la agenda de la Defensoría de todo lo concerniente a las problemáticas que rodean a la defensa de los derechos de los consumidores hiper vulnerables.

También deben destacarse las tramitaciones de diversos tópicos y casos relevantes, tal como informa la propia Defensoría del Pueblo de CABA, a saber:

§ Resolución N° 861/DP/2020 (Recomendación al BCRA para que las entidades bancarias refuercen medidas de seguridad informática frente al aumento de casos de “estafas virtuales”).

§ Resolución N° 1463/DP/2022 (Recomendación para que se disponga el reemplazo de un aparato de salud defectuoso, a saber, un equipo CPAP -ventilador de asistencia respiratoria-para persona, jubilada y discapacitada, con síndrome de hipopneas obstructivas del sueño, de grado severo, que para poder dormir sin riesgo sobre su salud necesitaba dicho aparato).

§ Denuncia colectiva sobre “estafas hormigas” a adultos mayores, originada en la circunstancia de que, a fines de agosto de 2022, la Defensoría comenzó a recibir numerosas quejas y consultas de usuarios de servicios bancarios, en su gran mayoría adultos mayores jubilados y/o pensionados, que manifestaban haber observado en los resúmenes de sus cuentas bancarias (caja de ahorro y/o de seguridad social) la aplicación de débitos automáticos, de manera unilateral e inconsulta, a nombre de la firma EPICO SA, cuyos montos oscilaban, aproximadamente, entre \$ 540.00 y \$ 600.00. En todos los casos, afirmaban no haber contratado ningún servicio con dicha empresa, ni haber prestado consentimiento o autorizado expresamente ningún debito a su nombre o a nombre de otra empresa de servicios.

Lo dicho motivó la intervención de la Defensoría de oficio, solicitándose a la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, el dictado de una medida preventiva urgente para que todas las entidades bancarias procedieran a rechazar o bloquear cualquier pedido o pretensión de las empresas denunciadas, de aplicar un débito automático a cualquier cuenta bancaria de usuarios individuales, por un plazo no inferior a 120 días, a los fines de evitar que se siguiera vulnerando los derechos de las personas mayores afectadas, en tanto consumidores hipervulnerables, y que finalmente se le aplicasen las multas y sanciones previstas en la ley, con rigurosidad y con carácter ejemplificativo.

§ En materia de servicios públicos domiciliarios, transporte y telecomunicaciones, también la Defensoría intervino resguardando el derecho de los usuarios

electrodependientes, a la accesibilidad de las personas con discapacidad en la Red de Subtes de CABA, gestión de reclamos vinculados con el Pase libre en peajes para personas con discapacidad.

11.

Desde igual óptica, debe verse la labor que lleva adelante la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Por un lado, cuenta – como las Defensorías provinciales- con un Sector dedicado a la atención de problemas generados en relación con los Usuarios, Obras y Servicios Públicos, Economía, Finanzas y Tributos, entre otras problemáticas sociales.

En particular, en lo que se refiere a Usuarios y Servicios Públicos¹⁶⁰, el organismo defiende casos vinculados a la afectación de los derechos de usuarios y consumidores, controlando a los entes reguladores, las obras públicas, etc., enfatizando cuestiones vinculadas a la actividad cooperativa relativa a Obras y Servicios Públicos, los derechos de la competencia y los derechos de usuarios y consumidores.

Entre los temas donde focaliza aquí su actividad la Defensoría, se encuentra la Tarifa Social de agua para usuarios de AYSA¹⁶¹, la Tarifa Social para el transporte público¹⁶² y la Tarifa Social de gas y electricidad¹⁶³, además de toda la gama de problemas vinculados con dichos servicios, junto con los concernientes al correo postal, telefonía y transporte ferroviario, automotor y aerocomercial de pasajeros.

¹⁶⁰ <https://www.dpn.gob.ar/sspp.php>

¹⁶¹ <https://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=31315>

¹⁶² <https://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=31316>

¹⁶³ <https://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=31317>

Asimismo, se enfatiza especialmente la participación de la Defensoría del Pueblo de la Nación en las Audiencias Públicas vinculadas con la variación y adecuación de las tarifas de los servicios públicos citados.

Además de informar el marco jurídico que regimenta cada materia, se informa a la ciudadanía que, en todos los casos, pueden concurrir a la Defensoría por consultas en la materia y, en caso de no recibir respuesta a su solicitud, o de rechazo del pedido por parte de las autoridades competentes u operadores de los servicios públicos involucrados, se puede presentar una nota por ante la Defensoría del Pueblo de la Nación en forma personal o vía correo electrónico.

En el caso de las consultas, las misma también pueden formularse por vía telefónica, a través de la página de la institución, en Facebook o su cuenta en Twitter o por correo electrónico.

Como ya se viene señalando en otros casos, el tratamiento de estas materias no menciona ni a los consumidores hipervulnerables ni a las disposiciones contenidas en la resolución 139/2020-SCI.

Pero, por otra parte, la Defensoría cuenta con un área destinada a la atención de las necesidades de los denominados “Grupos Vulnerables”, la cual promueve el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos de las personas que, por razones de edad, género, condición física o mental y circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales, se encuentran en desventaja. La Defensoría del Pueblo de la Nación tiene el deber de proteger a quienes sufren aquellas situaciones de vulnerabilidad, en temas vinculados al desarrollo humano sustentable, a la inclusión de las personas con discapacidad y a la niñez, adolescencia y familia, a los pueblos indígenas y a la trata de personas y migrantes, entre otros.

Las resoluciones dictadas respecto de esta Área de la Defensoría, son mayoritariamente exhortaciones a los organismos competentes vinculados a la temática en cuestión (demora en otorgar Pensiones No Contributivas por parte de la ANDIS; difusión del Protocolo para la prevención y respuesta a violaciones o posibles vulneraciones de Derechos Humanos de las personas en contexto de movilidad humana internacional, emanado de la Federación Iberoamericana de Ombudsman¹⁶⁴; recomendaciones para optimizar la inscripción para el acceso de la tarjeta SUBE por parte de las personas con discapacidad¹⁶⁵, entre otros ejemplos.¹⁶⁶

Como puede apreciarse, aquí tampoco se aborda la problemática de los consumidores hipervulnerables como tal, ni se aprecia recaudo especial a tener en cuenta en la faceta procedimental de las quejas, denuncias o consultas, en consonancia con las disposiciones de la resolución 139/2020-SCI al respecto.

Ello no empece a que las situaciones abordadas en el área “Grupos Vulnerables” se condicen con las tipologías previstas como situaciones de hipervulnerabilidad en la mentada resolución 139/2020-SCI, pero se tratan temas específicos atinentes a la idiosincrasia de cada una de las mismas, sin relación con las problemáticas que pueden presentarse en la dinámica de las relaciones de consumo, para usuarios o consumidores.

CUARTA PARTE: IDEAS FINALES

¹⁶⁴ https://www.dpn.gob.ar/documentos/20220801_32741_558435.pdf

¹⁶⁵ Resolución N° 00092/22 de la Defensoría del Pueblo de la Nación (https://www.dpn.gob.ar/documentos/20221129_32858_558523.pdf).

¹⁶⁶ Otros temas tratados en relación con los Grupos Vulnerables son: situaciones de maltrato físico infantil, explotación laboral, negligencia y abandono de niñas, niños o adolescentes, explotación sexual y trata de personas; vulneración de los derechos de las personas con discapacidad y discriminación de migrantes y refugiados (<https://www.youtube.com/watch?v=DgmVfNtexcs>).

Sin lugar a dudas, avizoramos un horizonte donde el rol de la Defensoría del Pueblo represente una valiosa herramienta tutelar de los consumidores y usuarios hipervulnerables, como surge del análisis tanto de la información relevada en las redes respecto de todas las Defensorías en actividad, como de las respuestas que se produjeron a raíz de nuestra invitación a participar en el presente trabajo, mediante la contestación de un cuestionario elaborado al efecto.

¿Qué es preciso lograr -entre otras circunstancias- para alcanzar el curso de acción propuesto?

- Cubrir de modo urgente, el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación, que continúa aún vacante.
- Creación de Defensorías del Pueblo en todas las provincias del País.
- Robustecer las capacitaciones brindadas al personal en materia de Consumo y Servicios Públicos, así como sobre los cursos de acción a tomar ante consultas, quejas y reclamos de la población hipervulnerable, a fin de encontrarle una solución ante los abusos frecuentes que pueden sufrir de parte de oferentes y operadores.
Sería altamente recomendable que todas las provincias adhiriesen a la resolución 139/2020-SCI.
- Continuar vigorizando la institucionalidad de la figura, a través de ADPRA u otras asociaciones similares, a fin de que sean puntos de confluencia de las Defensorías para compartir y mejorar las gestiones respectivas.

- Avanzar en el fortalecimiento y ejercicio de las facultades concurrentes de la Defensoría del Pueblo de que se trate, y la autoridad de aplicación de la ley 24.240, especialmente ante la reiteración de quejas y reclamos sobre diversos ítems en el tiempo, de modo de arribar a la imputación y posterior sanción (si correspondiese) del oferente.
- Finalmente, continuar abordando las problemáticas que atañen a grupos vulnerables que constituyen, desde el derecho del consumidor, la condición jurídica de consumidores hipervulnerable.

La sumatoria de estos cursos de acción debe confluir en una tutela de las Defensorías más amplia, más comprometida y, por, sobre todo, más eficaz y eficiente de los temas recurrentes sobre derechos que son permanente vulnerados en perjuicio de los consumidores en general y los hipervulnerables, en particular.

LA OPERATIVIDAD DE LA RESOLUCIÓN 139/2020 EN LA ÓRBITA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE APLICACIÓN DE LA LEY 24.240

María Gabriela Malichio¹⁶⁷, Lucas Lucero¹⁶⁸,
Mariano Andrés Miranda Da Cruz¹⁶⁹ y Daniel Enrique Quereli¹⁷⁰.

I. Introducción

Desde la entrada en vigencia de la Resolución 139/2020, la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240 establece a nivel nacional un equipo de abogados y abogadas para acompañar en todas las etapas administrativas a los consumidores hipervulnerables.

El crecimiento exponencial de los reclamos y la problemática asociada a la digitalización durante el confinamiento por la pandemia de COVID-19, ha destacado la importancia de la reglamentación de la Resolución 139/2020, reflejándose en los datos¹⁷¹ publicados por la Secretaría de Comercio. En dicho informe se muestra que se recibieron 3243 reclamos, de los cuales un 42.12 % provenían de consumidores con problemas socioeconómicos, siendo un 42 % de estos casos contra empresas de servicios financieros y seguros.

Para el año 2021¹⁷², se registraron 3086 reclamos, siendo un 42.2% de consumidores adultos mayores. Aunque las empresas de servicios financieros y seguros continuaron siendo las más demandadas, el porcentaje disminuyó al 27%, seguido por los servicios de telecomunicaciones con un 19 % de los casos. A finales de ese año, hubo algunas aperturas a la atención presencial, priorizando a las personas mayores de 70 años. Además, se llevaron a cabo 29 audiencias conciliatorias en el ámbito del COPREC.

167 ABOGADA (UBA). Docente adjunta de Derecho de las Obligaciones, UNDAV. Docente UBA, USAL. Ex coordinadora del Programa de Consumidores Hipervulnerables de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo.

168 ABOGADO (UBA) con orientación en Derecho Económico/Empresarial. Ex integrante del equipo de consumidores hipervulnerables de la Dirección Nacional de Defensa al Consumidor y Arbitraje del Consumo.

169 ABOGADO y maestrando de la Universidad de Buenos Aires. Docente de Derecho Internacional Privado (UBA).

170 Abogado (UBA). Docente UBA, Investigador Instituto A. Gioja. Ex integrante del equipo de consumidores hipervulnerables de la Dirección Nacional de Defensa al Consumidor y Arbitraje del Consumo.

171 “Informe de reclamos Defensa del Consumidor” en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/12_-_diciembre_hv.pdf (consultado el 09/08/2024).

172 “Informe de reclamos Defensa del Consumidor” en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/12_-_diciembre_hv_-_ive_informe_anual.pptx.pdf (consultado el 08/08/2024).

Aunque los datos finales de 2022¹⁷³ no han sido publicados, en junio de ese año las redes sociales de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo informaron que se recibieron más de 1800 casos, manteniéndose la tendencia estadística de 2021.

El objetivo fue llegar a las áreas donde predominan estos casos, por lo que se ha coordinado con los Centros de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación, por su cobertura geográfica en todo el país, la recepción de reclamos y posterior derivación al equipo especializado, sobre relaciones de consumo y brindar asesoramiento en esta área. En la misma sintonía, se lograron de oficio articulaciones y capacitaciones a las oficinas del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Centros ATAJO del Ministerio Público Fiscal, en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Defensoría del Turista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁷⁴.

II. Gestiones oficiales

Para implementar estas políticas, se asigna a la Subsecretaría de Acciones para la Defensa de las y los Consumidores, dependiente de la ex Secretaría de Comercio Interior, la tarea de promover acciones que hagan los procedimientos más eficaces y rápidos para la resolución adecuada de conflictos. Esta entidad deberá eliminar obstáculos de accesibilidad, identificar los reclamos iniciados en el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC) y el Servicio Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC) por consumidores particulares que configuren los mencionados en el artículo 2 de la Resolución 139/2020, coordinar la intervención del servicio de patrocinio jurídico gratuito y asistir a los consumidores hipervulnerables durante toda la etapa administrativa del reclamo.

Además, la normativa establece que, en todos los procedimientos administrativos que involucren a un consumidor hipervulnerable, se debe garantizar un lenguaje accesible, claro y coloquial, adaptado a sus necesidades. También se refuerza la colaboración de los proveedores para asegurar una resolución rápida y adecuada de los conflictos, según lo establecido en el cuarto artículo¹⁷⁵.

III. Políticas de difusión y educación para el consumidor hipervulnerable

173 INSTAGRAM. Publicado el 16 de Junio de 2022 en@dndc:<https://www.instagram.com/p/Ce34zgrrtI/?igshid=N DdhMjNiZ Dg=> (consultado el 02/07/2024).

174 “Capacitación procedimiento de recepción de denuncias consumidores hipervulnerables, disponible en:<https://defensoria.org.ar/tipo-de-noticias-archivadas/turista/> (consultado el 31/08/2024).

175 Malichio, Maria Gabriela “Consumidores Hipervulnerables. Resoluciones 139/2020 y 1015/2021 de la Secretaría de Comercio Interior”, en Comentarios a las nuevas reglamentaciones de la Ley de Defensa del Consumidor”, II EDITORES, Buenos Aires, 2023, Disponible en: <https://latam.ijeditores.com/index.php?option=publicaciones&categoria=3> (consultado el 01/09/2024).

En Argentina, las asociaciones de consumidores desempeñan un papel crucial como actores de la sociedad civil que complementan la labor estatal en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

La Resolución 139/2020, en su artículo 3, inciso j, establece entre las medidas que puede implementar la Subsecretaría de Acciones para la Defensa de los Consumidores la articulación con universidades y colegios de abogados. Esta colaboración ha mejorado el acceso a la justicia mediante representación legal gratuita en casos que no se resuelven en instancias administrativas. Además, se ha facilitado la derivación directa de reclamos a otros organismos estatales en los que la autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240 no tiene competencia, utilizando plataformas como TRÁMITES A DISTANCIA o MI ARGENTINA. Esto ha sido crucial para abordar problemas con obras sociales como PAMI, dificultades con pagos de ANSES, cobros indebidos de servicios públicos (reportados ante entes reguladores como ENRE176 y ENARGAS), y reclamos relacionados con transporte terrestre (TRENES ARGENTINOS, CNRT) y el programa PREVIAJE del Ministerio de Turismo.

Un ejemplo de estas iniciativas conjuntas son las recomendaciones publicadas en 2021 por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo junto con el Banco Central de la Nación para proteger los datos bancarios y personales de la población ante el aumento de estafas virtuales¹⁷⁷.

Además, las asociaciones de consumidores juegan un papel crucial en la respuesta a estos reclamos, coordinando políticas para difundir estos derechos, asesorar y reportar casos que puedan ser gestionados por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo según lo establecido en el artículo 2 de la misma resolución¹⁷⁸.

En respuesta a la Resolución 561/2020 de la ex Secretaría de Comercio Interior, se creó el "Concurso de Proyectos para la promoción, protección y difusión de derechos de los consumidores hipervulnerables"¹⁷⁹.

Los destinatarios principales de estas acciones en diversos formatos fueron: infancias y adolescencias, géneros, personas con discapacidad y habitantes de barrios vulnerables. Las áreas de trabajo incluyeron: alimentación saludable y

176 Imputación a Edesur y Edenor por falta de información detallada en la facturación, en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/imputacion-edesur-y-edenor-por-falta-de-informacion-detallada-en-la-facturacion> (consultado el 08/07/2024).

177 Consejos para evitar estafas y fraudes bancarios, en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/consejos-para-evitar-estafas-y-fraudes-bancarios> (consultado el 8/07/2024).

178 Informe de Concurso de Asociaciones, en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_2021.docx.pdf (consultado el 9/07/2024).

179 Concurso de Proyectos para Hipervulnerables, en: <https://www.argentina.gob.ar/p/roduccion/defensadelconsumidor/registro-nacional-de-asociaciones-de-consumidores/concurso-de> (consultado el 9/07/2024).

consumo sustentable, consumo en entornos digitales, prácticas abusivas, créditos al consumo y sobreendeudamiento¹⁸⁰.

Estas iniciativas contaron con el apoyo de la Escuela Argentina de Educación en Consumo, establecida por la Ley N° 24.240 en su artículo 60. La ley establece que se deben implementar programas destinados a consumidores y usuarios en situación de desventaja, tanto en zonas rurales como urbanas, un principio que la Resolución 139/2020 reafirma en su artículo 3, inciso i.

IV. Perspectiva de género

La Resolución 139/2020 considera la hipervulnerabilidad en relación con reclamos que afecten a personas de la comunidad LGTB+ (lesbianas, gays, transgénero, bisexuales). Como se mencionó anteriormente, aunque la norma no es exhaustiva, se han registrado reclamos que afectan específicamente a mujeres.

Si bien el equipo de abogados y abogadas al que nos referimos más arriba llevó adelante la gestión de los reclamos ingresados frente al incumplimiento por parte de las prepagas y obras sociales en el marco de incumplimiento a la ley 27.610¹⁸¹, que será ampliado en otro trabajo, presentado a continuación.

V. Recepción de reclamos: Mesa de entradas de la Secretaría de Comercio de la Nación y centros de acceso a Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación

Como mencionamos, la Resolución 139/2020 se dictó durante el confinamiento por la pandemia de COVID 19 en el territorio argentino, lo que motivó a que las gestiones tanto en la carga de reclamos, como en la contactación con los proveedores denunciados y las audiencias conciliatorias se celebren por medios electrónicos y telefónicos.

A medida que las restricciones comenzaron a mermar, la presencialidad cobró fuerza y planteó un nuevo desafío a los miembros del programa de consumidores hipervulnerables, sobre cómo asistir a quienes se presentaban de forma espontánea en la mesa de entradas de la Secretaría de Comercio, informando de conflictos en las relaciones de consumo, pero manifestando no tener conocimiento de tecnología o falta de acceso a la misma.

Por este motivo, la Mesa de Entradas de la Secretaría de Comercio de la Nación se convirtió en una de las vías para acceder a una respuesta por parte del Estado,

180 Informe de Concurso de Asociaciones, en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_concurso_asoc._2021.docx.pdf (consultado el 08/07/2024).

181 Reclamos IVE, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor/generos-y-diversidades/reclamos-ive>

(consultado el 01/09/2024).

transformándose además, en un medio de contención para los consumidores que son doblemente vulnerados por la falta de accesibilidad a los medios tecnológicos para efectuar el respectivo reclamo, su seguimiento, la realización de las respectivas audiencias conciliatorias, hasta su conclusión.

Situación similar, se dio en otros organismos, como el Ministerio de Justicia de la Nación, que a través de la creación de los Centros de Acceso a Justicia, lograron de forma federal, llegar a personas que tienen esta misma problemática.

Por lo que el 4 de Mayo de 2021¹⁸², se firmó un acuerdo entre la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia y la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, para contar con la presencia de un abogado del equipo en los Centros de acceso a justicia más concurridos y brindar asesoramiento y cargar los reclamos frente a imposibilidades del reclamante.

Capacitación del personal. Recepción, carga y seguimiento de los reclamos:

Previamente al lanzamiento de este acuerdo se capacitó al personal de los CAJ para que las y los agentes puedan responder y derivar a Defensa del Consumidor los reclamos correspondientes. Misma situación se presentó con el personal de la Mesa de Entradas de la Secretaría de Comercio.

Una vez detectados estos reclamos, llegaban al área de Consumidores Hipervulnerables donde se asignaban a los abogados miembro del equipo para su gestión. En cuanto al seguimiento del caso, el Centro de Acceso a Justicia que tomó el reclamo, debería estar en contacto con el denunciante, carga de documentación en los sistemas correspondientes u otras cuestiones que faciliten el normal desarrollo de las gestiones.

Celebración de las audiencias conciliatorias de COPREC y asistencia en las mismas:

El equipo de abogados del área asistía y acompañaba a los consumidores hipervulnerables por el Art. 6° de la Resolución 616/2020 de la Secretaría de Comercio (acompañamiento y asistencia, no patrocinio). En el caso de los consumidores hipervulnerables que ingresaron su reclamo acercándose presencialmente a la Mesa de Entradas, se les tomaba la audiencia dentro del edificio del Ministerio de Desarrollo Productivo facilitándoles los medios tecnológicos para poder conectarse y presentarse en las respectivas audiencias a celebrarse y asistidos por un abogado del equipo, en este caso el letrado que el respectivo caso durante su tratamiento dentro del área de Hipervulnerables. Situación similar se daba en los Centros de Acceso a Justicia.

¹⁸² UN ACUERDO PARA MEJORAR EL ACCESO A DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y LAS CONSUMIDORAS, Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/un-acuerdo-para-mejorar-el-acceso-derechos-de-los-consumidores-y-las-consumidoras> (consultado el 1/09/2024).

VI. Temáticas recepcionadas en el área

Los rubros más reclamados como fueron mencionados arriba, principalmente los servicios financieros, las telecomunicaciones y los servicios de salud. Lo que llevó a la autoridad de aplicación de la ley 24.240 de oficio, a sancionar a aquellos proveedores que configuraban en su accionar conductas contrarias a la ley de defensa del consumidor con el agravante que se trataba de los hipervulnerables del artículo 2 de la Resolución 139/2020.

En el año 2021, la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje en Consumo determinó que las empresas Moni On Line SA, M2A Capital SAS y Cuotitas SA otorgaron préstamos no solicitados con cargo automático en cuentas de consumidoras y consumidores¹⁸³, considerando una infracción a los artículos 4, 19, 35, 36 de la Ley de Defensa del Consumidor (Ley 24.240) y constituyeron una sanción por \$2,5 millones a cada una de las empresas. A partir de los reclamos que ingresaron en la Ventanilla Única Federal se verificó que en repetidas ocasiones una de las empresas multadas no informó adecuadamente los términos contractuales, incumplió los intereses expresados en los contratos y llegó hasta cobrar por débito automático más de una vez en el mismo mes.

Concluyendo de el caudal de reclamos recibidos que muchos de los usuarios de los servicios financieros no bancarios se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad por su posición socioeconómica debido a que no pueden acceder al sistema bancario y deben recurrir a este tipo de firmas, siendo alcanzados por el tratamiento de consumidores hipervulnerables, conforme el inciso i de la Resolución 139/2020.

VII. Conclusión

El trabajo llevado adelante por el equipo de abogadas y abogados del área de consumidores hipervulnerables, dejó plasmado que a través de la gestión articulada por parte de las diversas áreas del estado se puede lograr la justa recomposición de los derechos de los colectivos hipervulnerables.

Compartiendo lo que menciona Barocelli: *“el Estado debe promover, alentar, regular, establecer políticas públicas específicas y velar por el cumplimiento de mecanismos que garanticen un trato no discriminatorio para los consumidores hipervulnerables, la igualdad real de oportunidades de acceso al consumo,*

¹⁸³ “Comercio Interior multo por \$10 millones a empresas de prestamos personales”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comercio-interior-multo-por-10-millones-empresas-de-prestamos-personales-0> (consultado el 01/09/2024).

atención y de trato, y medidas de acción positiva que permitan su accesibilidad y equidad”¹⁸⁴.

Por esto consideramos, que a través de políticas de acompañamiento de aquellos que no tienen acceso a la justicia ni a herramientas que permitan acceder a la tecnología de estos tiempos, se les da voz a aquellos colectivos más postergados.

¹⁸⁴ Barocelli, Sergio Sebastian (Dir).”La problemática de los consumidores hipervulnerables en el derecho del consumidor argentino” . Universidad de Buenos Aires, Instituto A., Gioja (2016), disponible en:<http://www.derecho.uba.ar/investigacion/pdf/consumidores-hipervulnerables.pdf>

LA HIPERVULNERABILIDAD DEL CONSUMIDOR BANCARIO

Por Lucas H. Lucero¹⁸⁵ y Mariano A. Miranda Da Cruz¹⁸⁶

I. Introducción.

El principio de integración normativa establecido en el artículo 3 de la Ley 24.240 permite la integración de normas que afecten a las relaciones de consumo, y en el ámbito financiero esto incluye a las Comunicaciones del Banco Central de la República Argentina (en adelante “BCRA”). Este principio es fundamental en razón de que la normativa del BCRA establece regulaciones y parámetros mínimos de seguridad y atención al cliente, garantizándole al usuario/a una mayor protección en la prestación del servicio. Dichas regulaciones son de carácter técnico y específico en la materia, y permiten resolver controversias complementando la ley 24.240 — de orden público—, así como también cualquier otra ley que resulte aplicable según cada caso en particular, como por ejemplo la ley 25.065 de tarjetas de crédito o la ley 21.526 de entidades financieras, entre otras.

Este enfoque es especialmente relevante en el caso de los consumidores hipervulnerables, quienes requieren una tutela especial en la protección de sus derechos, y si bien dicha hipervulnerabilidad es originada por diversos motivos, en este tema puntual, al tratarse de la afectación de sus intereses económicos, los coloca en una posición de mayor desventaja que requiere un eslabón adicional de protección y atención dado que las prácticas abusivas están a la orden del día, máxime dentro de una economía frágil como la que tiene nuestro país.

¹⁸⁵ Abogado (UBA) con orientación en Derecho Económico/Empresarial. Ex integrante del equipo de consumidores hipervulnerables de la Dirección Nacional de Defensa al Consumidor y Arbitraje del Consumo.

¹⁸⁶ Abogado y maestrando de la Universidad de Buenos Aires. Docente de Derecho Internacional Privado (UBA).

Dicho esto, no es ajeno mencionar la problemática del sobreendeudamiento que involucra cada vez a más personas, ya sea por desconocimiento, prácticas abusivas o estrategias agresivas de marketing que las inducen a recurrir a préstamos que difícilmente se adecúan a su situación socio-económica.

Asimismo, resulta fundamental dar visibilidad a las estafas bancarias mediante campañas de prevención y educación, en razón de que las personas mayores o de edad avanzada suelen ser blancos frecuentes por parte de terceros malintencionados que muchas veces actúan de forma coordinada y explotan el limitado conocimiento tecnológico de los usuarios/as para llevar a cabo fraudes y estafas bancarias. Estos individuos suelen estar familiarizados con las vulnerabilidades del sistema y las utilizan para fines ilícitos mediante distintos tipos de técnicas y también utilizando ingeniería social (*phishing*, *vishing*, *sim swapping*, entre otras), que se detallarán a lo largo de este texto.

La integración normativa de las Comunicaciones del BCRA con la ley 24.240 asegura que las normativas específicas y actualizadas del sistema financiero se extiendan a todas las relaciones de consumo. Sin ir más lejos, nuestra Carta Magna en su art. 42 reconoce la vulnerabilidad estructural de los consumidores en el mercado de consumo frente a los proveedores de bienes y servicios y la necesidad de que las autoridades públicas provean a la protección de sus derechos e intereses económicos.

Con la experiencia profesional de los autores durante años de actividad atendiendo y resolviendo casos de consumidores bancarios, mayormente hipervulnerables, este estudio tiene como objetivo exponer las situaciones más frecuentes que atraviesan los consumidores y las normativas que pueden ser aplicables, así como también proponer y plantear medidas de prevención que se podrían adoptar para minimizar y mitigar los riesgos del sector financiero de consumo.

II. Sobreendeudamiento: una problemática silenciosa cada vez más presente

El sobreendeudamiento es el estado financiero que se origina cuando las personas no tienen o no pueden generar suficientes ingresos para cumplir con el pago de las deudas contraídas, y por lo general, suelen contraer nuevas deudas para saldar las anteriores, generando así una suerte de círculo vicioso. En el caso de los consumidores hipervulnerables, está estrechamente relacionado con las personas de edad avanzada o con aquéllas que posean algún tipo de discapacidad, cuyas jubilaciones o pensiones suelen ser insuficientes en relación al costo de vida que deben afrontar.

Las razones por las que son cada vez más afectados/as en esta situación, entre otras, tienen su origen en la facilidad con la que las entidades bancarias y financieras de dudosa reputación suelen otorgar créditos a personas que difícilmente cuenten con un historial crediticio sano, o sin ingresos demostrados para hacer frente a dicha obligación en el futuro. Lo llamativo es que el problema no finaliza allí, sino que una vez que el deudor incurre en mora, para reclamar el pago de dichos créditos o préstamos, estas entidades bancarias o financieras recurren a agencias o estudios de cobranzas que acosan y hostigan permanentemente a las personas deudoras. Cabe aclarar que el hostigamiento no tiene día ni horario, así como tampoco suele tener como destinatario solo a la persona que contrajo la deuda, sino que también son hostigados sus allegados, parientes, e incluso compañeros/as de estudio o trabajo. El mensaje mediante el cual reclaman el pago de la deuda suele ser intimidatorio y también puede contener apariencias de intimidación judicial, con amenazas de embargo o inhibiciones.

Mediante la sanción de la ley 26.361 del año 2008, que modifica la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, se incorporó el art. 8 bis que establece de forma clara y precisa:

“Los proveedores deberán garantizar condiciones de atención y trato digno y equitativo a los consumidores y usuarios. Deberán abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias. No podrán ejercer sobre los consumidores extranjeros diferenciación alguna sobre precios, calidades técnicas o comerciales o cualquier

otro aspecto relevante sobre los bienes y servicios que comercialice. Cualquier excepción a lo señalado deberá ser autorizada por la autoridad de aplicación en razones de interés general debidamente fundadas.

En los reclamos extrajudiciales de deudas, deberán abstenerse de utilizar cualquier medio que le otorgue la apariencia de reclamo judicial.

Tales conductas, además de las sanciones previstas en la presente ley, podrán ser pasibles de la multa civil establecida en el artículo 52 bis de la presente norma, sin perjuicio de otros resarcimientos que correspondieren al consumidor, siendo ambas penalidades extensivas solidariamente a quien actuare en nombre del proveedor.”

Esto obedece a las razones expuestas anteriormente, por la habitualidad de dichas prácticas y la necesidad de que el ordenamiento legal otorgue protección a las personas en situación de sobreendeudamiento. En paralelo, la ley 24.240 en su art. 36 establece bajo pena de nulidad, una serie de requisitos mínimos que se deben cumplir en las operaciones financieras de crédito para consumo. El art. 36 de las operaciones de venta de crédito, que fue modificado por el art. 58 de la ley 26.993, además de enunciar taxativamente dichos requisitos, reafirma la frase “bajo pena de nulidad” agregando la siguiente leyenda:

“Cuando el proveedor omitiera incluir alguno de estos datos en el documento que corresponda, el consumidor tendrá derecho a demandar la nulidad del contrato o de una o más cláusulas. Cuando el juez declare la nulidad parcial simultáneamente integrará el contrato, si ello fuera necesario.

...

El Banco Central de la República Argentina adoptará las medidas conducentes para que las entidades sometidas a su jurisdicción cumplan, en las operaciones a que refiere el presente artículo, con lo indicado en la presente ley.”

En este sentido, la modificación de dicho artículo también hace referencia a la normativa específica del BCRA que se debe cumplir, en concordancia con la ya

mencionada integración normativa del artículo 3. Si bien se el BCRA actualiza constantemente sus Comunicaciones, al ser un tema complejo, no aplica una Comunicación sobre Gestión Crediticia en particular, sino que existe un “texto ordenado” que recopila normativas de distintas Comunicaciones aplicables emitidas por dicha entidad, con el objetivo de facilitar su comprensión, aplicación e interpretación por parte de las entidades obligadas, así como también de la autoridad de aplicación y letrados/as que consulten dicho documento. Dicho compendio sobre Gestión Crediticia es puesto a disposición del público en el sitio web del BCRA para su libre acceso.

En cuanto a la reglamentación por parte de la Autoridad de Aplicación, desafortunadamente fue derogada la Resolución 1033/21 de la entonces Secretaría de Comercio Interior que establecía los “Parámetros Mínimos Obligatorios de Calidad para los Servicios de Atención y Comunicación a Distancia”. Dicha Resolución, en los arts. 5 y 6 de su Anexo, definía los datos que debían detallarse toda vez que se le reclame una deuda al consumidor, entre ellos destacamos: a) identificación del acreedor de la deuda reclamada; b) poder o contrato suficiente que demuestre la legitimación del gestor de cobro extrajudicial para perseguir el pago de la deuda; c) monto de la deuda, discriminando la causa, el capital original, intereses, tasa aplicable, cargos y comisiones, y el costo de la gestión de cobro; d) fecha en que se contrajo la deuda, entró en mora, y operará la prescripción liberatoria de la misma; y e) poner a disposición del deudor el contrato inicial mediante el cual se contrajo la deuda dentro de las 24 horas de establecida la comunicación. En caso de que la deuda sea inexistente o prescripta, quien haya gestionado su cobro debía extender un certificado libre deuda dentro de las 24 horas de la comunicación junto con la devolución y eliminación de débitos directos tanto en recibo de haberes o cualesquier otro que hubiera vigente.

Esta resolución era muy beneficiosa para los/as consumidores y usuarios/as, debido a que en la mayoría de los casos tratados en el programa de consumidores hipervulnerables, las agencias de cobranzas rara vez poseían documentación respaldatoria relacionada a la presunta deuda que intentaban cobrar, sino que

además, en muchos casos se trataba de deudas prescriptas, inexistentes, o que se habían generado por algún error humano del acreedor original quien luego había cedido la deuda de dicho crédito. En cuanto a esto último, muchas agencias de cobranzas intentaban deslindarse de responsabilidad argumentando que al haberse hecho una cesión, el responsable era solamente quien les cedió el crédito, pero cabe aclarar que al momento de adquirir una deuda que proviene de una relación de consumo quedan sujetos a la misma relación a la que se encontraba sometido el proveedor y el consumidor toda vez que lo que existe es una cesión de crédito y no una novación, sin importar si se están desempeñando como estudio de cobranzas contratado por la empresa, máxime cuando el art. 40 de la ley 24.240 establece la responsabilidad solidaria para todo aquel que produzca un daño al consumidor.

Volviendo al otorgamiento de créditos por parte de entidades bancarias, el texto ordenado del BCRA sobre Gestión Crediticia reglamenta requisitos y procedimientos que se deben cumplir para el análisis de riesgo y la capacidad de pago de los clientes, tanto los de cartera de consumo como los de segmento comercial/empresarial. Asimismo, se integra y complementa con otros textos ordenados sobre Clasificación de Deudores y Graduación del Crédito.

Desglosando dicho texto ordenado, como se dijo anteriormente, se pueden apreciar una serie de requisitos para el otorgamiento de financiaciones los cuales iremos detallando a continuación:

1. Legajo del cliente. Cada entidad debe llevar un legajo de cada deudor de su cartera, así como de cada uno de sus corresponsales. El legajo debe contener todos los elementos que posibiliten efectuar la correcta identificación del deudor y las pertinentes evaluaciones acerca del patrimonio, flujo de ingresos y egresos. (Com. "A" 6639).
2. En el caso de que la persona perciba sus haberes o ingresos en la misma entidad que otorga el crédito, ésta podrá utilizar esa información como elemento demostrativo de su capacidad de pago. (Com. "A" 7937).

3. Graduación crediticia. El legajo deberá contar con información acerca del margen global máximo de crédito para el cual califique el cliente conforme a la política crediticia de cada entidad, como asimismo el margen que le haya sido efectivamente otorgado, incluyendo las financiaciones acordadas y las responsabilidades eventuales asumidas al respecto. Es decir, de acuerdo a sus ingresos y su situación económica, cada usuario califica para acceder a un determinado monto crediticio conforme lo establecido en dicho legajo. (Com. "A" 7937).
4. Si la entidad financiera hubiese contratado un seguro de vida sobre saldo deudor para sus clientes, el legajo deberá contener la identificación de la póliza contratada a ese efecto. (Com. "A" 6639).
5. Operaciones de monto reducido. En aquellas operaciones que no superen el importe equivalente a 8 (ocho) veces el Salario Mínimo, Vital y Móvil sólo será exigible que el legajo cuente con los datos que permitan la identificación del cliente. (Com. "A" 6558).
6. La frecuencia del pago de la cuota no podrá ser por un mayor período del mensual.
7. Para personas humanas la relación cuota/ingreso estimado no deberá superar el 50%.

De forma simultánea al registro del legajo de cada cliente, el banco realiza lo que se conoce como "*credit scoring*" y "*screening*", cuyas definiciones establecidas en la Comunicación "A" 6558 se citan a continuación:

"Se entiende por sistemas de "screening" al conjunto de pasos y reglas de decisión que recogen la experiencia acumulada en el otorgamiento de créditos, el seguimiento de su comportamiento posterior y la política de créditos de la entidad.

Por otra parte, los modelos de "credit scoring" son métodos matemáticos o estadísticos-econométricos empleados para medir el riesgo y/o la probabilidad de incumplimiento de los solicitantes de crédito.

Ambas técnicas, deben basarse en las variables que las entidades financieras consideren relevantes para medir el riesgo de incobrabilidad asociado a cada deudor y clase de crédito, pudiendo emplear el mismo tipo de información.

Asimismo, las citadas metodologías deben permitir estimar el nivel de ingresos del cliente. Adicionalmente, en ambos casos, deberá efectuarse el cotejo de las predicciones realizadas con el comportamiento crediticio finalmente observado, a los fines de adoptar, en su caso, las adecuaciones que se estimen pertinentes.”

Dicho esto, en el legajo del cliente deberá quedar constancia de la evaluación efectuada de acuerdo con este procedimiento y, de tratarse de personas humanas, el ingreso estimado del deudor y/o, en su caso, de los codeudores. Asimismo, podrá contener otros elementos que la entidad financiera, a su criterio, estime necesarios para la evaluación crediticia. Las entidades deberán efectuar una descripción pormenorizada del procedimiento adoptado para la evaluación del cliente y la asignación de márgenes crediticios discriminados, de corresponder, según la clase de crédito.

Por lo expuesto, se observa claramente que el procedimiento y la normativa que debe cumplir un banco para el análisis de la cartera y el otorgamiento de créditos es sumamente complejo. A pesar de este exhaustivo proceso, ocurre con frecuencia que, por iniciativa propia los bancos ofrecen créditos de alto monto a personas cuyos ingresos no sólo son acotados, sino que además la propia entidad bancaria tiene la información respecto del concepto y origen de los mismos, los cuales no siempre provienen de una cuenta sueldo sino que en muchos casos se tratan de pensiones y/o asignaciones que reciben por parte del Estado dada su hipervulnerabilidad. Esto conlleva a plantear interrogantes si realmente se llevó a cabo un estudio conforme las regulaciones vigentes tanto en materia específica como general. Adicionalmente, desde la implementación de los créditos preaprobados mediante la Comunicación “A” 7319 en el año 2021, no solo se ha agudizado el problema del sobreendeudamiento, sino que además en muchos casos ha servido como una herramienta más para el desarrollo de estafas bancarias como se verá más adelante en este estudio.

Como se ha detallado, la normativa vigente establece requisitos y obligaciones para todas las etapas de la relación de consumo: antes, durante, y post celebración del contrato. A lo largo de la gestión en el equipo de consumidores hipervulnerables se han podido trabajar numerosos casos de sobreendeudamiento, y gracias al conocimiento normativo, se han podido renegociar y hasta incluso condonar muchas deudas cuyo origen no era del todo claro, mediante el requerimiento de la documentación pertinente respaldatoria y el diálogo fluido con las entidades bancarias. La misma situación ocurría con las agencias de cobranzas que directamente carecían de dato alguno cuyo accionar se asemejaba más a algún tipo de especulación que realmente a la gestión de cobro de deuda encomendada por un tercero. Sin embargo, la actuación de la autoridad de aplicación no finalizaba allí, sino que se lograron multas y sanciones por montos elevados en razón de estas conductas.

Durante el año 2020 la entonces Secretaría de Comercio imputó a una compañía, dedicada a los servicios de gestión de cobranzas a diversas entidades financieras, tras una presentación realizada por la Dirección General de Acceso a la Justicia del MPF ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, que dio cuenta de la denuncia de prácticas abusivas de gestión de cobranza en perjuicio de un vecino de la villa 21-24, en Barracas, que acudió a la agencia ATAJO de ese barrio de la Capital Federal. La imputación en cuestión se realizó por presunta infracción a los artículos 4 y 8 bis de la Ley de Defensa del Consumidor (Nº 24.240), debido a que “no se garantizarían condiciones de atención y trato digno y equitativo a los consumidores y usuarios”. La medida dispuesta “no discute la persecución de las deudas legítimas en sí”, sino que verifica incumplimientos en el trato digno que debe recibir cualquier consumidor y en la falta de “información respecto del origen de las posibles deudas que se reclaman, cómo se arriba a los montos reclamados, así como el modo en el que se realizan las gestiones de cobranzas debe realizarse de

acuerdo a las previsiones de las normas protectoras de los derechos de las y los consumidores y sin vulnerar derechos consagrados constitucionalmente.¹⁸⁷

En el ámbito judicial por su parte, también ha habido numerosos fallos donde se condenaron a bancos y estudios de cobranzas a indemnizar a consumidores por incumplir el deber de información y no brindarle un trato digno al hostigarlos para cobrarles una deuda. En el fallo “R., G. A. c/ BANCO SUPERVIELLE S.A. Y OTROS s/ ORDINARIO” (Id SAIJ: NV40365) de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, Sala D. , se señala que, si bien las accionadas entregaron el certificado de libre deuda al contestar demanda, no brindaron la información debida porque el consumidor nunca pudo saber cómo estaba compuesta la deuda. Asimismo, en dicha causa la entidad bancaria reconoció haber contratado estudios externos para cobrar la deuda y se comprobó que el actor recibió alrededor de ciento cincuenta llamadas en un lapso de nueve meses, algo incompatible con el trato digno que merecen los usuarios y consumidores.

Paralelamente, y como se ha detallado en el articulado de la Resolución 1033/2021 SCI respecto a la emisión del certificado libre deuda, también han existido fallos contundentes sobre ello. Sin ir más lejos, en la causa “Ñ. J. N. c/ Wenance S.A. s/ menor cuantía” del Juzgado de Paz de Cipolletti¹⁸⁸ con fecha 21 de septiembre de 2023, la demandada debió indemnizar al actor por el daño moral sufrido a raíz de constantes hostigamientos y falta de emisión de libre deuda. En los hechos, el usuario pactó con una agencia de cobranzas el pago de una deuda contraída online en un sitio web denominado “Luquitas” (razón social Wenance S.A.), luego de haber incurrido en mora y que se comunicaran con él reclamando el cobro. Consecuentemente, acordó e inició un plan de pagos que abonó en su totalidad realizando los pagos por transferencia vía MercadoPago. A raíz de lo sucedido, el actor manifiesta que el mismo día del último pago solicitó el libre de deuda el cual

187 Disponible en: <https://www.fiscales.gob.ar/atajo/imputan-a-una-empresa-de-cobranzas-extrajudiciales-por-una-denuncia-recibida-en-atajo/> Consultado 21/07/24

188 Disponible en: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2023/10/20/fallos-el-hostigamiento-es-mas-carro-que-la-deuda-la-empresa-demandada-debe-indemnizar-el-dano-moral-sufrido-por-el-consumidor-al-que-hostigo-a-los-fines-de-obtener-el-pago-de-una-deuda/> (MJ-JU-M-146329-AR).

no le brindaron ya que “nunca respondieron sus mensajes, llamadas, correos, etc.”. Transcurrido aproximadamente un año se comunican con él desde Wenance S.A., comunicándole que tiene una deuda que correspondía a “Luquitas”, a lo que respondió que esa deuda ya está abonada y que cuenta con todos los comprobantes de pago, conversaciones, etc. Luego de ese intercambio comenzó el hostigamiento mediante mensajes y llamadas donde además de comunicarse con él lo hicieron con personas allegadas. Para resolver esa situación, el actor se acercó a la OMIC de la Municipalidad de Cipolletti donde lo asesoró una letrada, y que fue esa persona la que se encargó de obtener el libre de deuda, pero a la vez ella también le comunicó que está en situación 5 informado como deudor. Después de resolver parcialmente la situación en la OMIC, siguieron los mensajes de hostigamiento, que obligaron al consumidor al inicio de una demanda, con fecha 01/06/2023. En el fallo de la causa, se resolvió hacer lugar a la demanda interpuesta por el actor, condenando a la demandada WENANCE S.A. al pago de daño moral y daño punitivo por las conductas empleadas que repercutieron en la esfera extrapatrimonial del actor.

Por lo exployado hasta aquí, concluimos que es importante que los usuarios conozcan las herramientas que tienen a su disposición para el efectivo cumplimiento y respeto de sus derechos, así como de su persona y dignidad. Como hemos visto, no sólo se pueden resolver los problemas en instancia administrativa, sino que adicionalmente y máxime cuando no sea posible solucionarlo allí, muchas sentencias judiciales surgieron a raíz de reclamos realizados en OMICs, ATAJO, e incluso existen otros que tienen como base de actuación las estadísticas extraídas por el ratio de resolución en relación a la cantidad de reclamos presentes en COPREC, lo cual deja de manifiesto la importancia de que las personas actúen ante cualquier inconducta o violación de normativa vigente. Por último, consideramos un retroceso preocupante la derogación de 69 normas a través de la Resolución 51/2024 de la actual Secretaría de Comercio e Industria entre las cuales se deroga la Resolución 1033/21 SCI referida anteriormente que regulaba las prácticas abusivas de los estudios de cobranzas, así como también la derogación de la Resolución 139/2020 SCI de Consumidores Hipervulnerables mediante la

Disposición 137/24 de la actual Subsecretaría de Defensa al Consumidor y Lealtad Comercial.

III. Ciberdelitos en los entornos financieros

A lo largo de los últimos años se ha observado una proliferación en los ciberdelitos, en especial desde la pandemia. Siendo una de las principales razones, la rápida y obligatoria digitalización de los usuarios de los sistemas financieros.¹⁸⁹ Así, un gran número de personas debió rápidamente virar de una atención comercial en una sucursal a manejar los sistemas desde su celular o computadora. A pesar de que esto implicó una gran ventaja en múltiples aspectos también trajo aparejado una gran desventaja como es la sobreexposición a los delitos financieros.

Una de las categorías que más ha crecido son los ciberdelitos a través de la ingeniería social, que consiste en diferentes tácticas implementadas por ciberdelincuentes para obtener información confidencial de los consumidores de forma fraudulenta, con la cual suplantán su identidad e ingresan de forma indebida a las cuentas de los usuarios para sustraer fondos o utilizar productos financieros sin la anuencia del consumidor. El objetivo de los ciberdelincuentes suele consistir en engaños para obtener claves, ingresar a los dispositivos de forma remota o recabar datos directamente de los dispositivos de los consumidores.

A pesar de que no existe una lista taxativa de las tácticas empleadas para obtener los datos y suplantar la identidad de los consumidores, ya que estas se modifican y evolucionan constantemente, las más comunes consisten en llamados telefónicos, correos electrónicos, publicidad en redes sociales, páginas apócrifas en buscadores o *malwares*.

Las denominaciones técnicas de estas prácticas son las siguientes:

- **Phishing:** suplantación de identidad por correo electrónico.

¹⁸⁹ Existe una disparidad entre las partes que le permite a la entidad financiera imponer las condiciones del contrato e inclusive, la imposición de los medios para operar con él.

- **Vishing**: suplantación de identidad por llamada.
- **Smishing**: suplantación de identidad por mensajería SMS.
- **QRshing**: suplantación de identidad por QR.
- **Pharming**: suplantación por un sitio web ilegítimo.
- **Sim Swapping**: suplantación ante la empresa telefónica para tomar control de la tarjeta SIM del consumidor.
- **Malware**: Consiste en un software malicioso que tiene como objetivo infectar el dispositivo del consumidor para extraer información confidencial. Por lo general proveniente de un sitio web apócrifo o ilegítimo.

A través de estas tácticas, se busca que el usuario reaccione apresuradamente ante una presunta situación alarmante y para ello recurren a las preocupaciones de los usuarios. Se busca que producto de temores, desasosiego o culpa actúen de un modo determinado sin tomar conciencia de que pueden estar siendo estafados. Se pueden observar correos o llamados que hacen referencia a ingresos no autorizados a sus cuentas, consumos no solicitados, acreditaciones erróneas, sanciones de cierre de cuenta, entre otras múltiples falacias.

A su vez se hace uso de páginas o publicidades apócrifas para que los consumidores, creyendo que están operando con los canales oficiales de los proveedores, ingresen datos que luego son utilizados para suplantar su identidad. Estos casos de *pharming* o *phishing* suelen hacer uso de la publicidad que otorgan las redes sociales o los buscadores para hacer parecer que se tratan de canales oficiales.

También se han observado casos donde a través de comunicaciones telefónicas les hacen descargar a los consumidores aplicaciones de control remoto de los dispositivos. Estas aplicaciones que son legítimas, por lo general se descargan desde la Play Store o Apple Store lo cual genera aún más confianza o seguridad. Descargada la aplicación, les solicitan el código de acceso remoto y una vez dentro del dispositivo ingresan a los sistemas financieros de los consumidores para sustraer fondos o solicitar productos financieros tales como préstamos

preaprobados. En estos últimos supuestos, a través de engaños recaban la prueba de vida que permite solicitar este tipo de productos financieros y así esquivar los requisitos de seguridad que establece el BCRA.

IV. Regulación aplicable a los Ciberdelitos

Dentro del sistema de Defensa del Consumidor, la Ley 24.240 posee varias normas que resultan aplicables a los entornos financieros, algunas de carácter específico como el art. 36 y otros de carácter general pero que son frecuentemente utilizadas como los arts. 35, 37 o 38.

Dentro de este cuerpo normativo, se encuentran dos normas que son pilares fundamentales en la regulación de estas prácticas.

Por una parte, tenemos el deber de información (Art. 4 LDC). Debiendo entenderse que, dentro de los entornos financieros y en especial en materia de ciberdelitos, los proveedores deberán proveer a los consumidores toda la información relativa a seguridad, prevención de riesgos, posibles fraudes y canales de comunicación oficiales.

Una de las mejores herramientas para poder prevenir los fraudes bancarios consiste en las campañas de información a través de los canales de comunicación oficiales de las entidades bancarias. Estas comunicaciones deben ser concisas, actualizadas con las últimas tácticas conocidas. Otra cuestión relevante es que en estas comunicaciones se evite usar links que redirijan a otras páginas, de este modo, se disminuyen las probabilidades de que estafadores imiten la publicidad para recabar información de los usuarios.

Por su parte, el decreto reglamentario de la LDC establece como reglamentación del artículo 4to, 5to y 6to que los proveedores de cosas o servicios que, posteriormente a la introducción de los mismos en el mercado de consumo, tengan conocimiento de su peligrosidad, deberán comunicar inmediatamente tal circunstancia a las autoridades competentes y a los consumidores mediante anuncios publicitarios suficientes, por lo que la publicidad que se realice sobre los

ciberdelitos debe ser tan amplia como sea necesario para que la masa de consumidores pueda informarse al respecto.

Este artículo a su vez se encuentra complementado por el artículo 1107 del Código Civil y Comercial de la Nación que establece que *si las partes se valen de técnicas de comunicación electrónica o similares para la celebración de un contrato de consumo a distancia, el proveedor debe informar al consumidor, además del contenido mínimo del contrato y la facultad de revocar, todos los datos necesarios para utilizar correctamente el medio elegido, para comprender los riesgos derivados de su empleo, y para tener absolutamente claro quién asume esos riesgos.*

Por lo que, cuando la contratación de un producto financiero se realiza por internet, por ejemplo, en lo que refiere a los préstamos preaprobados deberán informarse los riesgos asociados con este producto pero también, de acuerdo a lo establecido por el BCRA, se deberán tomar las medidas para mitigar los riesgos propios de los medios por los cuales se proveen los servicios financieros digitales.

Pese a que el deber de información es fundamental, esto únicamente cumple con la prevención y capacitación siendo el deber de seguridad (Art. 5 LDC) otro de los pilares en materia de ciberdelitos. En el ámbito financiero, máxime cuando se emplean canales digitales, los proveedores deben velar que las operaciones que se realicen a través de sus plataformas, aplicaciones, dispositivos o canales de atención -toda vez que son quienes los diseñan, organizan y controlan- sean seguros y prevenir riesgos y peligros a los que puedan estar comprometidos la seguridad, los datos personales o los intereses económicos de los consumidores¹⁹⁰ cuestiones, que se encuentran protegidas por el art. 42 de la Constitución Nacional.

De una rápida lectura del Art. 5 de la LDC puede observarse que no hace referencia a los intereses financieros de los consumidores. Pese a ello, su interpretación debe realizarse en conjunto con el Art. 42 de la CN entendiéndose que la protección de

190 Multa al Banco Santander Río por incumplimiento al deber de seguridad en el marco de estafas bancarias a raíz de phishing. DI-2021-452-APN-DNDCYAC#MDP. 17 de junio de 2021

los intereses económicos de los consumidores se encuentra garantizada por la Constitución Nacional, siendo este aspecto fundamental en los entornos financieros.

Por último, es necesario hacer mención al Art. 51 de la LDC que regula que, *si del sumario surgiese la eventual comisión de un delito, se remitirán las actuaciones al juez competente*. A pesar de que las actuaciones en los ciberdelitos surgen efectivamente de la comisión de un delito, es necesario separar lo que serán las actuaciones penales contra el sustractor del dinero que la responsabilidad de las entidades financieras por incumplir con el deber de información o de seguridad. La entidad financiera responderá por la parte civil que le corresponde y en paralelo correrá el proceso penal contra quien haya cometido el ilícito. Debido a que a la entidad financiera no le cabe reproche penal, tampoco corresponde alegar una falta de responsabilidad civil por la aplicación de este artículo en razón de la comisión de un delito.

V. El deber de actuar con diligencia

En la materia en cuestión y más específicamente en los entornos financieros podemos afirmar que existe en cabeza del consumidor un deber de ser diligente en su actuar. Esto puede traducirse en que el consumidor debe colocar el mismo interés en la protección de sus datos financieros como lo haría con cualquier otro asunto propio, procurando la adecuada atención en no divulgarlos a terceros. Aunque lo que se deberá analizar es hasta dónde puede ser diligente en base a los tipos de ciberdelitos que han demostrado ser por demás eficaces y difíciles de advertir. Será necesario distinguir entre la negligencia aislada de un determinado consumidor y un sistema organizado que afecta masivamente a los consumidores.

Cabe mencionar que aun cuando se considere que el consumidor no pudo actuar con mayor diligencia acorde a sus posibilidades, esto no va a implicar automáticamente una responsabilidad por parte de las entidades financieras. El análisis debe realizarse caso por caso en base a los hechos puntuales que hayan ocurrido existiendo factores que pueden aumentar o disminuir las responsabilidades.

Ahora bien, el deber de actuar con diligencia también alcanza a las entidades financieras las cuales deberán procurar ser diligentes ex ante, o sea asegurándose que sus sistemas sean seguros y ex post con sistemas que puedan detectar conductas atípicas y mitigar posibles riesgos vinculados con la provisión de servicios financieros por medios digitales.

Como se ha dicho en párrafos anteriores, los sistemas de los proveedores deben ser seguros, asegurándose que no se filtren datos personales de los consumidores, tales como claves, nombres, datos de contacto, entre otros. Pero también deben asegurarse que los canales de comunicación sean seguros previendo que se utilicen para sustraer datos de los consumidores. A su vez deberán gestionar los mecanismos necesarios para controlar que terceros simulen ser la entidad de cuestión. Al respecto pueden mencionarse situaciones como que terceros consigan la validación oficial en redes sociales, creen publicidad falsa en redes sociales o creen páginas apócrifas que se mostrarán en los buscadores con el agravante de utilizar las herramientas de publicidad para darles mayor visibilidad.

Como se ha adelantado también puede hablarse de un deber de diligencia ex post. Esto hace referencia a que posterior a que se produjo la sustracción de los datos de ingreso pueda cortarse con la actividad ilícita. Sobre este punto, las entidades deberán de valerse de herramientas tecnológicas que puedan detectar conductas atípicas. Algunas cuestiones que pueden delatar esto son conexiones desde IP o dispositivos nunca antes utilizados, alta de usuarios seguido de la transferencia de la totalidad de los fondos, entre otras cuestiones. A su vez las entidades pueden emplear técnicas de identificación biométricas positivas para determinadas actividades como el alta de usuarios o transferencias de montos elevados. Esto ha demostrado dar resultados positivos para la prevención de las estafas.

Estos aspectos encuentran su respaldo en los requisitos mínimos de seguridad establecidos por el BCRA en la Comunicación “A” 7783 del año 2023 que alcanza tanto a entidades financieras como PSPs. Esta Comunicación establece, entre otras cuestiones, que para acciones críticas tales como creación, habilitación y rehabilitación de los factores de autenticación; suscripción a nuevos productos o

servicios, solicitud de créditos preaprobados o aceptación de nuevas condiciones de uso; cambios de puntos de contactos o de parámetros relacionados con la operación transaccional; agenda de cuentas de terceros para transferencias; confirmación de transacciones que se desvíen de patrones predeterminados en los sistemas de monitoreo transaccional, deberán aplicar técnicas de autenticación multifactor o de identificación digital del cliente, en la confirmación o autorización para la ejecución de estas acciones.

Sobre este punto, es necesario hacer mención al Token como doble factor de autenticación (2FA). Esta clave, aleatoria y variable puede ser utilizada en múltiples operatorias, desde el ingreso a la cuenta, cambio de clave, el alta de nuevos usuarios, el cambio de dispositivo, entre otros. En ocasiones existen tokens diferenciados para cada operación, pero en otras es único. Puede deberse a cuestiones culturales o una insuficiente conciencia masiva sobre la trascendencia que tienen estas claves, pero es común que los consumidores no registren los riesgos asociados al 2FA y los cuidados que deben tener. Los estafadores, aprovechándose de esto, apuntan a conseguir esta clave para ingresar a la parte más sensible del sistema financiero. Es por ello que es fundamental que las instituciones realicen campañas informando tanto el hecho de que no deben compartirse estas claves como así también todo lo referente a su uso y a los riesgos asociados a estas.

Esto debe ser atendida por el empresario que ofrece un servicio ejecutable por medios informáticos, a fin de evaluar las medidas de seguridad que debe implementar frente a los concretos riesgos, tanto técnicos cuanto culturales, que la comunicación remota pudiera generar.¹⁹¹

Por su parte, el Código Civil y Comercial establece que *cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas, mayor es la diligencia exigible al agente y la valoración de la previsibilidad de las consecuencias*.

191 Cam. Nac. Com. Sala D, 15/05/08 “Bieniauskas, Carlos c/ Banco de la Ciudad de Buenos Aires”.

Cuando existe una confianza especial, se debe tener en cuenta la naturaleza del acto y las condiciones particulares de las partes.

Por lo que ante el carácter de profesional que guarda el Banco impone, al juzgar su conducta, aplicar un estándar compatible con tal calidad. En especial cuando las entidades se encuentran en conocimiento de estas maniobras.

De esto debe inferirse que ante las herramientas existentes y el conocimiento de estas prácticas los proveedores deben gestionar las medidas necesarias para prevenir y controlar los riesgos asociados a los productos financieros por los medios digitales. Ante un sistema delictivo organizado que afecta masivamente a los usuarios financieros no puede afirmarse *prima facie* una responsabilidad de los consumidores dejando de lado que quien tiene todas las posibilidades de organizar sus plataformas para prevenir esto no tiene responsabilidad ante los daños sufridos por los usuarios. Sumado a la fragilidad del sistema que ha quedado demostrada por el número de fraudes que, en un escaso tiempo y con aumento desde la mayor digitalización, pudieron concretarse mediante operaciones delictuales casi idénticas.

En rigor existe una relación de superioridad entre el experto y el profano que no puede ser soslayada al tiempo de juzgar sus conductas dentro de una acción de resarcimiento.¹⁹²

VI. Préstamos preaprobados como servicio riesgoso

Uno de los puntos que complejiza los ciberdelitos son los préstamos preaprobados, este producto financiero posee tantos beneficios como riesgos para los consumidores.

Como se ha mencionado anteriormente, la gran mayoría de los consumidores tienen aprobados estos préstamos y solamente es necesario un clic para culminar con su contratación. Para quien desee utilizar este producto a conciencia no presenta

¹⁹² Ídem

mayores inconvenientes, pero diferente es el caso de quien fue víctima de un ciberdelito. Estos préstamos suelen multiplicar varias veces los ingresos de los consumidores, sin considerar los posteriores intereses, cuando su solicitud es producto de una estafa el daño que se genera en los consumidores es inmensurable.

Uno de los aspectos que hay que evaluar es la naturaleza de los préstamos preaprobados. Este ha recibido diferentes calificaciones, desde producto financiero o una operación financiera. Por su parte el CCyCN define a los préstamos bancarios como un contrato por el cual el banco se compromete a entregar una suma de dinero obligándose el prestatario a su devolución y al pago de los intereses en la moneda de la misma especie, conforme con lo pactado. A pesar de que los PSPs como las billeteras virtuales se encuentran en un gris en varios aspectos, podemos concluir que la naturaleza y las obligaciones de las partes coinciden con la norma enunciada.

Es por ello que puede concluirse que estamos ante un acto jurídico donde las partes convienen voluntariamente la prestación de un servicio. independientemente que este producto no genere automáticamente un cargo para el consumidor, debe existir una aceptación a que se le otorguen préstamos electrónicos preaprobados y además debe existir la posibilidad de revocar la aceptación con posterioridad a la firma y eliminar este producto de, por ejemplo, el *homebanking* del consumidor.

Por lo que si la documentación que suscribió el cliente/consumidor en el contrato de adhesión con el banco, solo era de apertura de una caja de ahorro donde percibe sus haberes (art.36 LDC). La falta de aceptación bajo su firma del cliente/consumidor de los mismos, tornan inexistente el contrato (art 288 CCyC) por ausencia de firma, prueba de la autoría de la declaración de su voluntad.¹⁹³

Estos hechos a su vez satisfacen la responsabilidad objetiva por tratarse de un riesgo creado al introducir un riesgo en la sociedad que anteriormente no existía.

193 Saires, Gustavo A. - Héctor, María E “Juzgamiento de la obligación de seguridad de los bancos con un triple fundamento de fuentes: constitucional, legal y reglamentaria. 30-may-2022. Cita: MJ-DOC-16576-AR | MJD16576.

Pero a su vez podemos denominarlo como riesgo provecho porque las entidades han creado este riesgo, que emerge de la utilización de los préstamos preaprobados, en pos de mayores beneficios económicos.

La responsabilidad objetiva se da cuando las cosas aún utilizadas normalmente generan un daño estadísticamente en algún porcentaje relevante, por lo que podemos calificar como cosa riesgosa tanto al producto como al medio que en este caso es el homebanking. Ello ya que puede sostenerse que un sistema informático en actividad que permite realizar pagos y extracciones de fondos de una cuenta bancaria y que opera de forma remota es naturalmente una cosa riesgosa.¹⁹⁴ El riesgo es evidente por su relación intrínseca con el patrimonio de los usuarios, que se encuentra expuesto a ataques de terceros (a través del consumidor o de la entidad financiera) y que requiere de una guarda para evitar este peligro.

A su vez la responsabilidad objetiva por el riesgo de la cosa encuentra su fundamento dentro de la LDC en su artículo 40 al establecer la responsabilidad de toda la cadena de comercialización por los daños producidos por el riesgo de la cosa o del servicio.

Las maniobras delictivas utilizando productos financieros no son una novedad, ya desde hace tiempo estas prácticas son algo habitual. Hace varios años comenzaron las estafas con las tarjetas de crédito o débito y con el aumento de los medios digitales se vio en los últimos años un aumento de las estafas ingresando a los *homebankings* de los consumidores a fin de transferir los fondos con el agravante que también se las ingenian para solicitar préstamos preaprobados.

Las entidades financieras, para liberarse de esa responsabilidad objetiva, debe probar que el perjuicio derivó de la exclusiva culpa de la víctima, o del hecho de un tercero por quien no debe responder.

- **Hecho de la víctima**

194 Cam. Nac. Com. Sala D, 15/05/08 “Bieniauskas, Carlos c/ Banco de la Ciudad de Buenos Aires”.

Todos estos elementos, que revelan una reingeniería en la prestación de los servicios bancarios y un incipiente pero constante cambio cultural hacia el uso de medios informáticos, son trascendentes para interpretar la conducta de las partes y la responsabilidad que sigue frente a un hecho irregular.

Cabe reparar en que el Banco al ofrecer a sus clientes un nuevo modo de relacionarse comercialmente con él, debe procurar como mínimo, brindarle igual seguridad que si tal operatoria se realizara personalmente.¹⁹⁵

A este punto se le suma la confianza que se pone en el sistema financiero, el cual lleva a los consumidores a no reparar en los peligros de los nuevos sistemas, los cuales en muchas ocasiones no pueden elegir operar por otro medio que no sea el digital.

Uno de los puntos a evaluar es si existe una voluntad en entregar las claves. Sobre este punto no nos detendremos en demasía ya que difícilmente alguien se atreva a afirmar que ha querido ser estafado y entregar todo su dinero. Existe sobre esto un consenso en que la sustracción de las claves se da mediante un engaño o ardid y como se ha dicho anteriormente, comúnmente recurriendo a preocupaciones de los usuarios. Recayendo la autoría del ilícito en los ciberdelincuentes, que son en definitiva quienes generaron el principal daño al usuario.

A ello también se le suma la sencillez de la gran mayoría de las maniobras y que a pesar de ello no ha afectado el poder de convicción que tienen al haber demostrado ser por demás eficaz en tanto lograron engañar a miles de personas. De acuerdo a estadísticas de la Secretaría de Comercio, en 2023 hubo casi 7 mil denuncias ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor por fraudes y estafas en servicios financieros.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Idem

¹⁹⁶ Datos publicados en el Portal oficial del Estado argentino: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/para-evitar-fraudes-los-comercios-deberan-realizar-los-cobros-con-tarjetas-frente-los#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20Comercio%2C%20a,a%20la%20vista%20del%20cliente>. Consultado 21/07/24

Es que el hecho de la víctima debe ser causa adecuada y exclusiva del daño para que habilite eximir al dueño o guardián de la cosa¹⁹⁷. El CCyCN regula esta cuestión en los artículos 1719 y 1729.

Respecto a la voluntariedad y a la exposición de una situación de peligro el Código establece que la mera circunstancia de que una persona se exponga voluntariamente a una situación de peligro no constituye una causa de justificación. La única excepción se da cuando esa exposición pueda calificarse como un hecho del damnificado que interrumpe total o parcialmente el nexo causal, pero en este último caso no estamos ya ante una causa de justificación, sino frente a la falta de otro elemento (la causalidad), y se aplica el artículo 1729.¹⁹⁸

Por su parte, para que el hecho de la víctima desplace totalmente la autoría del agente, y se constituya en la causa exclusiva del perjuicio, es preciso que reúna los caracteres del caso fortuito en los términos del artículo 1730 (es decir, debe ser imprevisible o inevitable, además de exterior -art. 1733, inc. e-). Eso es así por cuanto únicamente el caso fortuito rompe totalmente el nexo causal adecuado entre el hecho del sindicado como responsable y el daño.¹⁹⁹

Por último, el artículo 1729 deja a salvo los casos en los que la ley o el contrato disponen que debe mediar culpa o dolo de la víctima. Esto se verifica, en general, cuando se trata de damnificados en situación de vulnerabilidad pues en tales casos la exigencia de una culpa calificada del dañado opera como una forma de aumentar su protección. En materia de daños al consumidor la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que "los usuarios y consumidores son sujetos particularmente vulnerables a los que el constituyente decidió proteger de modo especial, y por lo tanto no corresponde exigirles la diligencia de quien celebra un contrato comercial",

197 Cam. Nac. Com. Sala D, 15/05/08 "Bieniauskas, Carlos c/ Banco de la Ciudad de Buenos Aires"

198 Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Director: Ricardo Luis Lorenzetti – 1ra ed. - Santa Fe. Rubinzal-Culzoni, 2015 p. 376

199 Ibid p. 430

lo que equivale a exigir una culpa grave del consumidor o usuario para que ella pueda tener relevancia causal.²⁰⁰

- **Hecho de un tercero**

El hecho de un tercero por quien no se debe responder únicamente exime de responsabilidad cuando reúne los caracteres de la fuerza mayor. En caso contrario, el tercero responde juntamente con el resto de los obligados a reparar, solidaria o concurrentemente, según los casos. Ello, sin perjuicio de las acciones de contribución o de regreso que eventualmente puedan ejercerse una vez pagada la indemnización.²⁰¹

Como se ha comentado anteriormente, estos ciberdelitos resultan plenamente conocidos por las entidades bancarias por lo que ya constituyen un hecho previsible. A su vez varias entidades han establecido mecanismos que lograron mitigar enormemente estas prácticas e incluso algunas han comenzado a utilizar *machine learning* para registrar los patrones de comportamiento individuales de los usuarios y detectar conductas atípicas en sus cuentas. Por lo que, tampoco puede argumentarse que el hecho es inevitable. por tanto es objeto de resguardo por las entidades financieras.

Como se ha dicho, la normativa del BCRA brinda instrucciones específicas a las transacciones electrónicas, prestamos preaprobados y seguridad informática por lo que existe tanto una previsión en los hechos como en el derecho.

En rigor deb[er]ía ser objeto de particular atención por la entidad bancaria en orden a ofrecer a sus clientes la suficiente seguridad para evitar los previsibles y reiterados, como se ha visto, ataques de delincuentes.

²⁰⁰ Ibid p. 432

²⁰¹ Ibid p. 438

Al no hacerlo, o fallar en el intento, el hecho de estos terceros no permiten eximir al Banco de su clara responsabilidad.²⁰²

VII. Responsabilidad de los buscadores

Las empresas poseen múltiples mecanismos para financiarse y uno de ellos consiste en la publicidad en sus sitios webs. El tipo de publicidad sobre la cual nos centraremos consiste en los anuncios en los buscadores. La particularidad de este sistema es que permite a una persona física o jurídica colocar un anuncio que será visualizado entre los primeros resultados de búsqueda.

Estas grandes ventajas para que comercios legítimos puedan dar a conocer sus productos también dio paso a su utilización para actividades ilícitas como sea la propagación de malware o estafas.

Para analizar la responsabilidad de los buscadores en el contexto de las estafas, se recurrirá a la regulación del Código Civil y Comercial de la Nación atento a la falta de regulación específica sobre el tema.

Es así que debemos recurrir nuevamente a lo dispuesto sobre responsabilidad civil.

“El inc. a del art. 1710 CCyC consagra expresamente el deber general de no dañar a otros, que —según lo ha declarado la Corte Suprema de Justicia de la Nación— tiene rango constitucional. La transgresión de tal deber, además de habilitar la acción preventiva de los arts. 1711 a 1713 CCyC, funda la antijuridicidad como presupuesto de la responsabilidad civil.

El inc. b establece el deber genérico de evitar la producción de un daño, o de disminuir sus efectos, si este ya se produjo. Como tal, el deber consagrado en la norma puede hacerse valer erga omnes, es decir, no solo frente a quien causó el daño por medio de alguna acción suya, sino también contra todo aquel que pueda

202 Cam. Nac. Com. Sala D, 15/05/08 “Bieniauskas, Carlos c/ Banco de la Ciudad de Buenos Aires”

prevenir el perjuicio o evitar que se agrave, siempre que hacerlo se encuentre en su esfera de actuación”²⁰³

Mientras que los factores de atribución subjetivos (culpa y dolo) ponen el acento en el reproche de la conducta del responsable, los factores objetivos prescinden del análisis valorativo de la conducta y se centran en elementos objetivos que varían en cada supuesto (la creación de un riesgo, el análisis de las circunstancias del caso sobre la base de la equidad, el hecho de haber prometido un resultado, etc.)²⁰⁴

Se ha incluido la función preventiva de la responsabilidad civil (arts. 1710 a 1713 CCyCN), a interpretarse armónicamente junto con el art. 52 LDC que regula la "acción preventiva". A su vez, los supuestos de aplicación de un factor de responsabilidad objetivo, ahora no sólo comprenden los daños causados por el riesgo o vicio de las cosas, sino a las actividades que sean riesgosas o peligrosas por su naturaleza, por los medios empleados o por las circunstancias de su realización y no ceden ante la autorización administrativa del uso de la cosa o la realización de la actividad, ni por el cumplimiento de las técnicas de prevención (conf. art. 1757 CCyCN)²⁰⁵

Uno de los puntos que se han debatido en el marco de la responsabilidad de los buscadores por lo que allí es publicado es si “¿cabe afirmar que se deriva normalmente de su actividad, según el curso natural de los acontecimientos, este tipo de perjuicios? ... Y por otra parte: ¿no existe en tales casos una causa ajena

203 Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Directores: Gustavo Caramelo; Sebastián Picasso; Marisa Herrera. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Infojus, 2015, p. 411.

204 Idem p. 426

205 Sandra M. Wierzba, Jonathan M. Brodsky y Noelia López “Redes sociales y derechos del consumidor: ¿Cuán real es la protección en el mundo virtual?” en “Responsabilidades Especiales: Homenaje Al Dr. Oscar J. Ameal” Erreius Ed. 1 p. 301

que permite a los buscadores o a las redes sociales exonerarse de responsabilidad?”²⁰⁶

A su vez debe analizarse si los buscadores deben responder por un tercero ajeno a ellos –el verdadero autor- y por último si existe un hecho de la propia víctima a quien se le podría atribuir que no tomó las medidas necesarias para evitar sufrir la estafa.

En el punto XVI del fallo Krum, Andrea Paola c. Yahoo de Argentina S.R.L. y otros/Daños y perjuicios”, de la Sala J de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil en fecha 31 de agosto de 2012, se encuentran detalladamente explicadas las tres teorías doctrinarias en torno a la responsabilidad de los buscadores.

Un sector considera que la responsabilidad subjetiva debe configurarse a partir de una orden judicial por lo que hasta que los buscadores no tengan conocimiento efectivo de la existencia de los contenidos lesivos no se configura la responsabilidad y para dicho conocimiento se exige que sea a través de una decisión judicial. Por lo que en esta teoría prima un incumplimiento a una sentencia judicial más que el juzgamiento del buscador por los contenidos publicados en este.

Otro de los sectores, consideran la posibilidad de que se configure la responsabilidad subjetiva de los buscadores sin previa orden judicial, la cual puede configurarse también a través de una comunicación fehaciente extrajudicial.

Por último, se encuentran los autores que consideran una responsabilidad objetiva basada en considerar a los buscadores como cosas riesgosas o a la actividad que desarrollan como riesgosa. Dicha postura fue la adoptada en el fallo Krum.

La doctrina mayoritaria en su análisis sobre la responsabilidad civil donde se discutían los derechos personalísimos como al honor se inclinó por considerar alguna de las teorías de la responsabilidad subjetiva basados en que los buscadores no tienen manera de controlar de forma previa la existencia de un contenido

206 Jonathan M. Brodsky “responsabilidad por el empleo de medios digitales en Derecho de daños” en “Derecho de daños” Dirección Sandra Wierzbza, Jorge A. Meza, Juan Carlos Boragina Hammurabi Ed. 2 p. 463

eventualmente dañoso, de modo masivo y genérico. “Ello equivaldría a cometer homicidio sobre el nuncio portador del mensaje. Tal opción es propia de razonamientos perezosos. Comporta como antecedente una necesaria extensión hipertrofiante del concepto de ‘cosa riesgosa’ para aplicarlo a los motores de búsqueda. Bien se conoce que en absoluto, todas las cosas son riesgosas. Lo que aquí se trata de establecer es una delimitación razonable del riesgo que un programa de búsqueda de información puede presentar para los derechos de las personas”²⁰⁷

Como se ha planteado anteriormente, en los servicios riesgosos, los daños los causan las personas que han fabricado (defectuosamente) esas cosas, o quienes no cumplen con su deber de mantenerlas o de utilizarlas adecuadamente, o de aquellos que, en general, se sirven de esas cosas. Lo que acontece es que estas cosas en particular tienen un alto grado ínsito de “peligrosidad”, es decir, incluso cuando se las utiliza de un modo normal, prudente y razonable, tienen una proclividad intrínseca a causar perjuicios.

Habiéndose planteado las distintas teorías que se han desarrollado en torno a la responsabilidad de los buscadores, en afectación con el derecho al honor, resta por consiguiente analizar su aplicación a la situación de la publicidad.

Consideramos que el punto de partida es el mismo que para la responsabilidad por el derecho al honor. Pero rápidamente se detecta que estamos ante una situación donde el buscador tiene mayor intervención que el que tiene con respecto a la vulneración de los derechos personalísimos, ya que crean, diseñan, organizan y controlan las herramientas para distribuir la publicidad en sus páginas. Ello implicaría que existe una forma de controlar de forma previa la existencia de un contenido eventualmente dañoso, de modo masivo y genérico, y ello daría lugar a una responsabilidad objetiva por la introducción de un servicio riesgoso al mercado.

207 Sydiaha, La responsabilidad civil de los buscadores de Internet, DJ, ejemplar del 29/12/10, p. 21

Uno de los puntos a analizar es la posibilidad de evitar ex ante la difusión de una publicidad que puede ser lesiva a los derechos del usuario. A fin de poder determinar esto, en primer lugar, resulta necesario determinar si los buscadores poseen conocimiento de la utilización de esta herramienta para actividades ilícitas y cuáles son las acciones que toman al respecto.

Al observar las políticas de algunos buscadores podemos encontrar distintos supuestos donde regulan las prácticas prohibidas. Entre ellos podemos encontrar, la prohibición de productos falsificados²⁰⁸ y también los requisitos para publicitar productos y servicios financieros, estableciendo que “Si desean promocionar servicios financieros en ciertos países, los anunciantes deberán completar un proceso de verificación. Para la mayoría de los anunciantes, ese proceso implicará proporcionar su número de registro, información sobre el tipo de servicios financieros que ofrecen y si se les concedió una licencia para prestar dichos servicios, entre otros datos”²⁰⁹

A su vez poseen políticas para evitar softwares maliciosos en el contenido de los anuncios²¹⁰ y a pesar de que nos estamos centrando en las maniobras destinadas al phishing también es conocido que se ha utilizado la publicidad para la propagación de distintos tipos de malware. Al respecto, los buscadores aclaran que trabajan con anunciantes y partners de confianza para evitar que haya software malicioso en los anuncios... sus herramientas de detección de software malicioso permiten analizar periódicamente todas las creatividades. Las llamadas entre terceros y las subdistribuciones a anunciantes o proveedores no certificados están prohibidas. Los anuncios que distribuyan software malicioso se retirarán para evitar daños a los usuarios. A los compradores autorizados cuyas creatividades

208 https://support.google.com/adspolicy/answer/176017?hl=es-419&ref_topic=1626336

209 https://support.google.com/adspolicy/answer/2464998?hl=es-419&ref_topic=1626336&sjid=4634928623968159727-SA#zippy=

210 <https://support.google.com/admanager/answer/181490?hl=es&sjid=18005856878913190310-NA>

contengan software malicioso se les suspenderá la cuenta durante un mínimo de tres meses.

Por último, establece la prohibición de prácticas tendientes a la elusión de sistemas.²¹¹ De todas estas políticas se puede establecer claramente que los buscadores tienen pleno conocimiento del abuso que puede realizarse a través de esta herramienta que brindan.

Como se ha mencionado, el art. 1721 del CCyCN establece que para que exista una responsabilidad objetiva esta debe surgir de una norma. Es así que podemos encontrar en nuestra legislación el art. 1757 del CCyCN (en concordancia también con el art. 5 y 6 de la Ley 24.240) que regula el riesgo creado. “Al respecto, cabe recordar que las cosas pueden ser riesgosas:

a) por su propia naturaleza, esto es, cuando, conforme a su estado natural, constituyen un peligro potencial para terceros;

b) cuando la cosa, que no es peligrosa o riesgosa por su naturaleza, ve potenciada esa aptitud para generar daños por la propia conducta del responsable que multiplica aumenta o potencia las posibilidades de dañosidad. En este último caso quedan comprendidos distintos supuestos, por ejemplo, aquel en que el daño es causado por el funcionamiento particular de la cosa (automóvil), o cuando el peligro nace del estado en que se encuentra (fusil cargado), o de la posición en que se localiza (madera transportada en un camión que cae sobre un automóvil al que precede en la ruta).

Sobre el riesgo de la actividad, ella puede ser peligrosa por su naturaleza, es decir, con motivo de sus características intrínsecas o habituales, o por las circunstancias de su realización, es decir, por factores contingentes referidos a la manera de llevarlas a cabo.... En cuanto al segundo caso, se configura cuando existen factores contingentes referidos a la manera de llevar a cabo la actividad. Se trata de un riesgo

²¹¹ <https://support.google.com/adspolicy/answer/6020954?hl=es-419&sjid=18005856878913190310-NA>

accidental, que puede o no presentarse, según el caso. Se vincula con las circunstancias que son determinantes para la calificación riesgosa de la actividad desplegada, que se vinculan, principalmente, con los medios o elementos empleados para el despliegue de la actividad, que pueden y deben ser controlados por su titular”²¹²

Llevando lo dicho anteriormente a la situación en discusión, podemos determinar que cuando un usuario utiliza los servicios del buscador, se encuentra realizando una actividad cotidiana que en sí no debería de resultar riesgosa. Es aquí donde se inserta una actividad riesgosa que al tratarse de un servicio que tiene la posibilidad de generar un daño requiere de un guardián que evite esto, cumpliendo así con los requisitos de la responsabilidad objetiva. Su actividad representa un riesgo introducido en la sociedad que le resulta económicamente redituable al buscador y que es ajena a los usuarios, pero por la cual han de sufrir un daño injusto. Esta actividad se desprende íntegramente de un contrato que celebra el buscador con un comercio para publicitar sus productos, que en principio son lícitos. Sobre este contrato como se ha observado en la reglamentación, los buscadores tienen las herramientas de control tanto ex ante como ex post sobre las páginas que se publicitan y de ahí surge claramente una posibilidad y un deber de control.

Este tipo de actividades riesgosas también se relaciona con el deber de seguridad que surge del art. 5 y 6 de la Ley 24.240, al respecto la doctrina ha establecido que “ambos artículos (5º y 6º de la ley 24.240) se trata de una obligación de resultado, dado que el art. 6º complementa el contenido del art. 5º, dando una especial consideración a las cosas o servicios cuya utilización pueda suponer un riesgo. Ello pues el art. 5º se refiere a todas las cosas o servicios en general, los cuales deben ser suministrados en tal forma que no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios. En tanto que el art. 6º se refiere específicamente a cosas o servicios riesgosos en sí mismos, que presenten un peligro por su naturaleza o características. Si el art. 6º complementa el art. 5º, y en

212 Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Directores: Gustavo Caramelo; Sebastián Picasso; Marisa Herrera. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Infojus, 2015, p. 481.

el primero no hay duda de que se trata de una obligación de resultado, ya que expresa "garantizar la seguridad", no vemos por qué en el segundo no ha de tratarse también de una obligación de resultado."²¹³

Ello tiene como consecuencia que como obligación de resultado también corresponde una responsabilidad del tipo objetivo.

Lo planteado anteriormente sobre la responsabilidad de las entidades financieras sobre productos o servicios riesgosos resulta totalmente aplicable a los buscadores por la publicidad que ellos regulan toda vez que son ellos quienes la diseñan, organizan y controlan. Por lo que está en cabeza de ellos el tomar las medidas necesarias para evitar los riesgos asociados con esta actividad.

Los buscadores efectivamente cuentan con herramientas para un control previo sumado a que tienen intervención ya que eligen cómo se mostrará la publicidad, le brinda las herramientas a los publicistas, acepta o rechaza las campañas publicitarias y obviamente obtiene una ganancia por esta actividad.

Por último, consideramos que lo planteado anteriormente sobre la falta de un hecho de la víctima también es aplicable a estos casos. Ello basado en que existe una falta de información por parte de los buscadores sobre los riesgos asociados a ingresar a una página publicitada como anuncio en sus páginas. Existe una falta de información sobre qué son y cómo operan los anuncios y a su vez existe una confianza ya aceptada hace años donde los primeros resultados resultan ser los más seguros y acertados a lo que uno está buscando –especialmente si se trata de una entidad financiera de renombre. Tal es así que sería extraño encontrar a un usuario que recurra siquiera a la segunda página de cualquier buscador.

En síntesis, resulta manifiesta la necesidad de los buscadores para poder operar en internet, pese a que no es un requisito inescindible, hoy en día, no existe persona que no utilice los buscadores para poder acceder al contenido que esté buscando.

213 Ferrer de Fernández, Esther H. S. "La responsabilidad por productos elaborados y el riesgo del desarrollo en el contexto del derecho del consumidor" Cita online: AP/DOC/38/2016 p. 22

Dentro de este contexto los buscadores optan por ordenar el contenido de forma descendiente, encontrándose entre los primeros resultados las páginas más buscadas y –por lo general- las más seguras o los resultados que efectivamente está buscando el usuario. Es así que si una persona busca la página del banco donde tiene su cuenta tiende a pensar que el primer resultado es en definitiva la página web que está deseando ingresar. Aprovechando la popularidad de los primeros resultados, los buscadores hacen uso de esto para colocar por encima de ellos los anuncios en cuestión. Es también de esta forma que los estafadores, conscientes de la confianza que depositan los usuarios en los primeros resultados, utilizan esta herramienta para colocar una página apócrifa para poder estafar a los consumidores. Esto nos hace notar que los usuarios operan con la mayor diligencia posible de acuerdo a la información con la que cuentan.

LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES Y SU ESTATUS FRENTE A LOS PROVEEDORES

Por: María Gabriela Malichio²¹⁴, Martina Bernardi²¹⁵,
Luca Olasiregui²¹⁶, Matias Nahuel Schioppa²¹⁷

I.- INTRODUCCIÓN

La presente investigación, dentro del proyecto DECYT titulado “El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores” (DCT2205), aprobado por Resolución (CD) 284/22, teniendo en cuenta las estadísticas publicadas durante los periodos 2020-2021 por el Estado Nacional sobre los reclamos realizados contra los proveedores de bienes y servicios que generaron los consumidores hipervulnerables bajo la Resolución 139/2020 de la SCI, es que detectamos las principales problemáticas más reclamadas, por lo cual se decidió enviar solicitudes de entrevistas virtuales con el objetivo de conocer cómo fueron abordando la solución de estos reclamos.

En miras a lo establecido en el artículo 3, inciso I, de la Resolución 139/2020, la autoridad de aplicación debe promover en los proveedores de bienes y servicios buenas prácticas comerciales en la atención, trato y protección de los derechos de los consumidores hipervulnerables. Además, los proveedores deben facilitar la realización de estos ajustes, razonables, sin que impliquen discriminación o costos excesivos para los consumidores hipervulnerables.

Si bien el presente informe tiene como objetivo volcar la información obtenida a partir de entrevistas realizadas a empresas que han generado cambios estructurales a la hora de resolver problemáticas que involucren colectivos de

²¹⁴ Abogada UBA, Profesora adjunta Derecho de las Obligaciones UNDAV. Docente UBA, USAL.

²¹⁵ Abogada UBA.

²¹⁶ Estudiante de abogacía, UBA.

²¹⁷ Estudiante de abogacía, UBA.

consumidores hipervulnerables, y se expondrán las conclusiones arribadas mediante el análisis de datos empíricos.

II.- METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Se decidió entrevistar a las empresas prestadoras de servicios dentro de los rubros con más caudal de reclamos, de acuerdo a la información recabada a partir de informes estadísticos realizados por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo en los años 2020-2021²¹⁸ y Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor (GCABA) en el año 2022²¹⁹:

Informe Marzo - Diciembre 2020

218 Ministerio de Economía de la Nación Argentina. Informes y estadísticas: Reclamos. Informes de reclamos comprendidos entre Marzo -Diciembre 2020 y Enero - Diciembre 2021. Disponibles en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/12_-_diciembre_hv.pdf

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/12-_acumulado_enero_diciembre_2021_hipervulnerables.pptx.pdf

219 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Defensa y Protección al Consumidor. Informe estadístico SIDECA 2022. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-01/SIDEC%202022.pdf>

Rubros más reclamados

		CANTIDAD	% *	INCLUYE
1	Servicios financieros y seguros	1.351	42%	Tarjetas de Crédito - Seguros - Cajas de ahorro - Préstamos personales - Tarjetas de descuentos (365, etc.)
2	Servicios de comunicaciones	582	18%	Televisión por cable / Satelital - Internet - Telefonía celular - Telefonía fija - Correos Postales
3	Servicios públicos domiciliarios	484	15%	Luz - Gas por red - Agua y residuos cloacales
4	Servicios de salud	225	7%	Obras sociales - Medicina prepaga - Clínicas Sanatorios - Servicios de Emergencias - Odontología
5	Electrodomésticos y artefactos para el hogar	132	4%	TV Led y artículos de video - Heladeras y Freezers - Ventilación y Calefacción - Electrodomésticos de lavado - Pequeños electrodomésticos de cocina

* Sobre total de 3.243 reclamos

10 empresas más denunciadas

		Cantidad
1	MOVISTAR	356
2	BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	198
3	BANCO PATAGONIA	133
4	TELECOM ARGENTINA	126
5	NATURGY BAN	111
6	BANCO SUPERVIELLE	108
7	EDENOR	99
8	BANCO DE LA NACION ARGENTINA	94
9	EDESUR	77
10	TELECENTRO	71

* Sobre total de 3.243 reclamos

Reclamos por vulnerabilidad

Tipo de vulnerabilidad	Cantidad	%
Vulnerabilidad socio - económica	1.366	42,12%
Persona mayor	995	30,68%
Servicios esenciales	366	11,29%
Discapacidad	216	6,66%
Servicios de Salud	202	6,23%
Contra intereses o derechos de menores	59	1,82%
Migrante o turista	24	0,75%
Ruralidad	5	0,15%
Colectivo LGBT+	5	0,15%
Residencia barrios populares	4	0,12%
Violencia de género	1	0,03%
Total general	3.243	100%

** Sobre total de 3.243 reclamos ingresados Julio-Noviembre*

Informe Enero - Diciembre 2021

Rubros más reclamados

		CANTIDAD	% *	INCLUYE
1	Servicios financieros y seguros	820	27%	Tarjetas de Crédito - Seguros - Cajas de ahorro - Préstamos personales - Tarjetas de descuentos (365, etc.)
2	Servicios de comunicaciones	598	19%	Televisión por cable / Satelital - Internet - Telefonía celular - Telefonía fija - Correos postales
3	Servicios de Salud	371	12%	Obras sociales - Medicina prepaga - Clínicas Sanatorios - Servicios de Emergencias - Odontología
4	Servicios públicos domiciliarios	368	12%	Luz - Gas por red - Agua y residuos cloacales
5	Servicios turísticos	134	4%	Hoteles - Excursiones - Paquetes turísticos

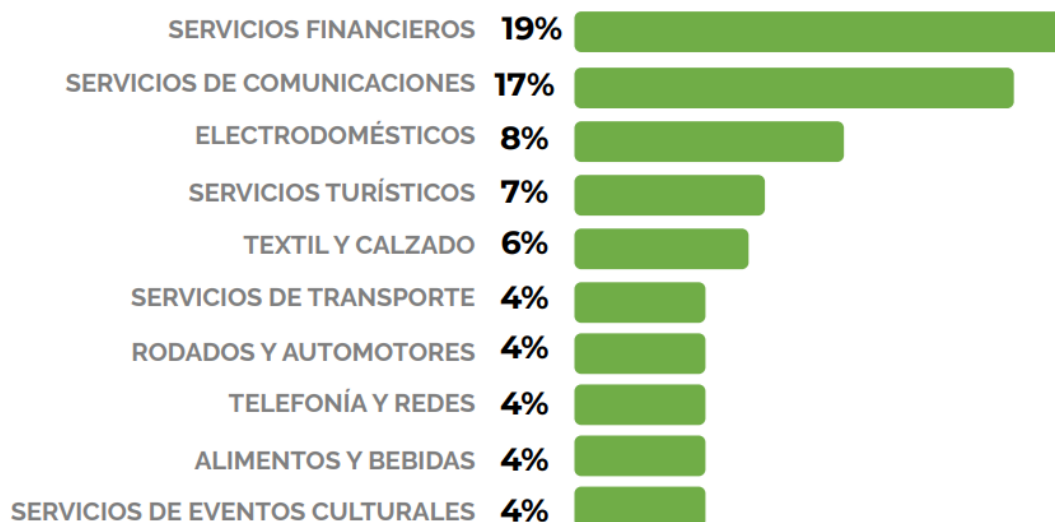
** Sobre total de 3.086 reclamos*

Reclamos por vulnerabilidad

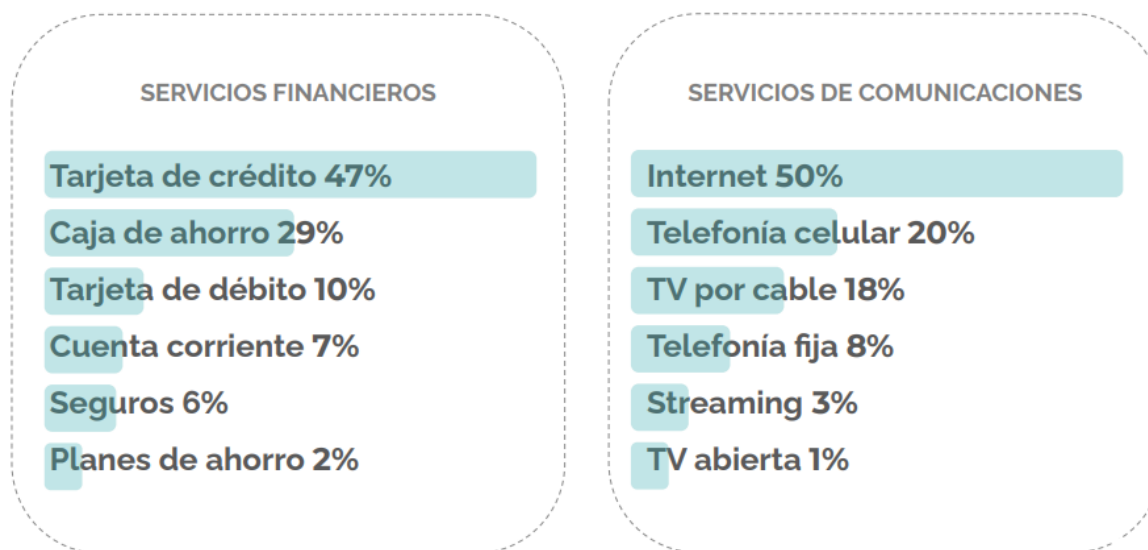
Tipo de vulnerabilidad	Cantidad	%
Adulto/a mayor	1.305	42,2%
Socio-económica	760	24,6%
Discapacidad	331	10,7%
Salud	318	10,3%
NNyA	179	5,8%
Turista	99	3,2%
Barrios populares	30	1,0%
LGTB+	24	0,8%
Violencia de género	22	0,7%
Ruralidad	8	0,3%
Migrante	6	0,2%
Pueblos originarios	3	0,1%
Ex-combatiente	1	0,1%
Total general	3.086	100%

Informe SIDEC 2022 (DGDyPC)

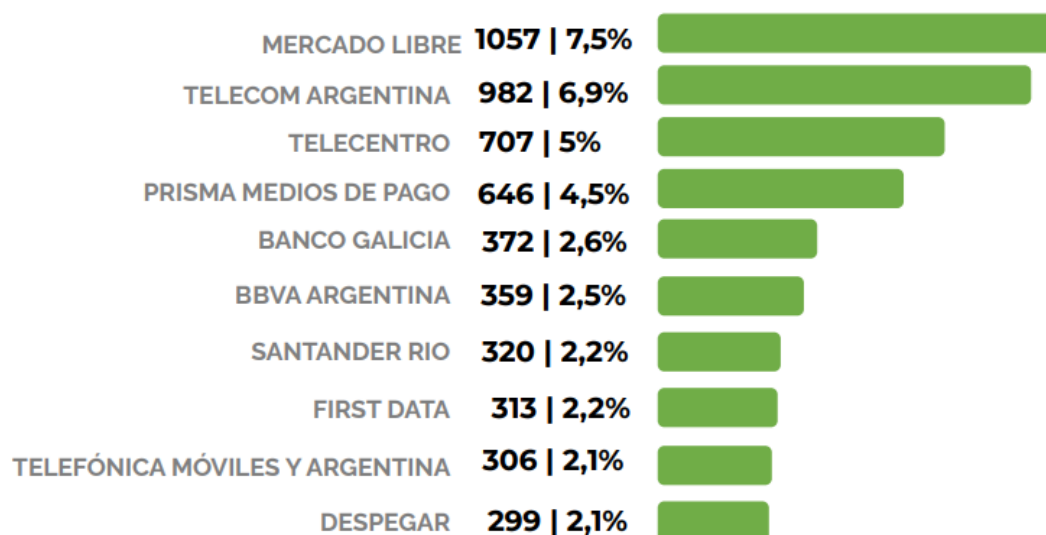
Rubros más denunciados



Subrubros más denunciados



Empresas más denunciadas



Conforme a los gráficos expuestos, se han tenido en cuenta las dos áreas más reclamadas: **servicios financieros y empresas de telecomunicaciones.**

Asimismo, se contemplarán las preocupaciones planteadas por los proveedores, la metodología de trabajo empleada en la empresa hasta llegar a las distintas

propuestas elaboradas para mitigar a futuro el surgimiento de nuevos casos, generando mejoras internas a la hora de recibir los reclamos por sus canales de atención presenciales y virtuales.

III.- DATOS RECOPIRADOS

Los datos recopilados que se utilizarán en la investigación surgen de las entrevistas que se generaron prima facie, en un pedido institucionalizado vía mail, para acordar una entrevista virtual a través de la plataforma Meet de 30 minutos de duración como máximo, con los principales referentes de las áreas legales de Banco Galicia y de Telecentro.

Se les solicitará que cuenten acerca de la experiencia acumulada durante los años en análisis (2020-2021) a la hora de recibir reclamos de los distintas autoridades de Aplicación de la Ley N° 24.240 (municipales, provinciales y nacional) que involucren a consumidores hipervulnerables. Esta información no sólo refleja la diversidad y complejidad de los problemas enfrentados por estos colectivos, sino que también capturan la evolución de las estrategias de intervención y las respuestas institucionales desarrolladas para abordar estas cuestiones. Se procurará que a partir de esta labor de registro se exploren las experiencias vividas por los profesionales involucrados, basándonos en evidencia empírica sólida y en un conocimiento de primera mano de las dinámicas y desafíos que caracterizan este campo.

IV.- ENTREVISTAS

Entrevista 1

Área: Telecomunicaciones.

Empresa: Telecentro.

Dra. Elizabeth Biscarra, ex abogada en el área de Defensa del Consumidor en Telefonica de Argentina S.A y actualmente Jefa en Relaciones de Consumo del área de Legales en Telecentro S.A.

Durante el primer año del dictado de la resolución 139/2020, la Dra. Biscarra se encontraba en cumplimiento de funciones en la empresa Movistar. Al momento de la entrevista, se desempeña como jefa del área de legales en la empresa Telecentro.

1) ¿Cuál es la definición de consumidor hipervulnerable para la empresa?

Para la definición de consumidor hipervulnerable nos basamos en el concepto que le dio la resolución (139/2020). Es un cliente al que le damos primordial importancia.

Al estar en cabeza del equipo en Telecentro, manejo la misma forma de trabajo que mantenía en Movistar y le damos la misma prioridad acá; informé de la prioridad que tenía que tener el cliente hipervulnerable dadas las condiciones que la resolución menciona. Le damos un tiempo de respuesta más rápido que a cualquier otro, inclusive al de una audiencia.

Nuestra reflexión sobre esta respuesta es conforme a la Resolución 139/2020 y la Ley 24.240, la definición de 'consumidor hipervulnerable' abarca a aquellos consumidores que, debido a sus condiciones particulares, requieren una protección adicional por parte de las empresas. Entre estos se incluyen, entre otros, a personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas con enfermedades graves y personas en situación de vulnerabilidad.

2) ¿Qué requisitos consideran necesarios para dicha clasificación?

Muchos casos pueden ser comprendidos en la categoría de hiper vulnerable, debemos tener en cuenta que la resolución nació en un contexto determinado que fue la pandemia.

A pesar de ser abogada de empresa, tengo una visión pro consumidor en lo que corresponde y la ley lo permite. Respecto de los consumidores hiper vulnerables, a veces nos cuesta como compañía tratar de mediar entre las necesidades de lo que la ley realmente pide y lo que le podemos dar, porque las compañías en general, en este caso, prestadoras de servicio no son fundaciones y a veces cuando las solicitudes son más amplias y muy permisivas (en cuanto al pedido), quizás cuesta llegar a un acuerdo. A veces cuesta arribar a un acuerdo con expectativas tan amplias que deja a entrever la resolución y lo que podemos dar como empresa. No nos ha pasado mucho, en general, se puede ir manejando.

3) ¿Cómo se conformaron los equipos? ¿ Qué motivó a la empresa a contar con el mismo?

Independientemente de los reclamos, una vez que tenemos conocimiento del consumidor hipervulnerable, lo primero que accionamos es en tiempos de atención.

En la empresa Telecentro, además de tener un equipo de abogados, tenemos un grupo de personas que gestionan al cliente. Son los casos que ingresan por reclamo. En virtud del desarrollo del reclamo y de las características del cliente hipervulnerable, se le da tratamiento especial. Por ejemplo, si es una persona que carece de algún recurso para poder conectarse, se lo intenta comunicar por otra vía de comunicación, se lo llamará por teléfono y buscar herramientas a los fines de lograr la comunicación con el cliente que es lo primordial.

Lo que hacemos es buscar una comunicación con el cliente, tratamos de hacer una negociación, explicarle todo lo que necesita saber respecto del reclamo y después

lo dejamos plasmado por escrito para que la persona y el organismo tenga el fundamento y la tranquilidad y la seguridad de tenerlo por escrito. Esto es algo importante para todos los consumidores pero aún más un consumidor hiper vulnerable, se queda más tranquilo teniendo todo asentado.

4) ¿Cuáles son las principales prácticas que la empresa implementa para atender a los consumidores hipervulnerables? ¿cómo se aseguran de proporcionarles un servicio inclusivo y accesible?

Desde mi rol organizamos la forma de trabajo que tenía previamente con los hiper vulnerables en la anterior compañía, acomodar tiempos y relevamientos para que un consumidor hiper vulnerable no esté sin responder durante un tiempo determinado. Esa tarea la conservo principalmente yo para asegurarme que no existan fallas en el proceso.

Con mi llegada a Telecentro lo que hice fue organizarlo (respecto de la gestión de reclamos de hiper vulnerables) y darle la prioridad que corresponde. Teniendo la experiencia previa de la compañía anterior en la que trabajé, que este modelo se aplicó y funcionó bien, traté de mantener las buenas prácticas para esta empresa. Por el momento, el resultado es favorable.

Desde el primer momento en que comenté cómo era el procedimiento para trabajar con respecto a hiper no hubo ningún problema, ni cuestionamiento por qué eran menos días o si se iba a llegar a cumplir con los plazos, sino que fue bien recibido.

4) ¿Qué grupos incluidos en el artículo 2 de la Resolución 139/2020 generan más reclamos hacia la empresa?

En esta empresa, el grupo de hiper vulnerables que mayor cantidad de reclamos ingresa son adultos mayores/ jubilados, por temas de costos de las prestaciones que obviamente está vinculado a sus jubilaciones o también por el formato de recepción de las facturas, sea porque no se manejan bien con celulares o no tienen un celular apto para ingresar a la plataforma de atención virtual (“Sucursal Virtual” en Telecentro), que tampoco están obligados a tenerlo. Esto es algo que casi todas las empresas tienen para la atención virtual y visualización de sus servicios a través de estas aplicaciones.

Pero también sabemos que hay un gran segmento de la población argentina que no tiene acceso a tablet, computadora o un celular apto para poder acceder a la app. En esos casos tratamos de adecuar los pedidos. En ese sentido, otro aspecto que a veces dificulta para adecuar los tiempos de atención es la cuestión técnica, sea por la coordinación entre áreas o bien, porque la parte técnica a solucionar puede ser fácil o requerir de un trabajo que demande mayor cantidad de días. Ésta es la única casuística en la que puede demorar más Telecentro.

Fuera del mencionado, no tenemos otro segmento con cantidad significativa de reclamos.

5) Preguntar en caso que nos hablen de adolescentes si cuando se dictó la resolución 236/2021 han generado políticas en pos de bajar los reclamos de ese segmento.

Del segmento de adolescentes no hemos recibido nada. Sí, hemos recibido del segmento LGTBQ+, muchos de ellos relacionados al cambio de identidad. Sobre este punto la empresa no tenía bien armado un procedimiento para que el cambio sea rápido. No era un impedimento en sí mismo, pero sí demoraban sus sistemas, entonces ahí encontraba una traba.

Este año lo pudieron solucionar y lograr que sea un procedimiento muy aplicado y que no genera demoras; tuvimos 3 casos, el cual el primero habrá sufrido mayores demoras pero los dos siguientes pudieron gestionarse sin ningún problema.

Anteriormente, el problema se relacionaba con que el sistema de Telecentro estaba vinculado con los datos de identidad de los clientes en el RENAPER. Entonces si todavía no estaba actualizado allí, no impactaba bien en la empresa. Es decir, era un problema con los sistemas. Hoy por hoy se cambia presentando la documental que facilita el cliente y se cambia sin problemas. Incluso el call-center que es el contacto inicial tiene identificado este tipo de situaciones para atender.

6) ¿Qué beneficios destaca de la resolución? ¿Qué críticas o aportes podrían dar como empresa sobre la resolución?

Me parece positivo que exista una prioridad y que tenga una categorización, por ejemplo por su condición de salud, sobre todo el servicio de telefonía es importante en caso de emergencias.

Respecto a las críticas, reitero el comentario del comienzo. Como todo decreto, reglamento, resolución habilita a que se expanda a que todos seamos hiper

(vulnerables) y que quizás se utilice por demás la resolución para solicitar determinadas cosas.

Como empresa que presta un servicio para ganar dinero es difícil llegar a un acuerdo. Por ejemplo, la televisión no es un servicio esencial, por lo que podría elegir otros (servicios) más económicos. Quizás esa sea un poco la disyuntiva, como los abogados de compañías buscamos la manera de poder cumplir con la ley y con la persona que además de ser un consumidor hipervulnerable, es un cliente, e intentar mejorar la calidad del servicio.

Hay muchos reclamos por aumentos en las facturas. En estos casos debemos dar mucha más información. Es importante ser detallistas, cumplir al 100% con el deber de información y que a la persona le quede realmente claro.

Empresa 2

Área: Servicios financieros.

Empresa: Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.U.

Dr. Diego Erhart y Dra. Camila Carranza, equipo de legales.

Los entrevistados forman parte del equipo de Legales interno al banco, atendiendo el Área de Defensa al Consumidor. Mencionan que no registran muchos reclamos en el Área Prejudicial de reclamos de Defensa al Consumidor.

1. ¿Cuál es la definición de consumidor hipervulnerable para la empresa? ¿Qué requisitos consideran necesarios para dicha clasificación?

La definición que adoptamos de consumidor hipervulnerable es lo que taxativamente está normado por la resolución, pero que también tomamos en consideración otros factores.

2. ¿Cómo se conformaron los equipos? ¿Qué motivó a la empresa a contar con el mismo?

Tenemos un equipo interno que integra el Área de Defensa al Consumidor y también trabajamos con estudios jurídicos externos. Los estudios con los que trabajamos manejan las mismas categorías que nosotros. Es importante estar alineados. Hay casos en los que también hay un abogado, abogada interno del banco que está en contacto con el estudio, por ejemplo, para dar respuesta más rápida en las audiencias (respecto de las posibilidades de arribar a acuerdos conciliatorios).

3. ¿Cuáles son las principales prácticas que la empresa implementa para atender a los consumidores hipervulnerables? ¿cómo se aseguran de proporcionarles un servicio inclusivo y accesible?

Si identificamos clientes hipervulnerables mediante los mails los derivamos identificándolos como “importancia alta”.

En caso de identificarlo, intentamos dar respuesta a las 24 – 48 horas, o 72 horas como máximo. Trabajamos con alertas a las mesas de trabajo y reiteramos la prioridad para atender a la brevedad.

A veces son organismos los que dan plazos más breves, por ejemplo, 3 días si es hipervulnerable o en oportunidades es el propio organismo antes de tomar el reclamo quien contacta (este punto es resaltado como algo positivo por parte de los entrevistados).

¿Han recibido reclamos por las plataformas de comunicación?

De la adaptabilidad se encarga otro equipo del banco. En caso de advertir una repetición de reclamos lo referiríamos a las “mesas de contactabilidad”. Por ejemplo, respecto a la tipografía.

Es necesario que los operarios del banco sean proactivos y flexibles para asistir a adultos mayores.

Recordamos una experiencia respecto a la implementación de un sistema para personas hipoacúsicas, para que pudieran comunicarse mediante lenguaje de señas y que éste le tradujera al oficial para que puedan comunicarse.

4. ¿Qué grupos incluidos en el artículo 2 de la Resolución 139/2020 generan más reclamos hacia la empresa?

No advertimos un grupo en particular. Los reclamos (prejudiciales) son muy diversos (en motivo de los distintos servicios y reclamos). A raíz de ello, se aborda el caso por caso a medida del reclamo ya que generalizar podría dar lugar al error.

No disponemos de métricas sobre este tema para asegurar un grupo en particular. Pero podemos advertir vulnerabilidad en razón de la edad relacionado con la dificultad que puede traer la modernización de los sistemas sin perjuicio de mantener los medios tradicionales. También se ha avanzado en materia de no discriminación, por ejemplo, con personas del colectivo LGBTQ+. Por ejemplo, antes ante un/a cliente trans se hubiese consultado a Legales cómo abordar.

En el resto de los casos, atendemos caso por caso por los motivos comentados al principio.

5) Preguntar en caso que nos hablen de adolescentes si cuando se dictó la resolución 236/2021 han generado políticas en pos de bajar los reclamos de ese segmento.

No hay gran incidencia en adolescentes. Sí hay servicios otorgados sin riesgo crediticio a adolescentes. Por ejemplo, las cuentas de los menores tienen un tope. Tuvimos un caso en particular que al llegar al tope se realizó el reverso de la operación.

Los servicios financieros que adquirirán los/as adolescentes son billeteras virtuales como Mercado Pago por la simplificación a la hora de la contratación.

6) ¿Qué aspectos se podrían mejorar?

Es importante que el reclamo llegue completo y sea concreto porque a veces no se entiende, por ejemplo, los hechos (en relación al objeto del reclamo). A veces los denunciadores pueden no estar bien asesorados para el ingreso.

5) ¿Cómo se abordan los casos de denuncias al banco por estafas bancarias? ¿Son los adultos mayores los principales destinatarios?

En materia de estafas bancarias no hay algo específico previsto para hiper vulnerables sino que se ve el caso a caso, ya que en general es la propia persona la que brinda sus datos personales por lo que no existe una vulneración de la seguridad del banco.

El rango etario no es único factor ya que sucede en personas de distintas edades.

Comentarios a entrevistas

En las entrevistas realizadas, los especialistas consultados coinciden en un aspecto central para atender a los reclamos de los consumidores hiper vulnerables: **el factor del tiempo, y que la respuesta sea en el menor tiempo posible en comparación a otros reclamos.**

En este sentido, destacamos que no se lo plantea como un objetivo genérico o ambiguo sino que las empresas han establecido un procedimiento interno concreto para que se pueda reflejar en acciones esta búsqueda, ya sea encargándose especialmente la jefa de área de los casos de hipervulnerables en Telecentro para reducir la posibilidad de errores en el proceso que puedan dilatar los tiempos de

atención injustificadamente, o bien, estableciendo plazos concretos para dar respuesta como lo hace el equipo de Banco Galicia, estableciendo un plazo de 24 a 48 horas y 72 horas como máximo, así como alertas a sus mesas de trabajo una vez que el cliente que reclama es advertido dentro de la categoría de hipervulnerables.

En suma, para cumplir los fines que tiene la resolución, resulta crucial que los proveedores establezcan (y cumplan) sus propios procedimientos: personas que específicamente se encarguen de las gestiones de reclamos de colectivos hipervulnerables, mesas de alertas para su identificación garantizando el posterior cumplimiento y plazos máximos para su trabajo. En definitiva, que se cumpla con el carácter vinculante que tienen las normas y no se deforme en la praxis a “buenas prácticas” empresariales.

Por otro lado, otro aspecto importante que surge de la entrevista a Banco Galicia, es que los equipos de legales de la empresa deben estar coordinados con los estudios externos con los que se trabajan los reclamos prejudiciales, a mencionar, a la hora de celebrar las audiencias.

Entendemos que necesariamente debe continuar siendo así y extenderse, ya que el consumidor en general y en especial los hipervulnerables, no deben verse afectados en la gestión de sus reclamos cuando la estructura de las grandes empresas dispone la tercerización de servicios (entre ellos, los legales). En otras palabras, el consumidor que busca ejercitar sus derechos y reclamar lo que considera afectado no debería encontrarse con obstáculos que no se encuentren debidamente justificados y que en verdad obedezcan a la forma en la que la empresa decide distribuir sus tareas.

En este sentido, podríamos trasladar por la negativa este ejemplo: si la empresa no está coordinada en cuanto a información, capacitación y criterios con el o los estudios externos que la representan, el consumidor probablemente tenga que esperar mucho más tiempo desde su primera audiencia para que recién en un segundo encuentro los representantes del estudio externo puedan darle ya sea la información que requiere o la confirmación de la posibilidad de un acuerdo. Todo esto podría evitarse si el estudio externo y la empresa tienen canales efectivos y expeditos de comunicación, los cuales además deberían ser previos al contacto con el consumidor si ya recibieron sus datos y el objeto de su reclamo.

Asimismo haciendo un paralelo con lo expuesto por la Dra. Biscarra, jefa del área de legales en Telecentro, podríamos pensar un ejemplo de demora justificada cuando el inconveniente que motiva el reclamo responde a una cuestión técnica de mayor complejidad, sin perjuicio de que debe primar el principio de celeridad en la atención al reclamo de un hiper vulnerable, no solo para cumplir con el deber de colaboración reforzado que se dispone para los proveedores, sino también para atender a que en el caso concreto tal vez son las propias condiciones del hiper vulnerables las que hacen imprescindible el acceso al servicio (remitiéndonos al mismo ejemplo de la especialista, una persona que por alguna cuestión de salud como lo propia ser una discapacidad, disponer de un servicio adecuado de telefonía es de primera necesidad).

Otros aspectos que resaltamos de las experiencias compartidas y que creemos que deben replicarse en otras empresas son: por parte de Telecentro, como pudieron solucionar para futuros consumidores de la comunidad LGTBQ+ respecto del cambio de identidad y en Banco Galicia la adaptación del servicio para personas hipoacúsicas lo cual tiene una incidencia directa en el efectivo cumplimiento del deber de información.

Comentarios adicionales a la entrevista de Telecentro

Si bien es cierto que la norma amplía los supuestos de categorización, ya que los mencionados en la resolución no son taxativos, no creemos que entonces todos ni la gran mayoría de los clientes serían considerados hiper vulnerables. Esto implica que en la práctica no se le impone el mismo deber reforzado en todos los casos.

Por otro lado, las empresas deben contemplar el tipo de prestación de bienes o servicios que ofrecen, ya que no todos los bienes y servicios disponibles en el mercado tienen el mismo carácter de esencial. En este ejemplo recaen los servicios de telecomunicaciones, sin perjuicio de las modificaciones a la Ley N° 27.078 ("Argentina Digital")²²⁰.

Consideramos que debe existir un cumplimiento de un piso legal incluso en las negociaciones. Si bien coincidimos en que cada caso de reclamo debe ser examinado en particular así como las peticiones y si estas guardan razonabilidad, podemos insistir en que la regla para la composición del conflicto debe ser equitativa y en caso de dudas, conforme lo establece la Ley 24.240, debe estarse a favor de la interpretación normativa (y en definitiva, la forma de resolver) más favorable para el consumidor.

En razón de lo expuesto, no debe perderse de vista lo esencial que motiva al Estatuto del Consumidor, que es la desigualdad que caracteriza a las relaciones de consumo entre consumidores y proveedores. A mencionar un ejemplo concreto de

ello, los primeros no suelen contar con asistencia letrada en las audiencias en los organismos administrativos de Defensa al Consumidor o en negociaciones privadas con la empresa. Rara vez están correctamente asesorados o informados sobre sus derechos, por lo tanto, en este punto, es de vital importancia que las empresas a través de sus representantes lleguen a acuerdos motivados en la buena fe, sin abusar del desconocimiento o de la propia asimetría.

Pensemos que dicha asimetría es agravada o reforzada por las propias condiciones de desigualdad estructural que afectan a los hiper vulnerables.

Sin perjuicio de las modificaciones introducidas en el ordenamiento jurídico respecto de los consumidores hiper vulnerables y de los tipos de servicios que prestan las empresas de telecomunicaciones, los derechos de los consumidores son de índole constitucional conforme al artículo 42 de la Constitución Nacional y los derechos que garantiza la Ley general 24.240 no pueden ser afectados por leyes especiales si no es en beneficio de los consumidores. En este sentido, debe resguardarse el principio de no regresión de derechos.

Comentarios adicionales a la entrevista con Banco Galicia

También resulta un intercambio interesante pensar en un fenómeno que afecta a los consumidores de servicios financieros y que multiplica los reclamos ante organismos administrativos de Defensa al Consumidor, que son las estafas bancarias.

Los entrevistados oportunamente mencionan el caso en el que algunos consumidores caen en el ardid de los estafadores y facilitan sus datos, dando lugar

así a que se concrete la estafa que por ser un delito tipificado en el Código Penal, debe seguir dicho curso, lo cual excede al ámbito del presente proyecto. No obstante, también nos interesa aportar otros cuestionamientos que en ciertos casos sí pueden ser reprochables a las entidades bancarias y que han dado lugar a jurisprudencia favorable a la petición de consumidores afectados que reclamaban la devolución de los montos sustraídos.

En honor a la brevedad, nos remitimos a las dos posibilidades en las que la entidad bancaria podría a nuestra forma de entender, ser susceptible de recaer en responsabilidad objetiva:

- a. Cuando al advertir que se están realizando operaciones desde cuentas, tales como transferencias u otorgamiento de préstamos, no informan en ese mismo momento a través de los canales informados por el consumidor (teléfonos o emails constituidos). En este caso, podría ser pasible de una posible infracción al deber de información.
- b. Cuando la entidad no cumple con su deber de seguridad en sus sistemas de seguridad.

Cabe recordar que los servicios financieros son, hoy más que nunca, imprescindibles para la inclusión de un consumidor en el mercado, ya sea para adquirir bienes y servicios, tomar préstamos, tener un perfil crediticio, etc. A su vez, conviven los servicios tradicionales con las nuevas tecnologías.

Por estos últimos, cobra nuevamente valor el cumplimiento efectivo del deber de información por parte de las empresas ya sea en el uso correcto de las plataformas o sitios virtuales como las precauciones que deben tomarse.

Deben tenerse en cuenta las condiciones estructurales de nuestro país que hacen a la brecha digital y que genera en ciertos consumidores (pensando especialmente en los hiper vulnerables) un obstáculo para el acceso adecuado de sus servicios financieros. En este punto, no sólo pensamos en los adultos mayores, sino otros sujetos que incluso por motivos de índole socio económicos no acceden en condiciones de igualdad a los mismos conocimientos; en estos casos, los canales de atención de este tipo de empresas deberían ser suficientes (en cuanto a personal) y capacitados (sobre todo, la primera línea de atención con la que tratará el consumidor). Sin perjuicio de la aplicación de inteligencia artificial en estos canales, lo que es un fenómeno generalizado y creciente, creemos que debe resguardarse también la intervención humana, sobre todo reservada a este tipo de situaciones para prevenir si aún es posible, o mitigar los efectos de las estafas bancarias.

Si el proveedor ha cumplido efectivamente con este deber de información, consideramos que solo en ese supuesto, podría eximirse de responsabilidad.

V.- OTRAS EMPRESAS CONSULTADAS

Con el objeto de profundizar esta investigación, analizamos la información proporcionada por los sitios web de otras empresas que también implementaron políticas en pos de cumplir con lo establecido en la resolución.

a) BANCOR

El dictado de la Resolución 139/2020 ha generado espacios de trabajo conjunto entre proveedores y la autoridad de aplicación de dicha norma, para generar mejoras en la gestión de dichos reclamos, un ejemplo de esto, se dio en el trabajo conjunto entre la Dirección General de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial del Ministerio de Industria, Comercio y Minería de la Provincia de

Córdoba y el Banco de Córdoba (Bancor) quienes informaron en sus canales de atención presencial y web que cuentan con un tratamiento diferenciado para las consultas y gestiones realizadas por consumidores que pertenecen a estos grupos vulnerables, ya sea por edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y culturales.

Estas acciones están alineadas con la Resolución N° 01/21 de la Dirección de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial²²¹, que reconoce las dificultades que enfrentan los consumidores hipervulnerables para ejercer y hacer valer sus derechos, especialmente en temas de salud y acceso limitado a medios digitales y electrónicos.²²²

b) BANCO PROVINCIA

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, si bien está en vigencia la ley 14.564²²³, que obliga a brindar atención prioritaria para varios colectivos incluidos en la Resolución 139/2020, además de la modificación de la ley provincial de defensa del consumidor 13.133²²⁴, en el año 2023, incluyendo la categoría de consumidores hipervulnerables y elevando el monto de las multas ante incumplimientos por parte de los proveedores hacia consumidores incluidos en esta categoría.

Por este motivo y como políticas llevadas adelante por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, es que desde el año 2020 se inició un programa llamado “INCLUIR” que facilitó la capacitación en cuestiones financieras y el uso de herramientas bancarias como homebanking, cajeros y cómo acceder a inversiones, entre otras cuestiones relevantes a sus clientes, pero enfocado en adultos mayores

221 “Nueva División en Defensa del Consumidor para trámites y reclamos” disponible en: <https://www.cba.gov.ar/nueva-division-en-defensa-del-consumidor-para-tramites-y-reclamos-de-adultos-mayores/> (consultado el 24/08/2024).

222 BANCOR: Atención prioritaria para “consumidores Hipervulnerables”, disponible en: <https://www.bancor.com.ar/institucional/prensa/bancor-atencion-prioritaria-para-consumidores-hipervulnerables/> (consultado el 09/08/2024)

223 LEY 14.564, en link: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0XnldCaB.html> (consultado el 24/08/2024).

224 CODIGO PROVINCIAL DE IMPLEMENTACION DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS, link: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VJJalfJV.html> (consultado el 24/08/2024).

especialmente. Además en su web está disponible un documento de 63 páginas que incluye esta información, destinado a este público.²²⁵

En cuanto a la perspectiva de género y de los colectivos de la comunidad LGBTI+, esta entidad bancaria a través de programas específicos ofrece líneas de crédito con financiamiento para mujeres que están sufriendo situaciones de violencia de género, empleadas domésticas o titulares de PYMES.²²⁶

c) MOVISTAR

Tomando en cuenta que otro de los rubros más reclamados por parte de los consumidores hipervulnerables son los servicios de telecomunicaciones, se puede observar que en la página web de Movistar como proveedor de televisión, internet y telefonía, además de comercializar equipos de telefonía celular, ofrecen a sus clientes la opción de acceder a atención especializada para personas hipoacúsicas, a través de un formulario de fácil comprensión, que una vez completado y enviado, habilita iniciar un chat con un representante capacitado para atender las necesidades de estos usuarios.²²⁷

VI.- EL INSOLITO CASO DEL BANCO PATAGONIA

En su primera interpretación de la Resolución 139/2020, el banco Patagonia consideraba que protegía los derechos de los consumidores hipervulnerables ya que retenía el dinero depositado por el Estado Nacional a través del Ingreso Familiar de Emergencia²²⁸ que se depositaba a quienes percibían planes sociales o estaban

225 “Incluir, el programa de educación financiera de la banca de la Provincia de Buenos Aires”, <https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/Incluir/incluir-el-programa-de-educacion-financiera-de-la-banca-publica-bonaerense-720> (consultado el 09/08/2024)

226 “Financiamiento con perspectiva de género” <https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/Sostenibilidad/financiamiento-con-perspectiva-de-genero-1256> (consultado el 09/08/2024)

227 “Servicio de intermediación para personas hipoacúsicas” <https://www.movistar.com.ar/productos-y-servicios/hih> (consultado el 09/08/2024).

228 BOLETIN OFICIAL, “EMERGENCIA SANITARIA”, <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324> (consultado el 24/08/2024).

desempleados, en un plazo de dos horas, y cuando se reintegraba ese dinero en los movimientos de las cuentas figuraba bajo el ítem “fondo de reservas alimentarias”, situación que se daba durante la madrugada, que según la entidad bancaria era el horario en el que se efectuaban los débitos de aquellas cuentas que contaban con otros productos bancarios como seguros, tarjetas o mantenimiento de cuentas, entre otros.

Frente a un gran caudal de reclamos que recibió la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo, por este tema, es que resuelve que esta medida tomada por la empresa, no atendió a las buenas prácticas comerciales y era contraria a lo establecido en la Resolución 139/2020, representando infracciones a los artículos 4 y 19 de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor ya que las y los usuarios no fueron informados debidamente de estas sustracciones y no se respetaron las condiciones de contratación del servicio convenidas, por lo que se la sancionó desde la Subsecretaría de Acciones para la Defensa de las y los consumidores con una multa de 4 millones de pesos.²²⁹

VII.-CONCLUSIÓN:

El objetivo de esta investigación es visibilizar cómo las empresas como proveedores de bienes y servicios, han generado formas de mejorar sus niveles de respuesta y resolución de las problemáticas presentadas por los consumidores hipervulnerables, poniendo en valor el buen nombre de las mismas.

La investigación "Los consumidores hipervulnerables y su estatus frente a los proveedores" permite profundizar en la realidad de los sectores de la población que

²²⁹argentina.gob.ar “Multa a Banco Patagonia por cobros indebidos a beneficiarios del IFE”<https://www.argentina.gob.ar/noticias/multa-banco-patagonia-por-cobros-indebidos-beneficiarios-del-ife-0#:~:text=La%20Subsecretar%C3%ADa%20de%20Acciones%20para,programas%20de%20la%20seguridad%20social> (Consultado el 09/08/2024).

enfrentan importantes desafíos en sus relaciones de consumo. A partir de las entrevistas realizadas a los representantes de las empresas en las áreas de telecomunicaciones y servicios financieros, así como del análisis de las prácticas aplicadas en la actualidad, hemos evidenciado la necesidad de tener un enfoque más específico y con más perspectiva sobre la definición de los consumidores hipervulnerables con el objetivo de lograr soluciones efectivas.

Si bien las empresas han logrado implementar medidas para mejorar la atención de este sector, evidenciamos lagunas importantes en la comprensión, interpretación y aplicación de las resoluciones que garantizan la protección de estos derechos que son frecuentemente vulnerados.

Durante las entrevistas realizadas a los representantes de dichas empresas, hubo consenso acerca de uno de los puntos más importantes en la atención de estos reclamos: la celeridad, como un principio rector en la gestión de cualquier empresa que opere con este grupo de consumidores.

Otro punto a destacar es la información, especificidad y claridad del procedimiento de la atención a este tipo de consumidores, con una atención particular sobre la colaboración interna de los departamentos de las empresas, para evitar demoras innecesarias en la solución de reclamos que afecten la calidad del servicio y el bienestar de estos sectores. Creemos que es crucial que las entidades regulatorias junto a los proveedores trabajen en conjunto para brindar marcos claros y efectivos que garanticen la protección de los derechos de los consumidores hipervulnerables. Fomentando una mayor capacitación, educación e inversión para los equipos internos de las empresas como también un mayor manejo de la información para los consumidores quienes podrán conocer y ejercer sus derechos de manera efectiva.

Aún más allá de resolver los inconvenientes respecto al cumplimiento de la norma, el desafío principal es resolver la cuestión de la equidad en las relaciones de consumo: nuestra investigación refleja que, a menudo, los intereses de las

empresas colisionan enfrentando el objetivo de rentabilidad con la necesidad de cumplir con responsabilidad éticas y legales hacia estos grupos que requieren una atención particular. Que denota la asimetría histórica encontrada en la capacidad de negociación de los consumidores, específicamente en los que se encuentran en situaciones de hipervulnerabilidad y aquel poder que detentan los proveedores de bienes y servicios. Si bien se han dado pasos significativos con respecto a la atención del sector hiper vulnerable, queda un extenso camino por recorrer.

Concluimos que establecer un enfoque proactivo y empático que aspire no solo al cumplimiento de la normativa vigente, sino también a la construcción de una relación más justa y equitativa entre consumidores y proveedores, garantizando los derechos de quien más lo necesite.

Aunque el tema de los consumidores hipervulnerables ha comenzado a ser abordado y reconocido en años recientes, hemos observado con satisfacción que los equipos especializados de muchas empresas han comenzado a trabajar de manera activa en esta área. Logrando cambios significativos y reflejan un compromiso claro de las empresas con la mejora de la atención a este grupo de consumidores.

Los avances en la atención de consumidores hipervulnerables no solo implican el desarrollo de políticas y procedimientos internos más eficaces, sino también un creciente reconocimiento de la importancia de este sector del mercado dentro del sistema de consumo. A medida que aumenta la comprensión sobre las necesidades específicas de estos grupos, las empresas están comenzando a adaptar sus enfoques y servicios para garantizar que se satisfagan adecuadamente.

Fomentar un mayor conocimiento y una atención más efectiva hacia los consumidores hipervulnerables no solo beneficia a estos individuos, sino que también contribuye a la construcción de una relación más equilibrada y justa entre proveedores y consumidores en general. En este sentido, es fundamental que las

empresas continúen desarrollando sus capacidades y habilidades en este ámbito, asegurando así una experiencia de consumo más inclusiva y accesible para todos.

NORMATIVA SOBRE CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: UN ANÁLISIS INTEGRAL

López Guillermon Juan Cruz

1. Introducción

La presente investigación se sumerge en el complejo entramado normativo que regula la protección de los consumidores hipervulnerables en el contexto de la provincia de Buenos Aires. Se aborda específicamente el proceso de recopilación de información realizado en los años 2022-2023, a través de, por una parte el envío de correos electrónicos a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (O.M.I.C.) de dicha jurisdicción y la investigación de normativa consumeril aplicable a dicha provincia. El análisis detallado de esta iniciativa busca no solo comprender la respuesta de estas entidades ante la solicitud de información, sino también identificar posibles áreas de mejora en la protección de los consumidores hipervulnerables.

2. Consumidores y consumidores Hipervulnerables

2.A. Consumidores

En el contexto del derecho argentino, las posiciones clásicas han sustentado la premisa de que las relaciones jurídicas se desenvuelven en un terreno de igualdad entre los sujetos que las integran. Esta noción tradicional ha sido cuestionada por el Derecho del Consumidor donde se expresa la existencia de un desequilibrio de fuerzas entre los dos sujetos miembros de la relación de consumo, consumidores y los proveedores. Esta falta de "igualdad de armas" se fundamenta en la presencia de una vulnerabilidad estructural que caracteriza a los consumidores en dichos contextos. Este desequilibrio provoca que las relaciones de consumo sean esencialmente asimétricas, marcadas por la "subordinación", "debilidad o vulnerabilidad estructural", "debilidad negocial" o "inferioridad manifiesta", lo que a

su vez justifica la necesidad de una tutela legal específica para proteger los intereses de los consumidores.

Entendemos a la vulnerabilidad como un estado de la persona, inherente de riesgo; una situación permanente o provisoria, individual o colectiva, que fragiliza y debilita a uno de los sujetos de Derecho, desequilibrando la relación".²³⁰

La comprensión de la dinámica entre consumidores y proveedores en el marco de la sociedad de consumo implica reconocer la complejidad de las relaciones comerciales contemporáneas. En este sentido, la noción de vulnerabilidad estructural adquiere relevancia al destacar las disparidades de poder y conocimiento que suelen caracterizar estas interacciones. La tutela legal de los consumidores se erige así como un mecanismo indispensable para contrarrestar los efectos perjudiciales de dicha asimetría, procurando equilibrar las relaciones comerciales y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los consumidores en un contexto cada vez más globalizado y tecnológicamente avanzado.

En el caso de las relaciones de consumo, la vulnerabilidad entre consumidores y proveedores es "estructural", en tanto obedece a circunstancias sociológicas y no individuales, que busca traspasar de la idea de "igualdad formal"²³¹ a la de "igualdad de trato en igualdad de circunstancias"²³², en miras de grupos sometidos, excluidos o sojuzgados.²³³

En el análisis de la vulnerabilidad en el ámbito del derecho argentino, es crucial reconocer que esta no es una característica intrínseca de la persona, sino más bien una condición atribuida al rol que desempeña dentro de la sociedad de consumo. Esta perspectiva subraya la naturaleza jurídica de la vulnerabilidad, la cual altera el equilibrio en las relaciones intersubjetivas. Es decir, la vulnerabilidad no radica en

230. Barocelli, Sergio Sebastián, "Hacia la construcción de la categoría de consumidores Hipervulnerables" en "Consumidores Hipervulnerables", El Derecho, 2020, p. 11.

231. Saba, Roberto y Alegre, Marcelo, "(Des) igualdad estructural" en El Derecho a la Igualdad.

Aportes para un constitucionalismo igualitario, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

232. Ronconi, Liliana, Derecho a la educación e igualdad como no sometimiento, Bogotá, Universidad de Externado, 2018.

233. Roberto, Más allá de la igualdad formal ante la ley, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2016, pp. 26 y sigs.

la esencia del individuo, sino en las circunstancias y dinámicas sociales que lo rodean, especialmente en el contexto de las interacciones comerciales. Esta comprensión refleja la complejidad de los vínculos entre consumidores y proveedores, donde la desigualdad de poder y conocimiento puede ser exacerbada por factores económicos, sociales y culturales. En consecuencia, la protección legal de los consumidores se presenta como una necesidad imperativa para contrarrestar los efectos nocivos de esta desigualdad estructural y garantizar una distribución equitativa de derechos y responsabilidades en el ámbito del consumo.

La reflexión sobre la vulnerabilidad en el contexto de la sociedad de consumo nos conduce a examinar críticamente las relaciones de poder que subyacen en el mercado. Esta perspectiva pone de relieve la importancia de abordar la vulnerabilidad como un fenómeno dinámico y contextual, que puede manifestarse de diferentes maneras según el contexto socioeconómico y cultural en el que se desenvuelven los individuos. Por lo tanto, la protección jurídica de los consumidores debe adaptarse a estas complejidades, ofreciendo mecanismos flexibles y efectivos para abordar las diversas formas de vulnerabilidad que puedan surgir en el ejercicio de los derechos de consumo.

2.B. Consumidores Hipervulnerables

La res. 139/2020 en su art. 1 establece que

“se consideran consumidores hipervulnerables, a aquellos consumidores que sean personas humanas y que se encuentren en otras situaciones de vulnerabilidad en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores. Asimismo, podrán ser considerados consumidores hipervulnerables las personas jurídicas sin fines de lucro que orienten sus objetos sociales a los colectivos comprendidos en el presente artículo”

Es decir que son aquellos consumidores a los que a la vulnerabilidad estructural de ser consumidores se le debe sumar otra vulnerabilidad, vinculada a su edad,

condición psicofísica, de género, socioeconómica o cultural o a otras circunstancias permanentes o transitorias.²³⁴

Resulta de suma relevancia en el estudio de los consumidores hipervulnerables la determinación de los sujetos comprendidos y los criterios para delimitar esta categoría, entendiendo que dicha delimitación no será un *numerus clausus* que excluya otras situaciones en concreto de la realidad social. En primer lugar, es fundamental comprender que esta categoría no constituye una entidad estática o permanente, sino más bien unas condiciones de vulnerabilidad que emergen de las circunstancias sociales y culturales en las que se encuentran las personas en un momento y lugar determinado, como miembros de un grupo específico. En este sentido, los criterios para identificar a los consumidores hipervulnerables no se limitan únicamente a factores psíquico-biológicos o "factores internos", sino que también abarcan aspectos sociales y culturales, conocidos como "factores externos". Son estas condiciones, más que una característica intrínseca, las que generan desigualdades de oportunidades y limitan o impiden el ejercicio pleno de sus derechos.²³⁵

La noción de "vulnerabilidad" es, por lo tanto, dinámica, relacional y contextual. De hecho, se puede concebir la vulnerabilidad como estratos superpuestos. Esta metáfora de las capas sugiere una visión más flexible, donde la vulnerabilidad puede manifestarse de diversas maneras y niveles, y puede ser abordada de manera diferenciada. No existe una única vulnerabilidad sólida y homogénea que defina la categoría; más bien, pueden existir múltiples vulnerabilidades, cada una correspondiente a una "capa" distinta.²³⁶ Esta perspectiva ofrece una visión más completa y matizada de la realidad de los consumidores hipervulnerables,

234. Arias, María Paula, "Los consumidores hipervulnerables como categoría jurídica. Anclaje constitucional y evolución jurisprudencial para su construcción", LA LEY 22/09/2023, Cita: TR LALEY AR/DOC/2249/2023

235. Barocelli, Sergio Sebastián, "Hacia la construcción de la categoría de consumidores Hipervulnerables" en "Consumidores Hipervulnerables", El Derecho, 2020, p. 26.

236. Conf. Luna, Florencia, "Vulnerabilidad: La metáfora de las capas", JA 2008-IV-1116.

permitiendo así un enfoque más efectivo y sensible en la protección de sus derechos en el ámbito del consumo.

Desde esta perspectiva, es esencial reconocer la importancia de adoptar un enfoque inclusivo y holístico en la identificación y protección de los consumidores hipervulnerables. Esto implica no solo considerar los factores individuales que pueden contribuir a la vulnerabilidad, sino también comprender el impacto de los factores estructurales y contextuales en la vida de estas personas. Además, se hace necesario desarrollar estrategias y políticas específicas que aborden las diversas dimensiones de la vulnerabilidad y promuevan la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de los derechos de los consumidores en la sociedad contemporánea.

3. Contacto con las Oficinas municipales de información al consumidor (O.M.I.C.)

El año 2023 marcó el inicio de un proceso exhaustivo de investigación, mediante el cual se enviaron correos electrónicos a todas las O.M.I.C. de la provincia de Buenos Aires que disponían de una dirección electrónica registrada en una página web de índole oficial del Gobierno Nacional de la República Argentina

Es decir, la fuente de información, correspondiente a las direcciones de correo electrónico de las O.M.I.C. de la provincia de Buenos Aires y/o sus responsables, fue una página web de índole oficial del Gobierno Nacional de la República Argentina, siendo esta “<https://www.argentina.gob.ar/produccion/consumidor/oficinas-provinciales/buenos-aires>”.

Por medio de dicha página web se informa la existencia de un total de CIENTO VEINTICEIS (126) oficinas de defensa del consumidor en la Provincia de Buenos Aires.

Las oficinas expresadas allí expresadas son: “(1) Adolfo Alsina (2) Adolfo Gonzales Chaves (3) Alberti (4) Almirante Brown (5) Arrecifes (6) Avellaneda (7) Ayacucho (8) Azul (9) Bahía Blanca (10) Balcarce (11) Baradero (12) Benito Juárez (13) Berazategui (14) Berisso (15) Bolívar (16) Bragado (17) Brandsen (18) Campana

(19) Cañuelas (20) Capitán Sarmiento (21) Carlos Casares (22) Carlos Tejedor (23) Carmen de Areco (24) Castelli (25) Chacabuco (26) Chascomús (27) Chivilcoy (28) Colón (29) Coronel Dorrego (30) Coronel Pringles (31) Coronel Rosales (32) Coronel Suárez (33) Coronel Suárez, Huanguelen (34) Daireaux (35) Dolores (36) Ensenada (37) Escobar (38) Esteban Echeverría (39) Exaltación de la Cruz (40) Ezeiza (41) Florencio Varela (42) General Alvarado (43) General Arenales (44) General Belgrano (45) General La Madrid (46) General Lavalle (47) General Madariaga (48) General Pinto (49) General Pueyrredón (50) General San Martín (51) Tercera edad y Discapacidad (52) General Rodríguez (53) General San Martín (54) General Viamonte (55) General Villegas (56) Guamini (57) Hipolito Yrigoyen-Henderson (58) Hurlingham (59) Ituzaingó (60) José C. Paz (61) Junín (62) La Costa (63) La Matanza (64) La Plata (65) Lanús (66) Laprida (67) Las Flores (68) Leandro N. Alem (69) Lezama (70) Lincoln (71) Loberia (72) Lobos (73) Lomas de Zamora (74) Luján (75) Magdalena (76) Maipú (77) Malvinas Argentinas (78) Mar Chiquita (79) Marcos Paz (80) Mercedes (81) Merlo (82) Monte (83) Moreno (84) Morón (85) Necochea (86) Nueve de Julio (87) Olavarría (88) Patagones (89) Pehuajó (90) Pellegrini (91) Pergamino (92) Pila (93) Pilar (94) Pinamar (95) Puán (96) Quilmes (97) Ramallo (98) Rauch (99) Rivadavia (100) Rojas (101) Roque Pérez (102) Saladillo (103) Salto (104) San Andrés de Giles (105) San Antonio de Areco (106) San Cayetano (107) San Fernando (108) San Isidro (109) San Miguel (110) San Miguel del Monte (111) San Nicolás (112) San Pedro (113) San Vicente (114) Alejandro Korn (delegación de la OMIC San Vicente) (115) Suipacha (116) Tandil (117) Tapalque (118) Tigre (119) Trenque Lauquen (120) Tres Arroyos (121) Tres de Febrero (122) Tres Lomas (123) Veinticinco de Mayo (124) Vicente López (Sede Central), Florida Este (125) Villa Gesell (126) Zárate”.

En principio, cada oficina se corresponde con una localidad, sin embargo se debe destacar que una (1) de ellas no pertenece a una localidad sino que se denomina “Tercera edad y Discapacidad”.

A su vez existe un caso como General San Martín, donde se repite la localidad dos veces pero en cada caso tiene como responsable a un sujeto distinto.

En muchas de las O.M.I.C. que figuran en dicha página se comparte una dirección de correo electrónico, junto a su horario de atención y ubicación geográfica.

El contenido de este primer correo consistía en una breve presentación y en una pregunta abierta donde se invitaba al destinatario a comentar brevemente si en su oficina aplican y/o trabajan con alguna normativa en particular para los consumidores Hipervulnerables, y a su vez si cuentan con algún procedimiento en particular para este tipo de consumidores.-

Sin embargo, este primer paso reveló una limitación significativa: un número considerable de O.M.I.C. carecían de una dirección de correo electrónico válida. Esta situación plantea interrogantes sobre la infraestructura y capacidad de comunicación de estas entidades.

La respuesta a los correos electrónicos enviados también generó inquietudes. Se observó que una parte considerable de las O.M.I.C. no respondieron a la solicitud de información. Hubo un total de DIECIOCHO (18) respuestas positivas.

Entre las O.M.I.C. que sí respondieron al correo electrónico inicial, se les envió un formulario estándar a través de la plataforma de correo electrónico Gmail. El objetivo de este formulario era profundizar en el conocimiento de estas entidades sobre la normativa existente en materia de consumidores hipervulnerables en la provincia de Buenos Aires, sin embargo se observó que una parte considerable de las O.M.I.C. no respondieron a la solicitud de información.

Existen coincidencias en el contenido de las mencionadas DIECIOCHO (18) respuestas. Respecto de la normativa aplicable, todas ellas aplican Ley 13.133 modificación 15.410 con el procedimiento allí establecido, resolución 139/2020, Disposición 663/2019 y la Ley Nacional de Defensa de consumidor 24.240.

En menor medida, ciertas de ellas aplican a la Resolución N° 36/21 - Resolución N° 36-MPCEITGP-2021 del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires, Resolución 236 / 2021.

Por otro lado, también existen coincidencias en las acciones a realizar, siendo que todas ellas aplican:

- Prioridad en la fijación de las fechas de audiencia de conciliación para los consumidores hipervulnerables.
- Los trámites se realizan con la mayor celeridad posible.
- Intensificación de la labor de información, asesoramiento e intervención oficiosa en defensa del usuario para la conciliación y resolución de conflictos.

En menor medida, ciertas de ellas llevan a cabo:

- Participación en encuentros y capacitaciones continuas.
- Facilitación de ámbitos más adecuados para la atención de consumidores con impedimentos físicos.
- Al momento del dictado del auto de imputación, se agrava la multa impuesta al proveedor cuando corresponda.
- En las notificaciones a la parte requerida, se hace constar la existencia de circunstancias especiales, con el objetivo de que los descargos y resoluciones se realicen también con la mayor celeridad.
- Inversión de la carga de la prueba y consideramos de manera agravada las conductas de los proveedores de bienes y servicios, en los términos del art. 1725 del Código Civil y Comercial, teniendo en cuenta los mayores deberes de prudencia y pleno conocimiento debido a la profesionalidad que ejercen frente a los consumidores con doble orden de vulnerabilidad.
- Realización de actuaciones de oficio cuando se detecta una vulneración de derechos colectivos.
- Determinados días a la semana, se efectúa la labor de la OMIC de manera descentralizada, trasladándose a los barrios de la ciudad.
- En casos de reclamos con empresas con las que se puede establecer algún tipo de contacto, como empresas de servicios públicos (por ejemplo, AYSA, EDENOR, o Telecom), se adelanta el reclamo vía correo electrónico para obtener una respuesta lo antes posible. En ocasiones, esto permite resolver el conflicto antes de la audiencia.

- En situaciones de extrema necesidad o urgencia, como temas de medicamentos o tratamientos médicos, se procede a realizar medidas autosatisfactivas para proteger a los consumidores afectados

4. Recopilación de normativa vigente al año 2023 aplicable a consumidores hipervulnerables

Durante la investigación llevada a cabo por nuestro grupo, se ha realizado una exhaustiva recopilación de la normativa jurídica vigente hasta el año 2023, específicamente dirigida a la protección de consumidores hipervulnerables en Argentina. Miembros del proyecto de investigación han dedicado un considerable esfuerzo a identificar y analizar las disposiciones legales pertinentes que abordan las necesidades y derechos de este segmento particular de la sociedad.

La recopilación incluye leyes, decretos y resoluciones relevantes que abordan aspectos cruciales, así como medidas específicas para grupos hipervulnerables, además de las nombradas en el título anterior.

Desde el sitio web oficial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires²³⁷ podemos observar que dentro de la sección de Defensa del Consumidor se puede ver que existe un apartado denominado "Normativa" que indica que la resolución 139/2020 de la Secretaria de Comercio complementa la Ley 24.240. A su vez en la misma página web, en la sección "Conoce tus derechos" se informa sobre la categoría bajo análisis.

Por otro lado la provincia de Provincia de Buenos Aires posee su propio Código de Defensa del Consumidor Ley 13.133, donde en sus arts. 2, 3 y 73 bis regula los colectivos hipervulnerables.

237. <https://www.gba.gob.ar/defensa consumidores>

En la página web oficial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires²³⁸ se expresa que la Resolución 36/2021 del Ministerio de la Producción, Ciencia e innovación Tecnológica que adhiere a la resolución 139/2020 sobre consumidores Hipervulnerables

A su vez, en lo que respecta a las localidades que conforman a la Provincia de Buenos Aires, podemos mencionar que el Anexo I de la ordenanza 6035/22 en el Expediente 17629/22 que aprueba el Código municipal de Defensa del Consumidor del partido de Escobar que en sus arts. 2 y 4 prevén a los consumidores Hipervulnerables para su especial tutela²³⁹. En esta misma línea podemos mencionar al Decreto N°289/2021 del Municipio de Quilmes que adhiere a la resolución provincial 36/2021 que a su vez adhiere a la resolución 139/2020 de la Secretaria de Comercio sobre consumidores Hipervulnerables. Este Decreto establece mejoras particulares para el municipio en relación a las actuaciones con relación a los colectivos Hipervulnerables.²⁴⁰

Por último podemos mencionar como una medida para difundir -y con ello concientizar y/o educar a los consumidores (y potenciales)- a la publicación de videos informativos sobre consumidores Hipervulnerables en las redes sociales (Facebook²⁴¹ e Instagram²⁴²) de la Dirección Provincial de Defensa de los derechos de las y los Consumidores y Usuarios de la Provincia de Buenos Aires”.

5. Conclusiones

Además de los desafíos en la recopilación de información, es crucial abordar la necesidad de una mayor sensibilización y capacitación sobre la normativa vigente en materia de consumidores hipervulnerables. Esto incluye aspectos como la

238. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2021/36/225556>

239. <https://www.escobar.gob.ar/wp-content/uploads/2022/09/Ordenanza-6035-Codigo-Municipal-de-Proteccion-de-las-y-los-Consumidores-y-Usuarios-del-Partido-de-Escobar.pdf>

240. <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/5315/contents/1571640>

241. <https://www.facebook.com/ConsumidorPba/videos/3265617277090624>

242. <https://www.instagram.com/p/CfE3AkEgSCQ/>

identificación de los criterios que definen a estos consumidores, las medidas de protección disponibles y los mecanismos de denuncia y asistencia a los que pueden acceder. La falta de conocimiento adecuado sobre estas cuestiones puede obstaculizar los esfuerzos para garantizar una protección efectiva de los consumidores más vulnerables de la sociedad.

Asimismo, se destaca la importancia de fortalecer los lazos de colaboración entre las autoridades competentes, las O.M.I.C. y otras instituciones relevantes en la protección de los consumidores hipervulnerables. La colaboración interinstitucional puede facilitar el intercambio de información, la coordinación de acciones y la implementación de políticas más efectivas en beneficio de estos consumidores.

El análisis detallado del proceso de recopilación de información sobre la normativa de consumidores hipervulnerables en la provincia de Buenos Aires pone de manifiesto una serie de desafíos y oportunidades para mejorar la protección de estos consumidores en la región.

La falta de direcciones de correo electrónico registradas y la baja tasa de respuesta a las solicitudes de información señalan la necesidad de mejorar los mecanismos de comunicación y colaboración entre las autoridades nacionales, provinciales y las O.M.I.C. locales.

Por otro lado, respecto de las O.M.I.C que informaron sobre sus acciones, mediante la implementación de aquellas medidas se busca garantizar una protección efectiva y ágil para los consumidores, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad. El compromiso con la celeridad en los trámites, la intervención proactiva y la adecuación de los espacios y procedimientos refleja una dedicación a la defensa de los derechos de todos los usuarios. Esto no solo fortalece la confianza en las instituciones, sino que también promueve una cultura de responsabilidad y equidad entre proveedores y consumidores.

En esta línea la necesidad de una mayor sensibilización y capacitación sobre la normativa vigente en materia de consumidores hipervulnerables es evidente, en menor medida para las O.M.I.C. pero en mayor para otras entidades involucradas

en relación al consumidor. Fortalecer los lazos de colaboración interinstitucional y mejorar los procesos de recopilación y análisis de información son pasos esenciales para garantizar una protección efectiva de los consumidores hipervulnerables en la provincia de Buenos Aires.

En última instancia, este estudio resalta la importancia de adoptar un enfoque integral y coordinado para abordar las necesidades y desafíos específicos de los consumidores hipervulnerables, reconociendo su vulnerabilidad y promoviendo su bienestar y protección dentro del marco legal existente. Esto requiere un compromiso continuo por parte de las autoridades, las O.M.I.C. y la sociedad en su conjunto, con el objetivo de garantizar que ningún consumidor se quede atrás en la búsqueda de una protección efectiva y equitativa.

6. Bibliografía

- Arias, María Paula, “Los consumidores hipervulnerables como categoría jurídica. Anclaje constitucional y evolución jurisprudencial para su construcción”, La Ley 22/09/2023
- Barocelli, Sergio Sebastián, “Hacia la construcción de la categoría de consumidores Hipervulnerables” en *Consumidores Hipervulnerables*, El Derecho, 2020.
- Código de Defensa del Consumidor de la Provincia de Buenos Aires, Ley 13.133
- Decreto N°289/2021 del Municipio de Quilmes que adhiere a la resolución provincial 36/2021 de la Provincia de Buenos Aires.
- Luna, Florencia, “Vulnerabilidad: La metáfora de las capas”, JA 2008-IV-1116.
- Saba, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2016
- Saba, Roberto y Alegre, Marcelo, “(Des) igualdad estructural” en *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

- Resolución 139/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo - Secretaría de Comercio Interior de la Republica Argentina.
- Resolución 36/2021 del Ministerio de la Producción, Ciencia e innovación Tecnológica.
- Ronconi, Liliana, *Derecho a la educación e igualdad como no sometimiento*, Bogotá, Universidad de Externado, 2018.

EL ABORDAJE DE LA HIPERVULNERABILIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. IMPACTOS EN IBEROAMERICA Y A NIVEL LOCAL

Autores: Emiliano Luis Lizarraga²⁴³, Gabriel Fasciolo²⁴⁴, Matías Ezequiel Blanco²⁴⁵,
Milagros Ain Carvajal Parra²⁴⁶, Magdalena Heigel Torres²⁴⁷, Malena Cabañas²⁴⁸,
Guadalupe Barrios²⁴⁹, Gala Nuñez²⁵⁰

243 Alumno de grado de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA); ganador del primer lugar en el Concurso de Semilleros en el XXXII Congreso Nacional de Derecho Procesal; miembro adscripto (becario) del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; auxiliar alumno de la materia Contrato Civiles y Comerciales (Cátedra Ameal-Barocelli), Elementos de Derecho Procesal Civil y Comercial (Cátedra Rojas-Moreno), Elementos de Derecho Civil Parte General (Cátedra Garrido-Romano); miembro del equipo representativo de Rugby de la facultad de derecho (UBA); Ex-miembro del Consejo General de la revista Lecciones y Ensayos (UBA); autor de diversos artículos y trabajos de investigación en derecho del consumidor.

244 CUIT 20-38947076-8; Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, integrante de la cátedra Wierzba de la materia «Obligaciones Civiles y Comerciales» de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Miembro de los proyectos de investigación: "Hipervulnerables" (DECyT, Dir. Barocelli) y "Vulnerabilidades derivadas de las Redes Sociales" (UBACyT, Dir. Wierzba); Consultor-I de la Agencia de Acceso a la Información Pública; Docente del Instituto INAP, de la Universidad de Cs. Económicas y Sociales, y de la Facultad de Cs. Económicas de la UBA.

245 Alumno de grado de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, orientación en Derecho Privado; integrante investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; cobranzas extrajudiciales, ámbito administrativo Tandem Technology S.A.

246 Alumna de grado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Auxiliar en el Ministerio Público de la Defensa de la Nación; ayudante alumna en Elementos de Derecho Penal y Procesal Penal (Cátedra Garibaldi); Ex-ayudante alumna de Obligaciones Civiles y Comerciales (Cátedra Vergara) y Contratos Civiles y Comerciales (Cátedra Ameal).

247 Abogada de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Becaria de investigación DeCyT del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho de la UBA 2022-2023. 2022-2023: Becaria Proyecto DeCyT DTC2205 Resolución 284/22 CD - Facultad de Derecho UBA

2020 a 2023: ayudante alumna en Contratos Civiles y Comerciales (Ameal - Barocelli)

Segundo semestre 2021: Seleccionada para la participación del programa de intercambio "UBAINT", 3ra en orden de mérito. Resolución 8114/21 Facultad de Derecho, UBA.

2018 - 2019: ayudante alumna en Teoría General del Derecho (Barcesat - Santagata) Disposición 576/19 Facultad de Derecho, UBA.

248 Alumna de grado de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA); miembro inscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; integrante de diferentes proyectos de investigación.

249 Alumna de grado de la facultad de derecho de la Universidad de Buenos Aires; investigadora miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; auxiliar alumna en la comisión "Cultura jurídica argentina: Crisis y formación" dictada por el Dr. Ezequiel Abásolo; Paralegal en el estudio jurídico Baker McKenzie.

250 Abogada, Diploma de Honor (UBA). Especialista en Derecho Informático (UBA). Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (UBA). Realizó cursos de perfeccionamiento en Derecho Informático Avanzado, Legaltech, Economía Digital, Ecosistema Fintech & Crypto, Protección de datos personales y Ciberseguridad (UBA, UP, IDEJ). Analista Legal Senior de la Gerencia Técnica y de Valores Negociables de la Bolsa de

I. Introducción

El presente trabajo, enmarcado en los proyectos DeCyT de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (DCT 2205), se propone establecer un enfoque analítico de la acción estatal en torno a la problemática de los consumidores hipervulnerables. Para ello, se ha valido del estudio comparado de la normativa emanada por los distintos poderes del Estado, como así también del escaneo de la implementación y del funcionamiento de programas y políticas públicas referidas a la protección de dichos “sujetos”, teniendo como anclaje territorial las 23 provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los países integrantes del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor²⁵¹ (en adelante “FIAGC”).

La investigación se dividió en tres grandes etapas. En una primera instancia, se realizó un relevamiento de carácter general de la normativa y las políticas públicas vigentes tendientes a tutelar a los consumidores hipervulnerables, a fin de establecer el “estado del arte”²⁵² y conocer la implementación de la acción estatal de esta categoría de consumidores. Para ello, se obtuvo información de distintas fuentes oficiales, que dieron cuenta de las normas y políticas públicas en cada una de las jurisdicciones consultadas. El objetivo de esta tarea consistió en comprender a fondo la legislación en este ámbito y el rol estatal para alcanzar la tutela diferenciada que requieren los consumidores hipervulnerables.

En segundo lugar, se confeccionó un informe en el que se procesaron los datos cuantitativos, que resultaron en gráficos y su análisis a priori con el fin de ubicarnos

Comercio de Buenos Aires. Consultora en asuntos vinculados a Mercado de Capitales, Derecho del Consumidor y Fintech Law.

251 En el apartado “IV” se especificará al respecto de los países miembros del Foro.

252 El estado del arte sirve al investigador como referencia para adoptar una postura crítica sobre lo que se ha hecho y lo que aún falta por hacer en relación con una temática o problemática específica.

Fuente: <https://normasapa.in/estado-del-arte/>

respecto a las diferentes normas y herramientas que disponíamos, así como para comprender el fenómeno desde un mapeo en términos numéricos precisamente.

En tanto, en una segunda instancia, se realizó un análisis cualitativo de toda la información cuantitativa recabada, en miras de efectuar un estudio comparativo de las legislaciones y las políticas públicas propuestas por cada una de las jurisdicciones y países analizados. Expuestos estos aspectos, se formularon algunas inferencias de carácter general y se arribó a las conclusiones finales.

El objeto del relevamiento se dividió en dos grandes universos: el primero de índole nacional, compuesto por las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y el segundo de ámbito territorial internacional, que tuvo como población a relevar a los países que integran el FIAGC. A los fines de lograr un mejor abordaje de la información recabada en cada relevamiento, el trabajo mantendrá estos criterios.

II. Antecedentes del proyecto y marco teórico: La hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo

El proyecto de investigación se enfocó en proporcionar una visión detallada de la influencia que la categoría de consumidores hipervulnerables ha tenido en diversos contextos, tanto a nivel público como privado y tanto en el ámbito nacional como internacional. Asimismo, el proyecto analizó las acciones y estrategias llevadas a cabo por diversas instituciones y organismos en relación con esta categoría especial de consumidores.

En este punto es necesario detenernos sobre el concepto que da fundamento a toda la investigación: los “*consumidores hipervulnerables*”. Esta categoría especial puede ser entendida como un subgrupo de consumidores que, además de la vulnerabilidad estructural propia de su posición en la sociedad de consumo, enfrentan otras formas de desventajas, disparidades y/o asimetrías para con los proveedores. De esta manera, este tipo de consumidores poseen una “doble

vulnerabilidad” o una “vulnerabilidad agravada” ya que deben lidiar con obstáculos adicionales para ejercer plenamente sus derechos como consumidores.

Este concepto fue trabajado en un primer momento por el Proyecto DECYT “*La Problemática de los consumidores hipervulnerables en el Derecho del Consumidor argentino*” durante los años 2016 a 2018²⁵³. Por aquel entonces, no existía el avance legislativo y jurisprudencial con el que hoy contamos y no sería hasta el año 2020 que una normativa nacional consagre la categoría de consumidor hipervulnerable.

En esa instancia, la hipervulnerabilidad fue estudiada como una categoría dinámica, relacional y situacional construida a través de “capas” que pueden superponerse. En este sentido, se ha podido arribar a la conclusión de que la hipervulnerabilidad no debe reducirse a una condición permanente y absoluta, como una etiqueta indeleble que persiste durante toda la existencia del consumidor, sino que debe entenderse como un concepto dinámico, basado en distintas circunstancias personales y fácticas que acentúan su fragilidad pero que pueden cambiar dependiendo el contexto en el que se encuentre el sujeto²⁵⁴, por lo que la determinación de su aplicabilidad debe ser analizada en cada caso concreto.

Tomando los lineamientos de esa base fundacional doctrinaria, en el año 2020, la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior²⁵⁵ (en adelante “Resolución Nacional”) reconoció la vulnerabilidad agravada de determinados “subgrupos” de consumidores, asociada a factores como la edad, género, estado físico o mental, así como aquella que se desprende de determinadas circunstancias sociales, económicas, étnicas y culturales, bajo la categoría de consumidores hipervulnerables²⁵⁶. El objetivo de la norma radicó en robustecer la protección de estos consumidores, estableciendo las directrices en el proceso de atención y

253 A cerca del proyecto consultar en: <https://derecho.uba.ar/investigacion/pdf/consumidores-hipervulnerables.pdf>

254 Conf. Luna, Florencia. “Vulnerabilidad: la metáfora de las capas”. Fuente: SJA 1/10/2008 – ja 2008-IV-1116. Lexis N° 0003/014059 ó 0003/014068.

255 Actualmente la resolución se encuentra derogada, al respecto nos referiremos en las conclusiones finales.

256 Estas condiciones deben considerarse como “categorías sospechosas” ya que la aplicabilidad de la tutela especial de los hipervulnerables debe analizarse en forma dinámica.

gestión de los reclamos presentados ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo (en adelante DNDCyAC).

Asimismo, en el año 2021, la DNDCyAC presidió el Comité Técnico N°7 “Defensa del Consumidor” en el ámbito del MERCOSUR, promoviendo el dictado de la Resolución 11/2021 que llevó la perspectiva de hipervulnerabilidad a todo el bloque regional.

Los instrumentos mencionados, junto a otras herramientas desplegadas por los Estados tendientes a facilitar el acceso a los mecanismos de reclamación específicos, han sido fundamentales para la consolidación del reconocimiento y protección de los consumidores hipervulnerables.

III. Relevamiento nacional: las provincias argentinas

III. a. Metodología utilizada

Desde el dictado de la Resolución 139/20 de la Secretaría de Comercio Interior, las provincias han sido invitadas a adherir y reglamentar el tratamiento de los consumidores hipervulnerables. Es de nuestro interés, entonces, analizar el progreso de la adopción de este compromiso por parte de las distintas jurisdicciones involucradas.

En el presente trabajo se seleccionó el método de recopilación de información combinado/mixto, con el objeto de obtener un panorama más amplio e integral de los aspectos relevados.

El estudio que hemos llevado adelante reviste el carácter de exploratorio en cuanto busca profundizar sobre las regulaciones y medidas adoptadas por los Estados en materia de hipervulnerabilidad. Asimismo, se incorporaron elementos descriptivos, en tanto se buscó trazar el recorrido del paraguas regulatorio vigente en el área de interés. Como se podrá observar, en un primer relevamiento se optó por una búsqueda de tipo cualitativa que luego fue vertida y analizada en términos

cuantitativos. Finalmente, la investigación se apoyó en el razonamiento inductivo, a los fines de arribar a las conclusiones finales, a partir del análisis y observación de los datos recopilados.

En lo referente al método utilizado para el relevamiento de datos, luego de haberse dividido las jurisdicciones correspondientes, se establecieron distintos parámetros para la organización de la información, que se fijaron de la siguiente manera:

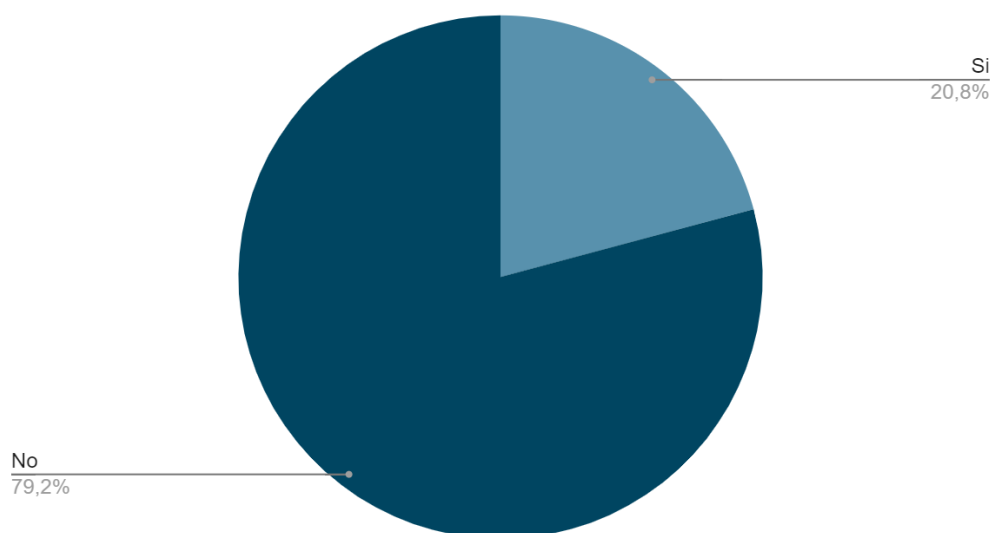
1. **Páginas web oficiales**: para esta categoría, se tuvieron en cuenta las menciones vinculadas a los consumidores hipervulnerables. En ese orden, se identificaron las capacitaciones realizadas sobre la temática, los programas desplegados y las políticas concretas llevadas a cabo para fortalecer el reconocimiento y protección de estos consumidores. No se incluyeron los proyectos de reformas debido a su falta de concreción en la realidad.
2. **Redes sociales oficiales**: con criterios similares a los volcados en el anterior ítem, éstas fueron divididas según la red social en particular (Instagram, Facebook, X, etc.) tomando aquellas publicaciones vinculadas a la difusión y promoción de herramientas educativas y de capacitación tendientes promover la identificación y reconocimiento de los consumidores hipervulnerables.
3. **Normativa específica**: en este punto se indagó en los boletines oficiales de cada jurisdicción a fin de hallar normas locales referidas a hipervulnerables, diferenciando entre aquellas regulaciones emanadas por las provincias, y aquellas normas que promueven o reglamentan otras normas nacionales. En una segunda instancia de análisis se realizó la distinción según la jerarquía de la norma y el órgano emisor de la misma.
4. **Información complementaria**: este apartado fue destinado a concentrar toda aquella información que no correspondía a ninguno de los parámetros anteriores, entre los que se incluyó, proyectos de código de consumidores,

información trabajada por los distintos portales de noticias, artículos académicos, entre varios otros.

III. b. Resultados obtenidos

Realizado el relevamiento en las fuentes de referencia, se procedió a tamizar la información recabada, cuantificando cuántas provincias y jurisdicciones incorporaron o contemplaron en su normativa la categoría de consumidores hipervulnerables, adhiriendo a la invitación de la Resolución Nacional 139/20. El gráfico nos arrojó el siguiente resultado en términos porcentuales:

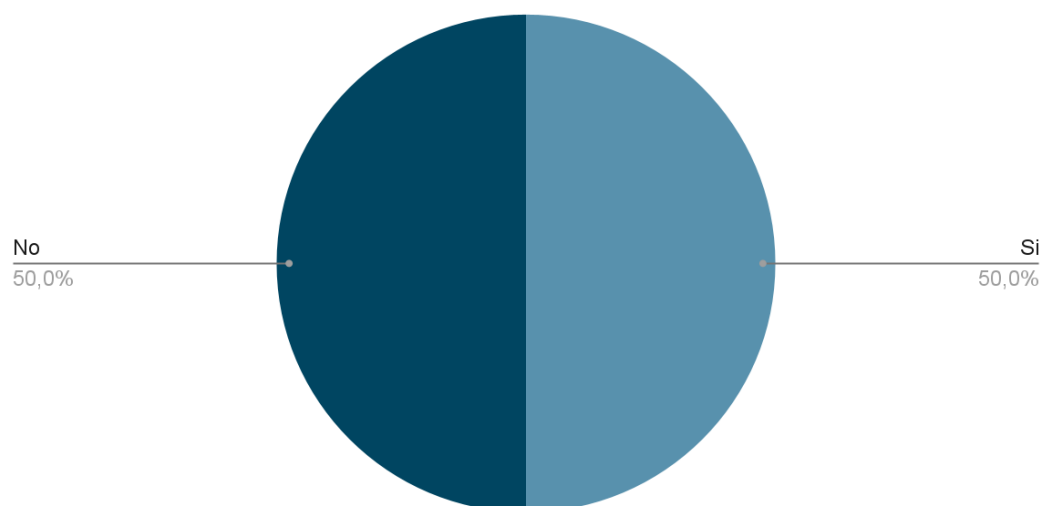
Recuento de Reconocimiento Normativo



Como podemos observar, la mayoría de las jurisdicciones consultadas no contienen dentro de su entramado regulatorio local un reconocimiento concreto o aproximado de la categoría de consumidores hipervulnerables. En términos numéricos, 19 jurisdicciones no tienen mención alguna a dicha categoría, siendo sólo 5 las que sí adoptaron e incluyeron en su plexo normativo ese reconocimiento.

En un segundo momento, se indagó si esas jurisdicciones contemplaban supuestos, circunstancias o contextos concretos que permitieran diferenciar un grupo específico de la media del resto de los consumidores.

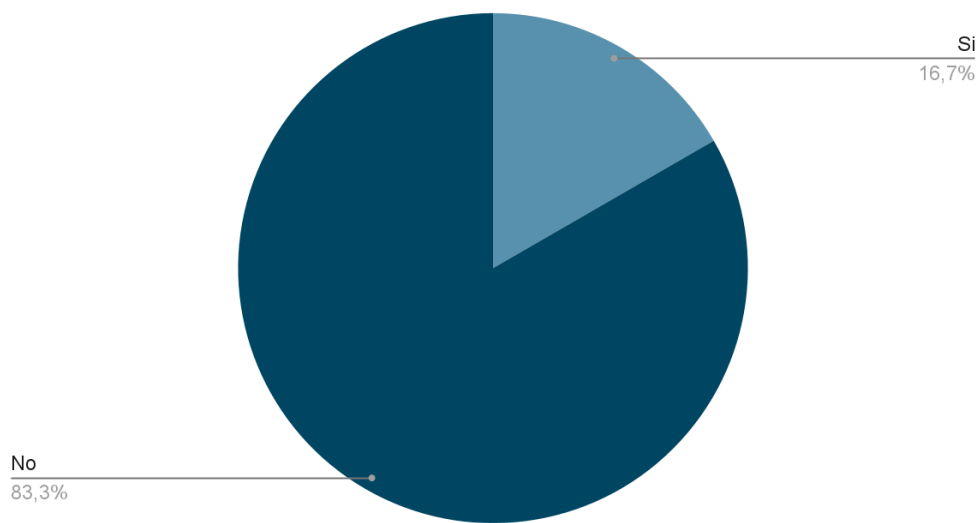
Recuento de Mención específica de colectivos o que refiere en forma genérica a "situaciones" o "contexto"



A diferencia del aspecto normativo antes graficado, en este aspecto se pudo observar que la mención a determinados colectivos y/o situaciones de desventaja que afectan a los consumidores fue más alta. Aquí los datos nos demostraron que, de las 24 jurisdicciones, 12 hicieron referencia a ello, mientras que la otra mitad del universo estudiado no contempló esas variables.

Otro parámetro utilizado para el análisis de los datos, radicó en identificar aquellas jurisdicciones que dictaron instrumentos de soft law que contemplan a los colectivos hipervulnerables como consumidores. Los instrumentos que se utilizaron en ese análisis fueron guías de buenas prácticas, de lealtad comercial o herramientas para los consumidores hipervulnerables. El gráfico arrojó la siguiente información:

Recuento de Soft Law



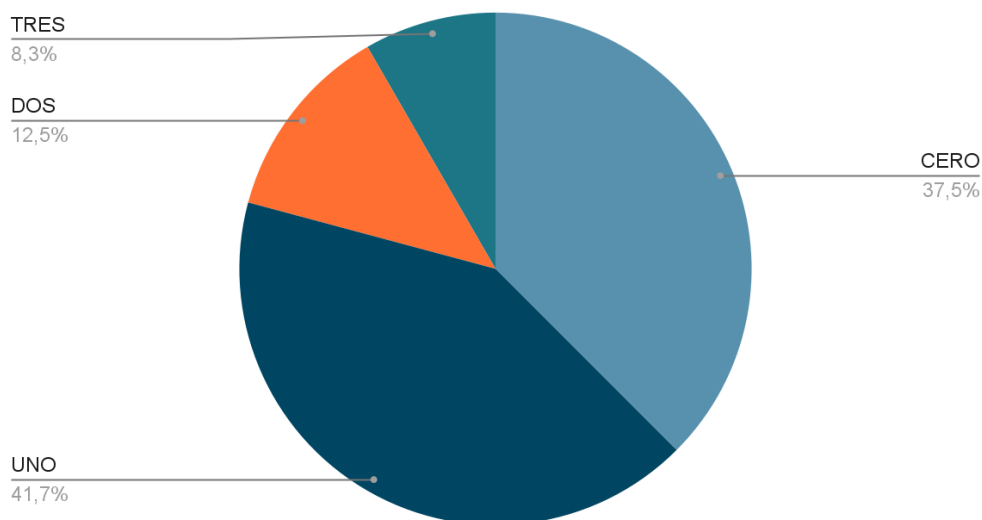
En este análisis, observamos que existió una significativa disminución de las jurisdicciones que adoptaron algún instrumento soft law, siendo solo 4 aquellas que trabajaron en ello.

Para los últimos 3 gráficos, se realizaron 3 agrupaciones con el objetivo de ordenar los resultados ya obtenidos. En base a los parámetros propuestos (1. de reconocimiento normativo, 2. mención o referencia a colectivos hipervulnerables 3. adopción de instrumentos soft law) se adoptaron 4 niveles de penetración de la categoría de hipervulnerabilidad establecidos de la siguiente manera:

- Nivel cero: no hay incidencia de la categoría en ninguno de los 3 parámetros evaluados.
- Nivel uno: existe al menos una incidencia de la categoría dentro de los parámetros.
- Nivel dos: posee dos incidencias de la categoría dentro de los parámetros evaluados.
- Nivel tres: hay incidencia de la categoría sobre todos los parámetros establecidos.

De esta manera, los resultados fueron los siguientes:

Recuento de NIVEL DE PENETRACIÓN CATEGÓRICA



Del primer análisis (Gráfico 1) se desprende que, se encuentran casi en pie de igualdad las jurisdicciones que poseen nivel uno (1) y las que se encuentran en nivel cero (0). Por otro lado, solamente encontramos dos (2) jurisdicciones que poseen nivel tres (3), incidencias tanto normativa, como mención a consumidores hipervulnerables y categorías similares, y soft law. El resto de las jurisdicciones pertenecen al nivel dos (2) de incidencia.

En términos porcentuales lo podemos desglosar de la siguiente manera:

- En nivel CERO se encuentra el 37,5% (9 jurisdicciones)
- En nivel UNO se encuentra el 41,67% (10 jurisdicciones)
- En el nivel DOS se encuentra el 12,5% (3 jurisdicciones)
- En el nivel TRES se encuentra el 8,33% (2 jurisdicciones)

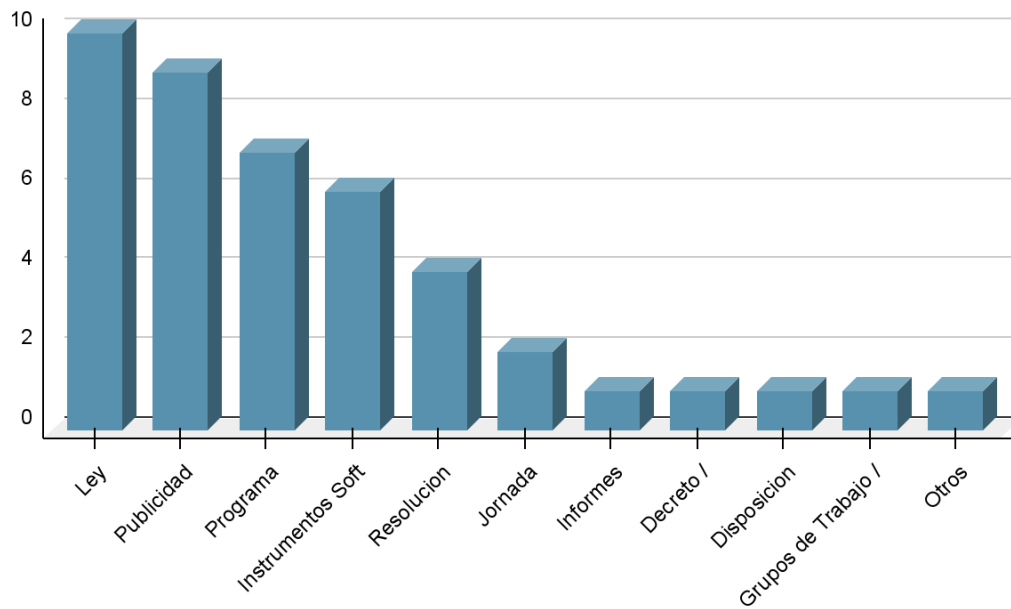
A continuación, analizaremos la implementación de políticas públicas destinadas a consumidores hipervulnerables por parte de las distintas jurisdicciones a nivel

nacional y sus diferentes colectivos y/o categorías. A partir de ello, se estudiaron las acciones concretas realizadas en cada uno de los territorios analizados.

Los resultados obtenidos dieron cuenta de la adopción de diversas medidas y acciones (leyes, grupos de trabajo, instrumentos de soft law, publicidades, herramientas, etc.), que dan cuenta de una buena recepción de la categoría de hipervulnerables en las diferentes jurisdicciones.

Al respecto, detectamos 8 jurisdicciones en las que se adoptaron medidas publicitarias y de difusión de actividades vinculadas a los colectivos hipervulnerables. Asimismo, fueron 7 los territorios en los cuales se encontraron leyes que legislan al respecto. En la misma línea, detectamos 7 jurisdicciones en las que se efectuaron programas o jornadas de capacitación. Por su parte, fueron 6 los territorios en los que se crearon instrumentos de Soft Law. Asimismo, 2 jurisdicciones dictaron resoluciones, 1 realizó un informe, 1 dictó un decreto reglamentario, 1 expidió una disposición y 1 jurisdicción generó un Grupo de Trabajo.

El primer gráfico muestra, en términos cuantitativos, cuáles fueron las acciones que realizaron las diferentes jurisdicciones, dando cuenta de la penetración que tuvieron las políticas públicas implementadas respecto de consumidores hipervulnerables.



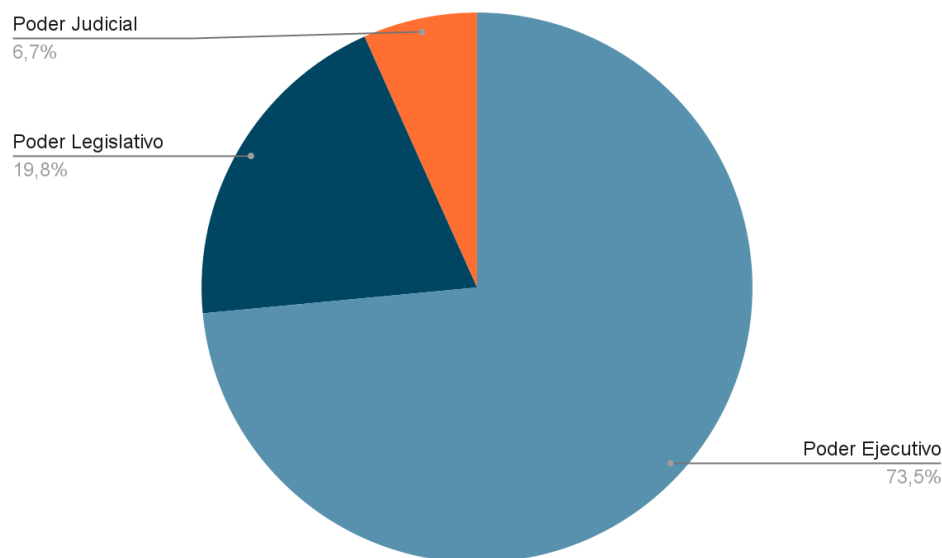
Nota al gráfico: la categoría “otros” pertenece al dictado de la Resolución 3000/2022 DGDCLC por parte de la Provincia de Entre Ríos, cuyo objetivo es la adhesión a la Ventanilla Única Federal (VUF), donde se encuentra normativa tanto provincial como nacional respecto a consumidores hipervulnerables, como, por ejemplo, la mención de la Resolución Nacional.

Otro de los aspectos que tuvimos en cuenta fue identificar el poder del cual emana la norma, instrumento o política pública que contempló esta categoría de consumidores. Al respecto, observamos que la mayoría de las acciones relevadas fueron llevadas adelante por el Poder Ejecutivo de cada jurisdicción, seguido por el Poder Legislativo. Solo identificamos una sola acción realizada por el Poder Judicial.

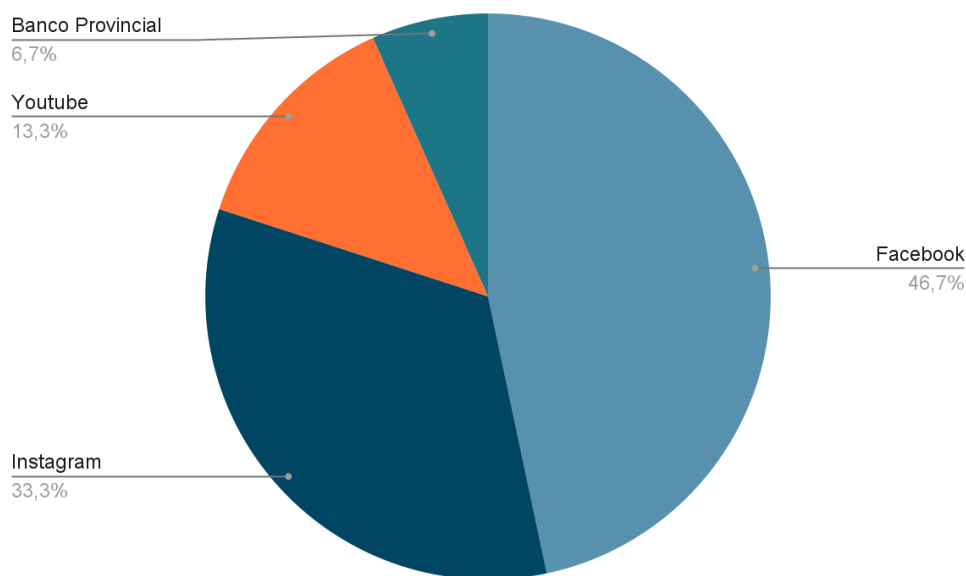
Por otro lado, se observa que la implementación de las políticas públicas dentro del territorio nacional recayó casi en su totalidad en cabeza del Poder Ejecutivo, teniendo, por otro lado, baja incidencia la reglamentación en esta materia a cargo del poder legislativo.

Con respecto al poder judicial, debemos considerar que este trabajo no indagó respecto de las decisiones judiciales que reconocen la categoría de hipervulnerabilidad, siendo ella la mayor y principal actividad del poder judicial, explicando ello la baja incidencia del mismo en la gráfica.

Los porcentajes fueron los siguientes:



Otra métrica utilizada para analizar los datos obtenidos del relevamiento realizado en las diferentes provincias, fue la publicidad como método de difusión y concientización en la materia. Al respecto, realizamos una búsqueda en los distintos canales de difusión oficiales (páginas web, redes sociales) de los diferentes organismos. De esta manera, pudimos observar los siguientes resultados:

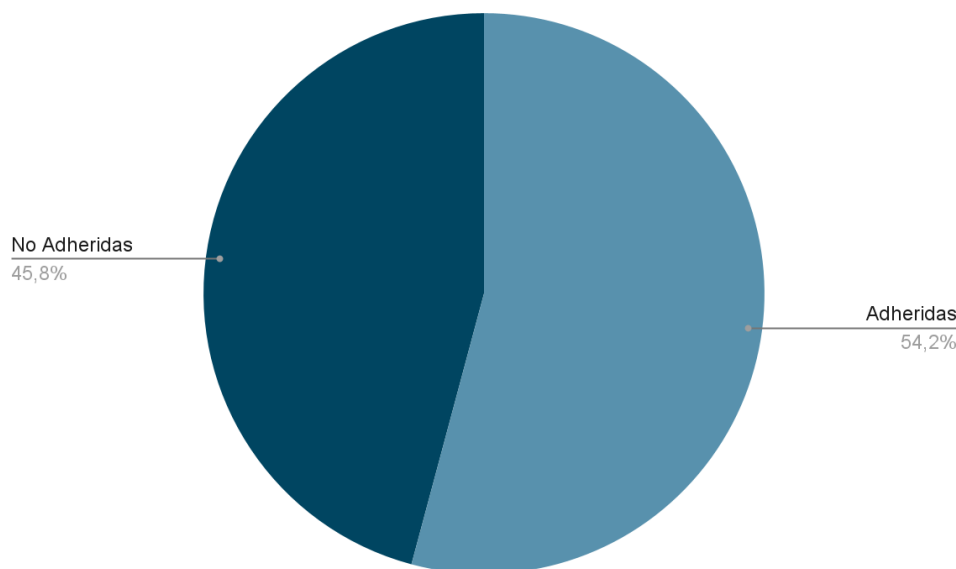


Del gráfico anterior podemos destacar que la red social más utilizada por las jurisdicciones es Facebook, en donde publicitan diferentes herramientas y políticas públicas hacia los consumidores hipervulnerables. Otra red social bastante utilizada fue Instagram, seguida de YouTube, ya en menor medida. Del relevamiento efectuado, destacamos que la página web de un banco provincial (Banco Provincia - Buenos Aires) ha servido de espacio de difusión para diversas actividades vinculadas a esta categoría de consumidores.

En virtud de los datos obtenidos, cabe abrir un interrogante y preguntarnos si es posible generar una concientización y educación sobre la hipervulnerabilidad de impacto con estos bajos niveles publicitarios detectados. A priori podemos advertir que el poco uso de las redes sociales para difundir las acciones en favor de los usuarios y consumidores hace difícil el alcance de las herramientas disponibles.

Como último aspecto de análisis se procuró observar cuántas jurisdicciones implementaron canales de reclamo específicos ágiles y sencillos destinados a consumidores hipervulnerables. Hacemos presente que, mediante la Resolución 274/2021 se creó Ventanilla Única Federal, con el fin de canalizar todos los reclamos de los consumidores, y se invitó a las Provincias a adherirse a la misma.

Jurisdicciones con adhesión a Ventanilla Única Federal (VUF):



En términos generales podemos observar que casi la mitad de las jurisdicciones se encuentran adheridas, a saber: Mendoza, Santa Fe, Rio Negro, Entre Ríos, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Chaco, Santa Cruz, Buenos Aires, Córdoba y Tierra del Fuego. Por otro lado, las no adheridas son: Corrientes, Tucumán, San Juan, Santiago del Estero, Formosa, Chubut, La Pampa, Misiones, Neuquén, San Luis y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV. Relevamiento internacional: los países del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC)

IV. a. Metodología utilizada

El FIAGC opera como un espacio de cooperación y diálogo multilateral, donde participan las distintas agencias gubernamentales que llevan adelante la política pública del consumidor de los países miembro. Actualmente, cuenta con la participación de 22 Estados, a saber: Argentina, Chile, Brasil, México, España, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En el Foro, nuestro país es representado por la DNDCyAC.

Sobre este segundo universo de relevamiento, utilizamos los mismos parámetros que para el relevamiento nacional. Es decir, un tipo de investigación mixta, inductiva, exploratoria y descriptiva. En este sentido, las variables utilizadas fueron:

1. **Páginas web oficiales**: en ellas se buscó cualquier tipo de mención a los consumidores hipervulnerables, donde se incluyeron las comunicaciones de carácter informativo sobre esta categoría como así también aquellos programas o políticas concretas adoptadas por el país relevado.
2. **Redes sociales oficiales**: el criterio de búsqueda fue el mismo que el explicitado para las páginas web.
3. **Normativa específica**: en este ítem fue necesario indagar sobre los boletines oficiales a fin de hallar normas referidas a hipervulnerables, teniendo en consideración la fuente de la cual emanaba. Se realizó la distinción necesaria dada por la jerarquía de la norma y el órgano del estado del cual emanaba (Ley, reglamento, decreto, resolución, disposición, etc.)
4. **Información complementaria**: este ítem a relevar estuvo destinado a concentrar toda aquella información que no correspondía a ninguno de parámetros anteriores (por ej.: jornadas, cursos no oficiales, doctrina, etc..).

IV.b. Resultados obtenidos

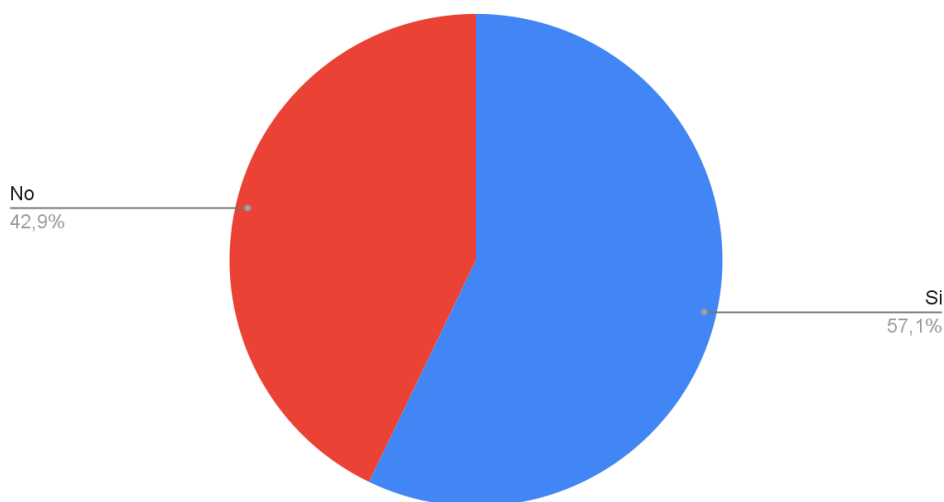
En esta instancia se seleccionaron los datos de acuerdo a los parámetros establecidos previamente, en miras a la obtención de información relevante respecto a la internalización normativa de la categoría de hipervulnerables. En este sentido, establecimos como referencia la Resolución Nacional y analizamos la creación de normativa similar en países adheridos al FIAGC, así como la implementación de políticas públicas en relación a consumidores hipervulnerables.

A fines de una mejor exposición, la información será presentada en gráficos para facilitar su comprensión de los resultados arrojados en el presente relevamiento.

En primer lugar, relevamos cuántos países registraron una mención específica al concepto jurídico de hipervulnerabilidad en materia consumeril o cualquier sinónimo que nucleee a colectivos que podrían comprenderse como consumidores hipervulnerables.

El gráfico trabajado nos arrojó los siguientes resultados:

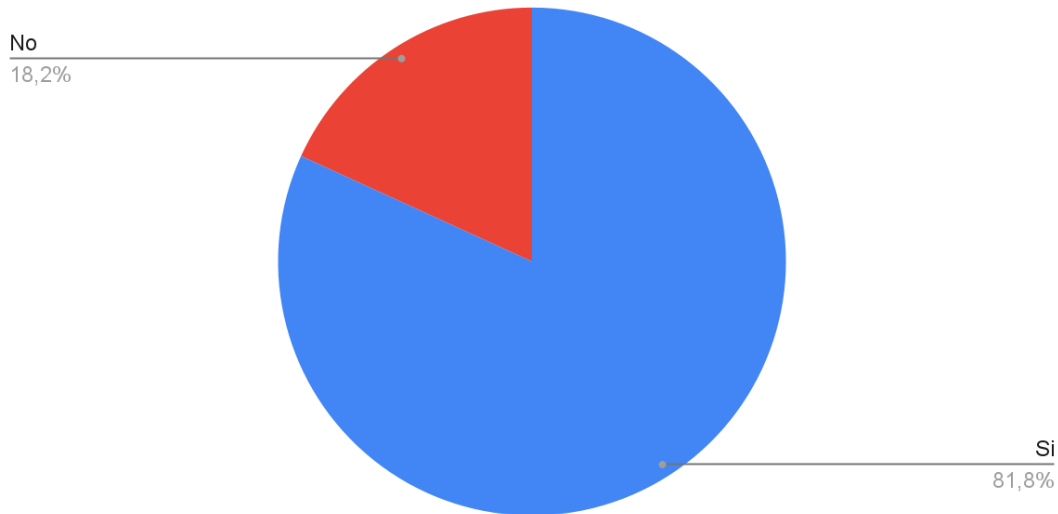
Recuento de Reconocimiento Normativo



Se puede observar que la mayoría de los países miembros del FIAGC no contienen dentro de su normativa interna un reconocimiento de categorías similares. En términos numéricos, fueron 12 los países que sí registraron algún tipo de mención y 9 aquellos que no hicieron mención (igual o similar) a esta categoría.

Seguidamente se hizo foco sobre los países que, independientemente de que contaran o no con el reconocimiento normativo de la categoría, reconocen uno o algunos colectivos específicos o determinadas situaciones y contextos que diferencian grupos específicos de consumidores que requieren mayor protección que la media.

Recuento de Mención específica de colectivos o que refiere en forma genérica a "situaciones" o "contextos"



A diferencia del primer foco específico mostrado en el gráfico anterior, podemos observar que es más alta la tutela específica sobre determinados colectivos y/o situaciones de desventajas diferenciadas con un 81.8% del total (18 países) en contraste con la falta de tutela específica en el 18.2% del total (4 países).

Otro parámetro para el estudio, fueron aquellos países que recogen los instrumentos de soft law que tengan un reconocimiento de la categoría, independientemente de que cuenten o no con normativa que reconozca a la categoría de hipervulnerabilidad o similares. El gráfico nos arroja la siguiente información:

Recuento de Soft Law



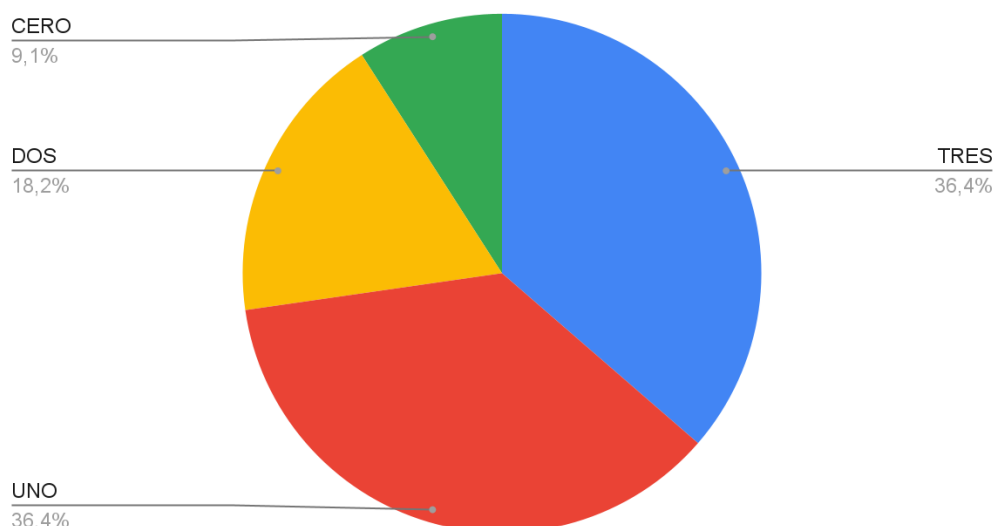
Aún con mejores resultados, se observa que casi la mitad de los países miembros, el 45.5% del total, registró elaboración de tipo Soft Law (10 países) y que el 54.5% del total no registra elaboraciones de tipo Soft Law (12 países).

Para los últimos 3 gráficos, se realizaron 3 agrupaciones con el objetivo de ordenar los resultados ya obtenidos. En base a los parámetros de reconocimiento normativo, mención a consumidores hipervulnerables y categorías similares, y adopción de instrumentos soft law, se adoptaron 4 niveles de penetración de la categoría hipervulnerabilidad establecidos de la siguiente manera:

- Nivel cero: no hay incidencia de la categoría en ninguna de los 3 parámetros evaluados.
- Nivel uno: posee al menos una incidencia de la categoría dentro de los parámetros.
- Nivel dos: posee dos incidencias de la categoría dentro de los parámetros evaluados.
- Nivel tres: hay incidencia en todos los parámetros establecidos.

De esta manera, los resultados fueron los siguientes:

Recuento de NIVEL DE PENETRACIÓN CATEGÓRICA



Se destaca que 36,4% de los países miembros posee al menos una mención de la categoría bajo análisis, y solamente 2 países no contienen ningún tipo de acercamiento con la noción de consumidores hipervulnerables. Y al contrario, 8 de los países evaluados, se encuentran imbuidos por la categoría estudiada con una mayor riqueza protectoria para su comunidad encontrándose en los 3 niveles.

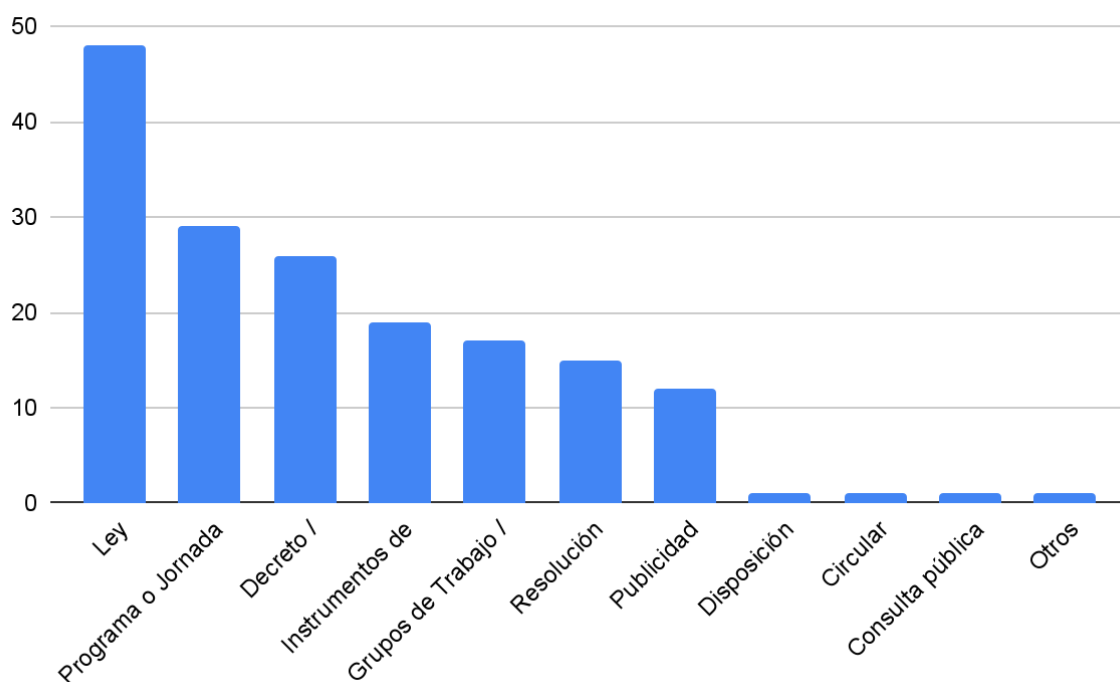
De los resultados se infiere:

- En el nivel CERO, se encuentra el 9.1% del total (2 países).
- En el nivel UNO, se encuentra el 36.4% del total (8 países).
- En el nivel DOS, se encuentra el 18,2% del total (4 países).
- En el nivel TRES se encuentra el 36.4% del total (8 países).

Otro análisis que interesa, es la implementación de políticas públicas a favor de los consumidores hipervulnerables. En este orden de ideas, se analizó qué tipo de acciones en concreto han realizado los diferentes países que componen el FIAGC.

Los resultados muestran que hay una tendencia a la práctica legal de la categoría de hipervulnerables (leyes, grupos de trabajo, instrumentos de soft law), es decir, un diálogo de la comunidad jurídica para la construcción de la categoría. Sin embargo, esta tendencia disminuye en cuanto nos acercamos a las políticas públicas destinadas a otro sector de la sociedad. Vemos que las capacitaciones, y las consultas públicas cuyo objetivo es acercar a la comunidad las herramientas que se posee en virtud de ser un consumidor hipervulnerable no son de los instrumentos más utilizados por los Estados.

Este primer gráfico representa en términos cuantitativos qué tipo de acciones concretas han tomado los diferentes países que componen el FIAGC y demuestra desde qué lugar se observa la penetración de la política pública en términos institucionales respecto a los consumidores hipervulnerables así como también con qué nivel de herramientas legales cuentan los mismos al momento de verse involucrados en relaciones de consumo conflictivas que amerita una intervención estatal para resolver la demanda individual y social.



Nota al gráfico: la categoría otros pertenecen a la creación de la Fiscalía Especial de Protección al Consumidor y Adulto Mayor (o en sus siglas FEP-CAM) por parte del Estado de Honduras, cuyo objetivo es la investigación de delitos cuando se infrinjan los presupuestos establecidos por la ley de Protección al Consumidor por los delitos de estafa y otros fraudes²⁵⁷.

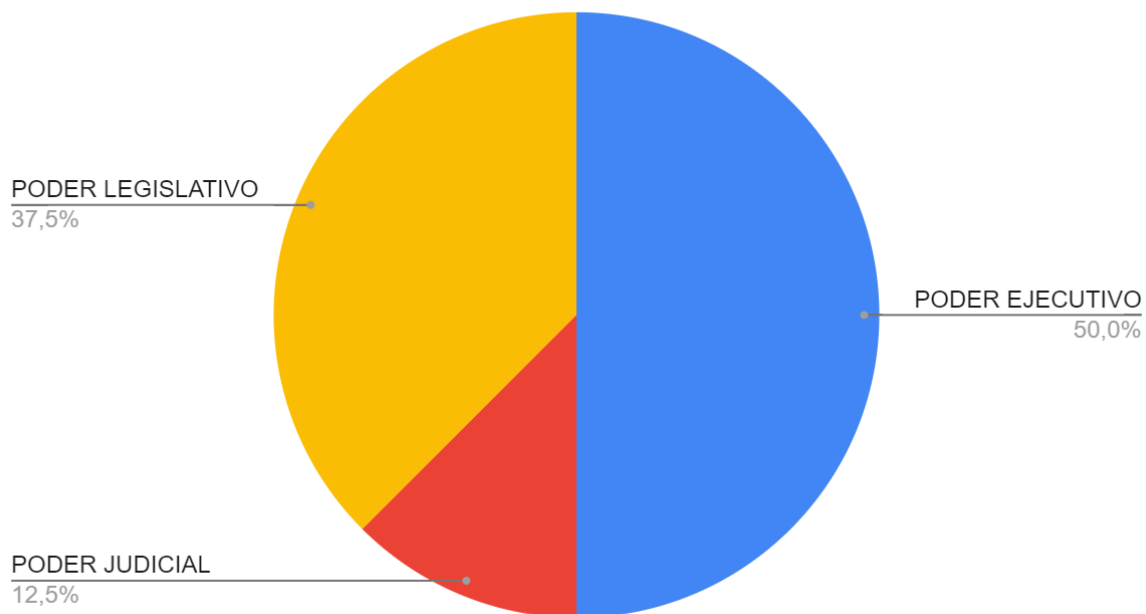
Al respecto, en el universo de Estados parte de la FIAGC detectamos 48 leyes, 29 programas y jornadas de capacitación, 26 decretos reglamentarios, 19 instrumentos de soft law desplegados por los Estados. En esa misma línea, fueron 17 los grupos de trabajo, estudios y trabajos de campo que dieron cuenta de la categoría bajo análisis. Asimismo, se dictaron 15 resoluciones relativas a hipervulnerabilidad. Por su parte, fueron 12 los canales y/o mecanismos publicitarios y de difusión de actividades vinculadas a los colectivos hipervulnerables. Encontramos una disposición de uno de los Estado miembro y una circular, como así también una Consulta pública en la materia.

Otro parámetro utilizado fue el poder del cual emana la política pública, instrumento o normativa analizada en el punto anterior. El resultado fue que la mayoría de las acciones relevadas fueron realizadas por el Poder Ejecutivo de cada país.

Los porcentajes fueron los siguientes:

²⁵⁷ Sobre el tema consultar en: <https://www.mp.hn/publicaciones/area/fecte-fiscalia-especial-del-consumidor-y-tercera-edad/>

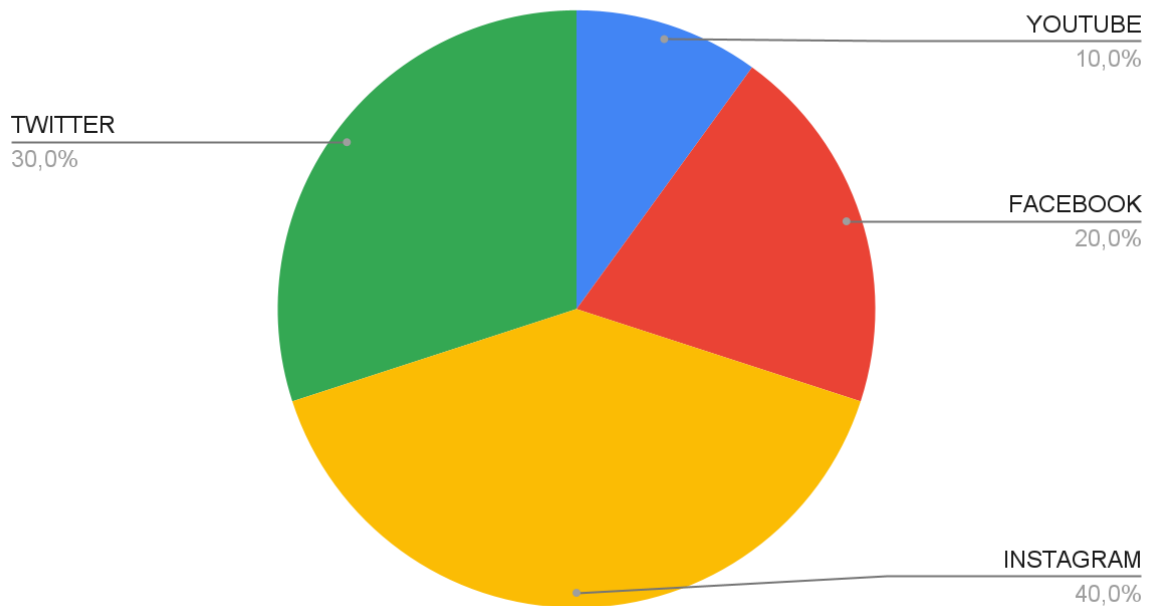
Recuento de



Se torna interesante poner de manifiesto que el conjunto de los Estados registra el esperable funcionamiento individual que debe regir en la órbita del Poder Ejecutivo, como poder en el cual recaen las actividades administrativas de cada país, es decir, la puesta en funcionamiento propia de la política pública respecto de los demás poderes.

En términos de sensibilización y difusión, se ha detectado publicidad oficial, entendida esta como la emitida por un medio que se reconoce como propio de los organismos de los poderes del Estado. Para ello, aclaramos que estas redes sociales pertenecen en su totalidad a los Poderes Ejecutivos de cada país. El muestreo cuenta con un total de 9 acciones de difusión oficial.

Recuento



La red social utilizada con mayor frecuencia es “Instagram” (4 publicaciones), seguida por Facebook y X en segundo lugar con dos publicaciones cada una, y YouTube en última posición con solo un posteo. No se observa correlatividad con el informe arrojado por la consultora DataReportal²⁵⁸ en la cual muestra que la red social con más usuarios activos en el mundo es “Facebook” con más de 3 mil millones de usuarios, seguido por “YouTube” con 2.491 millones.

Con estos datos, si bien no son lo suficientemente abarcativos para arrojar datos estadísticos que en la investigación científica se consideran serios, a priori nos está indicando que las redes sociales son recursos que están siendo poco utilizados y por lo tanto, resulta proporcional al impacto o efectividad que pueden generar en la sociedad como contenido en publicidad y difusión.

Asimismo, puede observarse que, si bien en ámbitos del derecho el consumidor hipervulnerable ha tomado una notoria participación, la cimentación de la dogmática

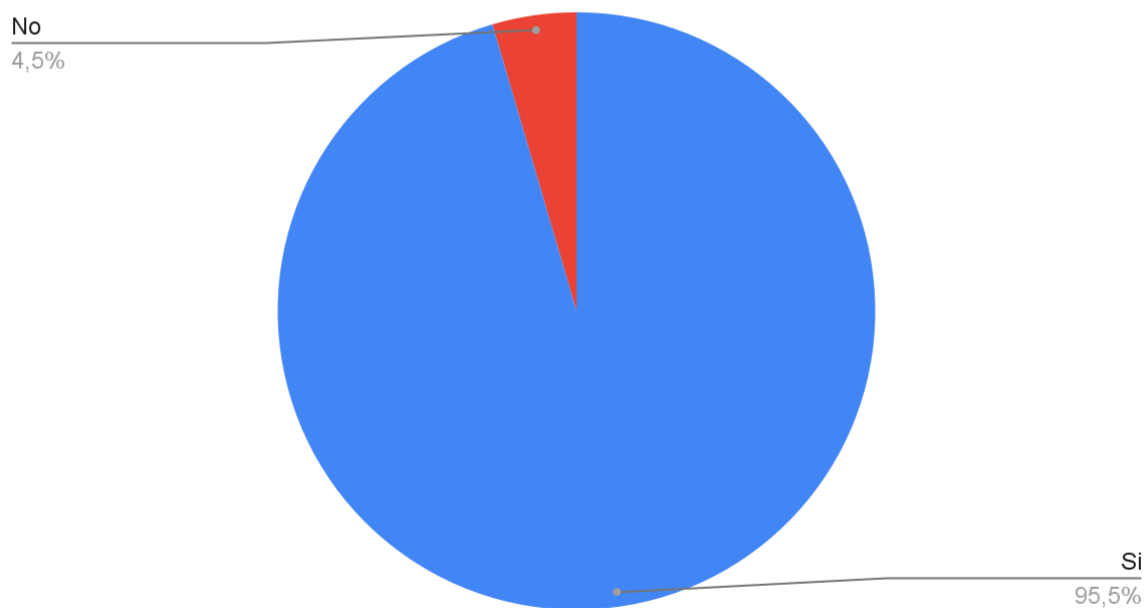
²⁵⁸ Usuarios mundiales en las redes sociales líderes en 2024. (s. f.). Statista. Recuperado 12 de mayo de 2024, de <https://es.statista.com/estadisticas/600712/ranking-mundial-de-redes-sociales-por-numero-de-usuarios/>

no ha llegado al pleno de la comunidad y podría indicarse una falla en las campañas de publicidad y concientización al respecto.

Por otro lado, se avanzó en el recuento a fin de obtener resultados en relación a los canales de reclamo y observar en qué medida los países miembro han implementado canales de reclamos y si tienen en cuenta el universo de consumidores hipervulnerables, ya sea como categoría o como una tutela enfocada en colectivo/s específico/s:

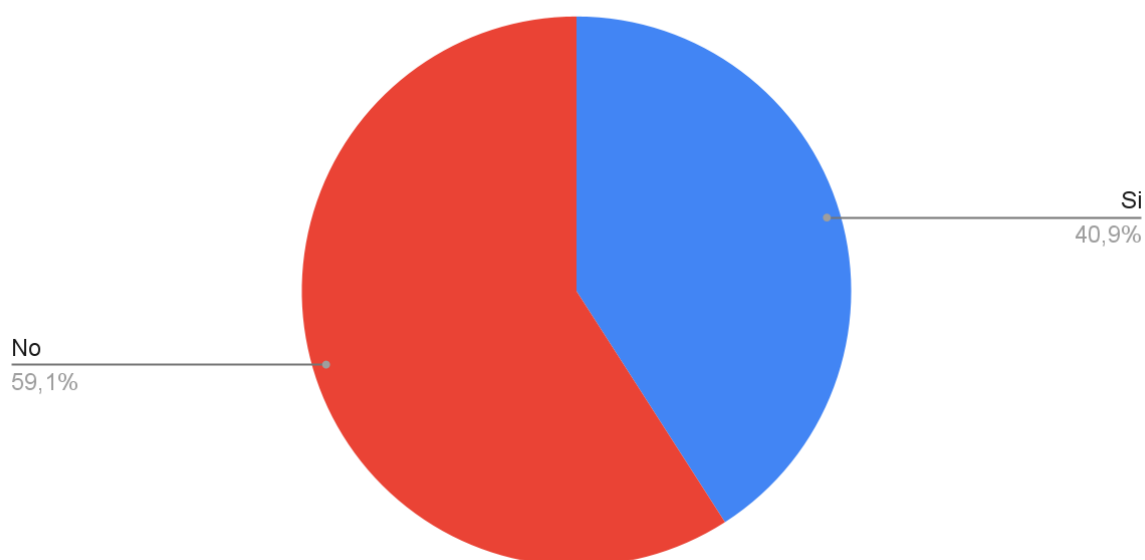
Países con canales de reclamo registrados:

Recuento de Canal de reclamo



Se puede observar que en la mayoría de los países se encuentran habilitados canales de reclamo online, como así también indicaciones de cómo y dónde deben realizarse las denuncias y/o requerimientos. Luego, sobre el total, graficamos la proporción de aquellos países que registraron una mención específica de tutela diferenciada sobre algún colectivo particular o en general de la categoría de hipervulnerables:

Recuento de Mención o herramienta específica sobre la hipervulnerabilidad o colectivo específico

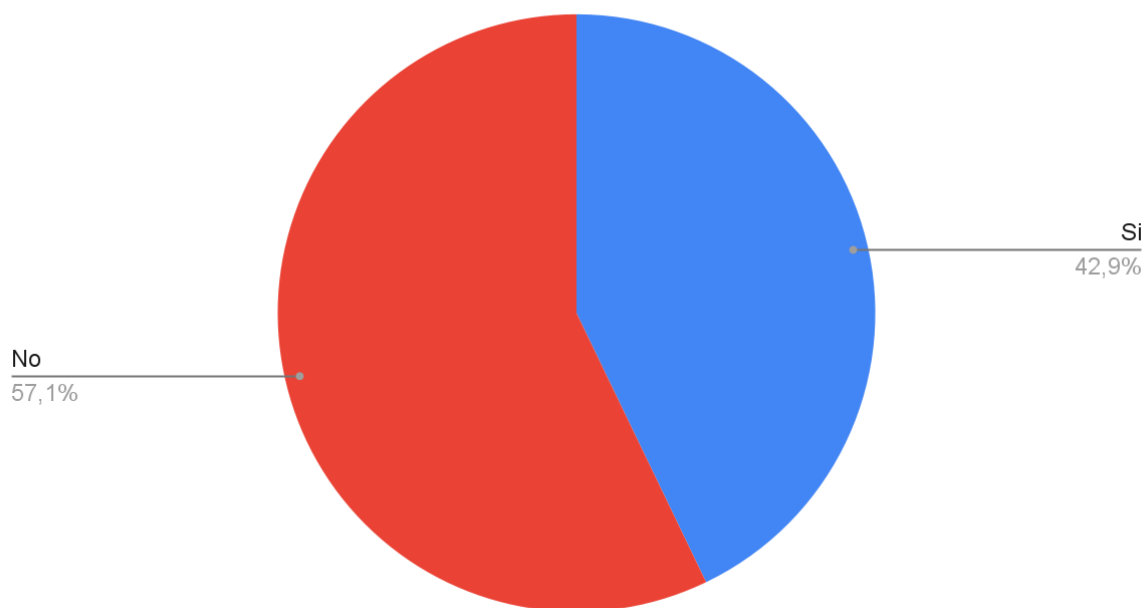


Al respecto, pudimos observar que el 90% no contempló mención alguna ni estableció un canal específico de tutela diferenciada para esta categoría de consumidores.

Cuando comparamos este aspecto práctico de la recepción de reclamos, con el gráfico que presentamos al principio de esta etapa del informe titulado “reconocimiento normativo”, vemos que, si bien el reconocimiento se posiciona en el 57,1%, la implementación de canales de reclamos se encuentra un 10% más bajo.

El relevamiento sobre los países miembros también se realizó desde la óptica de aquellos países que trabajasen sobre estadísticas y estos fueron los resultados:

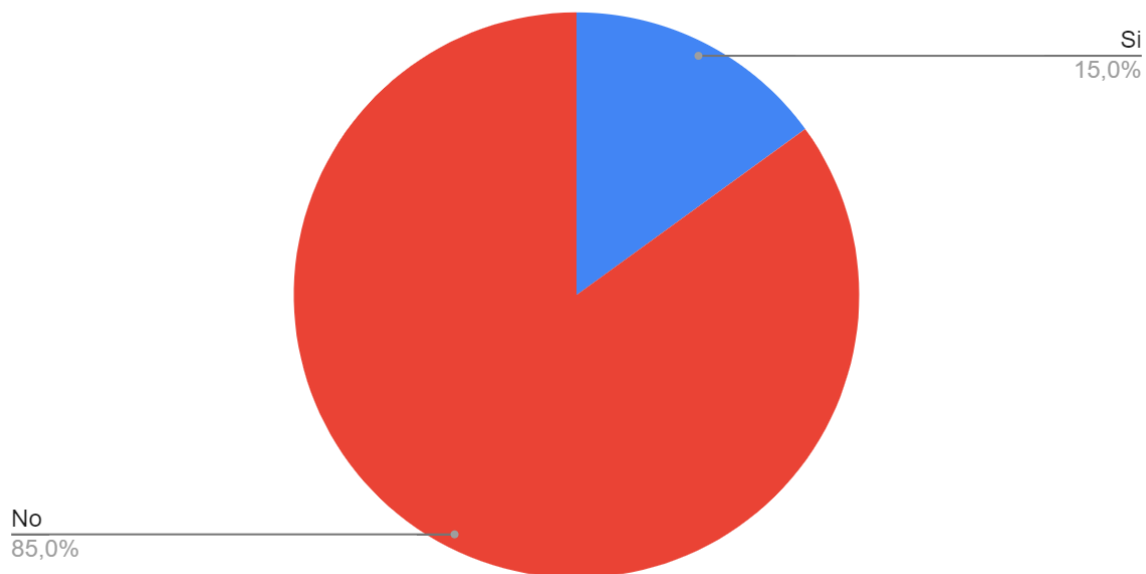
Recuento de Publicación de Estadísticas



Casi la mitad de ellos publican estadísticas sobre las relaciones de consumo, ranking de empresas más denunciadas, cantidad de reclamos, reclamos con resultados en acuerdo, etc.

Luego graficamos en base a qué países relevan datos sobre hipervulnerabilidad o colectivos específicos de tutela y podemos ver estos resultados:

Recuento de Estadísticas sobre hipervulnerables, similares o colectivo específico



Como se puede observar en el gráfico, el porcentaje de aquellos países que han realizado un relevamiento estadístico sobre los colectivos hipervulnerables se reduce al 15% (3 países), circunstancia que se traduce en la falta de datos relevantes que contemplan a esta categoría específica de consumidores y la necesidad de contar con mayores fuentes que puedan dar cuenta de la situación en la que se encuentran estos colectivos en los países restantes que son el 85% (17 países).

V. Análisis cualitativo

Finalizado el racconto de los resultados cuantitativos, tanto en el ámbito nacional como internacional, a continuación, se realizó un abordaje cualitativo de los datos obtenidos en cada provincia y país relevado, manteniendo el criterio de división entre las jurisdicciones nacionales y los países miembros del FIAGC.

V. a. Jurisdicciones Nacionales

Cada provincia constituye un andamiaje administrativo que indubitablemente tiene su correlación con una estructura legal que va determinada por una jerarquía normativa, empezando por la Constitución Provincial que ordena el panorama político-legal, seguido por las leyes provinciales, luego por los decretos y reglamentos administrativos del poder ejecutivo y por último las ordenanzas municipales.

Es dentro de este esquema normativo y administrativo que nos inmiscuimos con el fin de investigar qué tan profundo fue calando la categoría de “Hipervulnerabilidad” y visibilizar qué aportes nos puede generar desde una óptica exploratoria.

Vale destacar la importancia que ha tenido la Resolución Nacional para el despliegue normativo en el ámbito federal y para entender dicho fenómeno es que a continuación expondremos un breve análisis de los puntos más importantes que contiene dicha resolución.

V.a. 1. La Resolución 139/2020

Esta Resolución Nacional²⁵⁹ dictada por la ex Secretaría de Comercio Interior del ex Ministerio de Producción y Trabajo el 27 de mayo de 2020 es la raíz normativa del reconocimiento de la categoría de Consumidores Hipervulnerables en el Derecho Argentino.

Se trata de una normativa que toma como “categorías sospechosas” a distintos sujetos comprendidos que revistan una determinada “condición”, para aplicar la tutela especial de la hipervulnerabilidad, a saber:

“a) reclamos que involucren derechos o intereses de niños, niñas y adolescentes;

259 Resolución 139/2020. Ministerio de Desarrollo Productivo, Secretaría de Comercio Interior, 28 de mayo de 2020 [en línea]. Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de mayo del 2020 [fecha de la consulta: 27 de julio] Disponible en web: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229875/20200528>

b) ser personas pertenecientes al colectivo LGBT+ (lesbianas, gays, bisexuales y transgénero);

c) ser personas mayores de 70 años;

d) ser personas con discapacidad conforme certificado que así lo acredite;

e) la condición de persona migrante o turista;

f) la pertenencia a comunidades de pueblos originarios;

g) ruralidad;

h) residencia en barrios populares conforme Ley N° 27.453;

i) situaciones de vulnerabilidad socio-económica acreditada por alguno de los siguientes requisitos:

1) Ser Jubilado/a o Pensionado/a o Trabajador/a en Relación de Dependencia que perciba una remuneración bruta menor o igual a DOS (2) Salarios Mínimos Vitales y Móviles;

2) Ser Monotributista inscripto en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en DOS (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil;

3) Ser Beneficiario/a de una Pensión No Contributiva y percibir ingresos mensuales brutos no superiores a DOS (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil;

4) Ser beneficiario/a de la Asignación por Embarazo para Protección Social o la Asignación Universal por Hijo para Protección Social;

5) Estar inscripto/a en el Régimen de Monotributo Social;

6) Estar incorporado/a en el Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del Servicio Doméstico (Ley 26.844);

7) Estar percibiendo el seguro de desempleo;

8) Ser titular de una Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur (Ley N° 23.848);”

Es menester señalar que la referencia a “condición” dentro de la resolución va acompañada como motivo o causa de una situación de abuso en las relaciones de consumo que habiliten la categoría de hipervulnerabilidad dentro de la misma como adjetivo en su nombramiento y como relación sustantiva para la habilitación de la instancia administrativa de atención prioritaria.

Otra característica a señalar, es la de ser una resolución de *numerus apertus*, es decir, que admite nuevas unidades de condición, por ejemplo, para este caso, cuando dice que se considera consumidor hipervulnerable “*a aquellos consumidores que sean personas humanas y que se encuentren en otras situaciones de vulnerabilidad en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores*”.

Otra aspecto relevante es que en su artículo 5º invita a las demás autoridades de aplicación de la CABA y de las Provincias, a que adopten las medidas pertinentes para garantizar en sus jurisdicciones una tutela de acompañamiento específica, con lo cual, deja abierta la posibilidad en sentido político-jurídica a que las demás jurisdicciones adhieran a esta normativa y la lleven a cabo como política de protección a los colectivos mencionados en la resolución y que agreguen pudiendo agregar a su vez nuevas condiciones o circunstancias.

V.a.2. Instrumentos de Hard Law: Los “casos singulares”

A continuación, se describe y profundiza sobre la normativa que fue recabada de los trabajos de relevamiento realizados por este equipo que se encuentra detallado en el *Anexo I* titulado “Relevamiento de Jurisdicciones por 139/2020”²⁶⁰.

260 Archivo de Google Drive titulado “Relevamiento de Jurisdicciones por 139/2020” [en línea]. Disponible en web: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1D8C0uA6W0sUyaQ5B-oqF2kxF_54DU2udDuJdTxl6vCs/edit?pli=1&gid=0#gid=0

De los trabajos de relevamiento hemos hallado normativa dentro del campo del Hard-Law que merece su especial atención por ser anterior al dictado de la Resolución Nacional. Estas normas tienen especial relevancia ya que protegen colectivos en forma individual en determinados tipos de relaciones de consumo y son éstos casos del ámbito federal que denominaremos como “*singulares*”.

Esto nos da la pauta de que la categoría de hipervulnerabilidad no es azarosa ni está impuesta a la fuerza en la realidad social, sino que la expresa como tal, siendo una cristalización de problemáticas que ya se venían acumulando y normativizando en forma no sistemática, con distintos niveles de jerarquía y sin diálogo de fuentes.

- Jurisdicción de la Provincia de Santiago Del Estero

El art. 36 de la Constitución de Santiago del Estero²⁶¹, titulado “DEL CONSUMIDOR”, refiere a la “infancia” y la “ancianidad” como dos condiciones sujetas a una tutela diferenciada en el marco de las relaciones de consumo sobre planes de apoyo nutricional. Al respecto, la letra de la norma prevé sobre los derechos de los consumidores un “*estricto control de calidad de los destinados a planes de apoyo nutricional para la infancia y ancianidad, seguridad e intereses económicos.*”

De esta manera, la provincia de Santiago del Estero es la única de las 24 jurisdicciones del país (23 Provincias y la CABA), que, en forma selectiva y previa al reconocimiento a nivel nacional de la categoría de consumidores hipervulnerables, ha establecido en su carta magna una tutela diferenciada a dos tipos de consumidores.

Cabe destacar que si bien la provincia tiene especial cuidado en su cristalización constitucional dentro de la órbita de la provincia, no necesariamente tiene una

261 La Constitución provincial fue reformada por última vez el 26 de noviembre de 2005 según el Sistema Argentino de Información Jurídica [en línea]. [fecha de la consulta: 22 de agosto de 2023] Disponible en web: <http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/Normativa/constprovincial.php>

correlación con el andamiaje normativo e institucional que se encuentra por debajo de la misma, ya que no se observa la existencia de normativa, resoluciones, publicidad, programas, compendios, manuales o guías de buenas prácticas comerciales en virtud de proteger los derechos de los dos colectivos antes mencionados dentro de las relaciones de consumo.

- Jurisdicción de la Provincia de Catamarca

Otro caso similar es el de la Provincia de Catamarca, que a través de la Ley Provincial 5.518²⁶², adhiere expresamente a la Ley Nacional 27.351 sobre “electrodependientes”. Estos son sujetos que viven bajo una circunstancia de total o parcial dependencia de la electricidad, es decir, que por enfermedades crónicas o temporales, sus vidas dependen absolutamente del funcionamiento de algún aparato electrónico que necesita ser suministrado de electricidad de manera constante y en niveles de tensión adecuados.

La normativa dispone que el titular del servicio de energía o uno de sus convivientes que se encuentre registrado como electrodependiente por cuestiones de salud, tenga garantizado el servicio eléctrico en forma permanente y goce de un tratamiento tarifario gratuito. Estas circunstancias, dentro de las relaciones de consumo, pueden ser interpretadas como causal de una hipervulnerabilidad al momento de reclamar a la empresa prestadora del servicio de luz, por ejemplo. Por otra parte, resulta importante resaltar que a pesar de esta singularidad preexistente a la normativa nacional de hipervulnerables, la provincia ha adherido a la Resolución Nacional mediante la resolución provincial N°49/2021 del Ministerio de Industria, Comercio y Empleo, del 13 de abril de 2021.

Dicha norma, en sus fundamentos, reconoce que consumidores hipervulnerables son aquellos que por sus condiciones sociales, de vida, culturales y de salud sufren una “vulnerabilidad agravada” tornándose una acentuación de la asimetría ya

262 Ley N°5.518. Adhesión de la Provincia de Catamarca a la Ley Nacional N°27.351, Régimen del Servicio Público de Energía Eléctrica para Personas Electrodependientes por Cuestiones de Salud, 29 de junio de 2017 [en línea]. Poder Legislativo Provincial, Boletín Oficial, 20 de octubre de 2017 [fecha de la consulta: 14 de agosto de 2023] Disponible en web: <https://e-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legisalud/migration/html/29593.html>

existente en toda relación de consumo.

Asimismo, la misma resolución adhiere a la resolución nacional 216/2021 sobre el reconocimiento de los reclamos de las personas con edad entre 13 y 17 años aplicando los principios de deber reforzado de colaboración por parte de los proveedores y lenguaje claro. También determina que los niños, niñas y adolescentes podrán participar de las audiencias que se celebren por reclamos que involucren sus derechos y que sean presentados por sus representantes legales.

- Jurisdicción de la Provincia de Chubut

Por último, también como caso singular, se encuentra la Provincia de Chubut, la cual posee en su andamiaje normativo la Ley VII - N°22 (antes Ley 4.219) actualizada por última vez el 04 de febrero de 2009²⁶³, que indica en su artículo 4 las facultades y atribuciones de la Autoridad de Aplicación provincial y municipal precisando en su inciso “h” que podrá *“adoptar todas las medidas conducentes para suplir o equilibrar situaciones en las que se verifique inferioridad, subordinación o indefensión en que puedan encontrarse los consumidores o usuarios”*. Esta ley provincial tiene en cuenta casos lo suficientemente particulares que, además de la desigualdad estructural que el consumidor ya posee, expresan un grado más de “inferioridad”, “subordinación” o estado de “indefensión”, dentro de las relaciones de consumo, que faculta la intervención de la Autoridad de Aplicación a fin de suplir o equilibrar esa situación.

De esta manera, bajo la perspectiva del presente trabajo, y sin la denominación actual de la categoría, esta norma expresa un reconocimiento de consumidores hipervulnerables.

V.a.3. Jurisdicciones con legislación de hipervulnerables

263 Ley VII-N°22 (antes Ley 4.219). Aplicación en el ámbito provincial de la Ley Nacional referida a Defensa del Consumidor. Adhesión a Ley Nacional N° 24.240 de defensa al Consumidor, con la modificación introducida por la Ley Nacional N° 24.568 [en línea]. Honorable Legislatura de la Provincia del Chubut, 05 de noviembre de 1996 [fecha de la consulta: 10 de agosto de 2023] Disponible en web: <https://digesto.legislaturadelchubut.gob.ar/public/rama/7/ley/22>

- Jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires

El caso de la Provincia de Buenos Aires es uno de los más emblemáticos, ya que dentro de este andamiaje administrativo y legal, podemos encontrar diversas normas que permiten salvaguardar los derechos de los consumidores hipervulnerables.

Es importante destacar en ese sentido que ha habido una fuerte decisión política de impactar como administración pública provincial en el esquema socio-espacial de estos colectivos, y no solo desde esa órbita, sino que en muchos casos la recepción también ha sido a nivel municipal.

En primer lugar, haremos referencia a la Ley 13.133²⁶⁴ que da luz a la existencia del “Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios” sancionada el 27 de noviembre de 2003, la cual, en fecha 10 de enero de 2023, mediante Ley 15.410²⁶⁵, fue modificada con el fin de recepcionar la categoría de hipervulnerabilidad en materia de consumo, materializándose en tres artículos.

El primero de ellos es el artículo 2, dentro del Título II “POLÍTICAS DE PROTECCIÓN”, y establece: *“Las medidas de protección al consumidor se deberán aplicar en beneficio de todos los sectores de la población y acentuarse respecto de los consumidores hipervulnerables que pertenezcan a colectivos sociales afectados por causales de vulnerabilidad agravada, desfavorecidos o en desventaja, tales como las niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad, entre otros, que se vean afectadas por circunstancias que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores”*. También bajo el mismo título se encuentra en el artículo 3 donde se establecen las competencias gubernamentales en materia de política de consumo, incluyendo en su inciso “g” las *“Políticas de inclusión y mayor protección en favor de los colectivos*

264 Ley N°13.133. Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios, 27 de noviembre de 2003 [en línea]. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°24.859, 05 de enero de 2004, La Plata [fecha de la consulta: 24 de agosto de 2023] Disponible en web: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VJJalfJV.html>

265 Ley N°15.410. Modifica la Ley N°13.133 (Ref. Derechos de los Consumidores y Usuarios), 10 de enero de 2023 [en línea]. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires N°29.423, 10 de enero de 2023, La Plata [fecha de la consulta: 24 de agosto de 2023] Disponible en web: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2023/15410/336108>

de consumidores hipervulnerables”.

Por último se encuentra la incorporación del artículo 73 bis dentro del Título VIII, capítulo V denominado “SANCIONES” el cual establece que *“Si al verificarse la existencia de infracción, se constata además que la misma fue cometida en contra de un consumidor hipervulnerable, o colectivo de consumidores hipervulnerables, la autoridad competente podrá duplicar las sanciones previstas en el artículo 73 incisos b), d) y e), si las circunstancias particulares del caso así lo ameriten”*. Lo cual refuerza el marco protectorio estableciendo multas que pueden duplicarse, incentivando, mediante el establecimiento de penalidades administrativas, el virtuoso comportamiento empresarial disuadiendo de realizar toda conducta que pueda lesionar derechos de estos colectivos.

En segundo lugar, haremos mención a la Resolución 36/2021²⁶⁶ del Ministerio de la Producción, Ciencia e innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires dictada el 01 de febrero de 2021, la cual hace mención en sus considerandos al objetivo de *“propender a consolidar la igualdad real y material que ordenan nuestras cartas magnas nacional y provincial”*. Asimismo, marca su adhesión expresa a la Resolución Nacional con la finalidad de instalar dentro de su jurisdicción la tutela a los colectivos mencionados en la misma.

Sumado a ello, el *inciso f* del artículo 3 de la Resolución Nacional establece la coordinación para la intervención del Servicio de Patrocinio Jurídico Gratuito creado por Resolución N.º 50²⁶⁷ de la ex Secretaría de Comercio del ex Ministerio de Economía y Finanzas. Por ello, para cumplir con la finalidad establecida en el *inciso i* (Proponer acciones de educación, divulgación, información y protección diferenciada a las y los consumidores hipervulnerables) la provincia establece articular acciones con el Consejo Provincial de Consumo (COPRODEC) para su

266 Resolución N°36-MPCEITGP-2021, 01 de febrero de 2021 [en línea]. Ministerio de la Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, 04 de febrero de 2021 [fecha de la consulta: 27 de agosto de 2023] Disponible en web: <https://normas.gba.gov.ar/ar-b/resolucion/2021/36/225556>

267 Resolución N°50/2015, 30 de marzo de 2015 [en línea]. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 07 de abril de 2015 [fecha de la consulta: 27 de agosto de 2023] Disponible en web: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-50-2015-245609>

propia jurisdicción ya que a nivel nacional se establece que se hará a través de la Escuela Argentina de Educación para el Consumo (EAEC).

- Municipio de Quilmes dentro de la Provincia de Buenos Aires

En tercer lugar referenciamos el Decreto N.º 289/2021²⁶⁸ dictado por el Municipio de Quilmes que adhiere a la Resolución Provincial 36/2021 de la cual más arriba ya hemos desarrollado, adhiere a la Resolución Nacional. La misma establece en su artículo 2 la atención prioritaria en consulta personal para estos colectivos comprendidos. Luego, el artículo 4 nos parece novedoso ya que incorpora la cuestión de género como una categoría de especial tutela. El mismo establece que quienes trabajan en la administración pública municipal, deben realizar un análisis con perspectiva de género sobre la totalidad de los reclamos con especial atención para aquellos sindicados como consumidores hipervulnerables. Además, agrega tres principios procedimentales sin perjuicio de los ya establecidos en la normativa vigente, a saber:

“a) Lenguaje accesible: en toda comunicación se deberá utilizar lenguaje claro, coloquial, expresado en sentido llano, conciso, entendible y adecuado a las condiciones de las y los consumidores hiper vulnerables;
b) Deber reforzado de colaboración: los proveedores deberán desplegar un comportamiento tendiente a garantizar la adecuada y rápida composición del conflicto prestando para ello toda su colaboración posible;
c) Tratamiento preferencial y expedito en los trámites administrativos iniciados ante la Dirección de Defensa de Usuarios, Consumidores y Lealtad Comercial de la Municipalidad de Quilmes.”

- Municipio de Escobar dentro de la Provincia de Buenos Aires

268 Decreto N°289/2021, 10 de febrero de 2021 [en línea]. Municipalidad de Quilmes, 10 de febrero de 2021 [fecha de la consulta: 13 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/5315/contents/1571640>

Por último, destacamos en esta exploración, el hallazgo del Código Municipal de Protección de las y los Consumidores y Usuarios del Partido de Escobar mediante la ordenanza 6035/22²⁶⁹ dictada en agosto de 2022. En la misma, el artículo 2 establece que las medidas de protección positiva que pueda tomar el Municipio para los consumidores y usuarios, podrán ser extendidas también a aquellos consumidores que sean considerados con “vulnerabilidad agravada o hipervulnerables”.

Más adelante, el artículo 4, encuadrado en el título II denominado “POLÍTICAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN DE LAS Y LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS”, Capítulo I, bajo el subtítulo de “ACCESO AL CONSUMO”, establece que las políticas del municipio estarán destinadas a garantizar en su inciso “e” a “*La implementación de medidas de acción positiva hacia las personas o grupos de personas con vulnerabilidad agravada o hipervulnerables.*” Siendo esto un compromiso y un deber asumido positivamente por la municipalidad, generando un marco de protección importante, ya que no es en el contexto de una ordenanza ordinaria, sino que se hace dentro de un código municipal, que tiene un andamiaje específico para la política de protección a los consumidores y usuarios.

- Jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.)

En el ámbito de la C.A.B.A. se dictó el 11 de marzo de 2021 el Código Procesal para la Justicia en las Relaciones de Consumo en el Ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mediante Ley 6.407²⁷⁰ y promulgado por el Jefe de Gobierno mediante Decreto 2021-96²⁷¹, que al igual que el código municipal de Escobar, podemos decir

269 Expediente N°17.629/22. Ordenanza 6035/22, sobre aprobación del Código Municipal de Protección de las y los Consumidores y Usuarios del Partido de Escobar [en línea]. Honorable Concejo Deliberante de Escobar, 2022, Provincias de Buenos Aires [fecha de la consulta: 14 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://www.escobar.gob.ar/wp-content/uploads/2022/09/Ordenanza-6035-Codigo-Municipal-de-Proteccion-de-las-y-los-Consumidores-y-Usuarios-del-Partido-de-Escobar.pdf>

270 Ley N°6.407. Código Procesal para la Justicia en las Relaciones de Consumo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 de marzo de 2021 [en línea]. Boletín Oficial, 19 de marzo de 2021, C.A.B.A. [fecha de la consulta: 14 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6407-123456789-0abc-defg-704-6000xvorpyel/actualizacion>

271 Decreto N°96/2021. Promulga Ley N°6.407, 18 de marzo de 2021 [en línea]. Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Boletín Oficial, 19 de marzo de 2021 [fecha de la consulta: 15 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/545622>

que es un gran hito normativo en la materia, ya que se genera un piso de protección independiente a la existencia de una ley o una Resolución Nacional. Se reconoce la categoría de hipervulnerabilidad desde el primer artículo en su inciso 10 dentro del Capítulo 1 titulado “PRINCIPIOS” bajo el TÍTULO I “PARTE GENERAL”, en el cual se indica que uno de los parámetros en términos de principios que se utilizará para guiarse dentro del proceso en esta materia será “Criterios de tutela judicial efectiva con especial rigurosidad en el caso de consumidores hipervulnerables y reparación integral”. Asimismo, en el Capítulo 6 sobre “Resoluciones Judiciales” ubicado dentro del TÍTULO II denominado “ACTOS PROCESALES”, el artículo 95 al tratar las sentencias definitivas, señala que en la misma el juez deberá resolver los conflictos en base al principio de congruencia, pero que, sin embargo, en pos generar una mayor tutela y efectividad de los derechos adquiridos en la sentencia, podrá flexibilizar este principio cuando se encuentren involucrados terceros que no fueron parte en el proceso, en especial quienes revistan la calidad de consumidores hipervulnerables, “(...) *con los alcances de los arts. 1710 a 1713 del Código Civil y Comercial de la Nación.*”

V. a. 4. Jurisdicciones con la categoría de hipervulnerabilidad en la órbita del poder ejecutivo

- Jurisdicción de la Provincia de Jujuy

Esta provincia dictó la Resolución N°12²⁷² mediante la Dirección Provincial de Asuntos Jurídicos que establece la adhesión por parte de la Provincia de Jujuy a la Resolución Nacional. Fue dictada el 8 de febrero de 2021, precisando que el programa podrá operar en el marco del art. 17 de la ley 5.992 de “*Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en la Provincia de Jujuy*”. La resolución establece el orden y funcionamiento de la audiencia de conciliación llevada a cabo en la órbita de negocios de la provincia. En la resolución se aclara que los consumidores hipervulnerables “*podrán ser*

272 Resolución N°12-DAPJ/2021-EXPTE N°617-405-2021 [en línea]. Dirección Provincial, Boletín Oficial e Imprenta del Estado, 08 de febrero de 2021 [fecha de la consulta: 18 de septiembre de 2023] Disponible en web: <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/?p=210771>

acompañados a las audiencias de conciliación (...) por una persona de su confianza de su grupo familiar, o por un asesor de Defensa del Consumidor, cuando así lo requiera. El acompañamiento en todos los casos tendrá carácter gratuito". Esto es una prueba más de acerca de la permeabilidad que ha tenido la Resolución Nacional dentro de la órbita de las provincias.

- Jurisdicción de la Provincia de Salta

La Resolución N°440 D de la Provincia de Salta²⁷³ fue dictada por la Secretaría de Defensa del Consumidor a cargo del ex Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos, Trabajo y Justicia de la Provincia de Salta el 26 de agosto de 2021. La misma ofrece un sistema de turnos y atención preferencial para consumidores hipervulnerables brindando las siguientes asistencias:

- 1)** Atención presencial personalizada (teniendo en cuenta que durante el 2021 rigió parte del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y parte del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO), siendo importante en especial para aquellos adultos mayores sin acceso a internet;
- 2)** Asesoramiento y tratamiento de consultas;
- 3)** Ingreso de denuncias en plataforma Virtual;
- 4)** Asistencia durante la audiencia y facilitación de dispositivo móvil para el desarrollo de la misma.

Desde la provincia de Salta se ha considerado como casos específicos de hipervulnerabilidad a aquellas personas que no tienen acceso a la tecnología; que no saben leer ni escribir; mayores de 60 años de acuerdo al caso, en especial aquellos que no tenían acceso a internet; personas con discapacidad o con emergencias médicas; etc.

273 Resolución N°440 D, Carta de Servicios [en línea]. Secretaría de Defensa del Consumidor, 26 de agosto de 2021 [fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9Unw0NDBELzIxcXdlcnR5>

Mediante este sistema aprobado se les confecciona la denuncia y se las asiste en la audiencia conciliatoria de manera presencial en el organismo. Durante el transcurso del año 2022 se tomaron unas 408 denuncias a mayores de 60 años sin acceso a internet. Cabe destacar por lo novedoso, que la resolución describe como condición de hipervulnerabilidad a las personas “que no saben leer ni escribir” haciendo uso del espíritu de *numerus apertus* que tiene la Resolución Nacional cuando establece que “*por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores*”.

- **Jurisdicción de la Provincia de Chaco**

En el mismo sentido que la provincia de Salta, Chaco, a nivel administrativo, estableció un trámite preferencial para aquellos consumidores que son considerados hipervulnerables. Esto emana únicamente de su página web oficial, sin una normativa específica que regule este tipo de situaciones, por lo que consideramos este mecanismo como netamente práctico.

En la página web oficial²⁷⁴ de la provincia, en la sección dedicada a defensa del consumidor, existe un apartado para consumidores hipervulnerables que explicita: “*se consideran consumidores vulnerables a todas las personas que tienen dificultades para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los demás: Personas con capacidades diferentes y/o representantes; Mayores de 70 años, jubilados y pensionados; Personas con urgencias de salud; Personas que no saben leer ni escribir; Migrantes y/o turistas, pueblos originarios, gente en condición de ruralidad, residentes de barrios populares; Personas pertenecientes al colectivo LGBT+; y veteranos de guerra*”.

En cada uno de dichos casos, la persona que desea realizar un reclamo, deberá acreditar mediante breve reseña y si correspondiere con documentación probatoria

²⁷⁴ Página web oficial de la Provincia de Chaco [en línea]. Subsecretaría de Comercio Exterior y Defensa de la Competencia de la Provincia del Chaco [fecha de la consulta: 18 de julio de 2024] Disponible en web: <https://defensadelconsumidor.chaco.gob.ar/seccion-Consumidores%20Hipervulnerables>

su condición. Asimismo, describe el sitio web, que, en todos los procedimientos administrativos, en los que esté involucrado un consumidor hipervulnerable, debe asegurarse un lenguaje claro, accesible a las condiciones de esos consumidores, además, debe reforzarse la colaboración para garantizar una adecuada y rápida resolución del conflicto.

- Jurisdicción de la provincia de Mendoza

Esta provincia si bien no está adherida a la Resolución Nacional, hemos encontrado que la misma adhirió en forma específica a la Resolución Nacional 236/2021 de la ex Secretaría de Comercio Interior que habilita a los niños, niñas y adolescentes a interponer reclamos ante la autoridad de aplicación, así como a participar en las audiencias conciliatorias por reclamos presentados por sus representantes legales. A su vez establece los principios de deber de colaboración reforzado y el de lenguaje claro (los mismos que posee la Resolución Nacional que concierne este trabajo).

Su adhesión a la misma fue mediante el dictado de la Resolución provincial 57/2021 de la Dirección de Defensa del Consumidor de Mendoza el 23 de marzo de 2021. Es un acercamiento tangencial importante, debido a que si bien, la provincia no adhiere a la categoría de hipervulnerabilidad, habilita a determinados colectivos a participar y ser oídos en la resolución del conflicto.

- Jurisdicción de la Provincia de Entre Ríos

Dentro de esta jurisdicción tenemos la Resolución 1013/2023²⁷⁵ dictada el 15 de junio de 2023 con vigencia para su aplicación desde el 24 de junio 2023 en la órbita de la Dirección General de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio perteneciente al Ministerio de Producción de la provincia de Entre Ríos. El caso de esta provincia resulta novedoso ya que dispone la creación de todo un

275 Resolución 1013/2023. Programa de Gestión Externa de Consumidores Hipervulnerables [en línea]. Defensa del Consumidor [fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://portalreius.errepar.com/Legislacion/documento/20230622155257131/resolucion-1013-2023-defensa-del-consumidor-se-crea-el-programa-de-gestion-externa-de-consumidores-hipervulnerables#Anexo2>

programa específico de atención denominado “Programa de Gestión Externa de Consumidores Hipervulnerables (PGECH)”. Este programa contempla la creación de toda una gama existente de nuevas unidades de negocio de gestión privada a través de las asociaciones de consumidores que se encuentren certificadas en el Registro Provincial y que adhieran al programa mediante un convenio pre redactado y detallado en el anexo II de la presente resolución para colaborar con la provincia en la asistencia y resolución de los casos que involucren a consumidores hipervulnerables, siendo esto un encuadre normativo de colaboración público/privada.

Esta es una iniciativa muy interesante por el tipo de abordaje en la temática, siendo un ejemplo muy positivo para replicar en las demás jurisdicciones en caso de ser jurídicamente factible para las mismas. La misma prevé en su anexo II todo un procedimiento que replica el comportamiento de la Ventanilla Única Federal de Defensa del Consumidor a nivel nacional, el sistema de notificación interna que hay en el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC) pero disponiendo de personal privado para la gestión, incluyendo la gestión de las audiencias en base a la normativa vigente y como aclara en la cláusula cuarta del convenio modelo *“En toda circunstancia o hecho que tenga relación con este CONVENIO, las PARTES mantendrán la individualidad y autonomía de sus respectivas estructuras técnicas y administrativas y, por lo tanto, asumirán particularmente las responsabilidades que les incumben”*.

- Municipio de Rosario dentro de la Provincia de Santa Fe

A nivel municipal nos encontramos con el expediente 263366-O-2022 que fue aprobado por el Concejo Municipal de Rosario en carácter de Decreto N.º 62.068²⁷⁶ el día 16 de junio de 2022.

En la misma se propone adherir expresamente a la Resolución Nacional y hace una aclaración de aquellas causales que podrán ser consideradas como de

²⁷⁶ Decreto N°62.068. Expediente Municipal del Concejo Deliberante de Rosario 263366-O-2022 [en línea] Disponible en web: <https://expedientes.concejorosario.gov.ar/Proyecto?196590,2>,

hipervulnerabilidad y repite el mismo listado que se encuentra en el original, con lo cual, si bien parece no ser relevante, en la actualidad, mientras nos encontramos redactando estas páginas, resulta de vital importancia, ya que al derogarse la Resolución Nacional, este listado ha adquirido independencia de la misma y por más que esté derogada la principal, esta parte dispositiva queda intacta para la jurisdicción de Rosario, cuestiones que se repetirán positivamente en otras como ya lo hemos desarrollado.

V. a. 5. Instrumentos de Soft-Law en la órbita del Ejecutivo

Dentro del ámbito del Soft Law nos encontramos con dos herramientas normativas que resultan interesantes para entender el efecto que ha generado la Resolución Nacional. Podemos ver que ambas resultan en *pautas orientativas* o *guías* a tener en cuenta para el procedimiento de casos que, no obstante a la fecha no se han internalizado por la Provincia que las dictó, resulta interesante su adaptabilidad a la normativa nacional bajo lo que podríamos denominar para su mejor entendimiento, “recomendaciones”.

- Jurisdicción de la Provincia de Santa Fe

La primera de ellas se trata de la Resolución 206/2022²⁷⁷ dictada el 13 de abril de 2022, que contempla a los consumidores hipervulnerables mediante la aprobación de su “Guía de Buenas Prácticas Comerciales”, que según la misma, se considera una “herramienta de promoción de la lealtad comercial y la defensa del consumidor en sentido positivo, preventivo y de alcance integral” que entre sus objetivos a resaltar respecto al consumidor se encuentran:

277 Resolución 206/2022. Guía de Buenas Prácticas Comerciales [en línea]. Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Comercio Interior y Servicios, 13 de abril de 2022, Santa Fe [fecha de la consulta: 22 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/270109/1409105/file/GUIA%20BUENAS%20PRACTICAS%20COMERCIALES.pdf>

- 1- Fortalecer la relación comercial entre las MiPyMEs y los consumidores.
- 2- Resguardar el equilibrio entre los Proveedores con los Comercializadores para evitar que realicen prácticas que perjudiquen a la competencia y/o consumidores.
- 3- Mejorar el impacto social y ambiental del consumo de bienes y servicios potenciando el desarrollo de las personas, contribuyendo a garantizar los derechos de las y los consumidores en especial, trato digno y equitativo.

Señala también que al momento de realizar el cumplimiento por parte del proveedor del principio del deber de información que *“deberán adecuar la información que ofrecen en relación al público al que va dirigida, de manera cierta, clara, detallada, precisa, sin connotaciones sexistas y de manera inclusiva para todas las personas, considerando las particularidades de las personas en situación de hipervulnerabilidad”*. Y se puede visibilizar la existencia del apartado “g” titulado *“Hipervulnerables”*, dedicado a estos colectivos, en el cual señala que se deberá tener *“especial consideración”* por ellos, sea en su condición o por haber sido empujados a una situación de tal vulnerabilidad por *“efecto del contacto con el bien, servicio o actividad económica del comercializador, de modo análogo”* a la Resolución Nacional. Fijando pautas específicas para la experiencia presencial del usuario en los distintos comercios.

Al año siguiente surge la disposición N.º 35/2022²⁷⁸, precisamente el 3 de agosto de 2022, mediante la que se aprueba y publica el *“Manual de Procedimiento para las Oficinas Municipales y Comunes de Información al Consumidor (OMIC y OCIC)”* por la Secretaría de Comercio Interior y Servicios a través de la Dirección Provincial de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor. La misma es una evolución de la primeras pautas y definiciones establecidas por la Provincia de Santa Fe, en la cual, se puede observar un nivel de detalle mejorado, ya que no

278 Disposición N°35/2022. Manual de Procedimiento de Oficinas Municipales y Comunes de Información al Consumidor (OMIC y OCIC) [en línea]. Secretaría de Comercio Interior y Servicios, Dirección Provincial de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor, Red Provincial de Oficinas Municipales y Comunes de Información al Consumidor, 03 de agosto de 2022, Santa Fe [fecha de la consulta: 22 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/274626/1428395/file/MANUAL%20DE%20PROCEDIMIENTO%20DE%20OFICINAS%20MUNICIPALES%20Y%20COMUNALES%20DE%20INFORMACION%20AL%20CONSUMIDOR.pdf>

se ciñe a establecer cumplimientos a un principio en la práctica, establecer definiciones generales y pautas específicas, que si bien son importantes, el surgimiento de esta disposición nos permite inferir que surge por una necesidad de esquematizar un trabajo que se venía sistematizando informalmente por la provincia para su adecuación al tratamiento de la conflictividad en el esquema socio-espacial de estos colectivos.

El manual explicita que tiene por objetivo *“la sistematización de prácticas y procedimientos de defensa de derechos de consumidores, tanto de la propia autoridad de aplicación de la Ley Nacional 24.240 de Defensa del Consumidor y demás normativa consumeril como de los entes locales que trabajan mediante convenio con la Secretaría de Comercio Interior y Servicios.”*. Vale destacar que el trabajo realizado en este manual, tal como lo indica el mismo, es producto de un trabajo que se viene sistematizando desde abajo hacia arriba, es decir, que el surgimiento de la disposición responde a una realidad, y es que, quienes han trabajado en cercanía con los colectivos comprendidos en la Resolución Nacional son las propias OMICs y OCICs, lo que nos hace reflexionar en esta investigación sobre la importancia de que las altas jerarquías del Estado presten especial atención a las unidades de negocio que mayor contacto tienen con el ciudadano, con el fin de poner a disposición herramientas en función a la resolución de sus problemas saltándose así las barreras burocráticas de la maquinaria estatal para generar acciones de cercanía tendientes a efectivizar justicia administrativa. En el mismo sentido señala el manual, que se debe tener en cuenta para el primer contacto con el reclamante, el revestimiento de la condición o situación de hipervulnerabilidad, de la cual, de confirmarse a priori dentro del primer contacto, se deberá prever un *“trámite especialmente ágil y eficaz”*.

El caso BANCOR (Banco de Córdoba)

Atención prioritaria para Consumidores hipervulnerables. En reconocimiento de la Resolución Nacional el BANCOR dispuso trato prioritario y expedito a las consultas

de los consumidores hipervulnerables²⁷⁹, (priorizando los reclamos que involucren los derechos o intereses de niños, niñas y adolescentes; personas del colectivo LGBT+; mayores de 70 años; personas con discapacidad; migrantes o turistas; integrantes de comunidades de pueblos originarios y ruralidad; y residentes en barrios populares). En este sentido, el Banco procuró establecer toda la colaboración posible para la adecuada y rápida resolución de sus gestiones, facilitando la comunicación con estos usuarios de servicios financieros y respondiendo a sus inquietudes con lenguaje accesible, claro, coloquial, conciso y entendible. Resulta interesante la penetración de las políticas del sector público hacia el sector privado. Resultan loables y ejemplificantes tales estilos de iniciativas, quizás podamos observar en el futuro este fenómeno replicado en otros rubros.

V. a.6. Complementos a destacar de las 24 jurisdicciones

- Programas, Jornadas y Capacitaciones

En cuanto a los programas, jornadas y capacitaciones de las jurisdicciones relevadas, notamos que son pocas las provincias que han trabajado en la promoción de la figura del consumidor hipervulnerable en el área educativa. En particular, solo 9 provincias se han capacitado sobre dicha categoría, dirigiéndose tanto a sus operadores judiciales como a la comunidad en general.

Es llamativo destacar que existen jurisdicciones que no han reconocido dentro de su normativa el estatus de consumidor hipervulnerable, pero aun así han capacitado respecto al tema tal como es el caso de Chaco, Tucuman, y Mendoza. Tomamos este segmento de análisis, entonces, como un paso previo a la sanción de la normativa pertinente para acompañar los procesos iniciados por las jornadas propuestas en cada territorio.

279 BANCOR: Atención prioritaria para “consumidores hipervulnerables” [en línea]. Publicado en la página oficial del Banco de Córdoba (BANCOR), 15 de abril de 2021 [fecha de la consulta: 06 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.cba.gov.ar/bancor-atencion-prioritaria-a-consumidores-hipervulnerables/>

También disponible en web:

<https://www.bancor.com.ar/institucional/prensa/bancor-atencion-prioritaria-para-consumidores-hipervulnerables/>

- Publicidad

Con respecto a la publicidad de los instrumentos y dispositivos descriptos, solo 3 jurisdicciones -Buenos Aires, La Rioja y San Luis- han publicitado sobre la posibilidad que tienen los consumidores hipervulnerables de encuadrarse dentro de esta categoría de protección y efectivizar sus derechos como tales.

La publicidad destinada al público en general sobre la categoría de consumidores hipervulnerables, utiliza como herramienta las redes sociales más populares, estas son Facebook e Instagram, atendiendo a distintos públicos que pueden hallarse en una u otra red social.

- Informes

Por otro lado, en materia de informes estadísticos respecto a la atención a consumidores que integren dicha categoría, nos encontramos con que ninguna provincia realiza una cuantificación de estos datos. Solo la provincia de Buenos Aires informa respecto a los datos de atención a consumidores en líneas generales, sin detallar respecto a la composición de estos reclamos (es decir si el consumidor tiene alguna de las características que lo harían pasible de considerarse un consumidor hipervulnerable).

La falta de estimación sobre los reclamos efectuados por los consumidores hace que resulte difícil efectuar una distinción entre consumidores y consumidores hipervulnerables en estas jurisdicciones, lo que a su vez impide una evaluación de la eficacia que tiene la normativa en relación a este colectivo.

- Grupos de trabajo

Es llamativo traer a colación el grupo de trabajo interdisciplinario que ha propuesto la provincia de Misiones en miras de adherirse a la Resolución Nacional²⁸⁰ . Así, se

280 Se reunió la mesa interinstitucional por la implementación de medidas para consumidores hipervulnerables [en línea]. Publicado en la página oficial del Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración [fecha de la consulta: 05 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://acmci.misiones.gob.ar/consumidores-hipervulnerables/>

propone un equipo conformado por profesionales de la psicología, la psicopedagogía y la terapia ocupacional para lograr una correcta implementación de la legislación y establecer las líneas de trabajo pertinentes a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos a consumidores hipervulnerables.

- Compendio normativo

Por último, queremos destacar que esta categoría, al ser de reciente creación, no es muy conocida por la población, por lo que es fundamental para su eficacia, que las jurisdicciones posean canales de difusión de fácil acceso a los fines de acercar a los consumidores la información necesaria para el conocimiento de sus derechos.

En este sentido lo han entendido tanto la provincia de Buenos Aires como la provincia de Santa Fe, quienes contienen en sus páginas web de defensa del consumidor un apartado especial respecto a la normativa en formato accesible para aquellas personas que lo necesiten. En nuestra materia, incluyen la adhesión de estas provincias a la Resolución Nacional, así como también incluye legislaciones especiales sobre distintos grupos poblacionales en la materia como es la Ley de Talles y la IVE en el caso de Buenos Aires, o el compendio normativo de la DNDCyAC anexada a la página provincial como lo es en el caso de Santa Fe.

- Algunas aclaraciones acerca del relevamiento de las jurisdicciones de Córdoba y Santa Fe

Si bien hemos tomado conocimiento que Córdoba y Santa Fe afirman haber adherido a la Resolución Nacional²⁸¹, la búsqueda de dicha normativa resultó infructuosa, ya que no se hallaba en los boletines oficiales provinciales. Ante ello,

281 Dra. María Jimena Mansilla. Las autoridades locales de aplicación de la ley de defensa del consumidor y la implementación de políticas públicas de protección de los consumidores hipervulnerables. El relevamiento directo de sus perspectivas. Proyecto DeCyT - (DCT 2205).

se consultó mediante los canales habilitados a tales fines, pero también resultó infructuosa la búsqueda por dicha vía²⁸².

En virtud de esas consideraciones, es que se decidió no incluir tales adhesiones a los resultados analizados en el presente estudio, ya que no poseemos la necesaria certeza de su existencia. Sin desmedro de ello, se realizan estas salvedades a fin de que el lector tenga conocimiento de las mismas sin perder la rigurosidad científica que merece la presente investigación.

V.a.7. Recapitulaciones: recepción de la categoría a nivel nacional

A modo de cierre del análisis cualitativo sobre el relevamiento de las jurisdicciones nacionales, recogemos los siguientes puntos centrales:

- De las 24 jurisdicciones, solamente 5 incluyeron dentro de su legislación el reconocimiento de categorías especiales de consumidores que requieren una tutela diferenciada, a saber, Santiago del Estero, Catamarca, Chubut, Bs. As. y CABA.
- Dentro de esas 5 provincias, solamente Bs. As. y CABA reconocen el concepto jurídico de consumidores hipervulnerables en los términos de la Resolución Nacional, con su carácter dinámico y sus categorías sospechosas. Por su lado, las 3 provincias restantes reconocen a consumidores con una tutela especial, a saber, Santiago del Estero específicamente sobre la infancia y la ancianidad; Catamarca sobre los

282 Desde la casilla de correo [pseguro@santafe.gov.ar], del boletín oficial de la provincia de Santa Fe, nos remitieron al motor de búsqueda [<https://www.santafe.gob.ar/normativa/>] con el fin de hallar la Disposición 33/2021 de la Secretaría de Comercio Interior y Servicios, pero allí tampoco se encontró la norma. Ante la consulta directamente con la Secretaría de Comercio Interior y Servicios, por medio de la dirección de correo electrónico [comercioyservicios@santafe.gob.ar], extraído de la página oficial del gobierno de Santa Fe, a la fecha del presente trabajo tampoco se obtuvo respuesta.

Con respecto al boletín oficial de la provincia de Córdoba, en el mismo no se halló la Resolución N°1/2021 de la Dirección General de Defensa del Consumidor. Ante ello, se consultó a la casilla [boe@cba.gov.ar], y a su vez, al WhatsApp correspondiente al número (0351) 158681715. A la fecha no se ha obtenido respuesta de ningún tipo.

electrodependientes; y Chubut con una regla genérica sobre situaciones en las que se verifique inferioridad, subordinación o indefensión del consumidor.

- Desde la órbita del Poder Ejecutivo, se suman resoluciones de las provincias de Jujuy, Salta y Entre Ríos. Jujuy adhiere a la Resolución Nacional y regula tuitivamente el régimen de audiencias conciliatorias para los consumidores hipervulnerables. La provincia de Salta, se limita a aquellos consumidores que no tienen acceso a la tecnología; que no saben leer ni escribir; mayores de 60 años de acuerdo al caso, en especial aquellos que no tienen acceso a internet; personas con discapacidad o con emergencias médicas. Por su lado, la provincia de Entre Ríos es la más particular ya que establece un Programa para consumidores hipervulnerables de encuadre público-privado.
- Se destaca el caso de la provincia de Santa Fe, puesto que tiene un gran avance en materia de Soft Law, con guías de buenas prácticas y coordinación de las OMICs municipales, Además, de convenios de colaboración con la Autoridad Nacional. Sumado a ello, el municipio de Rosario adhiere a la Resolución Nacional. En general estas normas reconocen la categoría en los términos de la Resolución Nacional.

En definitiva, es importante destacar que la categoría de consumidor hipervulnerable ha tenido un avance significativo en estos últimos años, considerando que prácticamente toda la normativa analizada es posterior al año 2020 (solamente Catamarca, Santiago del Estero y Chubut reconocían categorías de consumidores de especial tutela anteriormente a la Resolución Nacional, pero con una extensión limitada). Esto denota una gran influencia de la Resolución Nacional.

Sin desmedro de ello, también se observa que solamente la provincia de Bs. As. y la CABA, incorporaron de manera legislativa la categoría de consumidores hipervulnerables con la extensión que consideramos adecuada en los términos de la Resolución Nacional, y, en la órbita ejecutiva, solamente Jujuy reconoce al instituto del consumidor hipervulnerable con su adecuada extensión (ya que adhiere a la Resolución Nacional).

En virtud de todo lo expuesto, consideramos que aún falta mucho camino por recorrer si pensamos en la necesaria incorporación de este instituto a nivel nacional y con la extensión teórica y práctica que merece. Esto, considerando que en el ámbito del soft law, la publicidad y la educación al consumo también se han visto importantes avances en relación al estadio anterior a la Resolución Nacional, pero avances poco significativos en términos reales de población alcanzada y minimización de daños (destacamos que solamente una jurisdicción de las 24 realizaron informes con datos y proyecciones al respecto, siendo que ello es indispensable para lograr un seguimiento real de la acción estatal en la materia).

V.b. Ámbito Internacional

El universo de normativas es mucho más amplio cuando miramos el panorama internacional, volviéndose quizás inabarcable para un grupo de 13 personas compuesto por estudiantes y graduados en la abogacía que delimitan su estudio normalmente a patrones normativos nacionales. Sin embargo decidimos involucrarnos en la exploración normativa por fuera de los límites de la frontera Argentina y nos hemos encontrado con nuevos campos de desarrollo en los que la categoría de hipervulnerabilidad se encuentra comprendida como en el caso de España, que si bien está muy cerca de la normativa argentina, por el cariz propio que le han dado, es insuficiente en términos de política pública como veremos más abajo en los términos del alcance que la Resolución Nacional Argentina le ha dado dentro del ámbito del Hard-Law en el año 2020. Asimismo, en el año 2021, la DNDCyAC presidió el Comité Técnico N°7 “Defensa del Consumidor” en el ámbito del MERCOSUR, promoviendo el dictado de la Resolución 11/2021 que llevó la perspectiva de hipervulnerabilidad a todo el bloque regional el 26 de agosto de 2021²⁸³ y según la misma resolución insta a efectivizar internamente en cada Estado del bloque antes del 15 de enero de 2022.

283MERCOSUR/GMC/RES. N° 11/21. PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR HIPERVULNERABLE, página oficial del poder ejecutivo nacional de Argentina [fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2023]. Disponible en web: <https://argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-11-2021-354856/texto>

Se diagramó un entrecruzamiento de datos con el trabajo de relevamiento realizado por los equipos relevadores titulado “Informe del relevamiento provincial y países integrantes del FIAGC”, resultando en datos útiles para la precisa observación del fenómeno de la política pública respecto al reconocimiento de la categoría por parte de las jurisdicciones, así como a los diversos colectivos hipervulnerables por separado y la política pública desplegada en consecuencia.

V.b.1. Bloque Regional del Mercosur

Siendo que en nuestra breve introducción mencionamos la resolución 11/2021 del MERCOSUR es que en la exploratoria es menester analizar el estado de situación del bloque respecto a la internalización de la categoría de hipervulnerabilidad exceptuando a Argentina por haber sido analizado el país pormenorizadamente más arriba.

Más allá de la pertinente aclaración, haremos mención a que Argentina, posee además de la resolución internalizada del MERCOSUR y la Resolución Nacional, otras normativas que tienen reconocimiento de ciertas vulnerabilidades o se ponen en marcha proyectos para trabajar desde ámbitos de educación. La primer norma es la Ley N°24.240²⁸⁴ en su artículo 60 sobre educación al consumidor cuando menciona que los planes educativos y programas tienen que estar principalmente dirigidos a aquellos *“consumidores y usuarios que se encuentren en situación desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas”*. La segunda norma es el Decreto N°311/2020²⁸⁵ que estuvo destinado a proteger a los consumidores más vulnerables en el contexto de pandemia (Covid-19) el 25 de marzo de 2020 respecto a la prohibición de la suspensión o el corte de los servicios en los rubros: energía eléctrica, gas por redes, agua corriente, telefonía fija o móvil

284 Ley N°24.240. Normas de Protección y Defensa de los Consumidores. Autoridad de Aplicación. Procedimiento y Sanciones. Disposiciones Finales [en línea]. Ministerio de Justicia de la Nación, Infoleg, 22 de septiembre de 1993 [fecha de la consulta: 28 de julio de 2024] Disponible en web: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/texact.htm>

285 Decreto N°311/2020. Emergencia Sanitaria. Abstención de corte de Servicios en caso de mora o falta de pago [en línea]. Presidencia de la Nación, Boletín Oficial de la República Argentina, 25 de marzo de 2020 [fecha de la consulta: 28 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227120/20200325>

e internet y TV por cable por vínculo radioeléctrico o satelital (artículo 1). Los consumidores vulnerables son los contemplados en el artículo 3 inciso 1 (beneficiarios/as de la Asignación Universal por Hijo; beneficiarios/as de Pensiones no Contributivas con ingresos menores a 2 salarios mínimo, vital y móvil; monotributistas sociales; jubilados/as, pensionados/as, y trabajadores/as que perciban remuneración bruta menor a 2 salarios mínimo, vital y móvil; usuarios/as de seguro de desempleo; electrodependientes; usuarios/as incorporadas al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados de Casas Particulares y por último las personas exentas en el pago de ABL o tributos locales de igual naturaleza).

La tercera normativa es respecto al “Concurso de Proyectos para la promoción, protección y difusión de derechos de las y los consumidores hiper vulnerables” mediante Resolución N°561/2020.

En cuarto lugar, en el marco de la Escuela Argentina de Educación en Consumo (EAEC) convalidada mediante resolución 273/2021²⁸⁶ del 26 de marzo de 2021 contempla el desarrollo del curso “Consumo y Equidad: derribando mitos y estereotipos” que trató temas relacionados a las vulnerabilidades relacionadas al género, edad o discapacidad. Así mismo, cuenta con la COMUNICACIÓN “A” 7517²⁸⁷ del Banco Central de la República Argentina del 26 de mayo de 2022 que entre otras regulaciones determina la accesibilidad en los servicios financieros digitales para las personas con discapacidad, abrir canales y capacitación de personal para la atención en Lengua de Señas Argentina, atención prioritaria, accesibilidad en cajeros, contratos y resúmenes de cuenta en braille e infraestructura accesible en los puntos de atención (todas estas modificaciones fueron trabajadas en conjunto de manera interdisciplinaria con la Agencia Nacional de Discapacidad o ANDIS).

286 Resolución 273/2021. Se crea la Escuela Argentina de Educación en Consumo [en línea]. Presidencia de la Nación, República Argentina, Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de marzo de 2021 [fecha de la consulta: 28 de julio de 2021] Disponible en web:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/242483/20210330>

287 COMUNICACIÓN “A” 7517. Protección de los usuarios de servicios financieros. Pautas de accesibilidad para personas con discapacidad [en línea] Banco Central de la República Argentina, 26 de mayo de 2022 [fecha de la consulta: 28 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A7517.pdf>

Por último, existe el Proyecto de Código N.º 5156/2020²⁸⁸ “CÓDIGO DE DEFENSA DE LAS Y LOS CONSUMIDORES DE LA NACIÓN” que más allá de que no tenga actual estado parlamentario, resaltaos que en su artículo 3 se encuentra definida la hipervulnerabilidad y también el artículo 81 reconociendo la figura del consumidor sobreendeudado.

- **Jurisdicción de República Federativa de Brasil**

Siendo un país miembro del bloque con prominente normativa de tutela de los distintos colectivos hipervulnerables por separado, así como de tipo procesal y también en el ámbito del Soft-Law, nos encontramos con que, a la fecha de redacción y entrega de este trabajo de investigación, Brasil aún no ha internalizado la resolución 11/2021 del MERCOSUR, siendo que la fecha límite para su internalización fue el 15 de enero de 2022.

Hard Law

En Brasil no se categoriza explícitamente a los consumidores hipervulnerables, sin embargo, se presume en el Código de Defensa del Consumidor²⁸⁹ sancionado el 11 de septiembre de 1990 por el artículo 4 inciso 1 que todos los consumidores en el mercado son personas vulnerables, pero se entiende por ello que hablamos de la media de consumidores y no de un conjunto especialmente a proteger como hipervulnerables por ejemplo. Como más arriba hemos mencionado, Brasil tiene diferentes normativas que protegen a diversos colectivos de consumidores hipervulnerables por separado, por exégesis de sus textos que deben actuar en un todo armónico, como por ejemplo la

288 Proyecto de Ley - Expediente: 5156-D-2020 [en línea]. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 01 de octubre de 2020 [fecha de la consulta: 28 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.hcdn.gob.ar/diputados/msoria/proyecto.html?exp=5156-D-2020>

289 Ley N°8.078. Código de Defensa del Consumidor, prevé la protección del consumidor y otras medidas [en línea]. Presidencia de la República, Casa Civil, Subdirección de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm

Ley 10.741²⁹⁰ que dispone el Estatuto de las Personas Mayores, que en su artículo 19, parágrafo 1 dispone “*A los efectos de esta Ley, se considera violencia contra las personas mayores cualquier acción u omisión realizada en un lugar público o privado que cause la muerte, daños o sufrimiento físico o psíquico*”. Entendiendo que la discriminación puede ocurrir en el espacio privado, es decir, en la relación entre personas, dentro del ámbito civil y comercial como el intercambio de bienes y servicios por su equivalente en moneda nacional o extranjera (léase, relaciones de consumo) en las que los conflictos suceden como fallas de mercado, activando la aplicación del Código de Defensa del Consumidor que dispone en su artículo 39 la prohibición de determinadas prácticas abusivas y entre ellas se encuentra el aprovechamiento en la relación de consumo teniendo como causal la edad para la imposición de bienes y/o servicios. Asimismo poseen la Ley N.º 8.069²⁹¹ del Estatuto del Niño y del Adolescente dispone en su artículo 5 que “*Ningún niño, niña o adolescente será objeto de ninguna forma de abandono, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión, sancionables conforme a la ley por cualquier ataque, por acción u omisión, a sus derechos fundamentales*”. De esta forma también ligado al artículo 39 de la prohibición de prácticas abusivas en relación a la edad, debilidad o ignorancia del consumidor que se encuentra en el Código de Defensa del Consumidor. También cuentan con la Ley 13.445²⁹² que establece la Ley de Migración, que establece en su artículo 3 que se regirá la presente ley por el repudio y prevención de la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación, y a su vez en el artículo 4 de la misma ley dice que se garantizará a los migrantes en el territorio nacional las condiciones de trato en igualdad de condiciones que los nacionales, así como la inviolabilidad de su derecho a la vida, la libertad, la igualdad, seguridad y

290 Ley N°10.741. Dispone el Estatuto de las Personas Mayores y Otras Disposiciones [en línea]. Presidencia de la República, Casa Civil, Subdirección de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm

291 Ley N°8.069. Dispone Sobre el Estatuto del Niño y del Adolescente y Otras Disposiciones [en línea]. Presidencia de la República, Casa Civil, Subdirección de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm

292 Ley N°13.445. Establece la Ley de Migración [en línea]. Presidencia de la República, Secretaría General, Subjefatura de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm

propiedad, así como tener asegurado el ejercicio de sus derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas. Evidenciando de esta forma la intención del legislador de proteger a este colectivo en forma plena dentro de su territorio y su innegable ligazón con la protección de sus derechos como consumidor en situación de vulnerabilidad agravada o de hipervulnerabilidad, en el ámbito económico (relaciones de consumo). Por otra parte, cuenta con la Ley Nº14.238²⁹³ que establece el Estatuto de las Personas con Cáncer, que cuenta con el artículo 2 de principios esenciales como el respeto a la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación y la autonomía individual, así como garantizar el acceso universal y equitativo a un tratamiento adecuado. El mismo, por relación intrínseca va relacionado con su artículo 4, el cual establece los derechos fundamentales de las personas con cáncer, siendo algunos de ellos el obtener un diagnóstico precoz; acceso a un trato universal, equitativo, adecuado y menos nocivo; acceso a informaciones transparentes y objetivas sobre la enfermedad y su tratamiento; prioridad; protección de su bienestar personal, social y económico; tratamiento domiciliario priorizado; prioridad en la atención en armonía y en la medida de lo posible con otros colectivos vulnerables como personas mayores, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Las mismas si se leen en clave consumeril, podrán apreciarse cumplimientos al deber de información, al principio de no discriminación en las relaciones de consumo, a la protección de los intereses económicos y las acciones positivas que permitan equilibrar y llevar dignidad al consumidor dentro del servicio de salud, etc. Para no hacer extensivo el trabajo innecesariamente, haremos mención a que hay una relación similar de diálogo de fuentes existente en la normativa brasileña respecto a la Ley Nº13.146²⁹⁴ del Estatuto de Inclusión a las Personas con

293 Ley Nº14.238. Establece el Estatuto de las Personas con Cáncer; y toma otras medidas [en línea]. Presidencia de la República, Secretaría General, Subjefatura de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14238.htm

294 Ley Nº13.146. Establece la Ley Brasileña de Inclusión de Personas con Discapacidad (Estatuto de la Persona con Discapacidad) [en línea]. Presidencia de la República, Secretaría General, Subjefatura de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web:

https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm

Discapacidad; la Ley N°12.288²⁹⁵ del Estatuto de Igualdad Racial; la Ley N°6.001²⁹⁶ del Estatuto Indígena; la Ley 12.852²⁹⁷ del Estatuto de la Juventud, etc.

Dentro del Código de Defensa del Consumidor se regula la publicidad abusiva dentro del parágrafo 2º del artículo 37 que se considera como tal aquella que se aproveche de la falta de juicio y de la experiencia de los niños, expresando su regulación directa sobre un universo de consumidores hipervulnerables. Asimismo resulta interesante que se incluya como publicidad abusiva también a aquella que “*explote el miedo o la superstición*”, que si bien para quienes investigamos desde la realidad que vive culturalmente Argentina suena lejano o incluso “*exótico*”, en realidad responde a una realidad social a la que el derecho brasileño se ha tenido que amoldar y por lo tanto reconocer y regular. La misma viene de raíces históricas²⁹⁸ y realidades objetivas en términos estadísticos²⁹⁹, siendo factible considerar la influencia abusiva de determinados tipos de publicidad sobre ciertos sectores de la población en términos de supersticiones dentro de las relaciones de consumo (debido a la masiva herencia cultural proveniente del continente africano en términos religiosos y sus innegables influencias dentro de la estructura social y cultural del país producto del sincretismo religioso).

295 Ley N°12.288. Establece el Estatuto de Igualdad Racial [en línea]. Presidencia de la República, Casa Civil, Subdirección de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm

296 Ley N°6.001. Prevé el Estatuto del Indio [en línea]. Presidencia de la República, Casa Civil, Subdirección de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm

297 Ley N°12.852. Establece el Estatuto de la Juventud y establece los derechos de los jóvenes, los principios y lineamientos de las políticas públicas de juventud y del Sistema Nacional de la Juventud (SINAJUVE) [en línea]. Presidencia de la República, Casa Civil, Subdirección de Asuntos Jurídicos [fecha de la consulta: 14 de junio de 2024] Disponible en web: https://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm

298 “Se estima en alrededor de 4 millones los esclavos africanos que llegaron a Brasil entre 1500 y 1855, la mayor parte de los cuales llegaron a partir del siglo xviii. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Vivienda llevada a cabo en 2008 en Brasil, sus descendientes alcanzarían hoy unos 85 millones de personas, un 44% de la población brasileña, incluyendo a todo el segmento pardo.” [en línea]. [fecha de la consulta: 10 de junio de 2024] Disponible en web: https://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n_en_Brasil

299 Brasil actualmente desde el Censo de 2022 realizado en el país, tiene más templos religiosos que cantidad de centros de salud, siendo más del doble si se los compara con la cantidad de escuelas [en línea]. [fecha de la consulta: 10 de junio de 2024] Disponible en web: <https://www.dw.com/es/brasil-tiene-m%C3%A1s-templos-de-sectas-y-religiones-que-escuelas-y-centros-de-salud/a-68157849>

También se reconoce en forma separada y particularizada la figura del consumidor en estado de sobreendeudamiento dentro del Código debido a la reforma introducida por la Ley 14.181³⁰⁰ del 1º de julio de 2021 que introduce en el artículo 4 inciso 2, apartado “X” como un principio más en la protección como política pública ésta figura como una forma de “evitar la exclusión social”. Así mismo introduce en el artículo 5 un nuevo instrumento para tratar dicho colectivo que es la institución de mecanismos para la prevención y tratamiento extrajudicial y judicial de los sobreendeudados y la creación de centros de conciliación y mediación por conflictos derivados del estado de sobreendeudamiento. Y, por último, modifica el artículo 6 adhiriendo como derecho básico del consumidor la garantía de prácticas crediticias responsables, así como el acceso a la educación financiera y la prevención y tratamiento de situaciones de sobreendeudamiento, preservando el mínimo existencial a través de la revisión y renegociación de deuda.

Información sobre tratamiento prioritario

Quienes tienen acceso prioritario en los canales de atención son las personas con discapacidad, los ancianos de 60 años o más, las mujeres embarazadas, las mujeres en período de lactancia, las personas con lactantes, las personas obesas, las personas con movilidad reducida y los donantes de sangre según lo establecido por la ley 10.048³⁰¹ del 8 de noviembre del año 2000 en su artículo 1 y también su alcance es para todas las oficinas públicas y aquellas concesionadas a los privados, así como también en los servicios financieros.

Soft Law

300 Ley Nº14.181. Modifica la Ley Nº8.078 del Código de Defensa del Consumidor respecto al sobreendeudamiento [en línea]. Presidencia de la República, Secretaría General, Subjefatura de Asuntos Jurídicos, 01 de julio de 2021 [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14181.htm#art1

301 Ley Nº10.048. Otorga prioridad de servicio de atención a las personas especificadas en la ley [en línea]. Presidencia de la República, Casa Civil, Subdirección de Asuntos Jurídicos, 08 de noviembre del 2000 [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10048.htm

Si bien hasta el momento realizamos una descripción lógica del diálogo de fuentes brasileño, éste Estado cuenta con regulaciones en el campo del Soft-Law llamadas "directrices", que cumplen la función de orientar y precisar derechos y acciones que se deben tomar sobre determinados colectivos de consumidores. La primera de ellas es la NOTA TÉCNICA N.º 6/2023/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ³⁰² que establece las directrices de derechos de la mujer consumidora con fundamento en la vulnerabilidad producida en las relaciones de consumo en la causal de género. En el mismo se establecen 10 directrices a tener en cuenta y son desarrolladas dentro de la misma. Las mencionaremos a modo enunciativo con el fin de que se entienda los aspectos regulatorios de la misma y que nos han parecido relevantes.

- Igualdad de género y no discriminación
- Protección de derechos de las mujeres consumidoras
- Comunicación no sexista
- Precios justos e igualdad de acceso
- Participación de las mujeres en la toma de decisiones
- Promoción de acciones positivas

La segunda es la NOTA TÉCNICA N.º 14/2023/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ³⁰³ que establece las Directrices para Combatir el Racismo en las Relaciones de Consumo. La misma es exactamente igual que las 10 directrices de la nota técnica anterior, así como también en rencor la especial vulnerabilidad en este colectivo de consumidores a los que se apunta a proteger (afrodescendientes, negros, pueblos

302 NOTA TÉCNICA N.º 6/2023/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ. Derechos de la Mujer Consumidora. Prácticas Comerciales Abusivas. Cláusulas Contractuales Abusivas. Directrices de Protección de Defensa de las Consumidoras [en línea]. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Secretaría Nacional del Consumidor, Coordinación General de Estado y Monitoreo del Mercado, 06 de julio de 2023 [fecha de la consulta: 10 de junio de 2024] Disponible en web:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/nota-tecnica-no-6-2023-cgemm-dpdc-senac-on-mj.pdf>

303 NOTA TÉCNICA N.º 14/2023/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ. Derechos Fundamentales. Derecho del Consumidor. Dignidad de la Persona Humana. Directrices de Lucha Contra el Racismo en las Relaciones de Consumo [en línea]. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Secretaría Nacional del Consumidor, Coordinación General de Estado y Monitoreo del Mercado, 06 de julio de 2023 [fecha de la consulta: 10 de junio de 2024] Disponible en web:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/nota-tecnica-da-senac-on-apresenta-sugestoes-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/nota-tecnica-no-14-2023-cgemm-dpdc-senac-on-mj.pdf>

indígenas, etc.), solo que está orientada a los colectivos englobados bajo el racismo experimentado en la sociedad brasileña.

Para concluir con este Estado, el mismo si bien posee normativa variada en pos de la protección de determinados consumidores hipervulnerables, la misma se encuentra dispersa y especificada entre leyes y guías o directrices que no están contempladas en un término único que valore cuestiones que tienen que ver con la condición que reviste el consumidor, que se registren causales y situaciones como hipervulnerable o vulnerable. Tampoco hemos detectado en esta investigación acerca de mecanismos de atención prioritaria establecidos a nivel administrativo por el Estado respecto a este universo de consumidores.

Por otro lado, Brasil posee programas de educación en consumo sobre el crédito, prevención y tratamiento del sobreendeudamiento; y prácticas abusivas. También implementó el programa “Estrategia Nacional de Educación Financiera” (ENEF)³⁰⁴ que está dirigido especialmente a la niñez, los jóvenes y adultos mayores respecto con el objetivo de aumentar el poder de los consumidores, generar políticas de educación financiera, inclusión financiera y políticas de defensa del consumidor destinados a este rubro. Asimismo, se implementó por parte del gobierno federal la iniciativa de educación financiera destinada a las personas beneficiarias del programa Bolsa de Familia como parte del programa nacional “Futuro en el Mundo: Brindando éxito en la vida financiera”³⁰⁵, lanzado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) el día 14 de mayo de 2018, en São Paulo. A su vez la Secretaría Nacional de Promoción de Defensa de los Derechos del

304 Es información que obtuvimos del documento que fue elaborado por el Departamento de Educación Financiera del Banco Central de Brasil con la contribución del Comité Nacional de Educación Financiera (CONEF) [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/Estrategia_Nacional_Educacao_Financeira_ENEF.pdf

305 22 de mayo de 2018. Governo federal lança iniciativa de educação financeira voltado às beneficiárias do Bolsa Família. mds.gov.br [en línea]. São Paulo: Informe N°608 [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: https://mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2018/maio/22052018_boletim_BFInforma.html

Adulto Mayor publicó una guía³⁰⁶ dirigida a los adultos mayores acerca del sobreendeudamiento.

- **Jurisdicción de República del Paraguay**

Actualmente este Estado miembro no posee internalizada la resolución. Hemos revisado la normativa interna de este país mediante su portal oficial alguna publicación de normativa y no hemos encontrado nada relacionado a la categoría de hipervulnerabilidad, y mucho menos la resolución 11/2021 del MERCOSUR incorporada. Aunque según el portal oficial del Mercosur, sí tiene internalización de la misma, pero al momento de citar mediante qué mecanismo legal lo hace, advertimos que es un error, puesto que cita la herramienta legal de argentina³⁰⁷. No obstante ello, el país es miembro del FIAGC, y como tal, tampoco posee internalizada en forma independiente la categoría en cuestión. Pese a ello, hemos encontrado que en su ley nacional titulada “Ley N°1.334 de Defensa del Consumidor y del Usuario” sancionada el 15 de septiembre de 1998, en su artículo 37, prohíbe la publicidad abusiva entendida entre otros conceptos como aquella en donde “se *aproveche de la falta de madurez de los niños*”. Normativa que podemos decir que si bien no habla expresamente de la categoría en estudio, se encuentra particularizada y en forma preexistente en los niños, relacionada al universo de consumidores hipervulnerables.

- **Jurisdicción de República Oriental del Uruguay**

A la fecha, según el portal oficial del MERCOSUR, Uruguay tampoco posee internalizada bajo ningún mecanismo la resolución 11/2021 sobre hipervulnerables y como país miembro del FIAGC hemos analizado su normativa interna en búsqueda de algún reconocimiento de la categoría o protección en particular y no

306 Christiane Nascimento Campos, et al. [Super]endividamento da pessoa idosa ¿Vamos a falar sobre isso? [en línea] Brasília, 2021 [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/CARTILHA_SUPERENDIVIDAMENTO.pdf

307 Página oficial del MERCOSUR [en línea]. [fecha de la consulta: 03 de septiembre de 2023]. Disponible en web: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/4116>

hemos hallado normativa en particular relacionada a este universo, pero sí detectamos un proyecto de ley elaborado el 04 de abril de 2024³⁰⁸ por el poder ejecutivo para presentarlo en el parlamento (Asamblea General) a los fines de incorporar la resolución del MERCOSUR sobre hipervulnerables. Por otra parte, el gobierno nacional dentro del Ministerio de Desarrollo Social desarrolla el programa de Bono Social de Energía Eléctrica³⁰⁹ que consiste en una bonificación sobre el valor de las facturas de los hogares más vulnerables. Asimismo, por medio de la sanción de la Ley N°20.075³¹⁰ que fue promulgada el 20 de octubre de 2022, se incluyó en el programa del bono social a los hogares de ancianos sin fines de lucro registrados en el Registro Nacional de Instituciones sin fines de lucro del Banco de Previsión Social.

V. b.2. Jurisdicciones por fuera del bloque

- Jurisdicción de República de Cuba

Este país mediante la “Gaceta Oficial de la República de Cuba” el 4 de mayo de 2018 publicó la resolución N°54/2018³¹¹ la cual en su anexo N.º I de “Términos y Condiciones” establece en el punto f la definición de “grupos vulnerables de consumidores”. Esta categoría no es exactamente la categoría central en estudio, pero como conceptualización resulta interesante destacar, puesto que los define como “los correspondientes a personas discapacitadas, niños, mujeres

308 Proyecto de ley que propone la incorporación al ordenamiento interno de la República Oriental del Uruguay [en línea]. [fecha de la consulta: 20 de octubre de 2023] Disponible en web:

https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2024/proyectos/04/mef_1331.pdf

309 Bono Social de Energía Eléctrica [en línea] Montevideo, 27 de abril de 2023 [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9143#:~:text=El%20Bono%20Social%20de%20energ%C3%ADa,se%20identificaran%20e%20incorporaran%20gradualmente.>

310 Ley N°20.075. Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2021 [en línea]. Sección IV - Incisos de la Administración Central - Inciso 15 - Ministerio de Desarrollo Social, 20 de octubre de 2022 [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: <https://impo.com.uy/bases/leyes/20075-2022/339>

311 Resolución N°54/2018. Ministerio del Comercio Interior, Gaceta Oficial No. 26 Extraordinaria de 2018 [fecha de la consulta: 17 de septiembre de 2023]. Disponible en web:

<https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-26-extraordinaria-de-2018>

embarazadas y el adulto mayor”. Como se puede inteligir, su definición si bien, comparte puntos de contacto con la de hipervulnerabilidad, no contienen exactamente los mismos colectivos de consumidores, ni tampoco la normativa cubana deja abierta la posibilidad a que existan situaciones de vulnerabilidad en virtud de circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales. No obstante ello, despliega en 3 de sus apartados su protección estableciendo la primera de ellas en su apartado SEXTO sobre derechos de los consumidores cuando reza “satisfacer sus necesidades con un adecuado y oportuno abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad, con especial atención a los grupos vulnerables;” Luego en el apartado DÉCIMO sobre obligaciones de los proveedores dice “garantizar facilidades para la estancia de los consumidores en las unidades o lugares que ofertan servicios, con prioridad a los grupos vulnerables y eliminar, siempre que sea posible, las barreras arquitectónicas;” y por último establece en el apartado “UNDÉCIMO” las obligaciones de los proveedores estatales de productos y servicios siendo “definir las medidas a aplicar por concepto de responsabilidad administrativa, ante la vulnerabilidad de los derechos de los consumidores;”

Casos como los de Cuba nos parece interesante porque comparten puntos en común en cuanto a colectivos protegidos y la directriz de proteger a lo que se considere como grupos con un grado más de vulnerabilidad que el resto de los consumidores. En adición a que la categoría implementada por Cuba es anterior a la desplegada en el ámbito del Hard-Law en términos de hipervulnerabilidad, no obstante sigue el espíritu de las posibles causas que pudiesen constituir la vulnerabilidad según las “100 Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”³¹² (de ahora en adelante las 100 Reglas

312 “Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico”. Asamblea Plenaria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4, 5 y 6 de marzo de 2008 [fecha de la consulta: 17 de septiembre de 2023] Disponible en web:

de Brasilia) aprobadas los días 4, 5 y 6 en XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, con lo cual, comparten un tronco común en el ámbito del Soft-Law. Así mismo, corresponde mencionar que la academia universitaria cubana en la Universidad de la Habana se celebró la “Convención Científica Internacional Universidad de la Habana 2023” la cual tuvo como uno de sus ejes temáticos “El consumidor hipervulnerable en el Derecho Cubano”^{313 314}.

- **Jurisdicción de República de Costa Rica**

Este Estado si bien en términos de Hard-Law no posee normativa específica para la tutela de los consumidores en los términos de la Resolución Nacional, sí ha lanzado dos trabajos en el campo del Soft-Law con la finalidad de difundir y/o fomentar en los consumidores conciencia a la hora de desenvolverse en determinadas relaciones de consumo. El primer trabajo de este estilo lo podemos encontrar en el sector financiero con el lanzamiento de una serie de “Guías de educación financiera”³¹⁵ en el marco del programa denominado “Estrategia Nacional de Educación Financiera” por parte del Despacho de la Primera Vicepresidencia de la República en coordinación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), que fue decretada de interés público por la Presidencia. La misma contiene recomendaciones y explicaciones de la importancia del uso responsable del crédito y el ahorro con el fin de salvaguardar por el lado de la educación los intereses económicos de los consumidores y usuarios de servicios financieros, así como la de incentivar a salir de las situaciones de sobreendeudamiento (este término no lo utilizan, pero nosotros lo insertamos en esta investigación a los fines de que se entienda la problemática que buscan

http://anterior.cumbrejudicial.org/html-cumbres/xiv_cumbre_judicial/asamblea.html

313 Convención Científica Internacional, Universidad de la Habana, Facultad de Derecho, I Simposio Internacional “El Derecho en el Siglo XXI”, del 29 de mayo al 2 de junio de 2023 [fecha de la consulta 17 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://eventos.uh.cu/event/14/attachments/36/216/Eje%20Tema%CC%81tico%202.pdf>

314 No se pudo acceder a más información. No podemos afirmar si dió origen a otros documentos o publicaciones, pero merece ser resaltado como una posible vía para una reformulación del concepto que actualmente rige.

315 Guías de Educación Financiera [en línea]. Página oficial del poder Ejecutivo de Costa Rica [fecha de la consulta: 18 de septiembre de 2023] Disponible en web:

https://www.consumo.go.cr/educacion_consumidor/educacion_financiera.aspx

incentivar a resolver), explicar el sistema de las compras financiadas y la utilización responsable de seguros.

El programa se dirigió también a grupos vulnerables como las mujeres de pueblos indígenas³¹⁶ pero no desde el lado del consumidor, sino como emprendedoras.. El segundo trabajo presentado por este organismo es la “Guía para docentes de secundaria y primaria”³¹⁷ donde lo interesante de esto resulta cuando hace mención del consumo infantil de juguetes y teniendo especial cuidado en el impacto en su psique dentro de la relación de consumo.

- **Jurisdicción de República de El Salvador**

Dentro de ésta jurisdicción hemos encontrado que en su página web institucional dentro de la sección “programas” un colectivo a proteger en el marco de un programa titulado “Unidad de Equidad de Género e Inclusión”³¹⁸ que surge del Acuerdo N°123 de fecha 13 de diciembre 2017 que en un principio nació como una unidad de Staff en fecha 18 de enero 2010 mediante Acuerdo N°5 pero que luego se fue complejizando hasta formar la actual Unidad. La misma funciona en la Defensoría del Consumidor de El Salvador

La misma tiene por objetivo:

“a. Diseñar, implementar, dar seguimiento y promover las políticas, programas, proyectos y/o acciones sobre el tema de género y equidad en la institución.

316 Recopilación de Contenidos del Curso sobre Educación Financiera Dirigido a Mujeres Indígenas [en línea]. Costa Rica, diciembre de 2021 [fecha de la consulta: 5 de julio de 2024] Disponible en web: <https://pnud-conocimiento.cr/wp-content/uploads/2022/08/14.-Recopilacio%CC%81n-de-contenidos-del-curso-sobre-educacio%CC%81n-financiera-dirigido-a-mujeres-indi%CC%81genas.pdf>

317 Guía para docentes de secundaria y primaria [en línea]. Página oficial del poder Ejecutivo de Costa Rica [fecha de la consulta: 18 de septiembre de 2023] Disponible en web:

https://www.consumo.go.cr/educacion_consumidor/programa_educacion_consumidor/guia_didactica_docente_secundaria.aspx

318 Unidad de Género e Inclusión [en línea]. Página oficial de la Defensoría del Consumidor de El Salvador [fecha de la consulta: 18 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.defensoria.gob.sv/programas/unidad-de-equidad-de-genero-e-inclusion/>

b. Facilitar la transversalización del principio de igualdad y no discriminación en las políticas, planes, programas, proyectos normativos y/o acciones de la DC.

c. Establecer las articulaciones institucionales necesarias con todas las unidades organizativas de la institución para la incorporación del principio de igualdad y no discriminación en todo el quehacer institucional. (...)". Entre otros objetivos establecidos.

Lamentablemente, si bien fue conformada en función de proteger a las víctimas de violencia de género y su lugar de construcción fue dentro de la Defensoría del Consumidor, la misma no está dirigida al exterior de la unidad, es decir, al universo de consumidores o algún sector particular, sino que está dirigido a proteger al interior de los espacios institucionales a sus empleados y empleadas que sufran algún tipo o modalidad de violencia dentro de la Defensoría.

No está demás mencionar que la Unidad cuenta actualmente con todo un compendio de guías de género, inclusión y no discriminación compuesta en un total de 8 documentos, así como 6 campañas de concientización divididas en la misma cantidad de documentación.

El Salvador además cuenta con el "Código de Ética de la Defensoría del Consumidor"³¹⁹ sancionado el 04 de diciembre de 2020 por la Defensoría del Consumidor en el cual se establece en su artículo 4 literal b) los principios que constituyen directrices para las y los servidores públicos sujetos a este código de los cuales menciona el principio de "Igualdad" rezando en el mismo que consta de "*Prestar servicios a todos los consumidores sin discriminación, exclusión, restricción por motivos de discapacidad, cultura, sexo, raza, religión, edad, condición económica, social, jurídica, apariencia física, situación migratoria, diversidad sexual, estado familiar, antecedentes penales o política*". Siguiendo de esta forma al igual que la resolución de la República de Cuba, lo establecido por las 100 reglas de

319 Código de Ética de la Defensoría del Consumidor [en línea]. Aprobado el 04 de diciembre de 2020, República de El Salvador [fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2023] Disponible en web: https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/425/471/original/C%C3%93DIGO_DE_%C3%89TICA_DE_LA_DEFENSOR%C3%8DA_DEL_CONSUMIDOR.pdf?1619032312

brasilia.

Asimismo en el artículo 4 literal h) se define el principio de Perspectiva de Género e Inclusión para trabajar en un entorno de igualdad, respeto y no discriminación para mujeres y grupos vulnerables. Lo importante a destacar es que, si bien está muy bien trabajada la perspectiva de género, también se reconocen los llamados “grupos en condición de vulnerabilidad”. Imprimiendo a su normativa un nuevo concepto o reforzando el mismo dentro del ámbito de las relaciones de consumo, sin embargo, no define lo que son los grupos en condiciones de vulnerabilidad. Podemos inferir que son los grupos de mujeres en situaciones de inferioridad ya que, cuando se habla de perspectiva de género en el literal k) éste código tiene inspiración directa en la “Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres”³²⁰ de El Salvador donde este literal ya mencionado es una copia textual de su artículo 13, sin embargo, la forma en que separa la redacción en el código, muestra que hay un tratamiento conjunto pero separado, con lo cual, grupos vulnerables puede llegar a ser interpretado como una extensión del concepto a otros colectivos, sin embargo, no podemos delimitarlo con exactitud para este trabajo, puesto que no encontramos algún documento proveniente de ésta Defensoría con la finalidad de aclararlo. Por último, en el literal k) establece el principio de Especialización, que es aquel derecho a una atención diferenciada y especializada de acuerdo a las circunstancias y necesidades específicas de las mujeres y aquellas que se encuentren en “condiciones de vulnerabilidad o riesgo”. La escritura de éste literal es más concreta y se puede entender la referencia que hace de dos planos diferenciados pero referidos al género, con lo cual, podríamos llegar a inferir lo mismo sobre el literal h) pero consideramos que es mejor dejarlo abierto en el plano de un interrogante, ya que no tenemos certezas sobre esta cuestión semántica.

- Jurisdicción del Estado Plurinacional de Bolivia

320 Decreto N°645, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres [en línea], D.O. N°70, Tomo N°391 de fecha 8 de abril de 2011 [fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://isdemu.gob.sv/wp-content/uploads/2020/10/LIE.pdf>

El Estado boliviano sancionó 4 de diciembre de 2013 la Ley N°453 denominada “Ley General de los Derechos de las Usuarias y los Usuarios y las Consumidoras y los Consumidores”³²¹ que en su artículo 15 de información para personas vulnerables establece la obligación del proveedor de cumplir con el deber de información respecto de los alimentos que causen daños o riesgos a la salud de las mujeres gestantes, al embrión, al feto o al recién nacido, adultos mayores y personas con discapacidad, así como de informar los beneficios de la leche materna. Más abajo, en el artículo 38 sobre la participación de los medios de comunicación acerca del consumo responsable dice en su inciso “c” que los espacios de generación de programación deberán estar incluidos el colectivo de personas con discapacidad, así como en su inciso “d” cuando dice que se deberá adoptar medidas adecuadas para emitir contenido apropiado en la programación o difusión de información, protegiendo a los niños, niñas y adolescentes. También hallamos el artículo 40 sobre los deberes de los proveedores en su inciso “c” que exhorta a que se debe brindar atención con ausencia de discriminación a los consumidores.

Va en consonancia con el espíritu de las 100 Reglas de Brasilia, pero sigue siendo insuficiente respecto a la cantidad de colectivos que abarca la norma, así como con la política de atención preferencial y diferenciada, con lo cual, no llega a ser de calificación de hipervulnerables dada por la Resolución Nacional, sí bien, por separado pueden considerarse como tales, el Estado boliviano no utiliza dicho término, sino que utiliza el de “personas vulnerables”.

Por otro lado, tenemos el Decreto Reglamentario denominado “Decreto Supremo N°2.130” por el cual, el poder ejecutivo el 24 de septiembre de 2014 aprueba el reglamento de la Ley N°453 mencionada más arriba, que en su artículo 12, inciso 1, apartado “d” sobre prácticas comerciales abusivas reputa como tales el aprovechamiento doloso con motivo de la edad o alguna discapacidad para venderle un producto o servicio.

321 Ley N°453. Ley General de los Derechos de las Usuarias y los Usuarios y de las Consumidoras y los Consumidores, 06 de diciembre de 2013, página oficial del poder Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia [fecha de la consulta: 20 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://www.aaps.gob.bo/images/MarcoLegal/Leyes/LEY-453.pdf>

También se encuentra el artículo 19 sobre prohibiciones en la exposición de ventas de productos y/o servicios que en su inciso “d” prohíbe la exhibición de productos con imágenes de mujeres que las deshonre o atente contra su dignidad o imagen. Por último en el artículo 32 sobre el idioma utilizado en su inciso 1 se ampara bajo el principio de territorialidad para trabajar los procesos de reclamación en idioma castellano a excepción de los casos en que el usuario o usuaria del sistema tenga como idioma materno algún otro idioma oficial. y en su inciso 2 establece la potestad de las personas con discapacidad auditiva o expresión oral para exigir a las entidades públicas o privadas que se les informe de las actuaciones del proceso de reclamación en sistemas y lenguas alternativas.

- Jurisdicción de República de Panamá

El caso de este país es de mínima tutela sobre los derechos del universo de consumidores hipervulnerables en las relaciones de consumo, se limita a pequeñas guías y flyers orientativos destinados a concientizar sobre educación financiera, ley de discapacidad, cuestiones relacionadas a los beneficios de la ley de jubilados, etc.³²² y poner en cabeza de la autoridad de aplicación denominada “Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia” la protección de dos colectivos de consumidores hipervulnerables pero solo delimitado al ámbito de los descuentos que como beneficiarios tienen por ley, sea en alimentos, transporte, medicamentos, etc. y sin mencionar explícitamente la categoría hipervulnerable o vulnerable. Para las personas con discapacidad es la Ley 134 del 31 de diciembre de 2013³²³ y para los jubilados la Ley 6 de 1987 y sus modificatorias³²⁴. Luego registramos que hay dos cursos orientadores, uno destinado a consumidores en general sobre educación financiera denominado “Mejores Decisiones de Hoy”

322 Sección de educación dentro de la página oficial de la autoridad de aplicación en consumidor de Panamá [en línea]. República de Panamá [fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://acodeco.gob.pa/educacion/2024/04/04/material-educativo/>

323 Ley N°134. Que establece equiparación económica para las personas con discapacidad [en línea]. 31 de diciembre de 2013, Gaceta Oficial Digital, República de Panamá [fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://acodeco.gob.pa/inicio/ley-134-del-31-diciembre-2013/>

324 Ley N°6. Sobre los beneficios de los ciudadanos Jubilados, Pensionados [en línea]. 30 de junio de 2009, Gaceta Oficial Digital, República de Panamá [fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://acodeco.gob.pa/inicio/ley-6-de-16-de-junio-de-1987-jubilados-pensionados/>

dentro del programa “Estrategia Nacional de Educación Financiera”³²⁵ que para ver el programa completo había que registrarse, lo cual hicimos e ingresamos al campus. Consta de 4 módulos:

- Módulo 1: Introducción a la Educación Financiera
- Módulo 2: Presupuesto
- Módulo 3: Ahorro
- Módulo 4: Crédito

Para entender mejor el contenido de los mismos, realizamos todas las actividades de cada módulo³²⁶ pero no hemos encontrado cuestiones relacionadas a información sobre derecho del consumidor panameño, sino que fueron cursos de educación para mejorar el micro ahorro. En cierta forma podemos ver el lado positivo de estos cursos y es el refuerzo en el ciudadano a mejorar la administración de sus recursos y evitar caer de esa forma en el sobreendeudamiento. Pero en cuestiones relacionadas al Hard-Law nada pudimos encontrar. También cuentan con un curso destinado a la niñez³²⁷ con el fin de impartirles conocimientos y responsabilidades sobre la importancia del consumo responsable y hábitos de consumo sostenibles. El curso tiene un rango de edad de destino que va de los 4 hasta los 7 años y consta de 4 secciones que son videos interactivos (música, imágenes, videos explicativos) denominados:

- Consumo Responsable
- Derecho a la Seguridad

325 Curso “Estrategia Nacional de Educación Financiera” elaborado por la Escuela Virtual del Consumidor [en línea]. 21 de septiembre de 2021, República de Panamá [fecha de la consulta: 21 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://acodeco.gob.pa/educacion/2022/09/21/educacion-financiera/>

326 Contamos con el certificado expedido por la Superintendencia de Bancos de Panamá en convenio con Sparkassentiftung que comprueba nuestra participación y aprobación del curso en fecha 26 de junio de 2024 expedido a nombre de Emiliano Lizarraga con DNI 38.621.001 [en línea] Disponible como “Anexo III” y también en web: https://drive.google.com/file/d/1Jy42_8oitpPDeCf1oaVhM1R6M_0ucQqR/view

327 Curso para escolares - 4 a 7 años [en línea]. 15 de septiembre de 2022, acoeducación [fecha de la consulta: 23 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://acodeco.gob.pa/educacion/2022/09/15/curso-4-7/>

-Derecho

a

Elegir

-5 claves Seguridad de Alimentos

Merece mencionarse, debido a que incentiva por el punto de vista del incentivo de la conciencia a evitar el consumo por inducción del marketing destinado para la niñez. Sin embargo, no hace alusión a ningún derecho como consumidor, salvo el de “libertad de elección” que responde más a una lógica de consumo de mercado que a una lógica de protección de derechos vulnerados.

Respecto a lo que es atención prioritaria, encontramos la vieja Ley 6 de 1897³²⁸ en la cual se encuentra regulada la atención prioritaria a las personas de la tercera y cuarta edad, pensionados y jubilados en el sector público y en el sector privado sólo en aquellas empresas que por concesión prestan un servicio público según el artículo 2 de la mentada ley.

- **Jurisdicción de República del Perú**

El estado peruano cuenta con la Ley N°29.571 que sanciona el Código de Protección y Defensa del Consumidor en fecha 01 de septiembre de 2010³²⁹, el cual cuenta con su artículo VI intitulado “Políticas públicas” el cual reconoce la existencia de un nivel de vulnerabilidad más al ya existente en la sociedad de consumo que requiere de una especial protección por ser más “*propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales*”³³⁰, estando compuesto por determinados colectivos enumerados en forma cerrada y son las personas gestantes, niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de las zonas rurales y aquellos que tengan la condición de pobreza

328 Ley N°6. Por la cual se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados, de la tercera y cuarta edad y se crea y reglamenta el impuesto de timbre denominado paz y seguridad social [en línea]. Panamá, 16 de junio de 1987 [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: <https://mici.gob.pa/wp-content/uploads/2021/09/01-03-ley-6-1987.pdf>

329 Ley N°29.571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Diario Oficial El Peruano, República del Perú, 02 de septiembre de 2010 [fecha de la consulta: 24 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1351847/LEY%2029571.pdf.pdf?v=1602084982>

330 Íbidem, p. 9. “El Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza”.

extrema.

Esta definición en *numerus clausus* no alcanza para ser equivalente a la definición de hipervulnerabilidad respecto de las condiciones que hacen a la causalidad de la misma, y aunque podemos entenderlo en clave de las 100 Reglas de Brasilia, sin embargo, no abarca la misma cantidad de colectivos enumerados allí, ni tampoco los que abraza la Resolución Nacional, así como tampoco las condiciones contextuales que hacen a la hipervulnerabilidad. Hemos encontrado, sin embargo, un documento elaborado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)³³¹ que es el órgano de aplicación de la normativa de defensa del consumidor, el cual, con motivo del Día Mundial del Consumidor en el marco de la campaña “Ciudadanos al Centro” donde se otorgó determinados reconocimientos, entre ellos los llamados “embajadores de consumo” que se le otorga a aquellos ciudadanos que apoyaron la defensa del consumidor desde sus conocimientos y experiencias en el ámbito nacional sobre distintas materias y sobre todo hacia aquellos consumidores en situación de “*vulnerabilidad e hipervulnerabilidad*”. Este lenguaje utilizado por el INDECOPI no es aclarado, es decir, no da definiciones de vulnerabilidad e hipervulnerabilidad, con lo cual no podemos determinar cuál es el alcance que se le da por parte del organismo, sin embargo, podríamos asociarlo a las 100 Reglas de Brasilia y su espíritu de protección. El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) dictó una serie de medidas que pueden consultarse en su página web oficial³³², todas referentes a la discapacidad en cuestiones de

331 Día del Consumidor: El Indecopi reconoció a ciudadanos por su aporte en la defensa de los derechos de todos los peruanos [en línea]. Documento informativo, repositorio del INDECOPI, Lima, 15 de marzo de 2022 [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/8795/NP%20220315%20Premiaci%C3%B3n%20Ciudadanos%20al%20Centro.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

332 Solo basta con insertar en el motor de búsqueda de la página la palabra “discapacidad” y podrán ver la generosa cantidad de resoluciones sobre la materia disponible en línea. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso

Público – OSITRAN [fecha de la consulta: 25 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.gob.pe/institucion/ositran/buscador?contenido=normas%20y%20documentos%20legales&institucion=ositran&sheet=1&sort_by=none&term=reglamento%20discapacidad

infraestructura y señalizaciones, así como también puede encontrarse el concurso de "Buenas Prácticas en Igualdad de Género 2024-OSITRAN"³³³ que se encuentra en curso y tendrá finalización y selección del proyecto ganador para septiembre de 2024.

Por otra parte, el mismo organismo dictó mediante su Consejo Directivo la Resolución N°035-2017-CD-OSITRAN³³⁴ mediante la cual se aprobó el proyecto de *"Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público, su Exposición de Motivos, Análisis Costo-Beneficio, el proyecto de Resolución correspondiente y, la Matriz de Comentarios"* que en su artículo 7 inciso "h" de derecho a la no discriminación dice que todos los usuarios tienen derecho a recibir el mismo trato y que también se encuentra prohibido discriminar a los mismos por *"motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole"*. Así mismo establece en su artículo 19 reglas de accesibilidad en las que entre ellas toma en cuenta las medidas de seguridad y ajustes necesarios en relación a los consumidores con discapacidad. El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (de ahora en adelante OSIPTEL) mediante propuestas enviadas a las compañías de telecomunicaciones logró que se aplicaran planes móviles para personas con discapacidad beneficiando a este colectivo de consumidores con tarifas más bajas solamente con presentar el carnet CONADIS³³⁵ (Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad) también elaboró una guía informativa en sistema braille³³⁶ sobre los derechos que los asisten como usuarios en materia

333 Campaña del concurso "Buenas Prácticas en Igualdad de Género 2024 - OSITRAN". 15 de julio de 2024 [en línea]. Lima, Perú, Contigo Construyendo Igualdad, OSITRAN [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.gob.pe/institucion/ositran/campa%C3%B1as/71004-concurso-buenas-practicas-en-igualdad-de-genero-2024-ositran>

334 Consejo Directivo la Resolución N°035-2017-CD-OSITRAN [en línea]. Lima, Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN. Presidencia del Consejo Directivo, 09 de octubre de 2017 [fecha de la consulta: 28 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/035-CD-mas-anexos1-1.pdf>

335 15 de octubre de 2022. OSIPTEL: planes móviles para personas con discapacidad van desde S/15 [en línea] Lima, Perú, Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/osiptel-planes-moviles-para-personas-con-discapacidad-van-desde-s-15/>

336 05 de julio de 2023. OSIPTEL elabora guía informativa en sistema braille sobre derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones [en línea] osiptel.gob.pe. Lima, Perú [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web:

de telecomunicaciones y también cuentan con un canal especializado para la atención por videollamada que cuenta con un intérprete en lengua de señas para las personas con discapacidad auditiva³³⁷. También se brindó 4.974 atenciones a usuarios con discapacidad mediante todos sus canales de atención, sea presencial, virtual, por teléfono, etc.³³⁸. También OSIPTEL ha regulado mediante la Resolución de Gerencia General N°37-2021-GG/OSIPTEL³³⁹ la Ley N°29.735³⁴⁰ de regulación del uso, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú donde lo que se regula es que las empresas operadoras brinden información necesaria para la contratación y prestación del servicio en el idioma quechua en aquellas zonas en que predomine dicho idioma a partir del 01 de junio de 2021 (los resultados fueron fructíferos, ya que se emitieron 7 mil contratos en dicho idioma³⁴¹). A su vez, se habilitó una línea de atención telefónica en idioma quechua³⁴² para usuarios de los servicios de telecomunicaciones que hablen en dicho idioma a partir de mayo de 2023 y por otro lado activó políticas en capacitación para usuarios de

<https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/osiptel-elabora-guia-informativa-en-sistema-braille-sobre-derechos-de-los-usuarios-de-servicios-de-telecomunicaciones/>

337 Puede corroborarse el canal de atención en el siguiente enlace:
<https://serviciosweb.osiptel.gob.pe/DiscapacidadAuditiva>

338 16 de octubre de 2023. OSIPTEL brindó cerca de 5000 atenciones a usuarios con discapacidad sobre sus servicios de telecomunicaciones [en línea]. [osiptel.gob.pe](https://www.osiptel.gob.pe). Lima, Perú [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/osiptel-brindo-cerca-de-5000-atenciones-a-usuarios-con-discapacidad-sobre-sus-servicios-de-telecomunicaciones/>

339 Resolución de Gerencia General N°00311-2020-GG/OSIPTEL. Aprobación de los contratos tipo para los servicios públicos de telecomunicaciones [en línea] Lima, Perú, 03 de diciembre de 2020 [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://osiptel.gob.pe/media/2fnjwqjt/resol311-2020-gg.pdf>

340 Ley N°29.735. Regula el uso, preservación desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú [en línea] Lima, Perú, Congreso de la Nación, 05 de julio de 2011 [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/105178/_29735_-_15-10-2012_05_08_-LEY_29735.pdf?v=1673977790

341 09 de agosto de 2022. Empresas operadoras emitieron casi siete mil contratos cortos en lenguas originarias en el primer semestre del año. [osiptel.gob.pe](https://www.osiptel.gob.pe) [en línea]. Lima, Perú [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/empresas-operadoras-emitieron-casi-siete-mil-contratos-cortos-en-lenguas-originarias-en-el-primer-semestre-del-año/#:~:text=Movistar%20indic%C3%B3%20que%20no%20emiti%C3%B3,4285%20contratos%20en%20este%20idioma.>

342 27 de mayo de 2023. Usuarios pueden recibir orientación en quechua a través de canal telefónico de OSIPTEL [en línea] Lima, Perú [fecha de la consulta: 26 de julio de 2023] Disponible en web: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/usuarios-pueden-recibir-orientacion-en-quechua-a-traves-de-canal-telefonico-de-osiptel/>

los servicios de telecomunicaciones en idioma quechua³⁴³ y también para los usuarios de servicios de energía eléctrica mediante el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) con personal bilingüe³⁴⁴ capacitado en la materia. También puso a disposición una herramienta útil para el universo de consumidores al momento de presentar un reclamo denominada “mapa de consumo”, que es una guía para la interposición correcta de un reclamo ante el órgano administrativo que corresponda. El mismo se encuentra disponible en versión web, en castellano, en lengua de señas, en quechua chanka y en versión aimara³⁴⁵. La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento por su parte implementó una tarifa menor al promedio en el servicio de agua que se focaliza en los peruanos en situación vulnerable³⁴⁶.

Por otro lado, hemos encontrado la Resolución S.B.S. N°6.941-2008³⁴⁷ dictada el 5 de agosto de 2008 por el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones que incluye una definición de sobreendeudamiento en su artículo 2, inciso “m” como *“Nivel de endeudamiento en el sistema financiero que, por su carácter excesivo respecto de los ingresos y de la capacidad de pago pone en riesgo el repago de las obligaciones de un deudor*

343 07 de mayo de 2022. Ayacucho: OSIPTEL capacita en quechua sobre los derechos de usuarios de servicios de telecomunicaciones [en línea]. Lima, Perú [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/ayacucho-osiptel-capacita-en-quechua-sobre-los-derechos-de-usuarios-de-servicios-de-telecomunicaciones/>

344 Nota de prensa, 10 de agosto de 2020. Usuarios de zonas rurales reciben orientación de Osinergrmin sobre su facturación del servicio eléctrico y el Bono Electricidad [en línea]. Lima, Perú: gob.pe [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.gob.pe/institucion/osinergrmin/noticias/287108-usuarios-de-zonas-rurales-reciben-orientacion-de-osinergrmin-sobre-su-facturacion-del-servicio-electrico-y-el-bono-electricidad>

345 Nota de prensa, 25 de junio de 2019. Conoce el Mapa de Consumo, la herramienta con la que el Ejecutivo busca fortalecer la defensa de los consumidores a nivel nacional [en línea] Lima, Perú: gob.pe [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/45061-conoce-el-mapa-de-consumo-la-herramienta-con-la-que-el-ejecutivo-busca-fortalecer-la-defensa-de-los-consumidores-a-nivel-nacional>

346 Nota de prensa, 11 de noviembre de 2021. Más de 3.4 millones de peruanos en situación vulnerable se benefician con una tarifa de agua menor gracias a subsidio focalizado [en línea]. Lima, Perú: gob.pe [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.gob.pe/institucion/sunass/noticias/553215-mas-de-3-4-millones-de-peruanos-en-situacion-vulnerable-se-benefician-con-una-tarifa-de-agua-menor-gracias-a-subsidio-focalizado>

347 Resolución S.B.S. N°6.941-2008. Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones [en línea]. Lima, Perú, 25 de agosto de 2008 [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: https://intranet2.sbs.gob.pe/intranet/INT_CN/DV_INT_CN/742/v1.0/Adjuntos/6941-2008.r.pdf

minorista". Y define a su vez al deudor minorista como *"Persona natural o jurídica que cuenta con créditos directos e indirectos clasificados como a pequeñas empresas, a microempresas, consumo revolventes y no revolventes e hipotecario para vivienda"*.

Esta resolución tiene como uno de sus propósitos regular el sobreendeudamiento para resolver el estado de situación financiera del deudor o implementar mecanismos que permitan aminorar estos estados de situación, gestión de los riesgos, flexibilización de acuerdos en base al repago de créditos, etc. Si bien los elementos normativos analizados hasta ahora contenían en parte y en forma dispersa cuestiones relacionadas a la categoría de hipervulnerabilidad, ahora, en la la sección *"Protección Especial"* dentro del artículo 14 establece que el poder ejecutivo le dará prioridad y protección especial a los grupos de consumidores y usuarios *"que por circunstancias extraordinarias se encuentren en una situación de inferioridad, desprotección o indefensión de sus derechos o del ejercicio de los mismos"*. Y es con esta redacción que encontramos una mejor precisión del concepto de vulnerabilidad manejado por el Estado peruano, donde hace la distinción en relación a "situaciones", es decir, que se maneja en principio bajo el parámetro situacional o circunstancial de hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo, sin embargo no menciona concretamente la dicha categoría, no obstante, sigue el espíritu establecido en las 100 Reglas de Brasilia respecto a que se debe establecer las condiciones que hagan a la reunión de los requisitos necesarios para considerar la hipervulnerabilidad o vulnerabilidad de acuerdo a las consideraciones particulares de cada Estado.

Por otra parte, mediante el INDECOPI, Perú realizó la "Encuesta Nacional de Protección al Consumidor desde una Perspectiva de Género"³⁴⁸ con el fin de obtener datos estadísticos acerca del trato desigual por parte de los proveedores

348 Cristina Valega Chipoco. Diagnóstico sobre los estereotipos de género en el Consumo y la Publicidad en el Perú [en línea]. Primera edición, Lima: INDECOPI, noviembre de 2020 [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/UNDP-PE-Diagnostico_estereotipos_genero_publicidad.pdf

hacia las mujeres en relación a los hombres al momento de presentar un reclamo ante el mismo proveedor.

- **Jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**

El caso de Puerto Rico sigue la misma lógica de casi todos los países que hasta ahora hemos analizado. La Ley 213-1996³⁴⁹ de Telecomunicaciones en su art. 2 titulado “Declaración de Política Pública”, sobre la política de Estado que llevará a cabo en dicha materia, inciso “s” reza: *“garantizar que no se discrimine en la prestación del servicio por razón de raza, sexo, origen, religión o afiliación política;”*. Que, si bien la prestación de un servicio público es una cuestión de derecho administrativo prima facie, las relaciones de consumo entre el usuario y la empresa privada que lo suministra, pueden llegar a ser conflictivas en términos de derecho del consumidor, con lo cual, las políticas de no discriminación que el Estado se compromete a garantizar, por analogía debería ser igual para el sector privado que está presentando el servicio por concesión de este. Esto es así porque la misma ley señala que celebrará contratos de concesión con compañías privadas para la prestación del servicio. Dentro del esquema de la autoridad de aplicación del país, el Secretario de Estado Omar J. Marrero Díaz el 1 de junio de 2023 aprobó el *“Reglamento sobre la Política de Representación Legal de la Oficina Independiente de Protección al Consumidor”*³⁵⁰ que en su artículo 4 realiza distintas definiciones sobre términos que va a utilizar y entre ellos se encuentra el inciso “j” *“Indigencia” donde establece que la indigencia es un estado de insolvencia económica que surja de los documentos o prueba que presente el cliente como parte de la solicitud para la provisión de representación legal”*. Podemos discernir sobre la misma que tiene cierta

349 Ley 213-1996. Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico de 1996 [en línea]. Boletín Virtual, 16 de abril de 2024, Puerto Rico [fecha de la consulta: 24 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Telecomunicaciones/213-1996.pdf>

350 Reglamento N°9.466. Reglamento sobre la Política de Representación Legal de la Oficina Independiente de Protección al Consumidor, Junta Reglamentadora de Servicio Público, 01 de junio de 2023 [fecha de la consulta: 23 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://oipc.pr.gov/download/reglamento-sobre-la-politica-de-representacion-legal-de-la-oficina-independiente-de-proteccion-al-consumidor-2/>

contemplación por los grupos que económicamente se encuentran en estado de indigencia, que si bien, la indigencia y la pobreza, cada país la mide en forma distinta, nos da la pauta de que han tenido contemplación por quienes no tienen los recursos económicos suficientes como para ser representados mediante letrado patrocinante en un juicio contra la empresa prestadora del servicio de que se trate.

- **Jurisdicción de República Dominicana**

El caso de República Dominicana es similar al de Paraguay, ya que al igual que dicho Estado regula en su normativa del consumidor un artículo relacionado a la publicidad dirigida a los niños, solo que en el caso de Paraguay, se regula la publicidad abusiva en sentido de aprovecharse de la *“falta de madurez”*, en cambio para República Dominicana la regulación no pasa tanto por ello, sino que pasa por la *“afectación”* a este colectivo. Se encuentra regulado en la Ley 358-5 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario³⁵¹ promulgada el 9 de septiembre de 2005 en el artículo 88 denominado “Publicidad y promoción de ventas” en su inciso “d” que expresa *“la publicidad, en especial la dirigida a niños, no podrá contener informaciones, imágenes, sonidos, datos o referencias que los afecte física, mental o moralmente;”*. Se observa allí que la regulación es sobre un colectivo del universo existente dentro de la categoría de hipervulnerabilidad y es todo lo que hemos podido pesquisar.

Esto probablemente nos da indicaciones de una necesidad de reglamentar regionalmente la categoría en función de que las distintas autoridades de aplicación puedan tomar una decisión autónoma desde el poder ejecutivo de internalizar la norma mediante alguna resolución por ejemplo, así como se puso a disposición en el marco del MERCOSUR para los países miembros, donde estamos viendo los primeros frutos para el caso de Uruguay, que tiene un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo para internalizar la norma.

351 Ley 358-05. General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, 09 de septiembre de 2005 [en línea]. Guzmán Ariza, abogados y consultores [fecha de la consulta: 26 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://drlawyer.com/espanol/leyes/ley-358-05-general-de-proteccion-de-los-derechos-del-consumidor-o-usuario/>

- Jurisdicción de República Bolivariana de Venezuela

El Estado venezolano decretó mediante la Asamblea Nacional (poder legislativo del país) la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios publicado en su Gaceta Oficial N°39.358 el 01 de febrero de 2010 que, bajo el subtítulo “*Prevención en la publicidad*” al igual que Paraguay y República Dominicana regula mediante la ley de protección del consumidor al colectivo perteneciente a los niños, pero también adiciona a los ancianos, enfermos de gravedad y otras personas que no se encuentren con la capacidad suficiente para comprender plenamente la información que están recibiendo. Esta regulación la hace desde un lugar más genérico aún que lo establecido por los dos países anteriormente mencionados, puesto que no lo hace desde prohibir la publicidad que se aproveche de la inmadurez ni tampoco desde la afectación psíquica y/o moral, sino que lo hace desde establecer la obligación de “*adoptar especial cuidado*” (textual del artículo), abriendo la posibilidad de abarcar tanto a la prohibición de la afectación como del aprovechamiento. También contiene otro subtítulo denominado “*Protección de intereses*” en el artículo 16 donde se prohíbe y sanciona todo acto o conducta ejecutado por los proveedores de bienes y servicios que impongan condiciones abusivas como proveer bienes y servicios en condiciones “*en situación de desventaja frente a otros*” haciéndose notar que se habla en los términos de la Resolución Nacional cuando se habla de “*especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores*”³⁵².

En el mismo sentido el apartado 2 del mismo artículo prohíbe y sanciona también el trato desigual respecto al medio de pago que se le brinda. Dentro del TÍTULO II, DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS en su CAPÍTULO I titulado DE LOS DERECHOS hay un subtítulo denominado “*Derechos*” en el cual se encuentra el artículo 8 que establece que los consumidores tienen derecho “*A no recibir un trato discriminatorio por las proveedoras o proveedores de bienes y servicios*”, siendo similar a la Resolución Nacional cuando se refiere a las especiales

³⁵² Ibídem, pág. 21.

dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores en razón del género, estado físico o mental, etc. Solo que no está muy desarrollado, sino que también se utiliza un lenguaje genérico, permitiendo el lugar a dudas en determinados caso, ya que dependerá de la política discrecional de la autoridad de aplicación lo que se considere como una "discriminación" en el consumo. Luego en el artículo 32 del mismo título regula por analogía el comercio electrónico prohibiendo las prácticas comerciales que por declaración, omisión o compromiso comercial "*resulte falsa, engañosa, fraudulenta y discriminatoria*".

- Jurisdicción de República de Nicaragua

El estado nicaragüense cuenta con la Ley de Protección de los Derechos de las Personas Consumidoras y Usuarias N°842³⁵³ aprobada el 13 de junio de 2013. En la misma hay dos artículos de interés para este trabajo de investigación. El primero es el artículo 6 titulado "*Derechos de las personas consumidoras y usuarias*". En el mismo ya se utiliza un lenguaje técnico más cercano al de hipervulnerabilidad o al menos, más cercano a lo establecido por las 100 Reglas de Brasilia, estableciendo en su apartado dos a "*Tener libre acceso y en igualdad de circunstancias conforme disponibilidades del mercado, a bienes y servicios de calidad que respondan a sus necesidades humanas básicas, asegurando a las poblaciones más vulnerables bajo las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en el caso de los alimentos;*" Sin embargo, cuando habla de poblaciones más vulnerables, se refiere en cuanto a lo que es la política alimentaria y nutricional para el caso de los alimentos. El segundo artículo es el 9 titulado "Obligaciones de las personas proveedoras" en el que se establece la obligación de "*Ofrecer bienes o prestar sus servicios a las personas consumidoras y usuarias sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, género, nacionalidad, idioma, discapacidad, estatus económico o social, condiciones de salud, religión, edad, opinión, estado civil, o cualquier otra que atente*

353 Ley N°842. Ley de Protección de los Derechos de las Personas Consumidoras y Usuarias, 13 de junio de 2013 [en línea]. La Gaceta, Diario Oficial N°129, 11 de julio de 2013, República de Nicaragua [fecha de la consulta: 27 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/b6ee59fb75e2e20b06257bb900763f0b?OpenDocument>

contra su dignidad humana.” Como se podrá apreciar, de acuerdo a las observaciones hechas al artículo anterior, el sentido de “poblaciones vulnerables” al parecer tiene un registro de significación diferente al de hipervulnerabilidad o el establecidos en las 100 Reglas de Brasilia porque, si bien se encuentra dentro de la ley de consumidores de ese país, no tiene que ver con sus derechos en sentido de vulneración en la relación de consumo per se, sino más bien con la supervisión al cumplimiento de la política alimentaria establecida por el Estado. En cambio, en este segundo artículo analizado podemos ver que sí existe el mismo sentido y espíritu expresado en la Resolución Nacional como la vulnerabilidad en razón del género, por ejemplo. Sin embargo, vemos que sigue siendo una determinación genérica y no se condice con la hermenéutica o la lógica jurídico conceptual de la Resolución Nacional, ya que en ésta prevalece una conceptualización similar, pero el tratamiento no es el mismo ni tampoco lo conceptualiza como un colectivo en términos de población vulnerable, consumidores vulnerables o hipervulnerables, ya que en la ley nicaragüense no hay contemplación de trato prioritario y el establecimiento de políticas de protección positivas, que resulten eficientes con miras a la eficacia en la efectivización de sus derechos vulnerados, cuestiones que la Resolución Nacional sí tiene reglamentadas e implementadas por lo menos durante el período 2020 hasta el 2024, momento en que fue derogada.

- Jurisdicción de República del Ecuador

Este Estado ha sancionado la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor N°2000-21³⁵⁴ que en su artículo 2 al igual que Paraguay, República Dominicana y Venezuela, regula la publicidad abusiva pero al igual que en el caso de Paraguay, se destaca como prohibido el aprovechamiento por parte de los proveedores de la inmadurez de los niños. Así mismo, en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Defensa Del

354 Ley N°2000-21. Ley Orgánica de Defensa del Consumidor [en línea]. Suplemento del Registro Oficial 116, 10-VII-2000, Ediciones Legales, República del Ecuador [fecha de la consulta: 27 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpetransparencia2012/literal/BaseLegalQueRigeLaInstitucion/LeyOrganicadelConsumidor.pdf>

Consumidor³⁵⁵ publicada en el Registro Oficial N°116 del 10 de julio del 2000 en el Capítulo V titulado “Responsabilidades y Obligaciones del Proveedor” más precisamente en el artículo 20 regula cuestiones que tienen que ver con advertencias sobre la seguridad del producto ofrecido a los niños que debe estar dirigida a los padres, representantes o quienes tengan su custodia al momento de consumir el bien o servicio. Solo se ve reflejada la regulación mínima sobre este colectivo hipervulnerable, pero tampoco se registra una política activa en pos de defender sus derechos como lo sería establecer un canal de reclamo más expedito o programas de monitoreo del cumplimiento en específico respecto a estos aspectos señalados en ambos artículos, etc. No obstante las ausencias normativas mencionadas, podemos señalar que en la página oficial de la Defensoría del Pueblo de Ecuador hay algunas secciones de la misma que son de carácter informativo destinado para la comprensión y acceso a la información clara y en el idioma de origen de los pueblos indígenas que se encuentran en ese país; el idioma en el que se encuentran traducidos es el quichua³⁵⁶ así como también la misma se ha encargado de traducir a dicho idioma y comunicar que se ha establecido una política de género mediante un plan que como eje estratégico tiene la lucha contra la violencia y la discriminación que fue presentado en Quito el 24 de febrero de 2016³⁵⁷, en el ámbito de las relaciones de consumo tanto de bienes como de servicios (documento al cual no hemos podido

355 Reglamento General a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor en el Suplemento del Registro Oficial N°116, 10 de julio de 2000 [en línea]. Suplemento del Registro Oficial, República del Ecuador [fecha de la consulta: 27 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpetransparencia2012/literala/BaseLegalQueRigeLaInstitucion/ReglamentoLeyOrganicadelConsumidor.pdf>

356 Publicación informativa del Poder Ejecutivo del Ecuador sobre los Derechos de Personas Usuarias y Consumidoras con su transcripción al quichua [en línea]. República del Ecuador [fecha de la consulta: 27 de septiembre de 2023] Disponible en web: <https://www.dpe.gob.ec/usuarios-y-consumidores/#> Disponible también en web:

<https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-presenta-politica-institucional-igualdad-genero/>

357 Plan de Lucha Contra la Violencia de Género [en línea]. Página oficial del Poder Ejecutivo de la República del Ecuador [fecha de la consulta: 27 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-presenta-politica-institucional-igualdad-genero/>

acceder, ya que la sección de la página que contiene el documento se encuentra caída).

- Jurisdicción de República de Colombia

Hard Law

Dentro de la estructura legal de Colombia no existe una definición expresa de la categoría de consumidor “hipervulnerable” o “vulnerable”, pero dentro de la Ley 1.480/2011 del Estatuto del Consumidor³⁵⁸ sancionada el 12 de octubre de 2011, en su inciso 5 del artículo 1 establece como uno de los principios generales “*La protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia*”. Que si bien no es la categoría en sí y tampoco engloba a un universo de varios colectivos de consumidores, se encuentra en forma particular asignado un grado de protección especial por ser delimitado y seleccionado por la legislación vigente.

Asimismo en el artículo 28 del mismo texto normativo establece que el gobierno nacional deberá reglamentar “*los casos, el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, en desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la Ley 1098 de 2006*”. Luego en el artículo 52 se regula la protección de estos colectivos en el comercio electrónico sobre la identificación de los mismos y sobre el registro de la autorización expresa de los padres. Casi tres años después de esta ley, el poder ejecutivo de este país decreta el 28 de mayo de 2014 bajo el Decreto 975³⁵⁹ por el cual se reglamentan los casos, el

358 Ley N°1.480. Estatuto del Consumidor, 12 de octubre de 2011 [en línea]. Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia [fecha de la consulta: 28 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44306#:~:text=Esta%20ley%20tiene%20como%20objetivos,para%20su%20salud%20y%20seguridad.>

359 Decreto N°975/2014. Por el cual se Reglamentan los Casos, el Contenido y la Forma en que se Debe Presentar la Información y la Publicidad Dirigida a los Niños, Niñas y Adolescentes en su Calidad de Consumidores, 28 de mayo de

contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, que establece deberes de cómo generar en forma positiva la información que acompaña la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes (*"clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea"*), así como establecer límites en dicha generación en forma negativa (no podrá inducir a error, engaño o confusión). Y agrega un párrafo final en el que se prohíbe expresamente cualquier *"forma de violencia, discriminación, acoso y en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad física de una persona"*.

El poder ejecutivo de este país a través de la Delegatura para la Protección del Consumidor que es el órgano de aplicación, tiene en su portal de reclamos un video explicativo en el que se utiliza la lengua de señas. También la Superintendencia de Industria y Comercio estableció que *"los operadores postales deberán establecer mecanismos de atención preferencial a infantes, personas con algún tipo de discapacidad, mujeres gestantes, adultos mayores y veteranos de la Fuerza Pública, quienes tendrán prelación en el turno sobre cualquier otra"*³⁶⁰. Esta regulación si bien contiene a estos colectivos de consumidores, su alcance se circunscribe a los operadores postales tanto del sector público como privado³⁶¹.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante la Superintendencia de Industria y Comercio decide una actuación administrativa (sanción de multa por

2014 [en línea]. Gestor Normativo, Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia [fecha de consulta: 28 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57437>

360 Publicación de la Superintendencia de Industria y Comercio, sección "Obligaciones de los proveedores postales" [en línea]. Página oficial de la Superintendencia de Industria y Comercio [fecha de la consulta: 28 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.sic.gov.co/content/obligaciones-de-los-proveedores-postales>

361 Los Servicios Postales están bajo la titularidad del Estado, el cual, para su prestación, podrá habilitar a empresas públicas y privadas en los términos de la Ley 1369 de 2009. Régimen de los servicios postales, 30 de diciembre de 2009 [en línea]. Congreso de Colombia, Bogotá [fecha de la consulta: 28 de junio de 2024] Disponible en web: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38901>

\$284.200.000 a la compañía WIN SPORTS S.A.S.) con la Resolución N°47.950³⁶² el 14 de agosto de 2023, que entre sus argumentos, reconoce la existencia de vulnerabilidades mayores para determinados consumidores en circunstancias particulares dentro de la relación de consumo en el contexto de pandemia, pero que al no encontrarse en forma directa o indirecta su reconocimiento, el razonamiento legal disponible que decide utilizar mandatos independientes como el principio de igualdad material mencionado por un fallo de la corte suprema del país que se aplica para asegurar dicha igualdad ante circunstancias fácticas desiguales³⁶³.

Soft Law

La Superintendencia de Industria y Comercio mediante la Delegatura para la Protección del Consumidor publicó en el año 2023 una guía de buenas prácticas sobre “Diversidad Sexual y Enfoque e Identidad de Género en las Relaciones de Consumo”³⁶⁴ que se encuentra compuesta por un total de 103 páginas. La misma posee un análisis extenso en relación a la categoría de consumidor hipervulnerable, ya que reconoce su existencia categórica dentro de las relaciones de consumo. A su vez, la Superintendencia publicó una cartilla sobre recomendaciones titulada “Emprendamos Seguro”³⁶⁵ en 2023, el cual reconoce expresamente la categoría de hipervulnerabilidad en la página 10 en forma casi completa, ya que reconoce condiciones y circunstancias pero no reconoce causales, no obstante reconoce diferentes facetas de la hipervulnerabilidad como la vulnerabilidad, técnica, jurídica

362 Resolución N°47.950. Por la cual se decide una actuación administrativa [en línea]. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia de Industria y Comercio, 14 de agosto de 2023 [fecha de la consulta: 22 de julio 2024] Disponible en web:

<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/boletin-juridico/WIN%20SPORTS%20SAS.pdf>

363 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-178/14. M.P. [en línea]. María Victoria Calle Correa, 2014. [fecha de la consulta: 22/07/2023] Disponible en web: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-178->

364 Guía sobre Diversidad Sexual y Enfoque e Identidad de Género en las Relaciones de Consumo, primera edición 2023 [en línea]. Superintendencia de Industria y Comercio, 2023 [fecha de la consulta: 28 de septiembre de 2023] Disponible en web:

https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Guia_Diversidad_Sexual_y_enfoque_e_identidad_de_genero_VF.pdf

365 Publicación de la Superintendencia de Industria y Comercio, sección “Emprendamos Seguro” [en línea]. Página oficial de la Superintendencia de Industria y Comercio [fecha de la consulta: 22 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.sic.gov.co/content/cartilla-seguridad-de-producto-dirigida-emprendedores>

e

informativa.

También la Superintendencia mediante la publicación de la cartilla titulada “Guía de Lenguaje Claro para Productores, Proveedores y Operadores de Comunicaciones”³⁶⁶ en su página 25 dice *“Se sugiere adoptar medidas estratégicas que protejan y promuevan la inclusión de consumidores hipervulnerables que, por sus condiciones económicas, sociales, físicas, culturales, históricas, entre otras, tienen una condición de desventaja en el consumo de un bien o un servicio, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades y protección de sus derechos”*. Asimismo, cabe resaltar que desde la Superintendencia de Industria y Comercio se organizó una capacitación³⁶⁷ sobre Derechos y Deberes del Consumidor dirigida a adultos mayores y dejaron a disposición un correo para quienes deseen inscribirse a futuras capacitaciones: formacion@sic.gov.co

Por otro lado, Colombia cuenta, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio con un canal denominado “Lengua de Señas Colombiana LSC”³⁶⁸ por el cual se otorga asesoría en lengua de señas a aquellos consumidores impedidos de utilizar el sentido auditivo por diversas discapacidades y por otro lado dispone de un canal telefónico destinado orientar preferentemente a los adultos mayores, a los menores de edad, a las víctimas de distintos conflictos y al colectivo de consumidores con capacidades cognitivas restringidas.

Articulación con la sociedad civil y otras instituciones

366 Publicación de la Superintendencia de Industria y Comercio, sección “Guía de Lenguaje Claro para Productores, Proveedores y Operadores de Comunicaciones” [en línea]. Página oficial de la Superintendencia de Industria y Comercio [fecha de la consulta: 22 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Cartilla%20lenguaje%20claro%202023-vr4-05-10-23.pdf>

367 Publicación de la Superintendencia de Industria y Comercio, sección “Los adultos mayores también son consumidores” [en línea]. Página oficial de la Superintendencia de Industria y Comercio [fecha de la consulta: 28 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.sic.gov.co/noticias/los-adultos-mayores-tambien-son-consumidores>

368 Lengua de Señas Colombiana LSC [en línea]. Superintendencia de Industria y Comercio [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://sedeelectronica.sic.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/canales-de-atencion/canal-virtual>

El 13 de septiembre de 2015 por medio de la Red Nacional de Consumo Seguro³⁶⁹, la Superintendencia de Industria y Comercio puso a disposición una red de trabajo con distintos organismos y actores civiles y empresariales de la sociedad con el fin de fortalecer el consumo seguro, en especial el destinado a la niñez.

- Jurisdicción del Reino de España

Órbita Legislativa

En esta órbita jurídica podemos encontrar la Ley 24/2013³⁷⁰ sancionada el 26 de diciembre de 2013. En ella se recoge la figura del consumidor vulnerable, estableciendo que serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen. En todo caso, se circunscribe a personas físicas en su vivienda habitual. Esta ley determinó que el ejecutivo tuviese que reglamentar las características de los consumidores vulnerables, resultando así en la promulgación del Real Decreto 897/2017³⁷¹, el 6 de octubre de 2017, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. Destacamos la definición de consumidor vulnerable en el servicio de electricidad establecida en su artículo 3 cuando para determinar a los mismos dice que se debe cumplir con algunas exigencias previstas en la ley como por ejemplo, que la renta o renta conjunta familiar sea igual o inferior a los parámetros establecidos en la misma; estar en posesión de título de familia numerosa; que el propio consumidor

369 03 de septiembre de 2015. Colombia tendrá desde ahora la RED NACIONAL DE CONSUMO SEGURO liderada por la Superintendencia de Industria y Comercio [en línea] Bogotá, Superintendencia de Industria y Comercio: gov.co [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.sic.gov.co/noticias/colombia-tendra-desde-ahora-la-RED-NACIONAL-DE-CONSUMO-SEGURO-liderada-por-la-superintendencia-de-industria-y-comercio>

370 Ley Nº24/2013. Del Sector Eléctrico, 26 de diciembre de 2013 [en línea]. Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado Nº310, 27 de diciembre de 2013, Gobierno de España [fecha de la consulta: 09 de octubre de 2023] Disponible en web: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/26/24/con>

371 Real Decreto 897/2017. Regula la Figura del Consumidor Vulnerable, el Bono Social, y Otras Medidas de Protección para los Consumidores Domésticos de Energía Eléctrica, 06 de octubre de 2017 [en línea]. Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado Nº242, 07 de octubre de 2017, Gobierno de España [fecha de la consulta: 09 de octubre de 2023] Disponible en web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-11505

o el conjunto familiar sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente y que no se perciban otros ingresos, etc. Luego establece una categoría de una nueva profundidad, ya que, si el consumidor o conjunto familiar percibe una renta anual inferior o igual al 50% de los umbrales establecidos para ser consumidor vulnerable, entonces se lo considerará como "vulnerable severo".

Por último, establece una tercer categoría denominada "*consumidor en riesgo de exclusión social*", siendo aquel consumidor "(..) *que reúna los requisitos para ser vulnerable severo, según lo establecido en el artículo 3, y que sea atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura, en los términos previstos en el presente real decreto, lo que será acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas.*"

Por otro lado, tenemos el Real Decreto Legislativo 1/2007³⁷² de aprobación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias el 16 de noviembre de 2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que en un principio, no contenía la categoría de consumidor vulnerable, pero que luego, mediante el Real Decreto-ley 1/2021³⁷³, el 19 de enero de 2021 se estableció la protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, dinamizando el derecho del consumidor y adaptándolo a nuevas realidades (léase en los términos de la ley "situaciones"). Resultado de su definición cuando reza "*Asimismo, a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto*

372 Real Decreto 1/2007. Se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, 16 de noviembre de 2007 [en línea]. Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado N°287, 30 de noviembre de 2007, Gobierno de España [fecha de la consulta: 09 de octubre de 2023] Disponible en web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20555>

373 Real Decreto-Ley 1/2021. De Protección de los Consumidores y Usuarios Frente a Situaciones de Vulnerabilidad Social y Económica, 19 de enero de 2021 [en línea]. Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado N°17, 20 de enero de 2021, Gobierno de España [fecha de la consulta: 09 de octubre de 2023] Disponible en web: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-793>

de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad".

Ya para este grado de tratamiento del concepto de vulnerabilidad, podemos vislumbrar es casi tan completa como la categoría de hipervulnerabilidad establecida en la Resolución Nacional, ya que contempla "situaciones" generadoras del estado de vulnerabilidad, sin embargo, como política pública, no se ha generado (según nuestra capacidad de registro) más que en la realidad del consumo de electricidad mediante un bono social de electricidad. Con lo cual, queda fuera del campo de las "situaciones", las "condiciones" que revista el consumidor, que son causa del menoscabo al ejercicio pleno de sus derechos.

Otro aspecto que hemos podido relevar tiene que ver con la reglamentación de la figura del consumidor vulnerable dentro de la órbita del consumo de servicios de electricidad mediante el artículo 45 de la ley 24/2013 y especificada en sus características para su regulación mediante el Real Decreto 897/2017 del 06 de octubre de 2017. *"En este real decreto se define la figura del consumidor vulnerable asociado a un determinado umbral de renta referido al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Este umbral tiene en cuenta, en su caso, el número de integrantes que compongan la unidad de convivencia, y puede verse incrementado si se acreditan determinadas circunstancias especiales. Adicionalmente, se contemplan determinados colectivos con derecho a la percepción del bono social, con independencia de los umbrales de renta establecidos.*

Entre los consumidores vulnerables, se establece un bono social de mayor cuantía para los consumidores vulnerables severos, que son definidos por referencia a umbrales de renta más bajos que los señalados con carácter general. Se crea además una categoría diferenciada dentro de los consumidores vulnerables severos, a saber, los consumidores en riesgo de exclusión social, que serán

aquellos que, cumpliendo los umbrales de renta de aplicación, estén siendo atendidos por los servicios sociales de una Administración autonómica o local.”

Por otro lado, en el rubro de servicios financieros, existe el Real Decreto 164/2019³⁷⁴ por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, mediante el que se define la vulnerabilidad en base a cálculos anuales de ingresos brutos por unidad familiar que no superen determinados montos establecidos en el decreto, no ser titular o poseer derecho real sobre bienes inmuebles alguno (salvo la vivienda habitual), no tener titularidad en sociedades mercantiles por parte de ninguno de los miembros de la vivienda, así como también se pone a disposición del consumidor vulnerable en caso de ser víctima de trata o explotación sexual sin tener que probar los requisitos anteriores mencionados.

A su vez dentro del ámbito del Soft-Law se reconoce la existencia del consumidor vulnerable en el rubro de telecomunicaciones, energía y sistema financiero³⁷⁵.

Órbita Ejecutiva

Dentro del Reino de España, la Comunidad de Madrid cuenta en su sitio web dentro de la Sección Actualidad, una “Guía de Preguntas Frecuentes Sobre Los Derechos de los Consumidores en la Fase de Reactivación”³⁷⁶ (actualizado al 27 de octubre

374 Real Decreto 164/2019. por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera [en línea]. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones Exteriores, Agencia Estatal, Boletín Oficial, 23 de abril de 2019 [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-4906#:~:text=Ayuda-Real%20Decreto%20164%2F2019%2C%20de%2022%20de%20marzo%2C%20por,con%20riesgo%20de%20exclusi%C3%B3n%20financiera.>

375 Hualde Manso, Teresa et al, diciembre de 2020. Consumidores y Usuarios Vulnerables ante los Servicios Financieros y Grandes Temáticas del Consumo: Estudio del Concepto y Causas del Consumidor Vulnerable en Servicios Financieros, Energía y Telecomunicaciones [en línea]. Asociación de usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE) [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web:

https://www.researchgate.net/publication/347658633_Consumidores_y_usuarios_vulnerables_ante_los_servicios_financieros_y_grandes_temas_del_consumo_Estudio_del_concepto_y_causas_del_Consumidor_Vulnerable_en_Servicios_financieros_energia_y_telecomunicaci

376 Guía de Preguntas Frecuentes Sobre los Derechos de los Consumidores en la Fase de Reactivación, 27 de octubre de 2020 [en línea]. Comunidad de Madrid, 04 de abril de 2020 [fecha de la consulta: 14 de octubre de 2023] Disponible en web:

de 2020), en la que se efectúa una mención concreta a los “consumidores vulnerables”. Al respecto, se contempla una definición de esta categoría de consumidores y se facilita información sobre las vías de reclamo habilitadas. Resulta notable advertir el hecho de que la fecha de publicación de la mencionada guía resulta coincidente con la pandemia por Covid-19 y el establecimiento de la cuarentena estricta, lo que da cuenta de las problemáticas surgidas a partir de este acontecimiento.

El documento bajo comentario tiene en consideración las distintas situaciones de vulnerabilidad económica en la que se encuentran los consumidores en su rol de locatarios de inmuebles (moratorias en el pago de alquileres, protección contra los desahucios y ayudas económicas transitorias), como así también como usuarios de servicios públicos esenciales (prohibiciones en el corte de suministro de electricidad, agua y gas en sus viviendas). También hemos relevado la realización del webinar titulado “Hipervulnerabilidad del consumidor mayor” organizado por la Comisión Jubilar en colaboración con dos investigadoras responsables del proyecto de investigación titulado “Vulnerabilidad patrimonial y personal: retos jurídicos” del Ministerio de Ciencia e Innovación. En ese evento se abordaron temas como la vulnerabilidad del consumidor mayor en la contratación electrónica, como así también los desafíos que se presentan en el mercado financiero y las prácticas desleales. En el marco del programa del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁷⁷ puesto en marcha por el Real Decreto-Ley 36/2020³⁷⁸ se elaboró un programa de financiación con Fondos Europeos - NextGenerationEU dentro del componente 15 a través de la línea inversión número 3 que dispone de un bono digital destinado a aquellas personas o unidades familiares que identificadas como

<https://www.comunidad.madrid/noticias/2020/04/04/elaboramos-una-guia-con-informacin-util-sobre-consumidores>

377 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia [en línea]. Gobierno de España, 16 de junio de 2021 [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

378 Real Decreto-Ley 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia [en línea]. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Agencia Estatal, Boletín Oficial del Estado, 30 de diciembre de 2020 [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17340>

vulnerables. El mismo consiste en otorgar una financiación de nuevos servicios de conexión a banda ancha o el incremento de velocidad a los ya contratados con una velocidad mínima de 30 Mbit por segundo en sentido descendente con las medidas adecuadas para los requerimientos de cada unidad familiar vulnerable. Y esta política la aplica en forma autónoma cada una de las comunidades, como, por ejemplo, lo hace la Comunidad de Madrid³⁷⁹.

Jurisdicción de los Estados Unidos Mexicanos

Al igual que Argentina y España, este Estado es uno de los más completos que existe en materia de reconocimiento al colectivo de consumidores “vulnerables”. Cuenta con la Ley Federal de Protección al Consumidor³⁸⁰ sancionada en el año 2018, que cuenta con regulaciones protectoras a lo largo del articulado. En un principio contaba con el artículo 76 Bis, inciso 7mo en el que se prohíbe dentro del comercio electrónico aplicar estrategias de venta o publicidad en el que la información proporcionada sea no clara e insuficiente, en especial cuando esté dirigida a la población vulnerable como por ejemplo, niños, ancianos y enfermos. Más tarde en 2019 se sanciona en materia de comercio electrónico las “Disposiciones a las que se Sujetarán Aquellas Personas que Ofrezcan, Comercialicen o Vendan Bienes, Productos o Servicios”³⁸¹ en el que se le adiciona a esta ley el artículo 3.10 denominado “Población vulnerable” en el que se define el mismo rezando lo siguiente: *“Grupo de personas que, por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al*

379 Ayudas del Programa UNICO - Bono Social [en línea]. Descripción de las ayudas [fecha de la consulta: 26 de julio de 2024] Disponible en web: <https://www.comunidad.madrid/gobierno/digitalizacion/ayudas/unico-bonosocial>

380 Ley Federal de Protección al Consumidor, 24 de diciembre de 1992 [en línea]. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Diario Oficial de la Federación, 09 de abril de 2012 [fecha de la consulta: 20 de octubre de 2023] Disponible en web:

https://profeco.gob.mx/juridico/pdf/l_lfpc_ultimo_camdip.pdf

381 NMX-COE-001-SCFI-2018 [en línea]. Secretaría de Economía, 2018 [fecha de la consulta: 20 de octubre de 2023] Disponible en web:

<https://www.abogado.digital/wp-content/uploads/2019/06/NMX-COE-001-SCFI-2018.pdf>

desarrollo y a la convivencia.” Con esto podemos vislumbrar que recoge el espíritu de las 100 Reglas de Brasilia por tener en cuenta las causales de impedimento al ejercicio pleno de sus derechos así como también va en consonancia con la Resolución Nacional.

Regula además en el artículo 5.1.4 que el sistema de información de publicidad dirigida a la población considerada vulnerable deberá ser desarrollado con especial cuidado incorporando mecanismo que adviertan al usuario o consumidor cuando los productos o servicios ofrecidos no son aptos para los mismos. A diferencia de los demás países que regulan la publicidad sobre colectivos hipervulnerables o vulnerables, la perspectiva de su protección ha sido desde el cumplimiento al deber de información³⁸².

Con esto, el sistema protectorio se ve reforzado por ser reconocido y especificado en la norma, pero la Ley Federal en sí tiene a lo largo de su articulado otros artículos en particular que regulan desde varios aspectos determinados colectivos como el de los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos indígenas. El artículo 1 en el punto X que uno de los principios básicos en las relaciones de consumo es la protección a estos colectivos, luego en el artículo 14 establece un plazo de prescripción de 10 años para los niños, niñas y adolescentes como excepción al año de prescripción que corre para los demás consumidores; diez artículos más adelante, en el 24 punto XXII se establecen las atribuciones de la autoridad de aplicación denominada Procuraduría Federal del Consumidor, estableciendo que una de sus funciones será coadyuvar a las autoridades competentes para salvaguardar los intereses de las infancias, adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos indígenas; así mismo el artículo 111 exceptúa de la etapa de conciliación al colectivo de niños, niñas y adolescentes en caso de haber sido vulnerado alguno de los derechos enumerados en el Título Segundo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y

382 La Procuraduría Federal del Consumidor por su parte realizó un Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el Análisis y Verificación de la Información y Publicidad, que dentro del título “De la Publicidad Dirigida a la Población Vulnerable” indica que la acción de la autoridad de aplicación estará dirigida a proteger a esta población contra la información o publicidad engañosa establecida en la Ley Federal de Protección al Consumidor así como también lo extiende a cualquier otro grupo que por su especial condición sean más sensibles ante los mensajes publicitarios, por lo que puedan ser inducidos al error o confusión.

Adolescentes; el artículo 128 TER enumera las infracciones que se consideran particularmente graves y entre ellas en el punto VIII aquellas que vulneren los derechos contemplados también en el Título Segundo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y por último, el tenemos el artículo 133 en el que se permite la doble sanción administrativa por dos o más autoridades de aplicación cuando se trate de derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas.

Cabe destacar que esta misma ley en su artículo 58 establece la prohibición para el universo de proveedores en general sobre toda conducta que condicione o niegue al consumidor en razón de su *“género, nacionalidad, étnicas, preferencias sexuales, religiosas o cualquiera otra particularidad”*.

Por otro lado, México cuenta con el “Código de Ética en Materia de Comercio Electrónico”³⁸³ que en su artículo 11 denominado “Grupos vulnerables” dentro del Capítulo V intitulado “Derechos Humanos” reza *“Los proveedores adheridos a este Código adquieren un compromiso con el respeto y protección de los derechos de personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad e indígenas, así como otras personas sujetas a discriminación, solucionando de manera ágil sus conflictos o dudas y cuidando que la publicidad que se dirija a ellos o la a que pudieran tener acceso fomente el respeto a la dignidad, equidad, seguridad e inclusión.”*

Transcribimos el artículo porque nos parece interesante resaltar que dicho código el universo de consumidores considerados vulnerables se amplía señala que el respeto y la protección se deberá extender a otras personas “sujetas a discriminación” así como también a diferencia de los demás países que hemos explorado, han establecido que se les debe resolver sus conflictos de forma ágil. Y no solo esto, sino que debe ser resuelto por el proveedor.

383 Acuerdo por el que se emite el Código de Ética en materia de Comercio Electrónico, 26 de febrero de 2021 [en línea]. Economía, Secretaría de Economía, Procuraduría Federal del Consumidor, Oficina del Consumidor, Secretaría de la Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 2021 [fecha de la consulta: 20 de octubre de 2023] Disponible en web:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612351&fecha=26/02/2021#gsc.tab=0

Lejos está de ser una atención prioritaria por parte del Estado como una política pública tal cual lo establece la Resolución Nacional, aunque no por ello es menos cierto su novedad en el panorama de países que venimos trabajando y el incentivo al impacto positivo sobre estos colectivos. Y con el fin de llevar a cabo este incentivo se hace mediante el Distintivo Digital PROFECO³⁸⁴, que es un reconocimiento oficial, se otorga a aquellos proveedores de bienes, productos y servicios que se destaquen por *“promover y favorecer la seguridad, transparencia, confidencialidad, debida información, así como brindar mayor confiabilidad y certeza jurídica al consumidor en el comercio electrónico. Los proveedores interesados, deberán llenar el formato de solicitud de obtención del Distintivo disponible en la página oficial de la PROFECO. (Entre los requisitos de otorgamiento se incluye la adhesión al código de ética que a su vez incluye la protección a grupos de consumidores vulnerables)”*. Entre los requisitos de otorgamiento se incluye la adhesión al código de ética que a su vez incluye la protección a grupos de consumidores vulnerables.

Por último, México ha realizado el primer foro de “Derechos de los consumidores de las telecomunicaciones y los retos en la materia”³⁸⁵. El mismo estableció en sus objetivos: *“conocer la visión de grupos vulnerables, reguladores, proveedores, y de organizaciones y asociaciones que concentran a todos los anteriores; además de la visión de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la defensa del derecho de las audiencias”*.

- Jurisdicción de República de Honduras

Órbita Legislativa

384 Power Point sobre el sello Distintivo Digital PROFECO [en línea]. Página oficial del gobierno mexicano, archivos adjuntos [fecha de la consulta: 20 de octubre de 2023] Disponible en web https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/589920/COMERCIO_ELECTRONICO_P.SE_141020.pdf

385 Foro “Derechos de los Consumidores de las Telecomunicaciones y los Retos en la Materia”, 14 de febrero de 2019 [en línea]. Auditorio Octavio Paz, Senado de la República, Ciudad de México, 14 de febrero de 2019 [fecha de la consulta: 20 de octubre de 2023] Disponible en web: <https://www.gob.mx/se/articulos/primer-foro-derechos-de-los-consumidores-de-las-telecomunicaciones-y-los-retos-en-la-materia>

Honduras publicó la Ley de Protección al Consumidor por Decreto N.º 24-2008³⁸⁶ el 07 de julio de 2008 la cual contiene dos artículos para resaltar. El primero de ellos es el artículo 9 denominado “*Derechos básicos*” el cual dice que se consideran derechos esenciales de los consumidores en su inciso 14 a “*gozar de atención especial y prioritaria cuando se trate de consumidores menores de edad, discapacitados, mujeres gestantes y adultos mayores*”. Si bien, en el plexo normativo no lo titula como hipervulnerable, habla explícitamente de diferentes tipos de colectivos que representan parte de esta categoría como tal. En segundo lugar tenemos el artículo 68 denominado “*Prácticas abusivas*” que se considera una práctica abusiva y por lo tanto prohibida, en su inciso 3º el “*negar o condicionar la provisión de bienes o servicios al consumidor por razones de raza, sexo, clase, religión, edad y cualquier otra lesiva a la dignidad humana;*”. Lo interesante de este articulado es que se encuentra muy cerca de equipararse a la Resolución Nacional, ya que establece causales y situaciones de vulnerabilidad así como el derecho a la atención prioritaria de los colectivos comprendidos, sin embargo, debemos decir que la atención prioritaria a la que se refiere es en sentido general ante los proveedores de bienes y servicios, con lo cual, no hay disposición de la política pública sobre los mismos a la hora de realizar un reclamo. No obstante, resulta cuando menos interesante la conjunción de estas dos disposiciones del articulado, ya que la ley fue aprobada el año 2008. Así mismo, el Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor (Acuerdo 084-2021³⁸⁷) en su artículo 78 denominado “*Prácticas abusivas*”, inciso 3º, dispone que se considerará en este sentido “*Limitar los derechos de los grupos de atención preferencial y no brindar los descuentos que por ley le corresponden a los mayores de la tercera edad.*”. Es un reglamento que viene a complementar la Ley de

386 Decreto N°24-2008. Ley de Protección del Consumidor [en línea]. La Gaceta N°31.652 del 07 de julio de 2008 [fecha de la consulta: 5 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://drive.google.com/file/d/1X5reblRUDYHRmOKkzOJpSghKphupzg8H/view>

387 Acuerdo N°084-2021 [en línea]. Secretaría de Desarrollo Económico, La Gaceta N°35.807, 27 de diciembre de 2021, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, C.A. [fecha de la consulta: 5 de noviembre de 2023] Disponible en web: https://sde.gob.hn/wp-content/uploads/2022/03/Acuerdo-084-2021_ley-de-proteccion-al-consumidor_27-de-diciembre-del-2021-4.pdf

Protección al Consumidor en el año 2021, agregándole así nuevas protecciones para el colectivo particularmente mencionado.

Órbita Ejecutiva

Dentro de la órbita ejecutiva, encontramos que la Dirección General de Protección al Consumidor adscrito a la Secretaría de Desarrollo Económico (SDE), participó en el “Día Mundial de la Población” en la feria “El poder de las mujeres y las niñas: Elevemos nuestras voces para ampliar sus infinitas posibilidades”³⁸⁸ con el fin de divulgar los derechos de los consumidores a representantes del Gobierno, Organismos Internacionales, Centros Educativos Focalizados, Estudiantes Universitarios, Medios de Comunicación y Grupos Artísticos. A su vez, pudimos registrar mediante la cuenta oficial de la SDE en la red social “X” que el personal de la DGPC³⁸⁹ realizó el 07 de junio de 2023 en el municipio de Ojojona en farmacias y pulperías, la constatación de fechas de vencimiento, también constatar la correcta aplicación de los descuentos de la tercera edad y que los precios sean visibles al consumidor final y también han establecido una línea directa para que este universo de consumidores pueda denunciar el incumplimiento de los proveedores respecto a los descuentos y beneficios que se les debe reconocer. Esta última acción es la única que hasta ahora pudimos encontrar en relación a la política pública aplicada sobre los derechos de algún colectivo hipervulnerable o vulnerable en particular.

Órbita Judicial

Por último, destacamos que dentro del ámbito del poder judicial se encuentra la (FEP-CAM) Fiscalía Especial de Protección al Consumidor y Adulto Mayor, que tiene por objetivos *"esenciales, la investigación de los delitos, cuando se infrinjan los presupuestos establecidos por la ley de Protección al Consumidor, por la*

388 Publicación mediante la red social “x” (ex Twitter), 11 de julio de 2023 [en línea]. Secretaría de Desarrollo Económico, Honduras [fecha de la consulta: 05 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://x.com/SDEHonduras/status/1678876529906819075?t=DGk2wOfYqgQii8HigkrUig&s=08>

389 Publicación mediante la red social “x” (ex Twitter), 07 de junio de 2023 [en línea]. Dirección General de Protección al Consumidor, Honduras [fecha de la consulta: 05 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://x.com/DGPCHN/status/1666608587479605249?t=sH3qUQg761YTbK-aR1-UjA&s=08>

comisión de delitos de Estafa, Otros fraudes, Usura, Agiotaje, Desobediencia, Daños, Delitos Contra la Economía."³⁹⁰. Es una fiscalía especializada, que además tiene que ver con el proceso ordinario administrativo para la resolución de conflictos de consumo, la cual interviene cuando sean cometidas infracciones y/o delitos que vulneran directamente los derechos de los adultos mayores en las relaciones de consumo, como categoría diferenciada del consumidor medio al que se infiere cuando se hace esta diferencia. Como fenómeno resulta cuando menos, interesante porque podría ser materia de estudio para su réplica en distintos países miembros del FIAGC.

- **Jurisdicción de República de Portugal**

Órbita Legislativa

Portugal tiene repartida la concepción de la categoría de vulnerabilidad expresamente en 2 rubros (energía y abastecimiento de agua). El primero de ellos que es la energía, dispone de la categoría "*cliente final económicamente vulnerable*" para garantizar su derecho al acceso al servicio esencial de energía eléctrica a través de la tarifa social de electricidad. Se encuentra establecida en el artículo 196 del Decreto Ley N°15/2022³⁹¹ del 14 de enero de 2022 y lo que dice es que se considera dentro de esta categoría a aquellos consumidores que estén recibiendo el complemento solidario para adultos mayores; las rentas de inclusión social; las prestaciones por desempleo; asignaciones familiares; pensión social por invalidez del régimen especial de protección de la invalidez o del complemento o la prestación social por inclusión y también aquellas personas que reciban la pensión social por vejez. Con lo cual, podemos advertir que lo ciñe a aquellos consumidores que se encuentren recibiendo algún beneficio monetario por parte del estado de tipo social.

390 Página oficial de la Fiscalía Especial de Protección al Consumidor y Adulto Mayor [en línea]. Honduras [fecha de la consulta: 05 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://www.mp.hn/publicaciones/area/fecte-fiscalia-especial-del-consumidor-y-tercera-edad/>

391 Decreto Ley N°15/2022. Establece la organización y funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional, transponiendo la Directiva (UE) 2019/944 y la Directiva (UE) 2018/2001 [en línea]. Diário da República N°10/2022, 14 de de enero 2022 [fecha de la consulta: 27 de julio de 2024] Disponible en web: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/15-2022-177634016>

Así mismo, mediante el Decreto Ley N°69/2023³⁹² se estableció en su artículo 30 que las personas sin acceso son “grupos marginados” y las personas con acceso limitado al consumo de agua se consideran “grupos vulnerables” y pone en cabeza de los municipios la responsabilidad de identificar a estos grupos en su jurisdicciones y coordinador allí con las entidades gestoras los sistemas públicos de abastecimiento de agua y tomar las medidas necesarias para que estos consumidores tengan acceso o que directamente puedan acceder al abastecimiento de agua potable.

También en la Ley N°27/2021³⁹³ de la Carta Portuguesa de Derechos Humanos en la Era Digital en su artículo 3 establece que todos, independientemente de su ascendencia, género, raza, territorio de origen, religión, convicciones políticas o ideologías, instrucción, situación económica, condición social u orientación sexual, tienen derecho al libre acceso a internet y con vista a asegurar un ambiente digital que fomente y defienda los derechos humanos, le compete al Estado la creación de una tarifa social de internet aplicable a los “cliente finales económicamente vulnerables”, así como la ejecución de programas que permitan el acceso a los medios tecnológicos y digitales por parte de ellos así como potenciar sus competencias y proteger a los consumidores más vulnerables. Portugal también cuenta con el Decreto Ley N°57/2008³⁹⁴ del 26 de marzo de 2008 sobre Prácticas Comerciales Desleales que en su artículo 6 inciso “a” dice que son especialmente desleales aquellas prácticas comerciales que distorsionan sustancialmente el comportamiento de económico de un grupo único y claramente identificable como consumidores particularmente vulnerables en razón de sus características físicas o mentales, personalidad credulidad.

392 Decreto Ley N°69/2023. Establece el régimen jurídico de la calidad del agua destinada al consumo humano, transponiendo varias directivas [en línea]. Diário da República N°161/2023, 21 de agosto del 2023 [fecha de la consulta: 27 de julio de 2024] Disponible en web: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/69-2023-220113533>

393 Ley N°27/2021. Carta Portuguesa de Derechos Humanos en la Era Digital [en línea]. Diário de la República N°95/2021, 17 de mayo de 2021 [fecha de la consulta: 27 de julio 2024] Disponible en web: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-164870244>

394 Decreto Ley N°57/2008. Prácticas Comerciales Desleales [en línea]. Banco de Portugal, DR, 1.ª Série, n.º 60, de 26-03-2008 [fecha de la consulta: 27 de julio de 2024] Disponible en web: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes//477342362_1.doc.pdf

También se encuentra el Decreto Ley N°74/2017³⁹⁵ que establece en su artículo 4 sobre formulación de reclamos que aquellos consumidores analfabetos o con alguna discapacidad se encuentre impedido de llenar el formulario de reclamación del libro de quejas deberá ser asistidos por la persona que se encuentre a disposición por parte de proveedor del bien o servicio y se le tomará nota en los términos que le indique el consumidor oralmente su queja o reclamo.

Por otra parte, cuenta con la Ley N° 46/2006³⁹⁶ aprobada el 20 de julio de 2006 que prohíbe y sanciona la discriminación por razón de discapacidad y la existencia de un riesgo agravado para la salud, que, si bien, no realiza la mención a la categoría de Hipervulnerabilidad en el plexo normativo, hace referencia directamente al consumidor con discapacidad, cualquiera fuera ella. Esta ley prohíbe y sanciona la discriminación basada en la discapacidad y la existencia de un riesgo agravado para la salud en el acceso a los bienes y servicios. En su Artículo 4 menciona las *“Prácticas Discriminatorias”* y establece que *“se consideran prácticas discriminatorias contra las personas con discapacidad las acciones u omisiones dolosas o negligentes que, por razón de la discapacidad, vulneren el principio de igualdad, a saber: a) Negativa de suministro o impedimento para disfrutar de bienes o servicios; b) El impedimento o limitación para el acceso y ejercicio normal de una actividad económica; c) Denegación o condicionamiento de la venta, arrendamiento o subarrendamiento de inmuebles, así como del acceso al crédito bancario para la adquisición de vivienda, así como la negativa o sanción en la celebración de contratos de seguro; d) Negativa o impedimento al uso y difusión de la lengua de señas; e) Denegación o limitación del acceso al entorno construido o lugares públicos o lugares abiertos al público; f) Denegación o restricción del acceso al transporte público, ya sea aéreo, terrestre o marítimo;”*

395 Decreto Ley N°74/2017. Implementa las medidas SIMPLEX+ 2016 “Libro de Denuncias en Línea”, “Libro Amarillo de Denuncias” y “Servicio Público Evaluado” [en línea]. Diário de la República N°118/2017, 21 de junio de 2017 [fecha de la consulta: 27 de julio de 2024] Disponible en web: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/74-2017-107541411>

396 Ley N°46/2006. Prohíbe y sanciona la discriminación por razón de discapacidad y la existencia de un riesgo agravado para la salud, 20 de julio de 2006 [en línea]. Diário de la República N°165/2006, Serie I de 2006-08-28 [fecha de la consulta: 12 de noviembre de 2023] Disponible en web:

<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2006-156233888>

El 05 de julio de 2006 se aprueba el Reglamento (CE) nº 1107/2006³⁹⁷ que es una normativa del Parlamento Europeo y del Consejo, del cual Portugal ha participado y ratificado en su redacción, y el mismo habla de los derechos de las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida en el transporte aéreo. Una legislación que establece una serie de derechos para este colectivo de consumidores a la hora del acceso al transporte aéreo, considerado como contrato de consumo.

Más adelante, el 24 de enero de 2008 se aprueba la ley que prohíbe y sanciona la discriminación por razón de sexo en el acceso y suministro de bienes y servicios, transponiendo la Directiva 2004/113/CE³⁹⁸ tiene por objeto prevenir y prohibir la discriminación, directa o indirecta, en función del sexo, en el acceso a los bienes y servicios y su suministro, sancionar la práctica de actos que se traduzcan en la violación del principio de igualdad de trato entre hombres, mujeres y cualquier otro colectivo LGBT.

Por último, en materia de legislación se dicta el Decreto-Ley N° 58/2016³⁹⁹ el 28 de julio de 2016, que es una normativa específica donde, si bien, no se menciona al consumidor vulnerable o hipervulnerable, hace referencia en particular a colectivos de estos consumidores. Tal es así que establece la obligación de brindar asistencia prioritaria a las personas con discapacidad, las personas de la tercera edad, las mujeres embarazadas y las personas acompañadas de infantes, para todos los proveedores, ya sean entidades públicas y/o privadas que brinden asistencia presencial a la ciudadanía.

Órbita Ejecutiva

397 Reglamento (CE) nº 1107/2006. Sobre los derechos de las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida en transporte aéreo, 05 de julio de 2006 [en línea]. Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de julio de 2006 [fecha de la consulta: 15 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1107&from=PT>

398 Directiva 2004/113/CE. Por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso y suministro de bienes y servicios, 13 de diciembre de 2004 [en línea]. Consejo de la Unión Europea [fecha de la consulta: 19 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/113/oj>

399 Decreto-Ley N°58/2016. Atención Prioritaria [en línea]. Diario de la República N°165/2016, Serie I de 2016-08-29 [fecha de la consulta: 22 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2016-107548056>

En materia de guías para consumidores la página oficial de la Dirección General de Consumidores (DGC), en la sección de publicaciones especiales, brinda una serie de herramientas para los tipos de colectivos de consumidores vulnerables. En este caso brinda una guía para la atención prioritaria⁴⁰⁰ de los consumidores en los establecimientos públicos o privados de los proveedores, en cuanto a su edad, su discapacidad, embarazo, sexo, entre otros. También publica una guía donde se brindan herramientas para el consumo seguro de personas mayores⁴⁰¹, entendiéndolas como "(...) *consumidores potencialmente vulnerables* (...)" así como señalar que "(...) *el consumidor de edad avanzada disfruta de los mismos derechos que consumidores en general, siendo, sin embargo, parte del grupo de consumidores vulnerables* (...)". A su vez, en cuanto a los consumidores niños, niñas y adolescentes, la DGC en su página oficial, en la sección de publicaciones y guías, realizó una guía de preguntas frecuentes⁴⁰² denominada: "*Restricciones a la Publicidad de Alimentos Dirigida a Menores de 16 Años - Preguntas Frecuentes*" que sirve como una orientación hacia los consumidores vulnerables que sean menores de 16 años, en cuanto al cuidado de su salud y su integridad física, y los alimentos introducidos en el mercado por los proveedores. A su vez estos grupos son reconocidos explícitamente como vulnerables en el informe titulado "*Estudio de Evaluación de Impacto de la Ley N°30/2019 del 23 de abril, que introdujo las restricciones a la publicidad de alimentos a la medida de los menores de 16 años*".

400 Página Oficial de la Dirección General de Consumidores (DGC) [en línea]. Sección de Publicaciones Especiales, brinda una serie de herramientas para los tipos de colectivos de consumidores vulnerables [fecha de la consulta: 25 de noviembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes-216505-jpg.aspx?v=3725bc52-e135-437e-b15b-9fc6e421468f>

401 Página Oficial de la Dirección General de Consumidores (DGC) [en línea]. Sección de Publicaciones Especiales, brindan herramientas para el consumo seguro de personas mayores [fecha de la consulta: 25 de noviembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.google.com/url?q=https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes-209126-pdf.aspx?v%3D3725bc52-e135-437e-b15b-9fc6e421468f&sa=D&source=editors&ust=1720627817999149&usg=AOvVaw1AledCzTi3cDjZ1hTbLwdt>

402 Página Oficial de la Dirección General de Consumidores (DGC) [en línea]. Sección de Publicaciones Especiales, guía de preguntas frecuentes denominada: "*Restricciones a la Publicidad de Alimentos Dirigida a Menores de 16 Años - Preguntas Frecuentes*" [fecha de la consulta: 25 de noviembre de 2023]

<https://www.google.com/url?q=https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes-213425-pdf.aspx?v%3D3725bc52-e135-437e-b15b-9fc6e421468f&sa=D&source=editors&ust=1720628016316951&usg=AOvVaw1qT4OYUR-XJtmV4KWHf5Tr>

*Informe del grupo de trabajo creado por Orden N°12980/2023 del 19 de diciembre*⁴⁰³ cuando se trata de marketing del sector alimenticio. Si bien resultan interesante estos abordajes desde el derecho blando, no se encuentran conglobados en una categoría, siendo así que recién con la publicación del informe “Historia Institucional de Defensa del Consumidor en Portugal”⁴⁰⁴ es que podemos encontrar algunos indicios de la idiosincrasia jurídica en la materia cuando comentan que una de las cuestiones resueltas por la regulación realizada desde la oficina de defensa del consumidor fue en materia de crédito cuando se dispuso detener los redondeos a la milésima más cercana que afectaba sobre todo al consumidor más vulnerable (reconocen esta categoría explícitamente en el informe), o que por ejemplo, resolvieron mediante la estandarización de criterios para determinar el cálculo de las tasas de interés de contratos y mecanismos simplificados de transferencias de crédito la protección de los mismos en materia de crédito para la vivienda.

El Instituto Nacional de Rehabilitación (INR, IP) y la Estructura de Misión para la Promoción de la Accesibilidad (EMPA), en colaboración con la Dirección General de Actividades Económicas (DGAE) y la Dirección General de Consumo (DGC), llevaron a cabo el 20 de septiembre de 2023, el tercer webinar en el marco de la Medida 1.1.9 “*Promoción de acciones de sensibilización de los operadores económicos sobre la accesibilidad a los espacios y establecimientos comerciales*”, incluida en el Eje Estratégico 2 “*Promoción de un entorno inclusivo de la Estrategia Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad 2021 - 2025 (ENIPD 2021-*

403 Estudio de Evaluación de Impacto de la Ley N°30/2019 del 23 de abril, que introdujo las restricciones a la publicidad de alimentos a la medida de los menores de 16 años. Informe del grupo de trabajo creado por Orden N°12980/2023 del 19 de diciembre [en línea]. Dirección General de Salud, Dirección General del Consumidor, Dirección General de Educación, Dirección General de Alimentación y Veterinaria, Portugal, 2024 [fecha de la consulta: 18 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes.aspx>

404 História Institucional da Defesa do Consumidor em Portugal [en línea]. Ministerio de Economía e Innovación, Secretaría de Estado de Comercio, Servicio de Defensa del Consumidor, 2009 [Fecha de la consulta: 18 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes.aspx>

2025)”⁴⁰⁵.

El 26 de julio de 2023 la DGC celebra el Día de los Abuelos⁴⁰⁶ mediante la red social “X”, donde publicita a modo informativo en ocasión de ese día determinados derechos que amparan como consumidor a los adultos mayores con el fin de fomentar un consumidor más informado. Se trata de pequeños datos que brinda la publicación a consumidores mayores para consumir en forma segura. A su vez, la DGC sobre protección de consumidores vulnerables. “(...) *Intervino en la quinta sesión del grupo intergubernamental de expertos en materia de protección al consumidor de la UNCTAD, el organismo intergubernamental permanente establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el desarrollo de los países. La intervención de la Directora General del Consumidor, Dra. Catarina Fonseca, se centró en el estudio sobre la protección de los consumidores vulnerables que está en marcha dentro de la red de cooperación FIAGC – Foro Iberoamericano de Organismos Gubernamentales de Protección al Consumidor (...)*”⁴⁰⁷ cuya Presidencia se encontraba al momento a cargo de Portugal. También la DGC participó en el encuentro de la red de política del consumidor⁴⁰⁸: “*La directora general de Consumo, Ana Catarina Fonseca, participó en la reunión de la red de políticas de consumo, que tuvo lugar en Bilbao, España, los días 24 y 25 de julio. Celebrada a nivel de directores generales (...)*” En esta reunión se trataron temas relacionados con la vulnerabilidad de los consumidores, la seguridad de los productos y las nuevas normas basadas en la aplicación de la Directiva sobre

405 Estrategia Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2021 - 2025 (ENIPD 2021-2025) [en línea]. 13 de septiembre de 2023, República de Portugal [fecha de la consulta: 26 de septiembre de 2023] Disponible en web:

<https://www.dgae.gov.pt/comunicacao/noticias/estrategia-nacional-para-a-inclusao-de-pessoas-com-deficiencia-2021-2025-alteracao-do-site-3-webinar-dirigido-aos-operadores-economicos-acessibilidade-a-espacos-e-estabelecimentos-comerciais.aspx>

406 Publicación mediante la red social “x” (ex Twitter), 26 de julio de 2023 [en línea]. Dirección General del Consumidor, Portugal [fecha de la consulta: 27 de noviembre de 2023] Disponible en web: <https://x.com/DGConsumidor/status/1684195166599389185>

407 Los consumidores vulnerables de servicios públicos necesitan más protección. Portal de Noticias de UNCTAD, 06 de julio de 2021 [en línea]. [fecha de la consulta: 17 de marzo de 2024]

<https://unctad.org/news/vulnerable-consumers-public-utilities-need-more-protection>

408 El link actualmente se encuentra dado de baja [fecha de la consulta: 17 de marzo de 2024] <https://www.consumidor.gov.pt/wwwbase/raiz/Erro.aspx?aspxerrorpath=/comunicacao/noticias/conferencia-digital-sobre-protecao-do-consumidor-e-cooperacao-internacional.aspx>

la modernización de las normas de protección al consumidor. También fué partícipe del "X Foro Internacional de Protección al Consumidor"⁴⁰⁹ "(...) como parte de la clausura de los trabajos de la Presidencia portuguesa del FIAGC, ayer, 7 de septiembre, se llevó a cabo el X Foro Internacional de Protección al Consumidor, organizado conjuntamente por la Dirección General de Consumo y el Programa COMPAL de la UNCTAD. Se abordó los siguientes temas: Mejorar la formulación de políticas públicas de protección al consumidor vulnerable / Protección de datos del consumidor: experiencias exitosas y desafíos emergentes". A la sesión de apertura asistió la Sra. Directora General de la Dirección General del Consumidor, Ana Catarina Fonseca, y la Jefa de la División de Políticas de Competencia y Consumo de la UNCTAD, Teresa Moreira. Por último mencionaremos la participación de Portugal en la "Jornada Digital de Protección al Consumidor y Cooperación Internacional"⁴¹⁰ el 14 de octubre de 2021, donde se celebró la Conferencia Digital sobre Protección del Consumidor y Cooperación Internacional. En dicho evento que tiene como objetivo marcar el inicio de la presidencia de Portugal de la FIAGC la Dirección General de Consumidores organizó esta Jornada, moderada por su Directora General con el objetivo de debatir sobre la protección de los consumidores del colectivo hipervulnerable, la relevancia de las redes de cooperación europea e internacional y los retos de la política de consumo en estos tiempos. de pandemia. Portugal ha demostrado que si bien ha dedicado mucha de su legislación a proteger colectivos particulares, también viene avanzando en la conversación pública y en el ámbito de la academia, en el reconocimiento a los colectivos hipervulnerables o vulnerables. Lo demuestra estas últimas participaciones como poder ejecutivo en los distintos eventos relacionados a la materia y con ello se podría entender que quizás en el futuro se pueda proyectar normativa específica que regule a todos los

409 El link actualmente se encuentra dado de baja [fecha de la consulta: 17 de marzo de 2024]
<https://www.consumidor.gov.pt/wwwbase/raiz/Erro.aspx?aspxerrorpath=/comunicacao/noticias/x-forum-internacional-de-defesa-do-consumidor.aspx>

410 El link actualmente se encuentra dado de baja [fecha de la consulta: 17 de marzo de 2024]
<https://www.consumidor.gov.pt/wwwbase/raiz/Erro.aspx?aspxerrorpath=/comunicacao/noticias/conferencia-digital-sobre-protecao-do-consumidor-e-cooperacao-internacional.aspx>

colectivos y le dé un tratamiento de mayor eficacia en el proceso administrativo con resultados proporcionalmente eficaces.

- Jurisdicción de República de Chile

La República de Chile destaca por su gran labor en materia de políticas públicas tendientes a tutelar colectivos que pueden ser considerados hipervulnerables. Junto con Argentina y Brasil, Chile cuenta con una variada gama de políticas, definiciones normativas y atención especial, expedita y personalizada a consumidores especialmente vulnerables.

Un ejemplo que condensa toda la normativa, criterios y políticas públicas establecidas; lo podemos encontrar en la Resolución Exenta N°001038⁴¹¹ del 31 de diciembre de 2021. Dicha norma no solo da un marco general protectorio, sino que establece específicamente los criterios mediante los cuales se reconoce la categoría de hipervulnerabilidad, estableciendo también reglamentaciones prácticas.

Se toma como marco de referencia a países como España, Brasil y Argentina; y reconoce a nuestro país como pionero en materia de políticas públicas sobre hipervulnerables, así como su importante trabajo teórico conceptual que deriva en acciones tales como la identificación de casos, el establecimiento de penas administrativas y la materialización de políticas de prevención.

Materia internacional

Chile cuenta con la internalización de los siguientes pactos internacionales: Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Decreto 162⁴¹²); Convención Interamericana para la Eliminación

411 Resolución Exenta N°001038, Aprueba Circular Interpretativa Sobre Noción de Consumidor Hipervulnerable, 31 de diciembre de 2021 [en línea]. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Servicio Nacional del Consumidor, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 25 de marzo de 2024] Disponible en web: https://www.sernac.cl/portal/617/articles-64930_archivo_01.pdf

412 Decreto 162. Promulga la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Ministerio de Relaciones Exteriores, 01 de septiembre de 2017 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 07 de octubre de 2017, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108819>

de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Decreto 201⁴¹³) que en su artículo III establece el deber de los Estados Parte de *“Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad”*; Convención Americana Sobre Derechos Humanos, denominada “Pacto de San José de Costa Rica” (Decreto 873⁴¹⁴) que en su artículo 1 establece el compromiso de los Estados Parte de *“respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”* y en su artículo 24 el derecho a igual protección de la ley, sin discriminaciones; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Decreto 778⁴¹⁵) donde en su artículo 26 establece que *“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

De la normativa se desprenden como ejes centrales, la no discriminación e igualdad, que implica el deber de brindar un trato diferenciado a consumidores hipervulnerables.

413 Decreto 201. Promulga la Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, Ministerio de Relaciones Exteriores, 25 de agosto de 2008 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 17 de septiembre de 2008, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: <https://bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=278018>

414 Decreto 873. Aprueba Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, Ministerio de Relaciones Exteriores, 23 de agosto de 1990 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 05 de enero de 1991, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16022>

415 Decreto 778. Promulga el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por Resolución N°2.200, el 16 de Diciembre de 1966 y Suscrito por Chile en esa Misma Fecha, Ministerio de Relaciones Exteriores, 30 de noviembre de 1976 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 29 de abril de 1989, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=15551>

Materia constitucional

La Constitución⁴¹⁶ chilena, en su artículo 1, determina el concepto de igualdad en dignidad y derechos y, asimismo, reconoce específicamente el derecho a la igualdad en el artículo 19 N°2, estableciendo que ni la ley ni autoridad alguna podrá establecer diferencias que resulten arbitrarias para con sus ciudadanos.

Legislación nacional

Producto del acuerdo político legal cristalizado en la constitución nacional de Chile respecto al concepto de igualdad de trato es que se desprende el derecho irrenunciable que asiste a los consumidores a no ser discriminados arbitrariamente por parte de los proveedores de bienes y servicios que se encuentran consagrado en el artículo 3, apartado “c” de la Ley 19.496⁴¹⁷ de Protección de los Derechos de los Consumidores (de ahora en adelante LPDC) según el cual, todas las situaciones desiguales deben ser tratadas en forma desigual y las situaciones iguales deben ser tratadas como iguales.

A su vez, el artículo 24 establece que entre los criterios que el juez deberá considerar al momento de determinar los montos de las multas a imponer por infracciones cometidas por el proveedor, será según los parámetros objetivos establecidos de acuerdo a la profesionalidad del proveedor y el grado de asimetría dispuesto entre éste y el consumidor.

Por otro lado, tenemos el artículo 50 inciso “h” el cual dispone que deberá distribuir la carga de la prueba según la facilidad con la que cuente el proveedor y el consumidor, es decir, que deberá considerar la asimetría habida entre el proveedor y el consumidor en lo que respecta el acceso a los medios probatorios que son constituyentes de los presupuestos necesarios para acreditar su accionar como consumidor, dando por resultado, la disposición de medidas que permitan equilibrar

416 Constitución Política de la República de Chile, texto actualizado al 22 de enero de 2024 [en línea] [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf

417 Ley 19.496. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°19.496, que Establece Normas Sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, 13 de septiembre de 2019 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 31 de mayo de 2021, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1160403>

dicha asimetría procesal.

Por último, cabe destacar que el artículo 17 dispone en los requisitos de forma de los contratos de consumo que sean de adhesión deberán adaptarse para la comprensión de personas con discapacidad visual y auditiva, dejando en evidencia la intención del legislador respecto a la protección de estos particulares colectivos hipervulnerables.

La ley cuenta también con el artículo 1, número 4, el cual regula la publicidad emitida por el proveedor. En la misma se hace alusión a que se debe cumplimentar con las condiciones objetivas establecidas en el artículo 28. Y ahora es que la Circular Exenta N° 001038 cobra especial relevancia porque en su calidad de aclaratoria en la interpretación, establece que cuando el artículo 1 se refiere a que la publicidad puede ser dirigida por cualquier medio idóneo, no solo comprende los medios tradicionales, sino que también a las nuevas tecnologías (que tienen por finalidad un elemento subjetivo, que es la dirección al tipo de consumidor sobre el qué trabajar la persuasión), con lo cual, se forma un concepto amplio, siendo así que si el proveedor utiliza medios novedosos, el público al cual se dirige, puede ampliarse también a un público objetivo, el cual eventualmente podrá contener aquellos que por circunstancias especiales o condiciones particulares sean causales de hipervulnerabilidad. Y como ejemplo claro de ello antepone los casos de monitoreo de las publicidades con motivo de género, en el cual se aprecia una “*constante conducta del mercado destinada a cosificar o discriminar de forma negativa a la mujer por su género*”.

Principios a destacar dentro de la ley 19.496 LPDC

Deber de profesionalidad: El proveedor tiene como deber diferenciado en el artículo 23, mantener un estándar profesional mínimo de calidad a quien se le presta un servicio que versan sobre la información suministrada, la seguridad, la evitación de imposición de cláusulas abusivas, la permisión del derecho de retracto y el cumplimiento de las exigencias publicitarias. Y en particular, cuando el bien o servicio esté destinado a un colectivo de consumidores que no se encuentren en la media establecida por la situación en que se encuentren o la condición causal

intrínseca que se exacerbe, tomando especial precaución en los estándares profesionales dentro del iter contractual.

Deber de información: Se encuentra consagrado en el artículo 3, apartado “b” y establece específicamente la información que se debe suministrar respecto a las condiciones del bien o servicio a suministrar. El artículo 1, N.º 3, inciso 3 hace alusión a las características a cumplir en el suministro de información, siendo objetivo primordial de estas normas que la información básica del comercio sea suministrada por medios que aseguren el acceso claro, expedito y oportuno y aplica también para los consumidores hipervulnerables, quienes deben ser informados de manera inequívoca y con fácil acceso.

Identificación y atención prioritaria de reclamos

Mediante la autoridad de aplicación de Chile, que es el Servicio Nacional del Consumidor (de ahora en adelante SERNAC), se ha dispuesto mediante sistemas administrativos internos, de acuerdo a los criterios circunstanciales y situacionales, que se identifique a aquellos consumidores hipervulnerables. Se realizó una modificación en su página web de reclamos para que los mismos consumidores que consideren encontrarse situados en estado de hipervulnerabilidad puedan indicarlo en el mismo y así ser a priori derivados para su análisis y tratamiento. El tratamiento debe ser de acuerdo con los principios de responsabilidad, control, probidad, transparencia, etc. establecidos en la Constitución del país y sus leyes (artículo 3, inciso 2 de la Ley Orgánica Constitucional de las Bases Generales de la Administración del Estado⁴¹⁸). En estos casos lo que predomina es un análisis fáctico por sobre el normativo, ya que si bien, no puede estar siendo a priori violada alguna norma respecto a la relación de consumo, según el relato del reclamante,

418 Ley N°18.575. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 13 de diciembre de 2000 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 17 de noviembre de 2001, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=191865>

puede surgir un menoscabo al ejercicio de los derechos en la práctica, siendo así que se activa su atención prioritaria.

Otras políticas del SERNAC

La autoridad de aplicación, respecto al universo de consumidores en análisis actualmente trabaja los casos interdisciplinariamente, ya que su abordaje es en colaboración con otras aristas del derecho y profesionales que no pertenecen a la rama de las ciencias jurídicas, pero que están en contacto con estos consumidores desde otros ámbitos administrativos. Colaboran en conjunto con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), en relación a todos aquellos consumidores afectados en calidad de adultos mayores por el rango etario en que se encuentra; el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), destinado a aquellos casos en que los consumidores con alguna discapacidad, se vean afectados en sus derechos por el sólo hecho de ser personas con discapacidad y el Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SERNAMEG), entre otros.

También ha desplegado en el marco de las “*Directrices del Plan Anual de Fiscalización*” del año 2021⁴¹⁹ fiscalizaciones de oficio con motivo de detectar en las prácticas comerciales a aquellos consumidores hipervulnerables afectados en el ejercicio pleno de sus derechos. Entre otras políticas a mencionar, vale la pena destacar: monitorear y fiscalizar el comportamiento de los mercados conforme a la nueva normativa instaurada en contexto del estado de catástrofe, por la pandemia del COVID-19; fiscalización a proveedores de productos de primera necesidad; consulta ciudadana “Comercio & Género”, con el fin de conocer experiencias de consumo y la existencia de prácticas que pudiesen ser discriminatorias por temas de género; encuesta para conocer las experiencias de consumo de las mujeres y sus percepciones respecto al trato que reciben de las empresas por su género; fiscalizar malas prácticas en servicios que asesoran a consumidores que están morosos; radiografía de los Reclamos del Adulto Mayor; diagnóstico de las políticas

419 Directrices: Plan Anual de Fiscalización 2021, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Servicio Nacional del Consumidor, [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 17 de noviembre de 2001, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: https://www.sernac.cl/portal/618/articles-55703_archivo_03.pdf

de tallaje del vestuario femenino con el fin de promover la estandarización de tallas, para lo que ofició empresas del rubro; encuesta “Personas Mayores y Consumo”; conversatorio “Mujeres mayores, consumo y publicidad”, en colaboración con el SENAMA; oficiar al Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (CONAR) respecto a la publicidad de la empresa Monarch y de otras empresas por campañas publicitarias acusadas de hipersexualizar a las niñas que derivó en la formación de una mesa técnica conjunta para fortalecer los estándares publicitarios en Chile.

Legislación complementaria

La legislación de Chile sobre el universo de consumidores hipervulnerables y aquellas que buscan equilibrar las relaciones desiguales (leídas en clave de diálogo de fuentes) son bastas y haremos mención a algunas de ellas con el fin de que se pueda apreciar su riqueza cuantitativa: ley 20.609⁴²⁰ que establece medidas contra la discriminación; ley 20.820 que crea el ministerio de la mujer y la equidad de género, y modifica normas legales que indica; ley 19.828 que crea el servicio nacional del adulto mayor; ley 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.

Soft Law

Dentro de este submundo normativo encontramos las denominadas guías, que como instrumentos de interpretación y/u orientación juegan un papel interesante para trabajar sobre lagunas del derecho o el ámbito no reglado. Hemos detectado la existencia de dos de ellas. La primera de ellas es la “*Guía Explicativa sobre Problemas de Sobreendeudamiento*” de diciembre de 2018⁴²¹. En ella se aborda especialmente el tema de los consumidores sobreendeudados. Sin embargo, no los reconoce expresamente como consumidores hipervulnerables, pero de acuerdo al espíritu del tratamiento que venimos trabajando con esta

420 Ley N°20.609. Establece Medidas Contra la Discriminación, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 12 de julio de 2012 [en línea]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 17 de noviembre de 2001, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 29 de marzo de 2024] Disponible en web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1042092>

421 Guía Explicativa Problemas de Sobreendeudamiento, diciembre de 2018 [en línea]. Servicio Nacional del Consumidor, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 14 de abril de 2024] Disponible en web: semac.cl/portal/618/w3-article-55112.html

jurisdicción, se sobreentiende su pertenencia por la situación de vulnerabilidad en términos económicos.

La segunda es la “*Guía de Personas Mayores*”⁴²² que está destinada con palabras simples y de fácil entendimiento a todo el universo de consumidores ubicados en esta franja etaria. La misma tiene por finalidad de concientizar sobre cuestiones relacionadas al ahorro, distintas conceptualizaciones del crédito, derecho a préstamos, concientización sobre qué son los seguros y el impacto en sus vidas, etc.

Para finalizar con esta jurisdicción, podemos decir que es una de las más completas y que resulta muy similar a la normativa hard-law argentina, a tal punto que utilizan hasta la misma categoría para referirse a los colectivos englobados en situaciones de vulnerabilidad agravada (hipervulnerables). Asimismo, contienen en materia de soft-law guías y circulares interpretativas que permiten afianzar la categoría en un todo armónico con la legislación vigente y respetando los presupuestos políticos y principios supraconstitucionales de tipo ius cogens, que son aquellos núcleos de coincidencias básicas consideradas por los Estados como inmodificables, es decir, los DD.HH.

- **Jurisdicción de República de Guatemala**

Guatemala todavía conserva cierta distancia en relación al resto de países que componen el FIAGC. Actualmente tiene vigente la vieja Ley de Protección al Consumidor y Usuario sancionada el 10 de marzo del año 2003⁴²³ que lo más cercano a la protección de determinados colectivos que podemos encontrar es el inciso “u” del artículo 14 denominado “*Derechos*” en el cual reza que cualquier persona humana tiene derecho a que se le respete su dignidad y que los proveedores tienen prohibido discriminar al consumidor negándose a brindar un

422 Guía de Personas Mayores [en línea]. Servicio Nacional del Consumidor, Santiago de Chile [fecha de la consulta: 14 de abril de 2024] Disponible en web:

https://www.sernac.cl/portal/604/articles-54631_archivo_01.pdf

423 Decreto N°006-2003. Ley de Protección al Consumidor y Usuario, 10 de marzo de 2003 [en línea]. Diario de Centro América, 11 de marzo de 2003, República de Guatemala [fecha de la Consulta: 05 de mayo de 2024] Disponible en web: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua207049.pdf>

bien o prestar un servicio en forma injustificada. Tampoco hemos podido encontrar normativa complementaria, guías o programas que involucren publicidad referente a la defensa del consumidor en el universo de los colectivos hipervulnerables o vulnerables. Hemos podido verificar que en la cámara de diputados se acordó este año la lectura de una nueva ley que todavía no estará en vigencia porque no se ha votado aún para su aprobación⁴²⁴. Se trata de la iniciativa 5082 presentada el 23 de mayo de 2016⁴²⁵ denominada Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor. En la misma se contempla en el artículo 124 lo que se considera “*Infracciones graves*” y en entre ellas está el inciso 25 que reza “*Discriminar al consumidor y usuario por motivos de discapacidad, sexo, raza, religión, condición económica, social o política*”. Acercándose de esta forma a las 100 Reglas de Brasilia y al espíritu protectorio de la Resolución Nacional respecto de lo que se considera vulnerabilidad o hipervulnerabilidad, más no así respecto al trato expedito de los reclamos que estos colectivos demanden y demás no deja abierta la posibilidad a que ingresen nuevos colectivos ya que el artículo completo es de *numerus clausus*. Por último, en el artículo 51 se establecen diversas prohibiciones para con los proveedores y entre las mismas en su inciso 15 se encuentra “*Discriminar al consumidor por motivos de discapacidad, sexo, raza, religión, condición económica, social o política*”. Ampliando así un poco más el universo.

V.b.3. Complementos a destacar de los países miembros del FIAGC

El concepto de hipervulnerabilidad

424 El Congreso de la República de Guatemala aprueba la iniciativa 5082, que contiene la “Ley Marco para la Defensa y Protección al Consumidor”, 15 de febrero de 2024 [en línea]. BLP Legal [fecha de la consulta: 05 de mayo de 2024] Disponible en web:

<https://tvaztecaguate.com/nacionales/2024/02/16/diputado-senala-que-iniciativa-de-proteccion-al-consumidor-deben-de-implementar-enmiendas-por-posibles-afectaciones/>

425 Iniciativa legislativa N.º de Registro 5082. Iniciativa que Dispone Aprobar Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor, 23 de mayo de 2016 [en línea]. Dirección Legislativa, Congreso de la República, 01 de junio de 2016, Guatemala [fecha de la consulta: 10 de mayo de 2024] Disponible en web: http://www.sice.oas.org/SME_CH/GTM/Iniciativa_5082_s.pdf

Después de haber analizado cada país en cuanto al concepto de hipervulnerabilidad llegamos a la conclusión de que resulta insuficiente en distintos planos. Coinciden en respetar el espíritu de las 100 Reglas de Brasilia en cuanto a alguna condición (edad, género, estado físico o mental que la Resolución Nacional llama "situación"), circunstancias (sociales, económicas, étnicas y/o culturales) y las causales de vulnerabilidad (edad, discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género), sea englobando alguno de estos 3 aspectos o incluso limitándose a uno o dos colectivos de consumidores en algunas ocasiones. Algunos también por separado realizan acciones por parte del Estado en disponer de atención pública prioritaria a sus reclamos, mientras que una gran mayoría no lo hace. Estas asistematicidades no llegan a cristalizar el circuito mínimo legal que permita concretar una política pública efectiva. La misma debería respetar la siguiente relación entre la perspectiva de vulneración (sea una, dos o las tres) y la política pública desplegada en consecuencia:

Condición	Causal	Circunstancias
 Atención prioritaria del Estado		

Dentro de la primera etapa cuantitativa, si bien intentamos ser claros respecto al procesamiento de los datos gráficos, resulta pertinente después de haber desmenuzado el análisis de cada uno de los países en términos cualitativos, señalar los patrones encontrados pormenorizadamente.

Primer patrón: Regulación sobre la publicidad

Uno de los primeros patrones que notamos al momento de analizar pormenorizadamente cada país, utilizando el cuadro de relevamiento que se encuentra como *Anexo II* al presente, fue la regulación de determinados colectivos de consumidores hipervulnerables pero sin mencionarlos bajo una categoría

conglobante, sino que se encontraban nominados en numerus clausus y, a su vez, el marco regulatorio giraba en torno a la publicidad.

Los países que desde el punto de vista subjetivo se enfocaron exclusivamente en los niños fueron Brasil, Paraguay, República Dominicana y Ecuador. Paraguay y Ecuador coincidieron exactamente en afirmar que se encuentra prohibida toda publicidad que se aproveche de la falta de madurez de los niños. Brasil resulta similar cuando dice que se prohíbe aquella publicidad en la que se aproveche de la falta de juicio y experiencia de los niños. Luego, República Dominicana se enfoca ya no desde la perspectiva de prohibición de aprovechamiento en la inmadurez, sino que lo hace desde la afectación física, mental o moral. Brasil, Paraguay y Ecuador coinciden en titular estas prohibiciones como publicidad de tipo “abusiva”, en cambio República Dominicana lo hace como “Publicidad y promoción de ventas”.

Siguiendo el análisis desde un punto de vista subjetivo, los países que optaron por abrir un poco más su regulación a otros sujetos o colectivos fueron Venezuela y Colombia, siendo el primero quien la enfocó en los niños, ancianos, enfermos de gravedad y personas con capacidad restringida. Y en el caso del segundo, se enfocó en los niños, niñas y adolescentes. Para el caso de Venezuela, su regulación pasa por que se deba prestar un especial cuidado a la hora de emitir la publicidad, esta expresión sobre el especial cuidado al ser genérica, abarca indeterminados aspectos de la misma, con lo cual, ingresan tanto la afectación como el aprovechamiento de la inmadurez. Y para el caso de Colombia su regulación pasa por una aseveración positiva y otra negativa, la primera indica que debe ser clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea. Y la segunda, que no podrá inducir a error, engaño o confusión. Venezuela titula esta regulación como “Prevención en la Publicidad” y Colombia como “Información y Publicidad”, es decir, habiendo entendido el sentido de su

regulación, una en sentido genérico y otra en sentido específico (por la positiva y negativa) ninguna la califica como publicidad abusiva.

Por otra parte, Portugal reconoce que los niños, niñas y adolescentes son un grupo vulnerable respecto al marketing o publicidad respecto a la industria alimenticia, con lo cual, señala que es un colectivo a proteger, pero lo hace dentro del ámbito de Soft-Law como un informe que es el que ya citamos más arriba al momento de analizar Portugal íntegramente en andamiaje legal como país.

Por último, se encuentra Bolivia, que resulta ser un caso particular, ya que su regulación en materia publicitaria se encuentra encarado desde por lo menos 3 aspectos. El primero de ellos es en materia de comunicación respecto al consumo sustentable, en el cual establece que se debe incluir en los espacios de generación de programaciones al colectivo de consumidores con discapacidad; El segundo de ellos es que, desde el aspecto de las prácticas comerciales abusivas, se regula el aprovechamiento doloso en función de la edad del consumidor para vender un producto o servicio no aclarando si se trata de niños/as o adultos mayores, con lo cual, podría aplicar a ambos y también a quienes no se encuentren en ese rango etario, como por ejemplo, los adolescentes. También la regulación de la prohibición sobre el aprovechamiento doloso se hace cuando la venta de un bien o servicio tiene como motivo una discapacidad; El tercer aspecto que regula como prohibición la exhibición de bienes y servicios que exponen imágenes de mujeres que las deshonre o atente contra su dignidad o imagen.

Segundo patrón: Problemáticas de género

Históricamente, las regulaciones y prácticas sociales relacionadas con las relaciones de consumo han reflejado estereotipos y desigualdades de género, afectando negativamente a las mujeres y minorías. Sin embargo, durante el último lustro y desde la incorporación y la visibilización de la categoría de consumidores hipervulnerables, nuestro derecho ha dado pasos concretos hacia la consolidación de un marco legal protectorio para las y los consumidores más igualitarios, justo y sensible con la diversidad. A través de la implementación de normas y políticas

públicas más integrales en materia de género, se ha buscado corregir las relaciones de poder asimétricas históricas y sentar las bases para una participación más activa y equitativa de todas las identidades de género en el mercado de consumo. La DNDCyAC ha tomado las riendas en el seguimiento de los reclamos frente a la vulneración de derechos a mujeres y población de la diversidad asociadas a las relaciones de consumo, como así también en la identificación y el monitoreo de publicidades con contenido sexista en miras de combatir el despliegue de prácticas abusivas en el entorno consumeril.

Para trabajar este apartado, en un primer momento rastreamos qué países contemplaron en su legislación o dentro del campo del Soft-Law la categoría de género como aspecto específico a tener en cuenta en la tutela de los consumidores. De ello surgió que fueron siete los países que no hicieron alusión al género ni a la mujer y a las diversidades sexuales como aspectos diferenciales en el marco de las relaciones de consumo. Estos países fueron: Uruguay, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Venezuela, España y Guatemala. Por su parte, fueron quince (15) los países que, en mayor o menor medida, han contemplado en su legislación y/o en el ámbito del Soft-Law al colectivo de género -entendido en sentido amplio, comprensivo también de otros grupos sociales tales como la población LGBT+. Estos fueron: Argentina, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Colombia, México, Chile, Paraguay, Cuba, Bolivia, Perú, Puerto Rico, Honduras y Portugal. Una de las primeras cuestiones a destacar dentro de esta pesquisa es que del grupo de 15 países fueron en total 6 (Brasil, El Salvador, Ecuador, Colombia, Chile y Perú) los que mencionaron al colectivo que se encuentra bajo análisis en forma “particularizada”.

Cuando nos referimos a la mención en forma particularizada, es que se trabajó especialmente su regulación o su desarrollo político institucional ya sea en un rubro particular de las relaciones de consumo o que se trabajó abarcando circunstancias en el sentido de la Resolución Nacional. Por ejemplo, como lo hemos explicado en el análisis propio de Brasil, lo hace mediante una nota técnica estableciendo las 10

directrices que se deben tener en cuenta a la hora de tratar los casos que involucren las problemáticas de género, así como el deber de cumplimiento de las mismas en las relaciones de consumo. El Salvador mediante su Código de Ética de la Defensoría del Consumidor reguló en su inciso k) del artículo 13 el principio de especialización sobre atención especializada y diferenciada a las mujeres y colectivos de mujeres en condiciones de vulnerabilidad o riesgo. Para el caso de Ecuador se reguló en forma de programa denominado “Plan de Lucha Contra la Violencia de Género”. Colombia lo hizo a través de su guía de buenas prácticas sobre “Diversidad Sexual y Enfoque e Identidad de Género en las Relaciones de Consumo”. Chile lo hizo a través de su programa de monitoreo de las publicidades abusivas, también los trabajos interdisciplinarios realizados en conjunto con el SERNAMEG, así como la consulta ciudadana sobre “Comercio y Género” y por último, Perú lanzó la “Encuesta Nacional de Protección al Consumidor desde una Perspectiva de Género” con el fin de obtener resultados estadísticos respecto a la discriminación o el maltrato habido por parte de las empresas proveedoras hacia las mujeres al momento de presentar reclamos.

Por otro lado, el resto de países que mencionaron al colectivo de género fueron un total de 9 y estos presentaron la característica de la falta de especial énfasis en el colectivo así como también en trabajar políticas en función de proteger a la mujer en particular que es el foco de las cuestiones relacionadas al género principalmente. Las redacciones fueron trabajadas como un colectivo más a proteger además de aquellos que por lo general se consideran con especial atención para su protección (personas con discapacidad, colectivos LGTBIQ+, niñez y adolescencia, adultos mayores, entre otros). En algunas de estas redacciones y/o regulaciones fueron tendientes a indicar que se debía proteger a las mujeres o la igualdad ante la discriminación en razón del “sexo” (siendo el caso de México y Puerto Rico como única regulación) o la maternidad protegiendo a la “mujer embarazada” (el caso de Cuba), así como también usar el término de “mujer gestante” (como en el caso de Honduras y Bolivia). Bolivia además de regular con el término “mujeres gestantes” a su vez reguló con los términos “embrión” y “feto” y “recién nacido” en relación a la mujer, dejando entrever una asociación estereotípica entre embriones, fetos y

recién nacidos con la mujer, sin incluir al género masculino como portador también de este rol de cuidado en la dinámica familiar -cuyo análisis y crítica excede a la investigación en curso-. No obstante, ello, Bolivia también reguló en el ámbito de la exhibición de bienes y servicios la prohibición de acompañar imágenes de mujeres que las deshonre o atente contra su dignidad o imagen.

Colombia tiene una actuación administrativa particular que, a los fines de un mejor entendimiento, hay que vincularla con el contexto y la historia que innegablemente atravesó el país y que atravesaba al momento del dictado de dicha actuación administrativa. Vinculado con sus conflictos armados relacionados al terrorismo y el narcotráfico que hasta la fecha del 30 de junio de 2024, según el Registro Único de Víctimas (RUV) fueron reconocidas 9.737.008 personas como víctimas del conflicto armado, del cual, el 50,2% está compuesto por mujeres en una sociedad que actualmente ronda los 48.258.494 de habitantes según las estadísticas oficiales presentadas por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 de Colombia. La actuación administrativa es identificada como Resolución N°92.696⁴²⁶ del 21 de diciembre de 2018. La misma surge a partir de que el 14 de diciembre de 2018 en ejercicio de las funciones de supervisión y vigilancia de la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones (de ahora en adelante la Dirección). La Dirección visita el sitio web del diario Q'Hubo⁴²⁷ donde se advierte que en su edición del lunes 26 de noviembre de 2018, el proveedor Virgin Mobile Colombia S.A.S. publicó la campaña denominada "LA MATÓ CON \$800 PESITOS" en el cual se exhibe una proclama que dice textualmente *"La mató con \$800 pesitos. Increíble. Llevado por el amor y armado con su fiel fierro, mantuvo a su novia durante 24 horas a punta de mensajes bonitos, memes románticos y muchos ♡♡♡ que la dejaron MATADA!!! Todo esto gracias a su nueva bolsa de Chat de WhatsApp ILIMITADO*

426 Resolución N°92.696. Por medio de la cual se imparte una orden administrativa [en línea]. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Superintendencia de Industria y Comercio, 21 de diciembre de 2018 [fecha de la consulta: 24 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/2018092696RE0000000001.pdf>

427 La página es www.qhubo.com

que dura tooodo un día, por solo \$800 pesitos". Y se exhibió la imagen de un joven sonriendo y de fondo una imagen en la que parece ser un paseo de compras con una banda de seguridad policial que dice "POLICÍA NO PASAR" infiriendo la comisión de un delito o crimen. A su vez había debajo de la campaña publicitaria un recuadro de un hombre abrazando a dos mujeres de espaldas y con un textual que decía "*LO HACÍA CON LAS 2 AL MISMO TIEMPO. Con las DOS MANOS e inigualable habilidad en ambas extremidades, este hombre aprendió a chatear a toda máquina sacando el máximo provecho de su bolsa de Chat de WhatsApp ILIMITADO que dura 4 días por solo \$3.000 pesitos*". Luego, en el recuadro que le seguía a su derecha una imagen de una taza de café acompañado con lo que aparenta ser azúcar en conjunto con el siguiente textual: "*CONSUMÍA 7 DÍAS A LA SEMANA. Se volvió adicto y cuando lo probó YA NO PUDO DESPEGARSE. Desde que se levantaba y hasta altas horas de la noche, no paró de consumir su Chat de WhatsApp ILIMITADO que dura 7 días por solo \$5.000 pesitos*". Esta campaña publicitaria fue considerada en sus tres secciones y se resolvió por parte de la Dirección que se verificó la utilización de lenguaje e imágenes que sugieren violencia de género, reforzando estereotipos sexistas vulnerando los derechos a la igualdad y a la no discriminación en razón del género de las personas allí aludidas "*aunando a que dicho tipo de mensajes publicitarios en nada contribuyen con el mejoramiento social, pues propician la discriminación en contra de la mujer. explotan injustificadamente el infortunio y sufrimiento que históricamente se ha vivido por este grupo poblacional, y utilizó una conducta violenta para promocionar su producto*"⁴²⁸. No solo fue analizado desde el lado del género sino que también se consideró que las mismas hicieron apología al consumo de sustancias ilegales, debido a la forma en la que se simula la presencia de sustancias psicoactivas en la escena con el propósito de hacer promoción de los nuevos packs de servicios. En la resolución administrativa se ordenó a la empresa VIRGIN MOBILE

⁴²⁸ Ibidem, p. 40.

COLOMBIA S.A.S. a abstenerse de forma inmediata de toda emisión y divulgación de campañas publicitarias a través de cualquier medio de comunicación del mismo, sea en imprenta, digital, audiovisual, etc. que vulnere los derechos fundamentales de las mujeres así como también aquellas campañas que transmitan mensajes de apología de conductas ilegales. Y en caso de no cumplir con esta orden administrativa, serán sancionados con la imposición de multas sucesivas de hasta mil (1.000) salarios mínimos. Así como también hacer extensiva la prohibición por exhorto a los demás operadores que proveen servicios de comunicación al igual que a los medios de comunicación mediante las organizaciones gremiales más reconocidas (refiriéndose a las cámaras empresarias del rubro).

Tercer patrón: Categoría de hipervulnerable

En lo que refiere a la categoría en estudio de acuerdo a la política pública que fue cristalizada jurídica y conceptualmente en la Resolución Nacional, es que analizamos el universo de normativa que fuimos recabando en los cuadros de relevamiento que se encuentran como anexo al presente. De todo el conjunto de normas analizado a nivel internacional, estamos en condiciones de afirmar que, quienes tienen el circuito legal completo para desplegar la política pública de protección a este universo de consumidores son España, Paraguay, Chile y Argentina. Estos presentan, tanto desde la perspectiva de vulneración, como por la política pública desplegada, una simbiosis que permite encaminar al universo de consumidores correcto en una atención ágil y tendiente a ser eficaz siempre y cuando se respete en cada caso concreto el piso mínimo de derechos (a la dignidad, no discriminación, etc.).

Cuarto patrón: Categorización del fenómeno y su alcance

Foucault, en “Las Palabras y las Cosas”⁴²⁹, afirma: *“Vemos, pues, que la experiencia del lenguaje pertenece a la misma red arqueológica que el conocimiento de las*

⁴²⁹ Foucault, Michel. Las Palabras y las Cosas: Una Arqueología de las Ciencias Humanas. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1968, p. 49.

cosas de la naturaleza. Conocer las cosas es revelar el sistema de semejanzas que las hace ser próximas y solidarias unas con otras; pero no es posible destacar las similitudes sino en la medida en que un conjunto de signos forma, en su superficie, el texto de una indicación perentoria. Ahora bien, estos signos mismos no son sino un juego de semejanzas y remiten a la tarea infinita, necesariamente inacabada, de conocer lo similar. De la misma manera, aunque casi por inversión, el lenguaje se propone la tarea de restituir un discurso absolutamente primero, pero no puede enunciarlo sino por aproximación, tratando de decir al respecto cosas semejantes a él y haciendo nacer así al infinito las fidelidades vecinas y similares de la interpretación. El comentario se asemeja indefinidamente a lo que comenta y que nunca puede enunciar; de la misma manera que el saber de la naturaleza encuentra siempre nuevos signos de semejanza porque ésta no puede ser conocida por sí misma y los signos no pueden ser otra cosa que similitudes. Y así como este juego infinito de la naturaleza encuentra su vínculo, su forma y su limitación en la relación entre microcosmos y macrocosmos, así la tarea infinita del comentario se reafirma por la promesa de un texto efectivamente escrito que la interpretación revelará un día por entero".

Cada Estado categorizó las cosas según sus experiencias, nociones y saberes desarrolladas en sus dogmáticas jurídicas específicas, etc. Y como cada una de las geografías sociales contiene a sus propios agentes intérpretes, que varía o evoluciona con el correr del tiempo, es que llegamos a entender el por qué ocurre que la interpretación de un fenómeno en más o menos similitud resulta categorizado parcial o absolutamente diferente. El esfuerzo que requiere delimitar un fenómeno en palabras y expresarlo en los papeles que luego serán discutidos y aprobados, sea, internamente por la autoridad de aplicación o por el debate legislativo no es una tarea sencilla y resulta de la aplicación del sentido común, las disputas políticas, la ideología hegemónica de la sociedad que se trate y las definiciones y alcance legal que pueda llegar a tener la constitución y la internalización de los tratados, etc.

Cuba utiliza la categoría "Grupos Vulnerables" que no define su importancia o rol asignado en las relaciones de consumo, pero que, dentro de la misma, tiene su alcance a las personas discapacitadas, niños, mujeres embarazadas y el adulto

mayor y su tutela se limita al adecuado y oportuno abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad, así como establecer la obligación a los proveedores de bienes y servicios garantizarles la estancia en las unidades dándoles prioridad. Siendo el recorrido de la categoría cubana de *numerus clausus*.

Bolivia utiliza la categoría “Personas Vulnerables” limitada a las relaciones de consumo en el rubro alimenticio, la leche materna por otra parte y los daños o riesgos a la salud en general como deber de información para colectivos también de *numerus clausus*, siendo estos los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres gestantes (sea que le cause un daño a su salud particular, a la del embrión y al recién nacido).

Nicaragua hace uso de la categoría “Poblaciones Más Vulnerables” que si bien, puede inferirse la intención del legislador de regular estos colectivos especialmente, no alcanza a abarcar el espíritu de las 100 Reglas de Brasilia en diferenciar este universo de consumidores por padecer vulnerabilidades mayores sea como causal, situaciones o condiciones, así como lo hace también la Resolución Nacional que agrega la atención prioritaria por parte del Estado respecto a sus reclamos. Las relaciones de consumo alcanzadas son en materia de políticas de seguridad alimentaria y nutricional y no se encuentra definición alguna de lo que el Estado considera como “poblaciones más vulnerables”. No obstante, ello, en su artículo 9 de la ley nacional de defensa del consumidor que este país posee, impone a los proveedores no discriminar por las causales o circunstancias que son similares a las 100 Reglas de Brasilia y la Resolución Nacional y en *numerus apertus* pero no exactamente iguales, ausentándose de la misma una categorización que englobe alguno de los colectivos enunciados como condición o causal conceptualmente en una categoría.

Colombia usa la categoría “hipervulnerable” particularizada al colectivo de géneros para hacer enfatizar que se debe protegerlo especialmente motivado en la mayor vulnerabilidad que sufren las mujeres y otros géneros en las relaciones de consumo, recogiendo bibliografía y normativa de otros países, entre ellos Argentina y trabajos académicos sobre la materia.

España utiliza la categoría “Persona Consumidora Vulnerable”, que se encuentra definida en forma completa en términos conceptuales, es decir, que considera situaciones, condiciones y causales. A su vez, compartimenta dentro del rubro servicio público de electricidad a los consumidores que considera que merecen ser beneficiados por parte del Estado respecto al suministro y facturación de la energía eléctrica utilizada que va de menor a mayor necesidad: “Consumidores Vulnerables”, “Vulnerable Severo” y “Consumidor en Riesgo de Exclusión Social”. El concepto de vulnerabilidad se extiende también a los servicios de telecomunicaciones y financieros con sus respectivas precisiones y alcances.

México usa la categoría “Población Vulnerable” en su legislación que nuclea a las personas que consideran tienen una desventaja por la condición que revistan o situaciones que requieran un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y la convivencia, siendo así en *numerus apertus*. A su vez regula otro colectivo, pero en forma separada y por un aspecto diferente en las relaciones de consumo, como por ejemplo, el género en la prohibición de discriminación en el acceso al consumo. También, en el ámbito de Soft-Law amplía la categoría y se incluye no solo condiciones y el género, sino que amplía a características que puedan ser causales como adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad e indígenas, pero englobando dentro de una nueva categoría o categoría derivada denominada “Grupos Vulnerables”.

Perú y Portugal disponen de la categoría de “Consumidor Vulnerable”, que engloba en *numerus clausus* a los adultos mayores dentro de la órbita del Soft-Law al igual que los niños, niñas y adolescentes, las mujeres y aquellos consumidores que consideran que han sido sobre afectados en materia de crédito para la vivienda.

Chile reconoce la categoría de “Hipervulnerable” con el mismo contenido y alcance de la Resolución Nacional de Argentina, es decir, abarca condiciones, causales y situaciones brindando atención prioritaria a los mismos.

Brasil reconoce la categoría de “vulnerabilidad” de determinados colectivos en forma separada como lo es por ejemplo para el caso de las mujeres y por el otro las

personas que sufren discriminación por cuestiones raciales que son regulados en 10 principios que comparten ambos mediante notas técnicas emitidas por el poder ejecutivo.

Portugal reconoce la categoría de “consumidor vulnerable” para distintos colectivos, dentro del ámbito del Soft-Law, como a los adultos mayores, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes y, por otro lado, dentro del ámbito del Hard-Law, se reconocen tres categorías distintas aplicadas a la prestación de dos servicios (acceso al servicio de agua potable y respecto al suministro de energía). Dentro del primer rubro establece la categoría de “grupos marginados” que son aquellos consumidores que no tienen acceso al agua potable. Y luego tenemos la categoría “grupos vulnerables” que refiere a aquellos consumidores que tienen acceso limitado al servicio de agua potable. Después en el segundo rubro se estableció la categoría “cliente final económicamente vulnerable” que está designada a alcanzar a distintos sujetos beneficiarios de ayudas pensiones y programas sociales (complemento solidario para adultos mayores; rentas de inclusión social; prestaciones por desempleo; asignaciones familiares; pensión social por invalidez del régimen especial de protección de la invalidez; complemento o prestación social por inclusión y pensión social por vejez).

Por último, Paraguay, según la página del MERCOSUR donde se encuentra clasificada y descrita la resolución 11/21 sobre el reconocimiento de la categoría de hipervulnerabilidad, se encuentra adherida a la misma pero no cita correctamente la normativa mediante la cual lo hace, ni tampoco pudimos encontrar referencia alguna en la normativa interna de Paraguay, así como tampoco noticias que confirmen dicha adhesión, con lo cual, no nos encontramos en condiciones de afirmar o negar, pero mencionamos se encuentra indicada su adhesión por indicación de la página del MERCOSUR.

Quinto Patrón: Atención prioritaria y diferenciada

Cuando hablamos propiamente de política pública, hablamos de las acciones que toma el Estado no solamente para delimitar conceptualmente un fenómeno (que es

parte importante de lo que se trabaja), sino que específicamente se trata de las herramientas que pone a disposición destinada a resolver los conflictos que fueron conceptualizados y poner en movimiento las mismas en cuanto entran en contacto con el conflicto sobre el que intervienen. En este sentido el resultado de la pesquisa realizada por este grupo arrojó resultados que se apreciará como insuficientes para la cantidad países que dan reconocimiento del fenómeno de hipervulnerabilidad o vulnerabilidad en relación a la cantidad que establece mecanismos o herramientas de atención de reclamos prioritaria y diferenciada. Cuando hablamos de atención prioritaria, nos referimos a aquel servicio de recibimiento de personas que permite a quienes están habilitados, obtener una ventaja en tiempo y espacio para la realización de algún trámite (en este caso, un reclamo). Y cuando nombramos el adjetivo “diferenciada”, hacemos referencia a que se le da un tratamiento particular, por una vía distinta y ajustada a las particularidades de quienes están habilitados a recibir dicho tratamiento.

Si bien, hemos mencionado por la positiva durante el análisis pormenorizado de cada país, no está demás hacer un recuento y breve análisis de aquellos países que disponen de herramientas de atención prioritaria y diferenciada y a su vez mencionar aquellos que no detectamos que posean las mismas, para que puedan apreciar en la sistemática de la información analizada un punto de interés a resolver.

Chile actualmente dispone de mecanismos internos por el cual identifican aquellos reclamos que ingresan al SERNAC que consideran de oficio que se encuentran enmarcados dentro de una relación de consumo que ha sufrido una hipervulnerabilidad que recibe un tratamiento en concordancia con el principio de responsabilidad, de control, probidad y transparencia. Y también ha dispuesto en su página la posibilidad de que el consumidor que interponga su reclamo, pueda considerarse en estado de hipervulnerabilidad, siendo el ejemplo más similar al de Argentina. Ambos implementan una atención preferencial y diferenciada.

México tiene un acercamiento tangencial, pero se desvía la trayectoria unos grados del vértice en forma de parábola, ya que en su Código de Ética habla de que deben

ser solucionados los conflictos o dudas provenientes de los distintos colectivos considerados por la norma como población vulnerable y grupos vulnerables en numerus clausus, pero no por parte del Estado, sino que por parte del sector privado. Y para incentivar las buenas políticas de tratamiento de casos y el cumplimiento de diversas normativas, el Estado a través del distintivo digital PROFECO distingue a aquellos proveedores de bienes y servicios que mejor comportamiento han desarrollado.

Colombia estableció en término de numerus clausus que que los operadores postales tanto públicos como privados deberán establecer mecanismos de atención preferencial a determinados colectivos que consideraron otorgarles dichas facilidades. Tampoco establece mecanismos de atención diferenciada.

Portugal establece en numerus clausus aquellos consumidores que deben ser atendidos con prioridad dentro de sus guías de buenas prácticas comerciales, es decir, dentro de la órbita de Soft-Law y como ámbito de aplicación tanto pública como privada. Sin embargo, no establece atención diferenciada alguna.

El Salvador en su Código de Ética establece el principio de especialización mediante el cual se presta atención especializada (entiéndase prioritaria) y diferenciada de acuerdo a la circunstancias y necesidades específicas de las mujeres y aquellas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o riesgo. Es decir, también se encuentra particularizada la atención prioritaria por ser de número cerrado.

Brasil brinda acceso prioritario en todas las oficinas públicas y las concesionadas a empresas privadas que presten servicios públicos, así como también se estableció para los servicios financieros. Su alcance está destinado a las personas con discapacidad, a las mujeres embarazadas, adultos mayores de 60 años o más, las mujeres en período de lactancia, las personas con lactantes, las personas obesas, las personas con movilidad reducida y las personas donantes de sangre (es decir, en numerus clausus). Se trata de una mera atención preferencial y no diferenciada.

Perú mediante organismos determinados estableció canales de atención prioritarios y diferenciados para colectivos en particular como lo son las personas con discapacidad auditiva mediante videollamadas usando lengua de señas como forma de expresarse en la comunicación. A su vez se habilitó una línea telefónica especializada en servicios de comunicaciones por el que se habla en idioma quechua para las zonas del país donde predomina el uso de dicho idioma.

Por último, Honduras establece que la atención especial (entendida como diferenciada) y prioritaria debe prestarse a un número determinado (alcance de *numerus clausus*) de colectivos de consumidores y el ámbito de aplicación siendo el sector privado. A su vez, en la órbita judicial se encuentra creada la Fiscalía Especial de Protección al Consumidor y Adulto Mayor, la cual tiene como uno de sus objetivos la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal pública cuando se infrinjan los presupuestos establecidos en la Ley de Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados, con lo cual, se vislumbra una decisión por parte del legislador en haber creado dicha fiscalía para que se pueda atender con especial atención los casos que involucren este colectivo particular.

En los párrafos que anteceden, puede verse que tanto en las formas legales establecidas, así como en el alcance y ámbito de aplicación, resultan totalmente disímiles entre sí en lo que respecta a la atención prioritaria y diferenciada. Prioritaria y diferenciada la realiza Chile, Argentina, El Salvador, Perú y Honduras ya que le dan ventaja en los tiempos de la atención a los mismos y a su vez le dan un tratamiento especializado, acompañando a los mismos para la resolución de los casos (aunque entre ellos ya hay diferencias como por ejemplo que Honduras reúne ambas características sólo cuando se trata de la atención en materia de adultos mayores, más no así con el resto de los colectivos que se enumeran como colectivos a proteger y lo mismo ocurre con El Salvador respecto al colectivo de género, sólo que éste no establece la existencia de otros colectivos a proteger y por su parte Perú solo atiende a los colectivos con discapacidad auditiva y personas que hablen quechua). Mientras que es solamente de tipo prioritaria la atención que se establece por parte de México, Colombia, Portugal, Brasil y Honduras (éste último en la parte

que respecta a la atención a los colectivos mencionados a proteger por fuera del colectivo de adultos mayores). México, Colombia, El Salvador, Portugal, Brasil y Honduras poseen un alcance limitado (numerus clausus) de aquellos consumidores alcanzados por la atención prioritaria y/o diferenciada. México y Honduras (éste último, respecto a los colectivos protegidos por fuera de la protección a los adultos mayores) regulan la atención prioritaria en el ámbito privado. Mientras que Argentina, Chile, Colombia, Portugal, El Salvador, Brasil, Perú y Honduras (para éste último solo la parte relacionada a la protección del adulto mayor por la fiscalía) regulan la atención prioritaria y/o diferenciada desde el ámbito público, es decir, establecen mecanismos y programas dentro de sus órbitas de negocio para que sean utilizadas por los colectivos a los cuales están destinados y en algunos casos como el de Colombia, se regulan ambos ámbitos (regula la atención prioritaria de los operadores postales, independientemente de que sean públicos o privados).

En este grupo de 9 países, incluida la Argentina, se reconoce el fenómeno o la “cosa” en términos foucaultianos y le ponen una/s palabra/s que lo categoriza y lo clasifica (salvo para los casos de El Salvador y Honduras), pero al momento de poner en palabras su regulación (su atención prioritaria y/o diferenciada) resultan completamente disímiles en todos sus aspectos, siendo totalmente irregulares y asistemáticos en su tratamiento.

Al contrario de estos 9 países, que, con todas sus asistematicidades al menos presentan una atención prioritaria y/o diferenciada, el resto de los 13 países no presentan canales de reclamos o programas con este tipo de atención hacia los consumidores hipervulnerables, vulnerables o afines. Incluso, dentro de este grupo de 14 países hay 4 que categorizan el fenómeno de la doble vulnerabilidad, pero no contienen canales o programas de atención prioritaria y/o diferenciada y son Cuba, Bolivia, Nicaragua y España.

Sexto patrón: Reconocimiento del fenómeno de la doble vulnerabilidad, pero sin denominación categórica

Ha habido casos de países en los que, si bien no reconocen el instituto como una categoría autónoma, lo describen por partes, ya sea, en la forma de condiciones, causales o circunstancias. Si bien, la causal y la condición tienden a confundirse y leerse como sinónimos, no lo son. Leído en clave de los estudios de la lógica, la primera se lee desde la faz subjetiva y la segunda desde la objetiva debido a que la primera refiere a características subjetivas que acompañan a la persona y la realiza o atraviesa su persona y personalidad y que pueden ser motivo de hipervulneración en sus relaciones de consumo (edad, discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza y el género), estamos refiriéndonos que el acceso al consumo o su experiencia en el consumo ha sido hipervulnerabilizada debido a que ha habido una acción (ya sea, de palabra o en acciones) u omisión que tengan como finalidad dañar al consumidor hipervulnerable en base a sus características personales que lo acompañan como causa necesaria (en términos lógicos entendida como insuficiente pero necesaria; necesaria porque en términos legales se encuentra prohibida la vulneración en el consumo por alguna de estas causales pero resultan insuficientes para que automáticamente se verifique la vulneración si no hay pruebas objetivas ya sea de parte del consumidor o del proveedor con la carga de la prueba ordinaria, siendo así que se pone en funcionamiento la dinámica). En cambio, desde la faz objetiva, se trata una ampliación de los casos que involucran una hipervulnerabilidad no importando la subjetividad de la afectación, sino que involucra aspectos que tienen que ver con un daño o afectación que objetivamente vulneren el acceso o la experiencia en el consumo del bien o servicio, ya sea, porque no contemple un lenguaje claro y accesible en los productos dirigidos especialmente a los adultos mayores, o por ejemplo, cuando el diseño web de un banco no sea amigable y accesible cuando se trata de adultos mayores así como también, cuando la identificación requerida en los sitios web no contempla una figura alternativa en términos de género a la lógica binaria de hombre y mujer incumpliendo con respetar la autopercepción no binaria. A esto en términos lógicos es lo que se considera como condición compleja innecesaria pero suficiente, ya que si bien es verificable

por el simple hecho de revisar la vulneración que genera el bien o servicio en términos de diseño o ausencia de disposición, requiere entenderlo en conjunto sobre qué se encuentra afectado y es la causa interna que subyace en el fondo del cual, el diseño o disposición no generarían afectación en tanto ausente como causa de la condición (lo que J.L. Mackie dio en llamar una “condición INIS”⁴³⁰).

Una vez clarificados y trabajados los conceptos, procedemos a trabajar sobre cada uno de los países que como bien hemos mencionado, no reconocen el instituto de la hipervulnerabilidad como una categoría jurídica de consumidores, sino que lo reconocen indirectamente protegiendo alguna causal, condición o circunstancia específica.

En conjunto son un total de 8 países. El primero de ellos es El Salvador, que en su Código de Ética contempla causales y condiciones (sin mencionar expresamente la palabra “causal” y la palabra condiciones la usa como “situaciones”) y lo hace en *numerus clausus*.

El segundo es Puerto Rico, que en su ley de telecomunicaciones reconoce causales sin mencionar la palabra “causal” y lo hace en *numerus clausus*. El tercero es Venezuela, que mediante la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios en la sección “Protección de intereses” establece en forma genérica la prohibición de imposición de condiciones abusivas a consumidores que los exponga a especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos, que al ser así, se podría entender que contempla causales, condiciones y circunstancias pero al no reconocerlos expresamente, así como tampoco la categoría de hipervulnerabilidad o vulnerabilidad, no podemos inferir su alcance concreto, pero al ser indeterminado, es de *numerus apertus*. El cuarto es Nicaragua, y es un caso interesante porque si bien reconoce la categoría “vulnerable” mediante su Ley de Protección de los Derechos de las Personas Consumidoras y Usuarias, no explicita a qué colectivos abarca. Pero por otro lado, reconoce por separado causales y condiciones sin enmarcarlo en una

430 Causes and Conditions. American Philosophical Quarterly, vol.2, N°4, Octubre de 1965, pp. 245-264 [en línea] [fecha de la consulta: 18 de julio de 2024] Disponible en web:

<https://cuadernosfilosoficos.unr.edu.ar/index.php/cf/article/view/37/34>

categoría específica y en términos de *numerus apertus* cuando en al final del artículo 9 dice 3 “(...) o *cualquier otra que atente contra su dignidad humana*.” . El quinto es Honduras, que por la Ley de Protección al Consumidor en su artículo sobre prácticas abusivas menciona causales que las deja en *numerus apertus* cuando dice “(...) y *cualquier otra lesiva a la dignidad humana*”. El sexto es Guatemala, que en la Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor reconoce causales y condiciones en *numerus clausus*. El séptimo es Brasil, que en su sección del Código de Defensa del Consumidor sobre prácticas abusivas regula como prohibida aquellas prácticas que tengan como motivo aprovecharse de la edad, debilidad o ignorancia del consumidor que si bien resultan prohibiciones genéricas, éstas son enumeraciones *clausus* y no aclara si son reconocidas en forma de causales y/o condiciones. El octavo y último es Portugal, que reconoce la existencia de consumidores vulnerables pero no pudimos detectar que lo hiciesen en forma ordenada dentro de un concepto legal y enumerándolos, sino que lo hace dentro del marco del Soft-Law pero repartido en distintas guías o informes donde se encuentran mencionados colectivos por separados pero sin embargo reconocidos como parte de la categoría de consumidores vulnerables, con lo cual, son menciones limitadas y por lo tanto de *numerus clausus*.

Algunas notas adicionales sobre los patrones

- La mayor parte de los países miembros no utilizan recursos disuasorios como las multas ni tampoco despliegan actuaciones de oficio con el fin de detectar casos en que esté involucrada la hipervulnerabilidad como categoría.
- Otros Estados, si bien poseen normativa variada en pos de la protección de determinados consumidores, la misma se encuentra dispersa entre leyes y guías o directrices que no están sistematizadas en un instituto específico que reconozca parámetros sobre condiciones, causales y/o situaciones que caractericen una categoría de consumidor hipervulnerable o vulnerable.

- En muchos casos tampoco fueron detectados mecanismos de atención prioritaria establecidos a nivel administrativo por el Estado respecto a este universo de consumidores.

V.b.4. Cuadro resumen de los patrones

El siguiente cuadro resume los patrones que se han señalado a los fines de obtener una mejor visualización de los resultados para el lector/a:

País	Reconoce contenido total Resol. Nac.	¿Categoriza el fenómeno?	Categorización del fenómeno	Alcance	Atención prioritaria y/o diferenciada	Reconoce fenómeno HV y no categoriza	Reconoce género y afines	Regula publicidad en HV
Argentina	SI	SI	Hipervulnerables	Numerus apertus	SI	SI	SI	NO
Brasil	NO	SI	Vulnerabilidad	Numerus clausus	SI	SI	SI	SI
Cuba	NO	SI	Grupos vulnerables	Numerus clausus	NO	NO	SI	NO
Chile	SI	SI	Hipervulnerables	Numerus apertus	SI	NO	SI	NO
Costa Rica	NO	NO	NO PRESENTA	NO PRESENTA	NO	NO	NO	NO
El Salvador	NO	NO	NO PRESENTA	Numerus clausus	SI	SI	SI	NO
Bolivia	NO	SI	Personas vulnerables	Numerus clausus	NO	NO	SI	SI
Panamá	NO	NO	NO PRESENTA	Numerus clausus	NO	NO	NO	NO
Ecuador	NO	NO	NO PRESENTA	Numerus clausus	NO	NO	SI	SI
Portugal	NO	SI	Consumidor vulnerable	Numerus clausus	SI	SI	SI	SI
Honduras	NO	NO	NO PRESENTA	Numerus apertus	SI	SI	SI	NO
Colombia	NO	SI	Hipervulnerables	Numerus clausus	SI	NO	SI	SI
España	SI	SI	Persona consumidora vulnerable	Numerus apertus	NO	NO	NO	NO
México	NO	SI	Población vulnerable	Numerus apertus	SI	NO	SI	NO
Venezuela	NO	NO	NO PRESENTA	Numerus apertus	NO	SI	NO	SI
Nicaragua	NO	SI	Poblaciones más vulnerables	Numerus apertus	NO	SI	SI	NO
Puerto Rico	NO	NO	NO PRESENTA	Numerus clausus	NO	SI	SI	NO
Rep. Dominicana	NO	NO	NO PRESENTA	NO PRESENTA	NO	NO	NO	SI
Paraguay	SI	SI	NO PRESENTA	Numerus apertus	NO	NO	SI	SI
Uruguay	NO	NO	NO PRESENTA	NO PRESENTA	NO	NO	NO	NO
Perú	NO	SI	Consumidor vulnerable	Numerus clausus	SI	NO	SI	NO
Guatemala	NO	NO	NO PRESENTA	Numerus clausus	NO	SI	NO	NO

VI. Consideraciones finales

El relevamiento de la información y su expresión en datos cuantitativos, nos permitió realizar un análisis cualitativo basado en datos objetivos a los fines de estudiar el

desenvolvimiento de la categoría de consumidores hipervulnerables tanto a nivel nacional, como a nivel internacional (países del FIAGC).

A nivel nacional hemos referido que la incorporación del mencionado instituto del derecho, no se ha desarrollado de manera uniforme, sin embargo, su penetración en el territorio ha sido muy importante y ha tenido grandes avances a partir de la Resolución Nacional. Sin desmedro de ello, evidenciamos que el recorrido que ha tenido la categoría de consumidores hipervulnerables ha excedido la mencionada resolución y esto queda de manifiesto en que muchas de las normas emanadas de las distintas jurisdicciones poseen total autonomía de la normativa nacional.

Esto cobra una relevancia muy significativa puesto que el 30 de mayo de 2024 la Resolución 139/2020 de la Ex Secretaría de Comercio Interior (la Resolución Nacional) fue derogada, provocando un retroceso normativo y protectorio que no podemos dejar de evidenciar. Sin embargo, la materialización de normativa local permite que los casos que involucran colectivos con necesidad de tutela especial diferenciada, puedan seguir siendo amparados por las jurisdicciones locales (obviamente que esto no se da en los casos en los cuales no se ha llevado adelante ninguna acción estatal al respecto).

Además, debemos advertir que solamente la provincia de Bs. As. y la CABA, incorporaron de manera legislativa la categoría de consumidores hipervulnerables con la extensión que consideramos adecuada en los términos de la Resolución Nacional, y, en la órbita ejecutiva, solamente Jujuy reconoce al instituto del consumidor hipervulnerable con su adecuada extensión (ya que adhiere a la Resolución Nacional).

En contraste con el estado de situación en argentina, en el ámbito internacional, respecto a los países miembros del FIAGC, encontramos una realidad más compleja y precaria en materia de protección a colectivos hipervulnerables. En este

punto, remarcamos la necesidad de afianzar aún más la categoría de hipervulnerabilidad, ya que existe una insuficiente jerarquización y sistematización, tanto a nivel normativo como de políticas públicas.

Los Estados poseen normativa variada en pos de la protección de determinados consumidores hipervulnerables, la misma muchas veces se encuentra dispersa entre leyes y guías o directrices que contemplan una sistematización conceptual y/o jurídica del instituto que considere en toda su dimensión la condición que reviste el consumidor, las causales, condiciones y circunstancias que ameritan la aplicación la categoría de hipervulnerable o vulnerable, así como el carácter dinámico del concepto. Asimismo, resultan insuficientes la cantidad de mecanismos de atención prioritaria establecidos a nivel administrativo por los Estados respecto a este universo de consumidores.

Por otro lado, consideramos que, tanto a nivel nacional como internacional (todo el universo relevado), el diálogo de fuentes, aspecto que nos parece fundamental en todo sistema normativo⁴³¹ resulta insuficiente, tornándose imperiosa la necesidad de que cada país legisle a nivel nacional la hipervulnerabilidad y que la misma sea abordada desde las políticas públicas a los fines de obtener resultados concretos que incidan en la realidad de los colectivos especialmente vulnerables. Sumado a ello, consideramos indispensable bregar por la internalización de normativa regional e internacional dentro de Argentina, y de los demás estados analizados, a los fines de impedir que los distintos gobiernos de turno supriman de sus programas y políticas la necesaria tutela diferenciada, específicamente el reconocimiento de la

431 CASTAGNOLA Yamila; MARHABA, Débora y ORDUNA, Javier; “Una Aproximación al Diálogo de las Fuentes como Herramienta Hermenéutica del Sistema de Protección al Consumidor”; en Proyecto de Interés Institucional (PII 502) “Impactos del nuevo Código Civil y Comercial en el Derecho del Consumidor. Diálogos y perspectivas a la luz de sus principios” Coordinador: Sergio Sebastián Barocelli, 2016, pp. 38-59. [en línea] [fecha de la consulta: 18 de julio de 2024] Disponible en web:

<http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/barocelli-impactos-del-nuevo-Codigo-civil-y-comercial-en-el-derecho-del-consumidor.pdf>

categoría en toda su dimensión y la infaltable atención prioritaria ante violaciones de derechos de consumidores hipervulnerables.

Antes de finalizar, hacemos notar que en el ámbito del soft law, la publicidad y la educación al consumo también se han observado avances, pero poco significativos en términos reales, en relación al territorio y la población alcanzada.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos que, si bien se han realizado grandes avances en estos últimos años, aún falta mucho camino por recorrer si pensamos en la necesaria incorporación de este instituto, a nivel nacional e internacional, con la extensión teórica, jurídica y práctica que merece, abarcando las causales, condiciones y circunstancias en toda su dimensión y con el dinamismo que requiere el entendimiento de la categoría, y sin esta indispensable incorporación, difícilmente puedan protegerse los derechos de los consumidores hipervulnerables.

El reconocimiento de los derechos de los consumidores hipervulnerables es una exigencia fundamental e inevitable si se trata de salvaguardar los principios fundantes del derecho del consumidor como principio protectorio. Dicho de otro modo, si se pretende lograr una real equiparación de la asimétrica relación de poder entre consumidores y proveedores, que tenga una materialización real en el ejercicio de los derechos, debe reconocerse la categoría de consumidores hipervulnerables como sujetos de especial tutela.

EL CUIDADO COMO DERECHO HUMANO
AMICUS CURIAE ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS

Por: Magdalena Eva Heigel Torres⁴³², Natalia Eva Torres Santomé⁴³³, Paula Rodríguez⁴³⁴, Agustín Gastaldi⁴³⁵, Emiliano Lizarraga⁴³⁶, Guadalupe Barrios⁴³⁷, Juan Cruz Patatían⁴³⁸, Axel Matheus Rodrigo Manrique⁴³⁹, Malena Cabañas⁴⁴⁰, Matías Ezequiel Blanco⁴⁴¹, Milagros Ain Carvajal Parra⁴⁴².

432 Abogada de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Becaria de investigación DeCyT del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” de la Facultad de Derecho de la UBA 2022-2023. 2022-2023: Becaria Proyecto DeCyT DTC2205 Resolución 284/22 CD - Facultad de Derecho UBA 2020 a 2023: ayudante alumna en Contratos Civiles y Comerciales (Ameal - Barocelli). Segundo semestre 2021: Seleccionada para la participación del programa de intercambio "UBAINT", 3ra en orden de mérito. Resolución 8114/21 Facultad de Derecho, UBA. 2018 - 2019: ayudante alumna en Teoría General del Derecho (Barcesat - Santagata) Disposición 576/19 Facultad de Derecho, UBA.

433 Abogada, Docente UBA Derecho, vicedirectora de investigación en el Instituto Ambrosio L. Gioja.

434 Abogada, Docente UBA Derecho, Miembro activo del Instituto Ambrosio L. Gioja.

435 Recibido con honores de Abogado en la Universidad de Buenos Aires (UBA, 2024). Asociado de Tecnologías de la Información y Comunicación en Baker McKenzie. Ha participado de ayudante en Teoría General y Filosofía del Derecho y en Elementos del Derecho Penal y Procesal Penal. Asimismo, ha participado en el equipo de la UBA en la Edición X de la Competencia de Arbitraje Internacional de Inversión organizada por la Universidad de Externado de Colombia y la American University, recibiendo su equipo el premio a mejor memorial de contestación de demanda. Matriculado en el CPACF y el Colegio de Abogacía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

436 Alumno de grado de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA); ganador del primer lugar en el Concurso de Semilleros en el XXXII Congreso Nacional de Derecho Procesal; miembro adscripto (becario) del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; auxiliar alumno de la materia Contrato Civiles y Comerciales (Cátedra Ameal-Barocelli), Elementos de Derecho Procesal Civil y Comercial (Cátedra Rojas-Moreno), Elementos de Derecho Civil Parte General (Cátedra Garrido-Romano); miembro del equipo representativo de Rugby de la facultad de derecho (UBA); Ex-miembro del Consejo General de la revista Lecciones y Ensayos (UBA); autor de diversos artículos y trabajos de investigación en derecho del consumidor.

437 Alumna de grado de la facultad de derecho de la Universidad de Buenos Aires; investigadora miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; auxiliar alumna en la comisión "Cultura jurídica argentina: Crisis y formación" dictada por el Dr. Ezequiel Abásolo; Paralegal en el estudio jurídico Baker McKenzie.

438 Estudiante de derecho, ex miembro del Instituto Ambrosio L. Gioja.

439 Abogado.

440 Alumna de grado de la facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA); miembro inscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; integrante de diferentes proyectos de investigación.

441 Alumno de grado de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, orientación en Derecho Privado; integrante investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja; cobranzas extrajudiciales, ámbito administrativo Tandem Technology S.A.

442 Alumna de grado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Auxiliar en el Ministerio Público de la Defensa de la Nación; ayudante alumna en Elementos de Derecho Penal y Procesal Penal (Cátedra Garibaldi); Ex-ayudante alumna de Obligaciones Civiles y Comerciales (Cátedra Vergara) y Contratos Civiles y Comerciales (Cátedra Ameal).

En enero de 2023 el Estado Argentino se presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el fin de que se expida respecto al contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos. De esta manera, lo que se intenta es determinar con mayor precisión los alcances de considerarlo como derecho humano, así como las obligaciones que, en consecuencia, son exigibles a los Estados. Para ello, se realizaron consultas con personas expertas en la materia, se evaluaron las diversas fuentes del derecho interno e internacional, los compromisos y políticas nacionales y regionales, así como también diversos estudios e investigaciones sobre la temática.

La consulta elevada versa, principalmente, sobre el derecho humano a cuidar, a recibir cuidados y al autocuidado, sobre la igualdad y la no discriminación en materia de cuidados, los cuidados y el derecho a la vida y, por último, los cuidados y su vínculo con otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales⁴⁴³. Asimismo, tiene por objeto transformar la cuestión en una obligación internacional que los Estados deban cumplir con la finalidad de acrecentar las políticas públicas en la materia en pos de disminuir la brecha de la desigualdad de género en la región.

Para acompañar este proceso, durante los meses de julio, agosto y septiembre del año 2023 se organizó un *amicus curiae* colectivo para presentar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este marco, el proyecto DeCyT 2205⁴⁴⁴, propuso incorporarse a la construcción colectiva del derecho al cuidado con los aportes específicos desde su área de conocimiento -Hipervulnerabilidad y políticas públicas de protección de los consumidores-. Para esta tarea se constituyó un subgrupo de investigación que diseñó el plan de trabajo. Sobre este plan se sucedieron observaciones y debates

⁴⁴³<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-estado-argentino-presento-una-solicitud-para-que-la-corte-idh-reconozca-los-cuidados>, consultado el 21/05/24.

⁴⁴⁴ DECYT 2205 “El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores. Instituto de Investigaciones “Ambrosio Gioja” de la Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires” 2022-2024.

metodológicos y de contenido que permitieron sintetizar los aportes enviados al instrumento colectivo.

La tarea más compleja que debió abordar fue la explicación, en un margen muy acotado de extensión, sobre la relación intrínseca que existe entre el Derecho del Consumidor y las tareas de cuidado.

El equipo de investigación contaba con la experiencia previa de abordaje sobre las tareas de cuidado realizadas en el proyecto DCT2004⁴⁴⁵, en particular con la investigación denominada “Familias Monomarentales y acceso a los bienes y servicios durante el ASPO y el DISPO”.

Como primera medida, cuando hablamos de relaciones de consumo y cuidado, debemos pensar en la necesaria perspectiva de géneros al momento de analizar las principales problemáticas. En ese sentido, la “Guía de Buenas Prácticas en las Relaciones de Consumo con perspectiva de Género y Diversidades”⁴⁴⁶ que se diseñó desde el Estado nacional, se transformó en material de consulta a nivel nacional e internacional, por constituir el primer documento sistematizado en la materia que aborda de forma integral la relación de consumo, evidenciando las diferentes prácticas sexistas en todas las facetas de esta relación

De la mano de estas prácticas sexistas, aparecen otras problemáticas sobre las que las investigaciones aún son incipientes y es por ello, que el aporte al *amicus curiae* colectivo resulta clave para incluir la perspectiva de consumidor a la cuestiones del cuidado, en sus tres dimensiones, el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado.

445 DECYT2004, “La protección de consumidores en tiempos de emergencia. Escenarios de pandemia y post-pandemia, a propósito del COVID-19”. 2020-2022

446 La Guía fue jerarquizada nacionalmente mediante el dictado de la Resolución N° 1040/2021 de la Secretaría de Comercio Interior.

En particular, en lo que respecta a las familias monomarentales⁴⁴⁷ y el acceso a bienes y servicios, pudimos detectar que se trataba de una problemática que se evidenció durante los períodos de aislamiento y distanciamiento, social, preventivo y obligatorio (ASPO y DISPO) en virtud de la pandemia del COVID-19, pero que en verdad la emergencia sólo había profundizado los problemas ya existentes.

En aquel momento, estos problemas requirieron la implementación de políticas públicas precisas y en nuestro país se fueron dictando a medida que se iban detectando.

Por ejemplo, frente a la imposibilidad de las mujeres y específicamente las jefas de hogar, que son las que han estado en la primera línea de cuidado, de poder acceder a los comercios de cercanía, por el temor del resto de los consumidores a contagiarse de los supuestos portadores del virus, los hijos/as a cargo, el Ministerio de Desarrollo Social debió dictar la Resolución N° 262/20, mediante la cual se autorizaba a las y los progenitores o adultos responsables a ingresar a los comercios con los niños o niñas de hasta 12 años a su cargo.

El segundo ejemplo, fue el dictado de la Resolución N° 77/20 de la Agencia Nacional de Discapacidad, mediante la cual se autorizaba, entre otras cosas, a las personas con discapacidad a realizar paseos breves con un acompañante, si lo necesitaran, durante el ASPO.

Además, ya contábamos con una norma clave: la Resolución N° 139/20 de la Secretaría de Comercio Interior sobre Consumidores Hipervulnerables, especificando que se trata de aquellos consumidores que se encuentren en otras situaciones de vulnerabilidad en razón de su género, o por circunstancias sociales, económicas y/o culturales que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores.

⁴⁴⁷ La utilización del término Familia Monoparental, presenta rémoras de los conceptos patriarcales del Derecho de Familia, que vienen desde el propio concepto de Patria Potestad y es por eso que se utiliza el término “monomarental” para referirse a las familias cuya jefatura de hogar la detenta una mujer.

A nivel regional, podemos mencionar la Resolución GMC N° 11/21 del MERCOSUR, la cual se dictó con el objeto de adecuar la normativa regional a los mejores estándares internacionales en materia del derecho de las y los consumidores, y por tanto entendió necesario y pertinente contemplar la protección de los consumidores en situaciones de hipervulnerabilidad en el MERCOSUR⁴⁴⁸. Esta normativa, además de ampliar el listado de causas que podrían constituir una hipervulnerabilidad, incluye de forma expresa la causal de *pertenecer a una familia monoparental y tener hijas/os menores de edad o con discapacidad a su cargo* (conf. inc. h) del artículo 2°).

Por lo tanto, este primer documento se enfocó en la vulnerabilidad estructural de las y los consumidores, el concepto de la hipervulnerabilidad y la relación intrínseca con la perspectiva de géneros al momento de referirnos a las problemáticas del consumo, enfocándonos en familias monoparentales con mujeres jefas de hogar con hijos/as o personas con discapacidad a cargo.

En ese sentido, partiendo de la base de que las tareas de cuidado -respecto del hogar, los hijos, los enfermos- son socialmente atribuidas a las mujeres, si además están a cargo de solventar las necesidades económicas del hogar, sus posibilidades laborales y de acceso a bienes y servicios se ve disminuida por la disminución del tiempo y recursos personales disponibles para estas actividades.

Es por ello, que advirtiendo la brecha de género existente entre hombres y mujeres, en nuestro país se estableció la Asignación Universal por Hijo (AUH) mediante el dictado del Decreto N° 1602/09, que se constituyó en una de las políticas públicas más importantes de nuestro país en pos de una mayor equidad.

La segunda instancia constó en realizar un recorte de las ideas, realizando un documento corto con párrafos que se pudieran autosustentar y dando una mirada

448 Conforme considerando 7mo. de la Resolución N° 1015/21 de la Secretaría de Comercio Interior que incorpora al ordenamiento jurídico nacional la Resolución GMC N° 11/21 del MERCOSUR.

más internacionalista. Este fue otro de los desafíos que tuvo el equipo de investigación.

En el ámbito internacional, se citaron datos estadísticos y doctrinarios de organismos como CEPAL, ONU MUJERES, OEA, Parlamento Europeo, entre otros. Además, de contar en nuestra legislación nacional con Tratados Internacionales de Derechos Humanos, que específicamente refieren a los colectivos de infancias, personas con discapacidad y mujeres, con rango constitucional desde el año 1994, incluidos en el inciso 22 del artículo 75 de nuestra Carta Magna, también se encuentra la manda constitucional que, en el inciso 23 del mismo artículo, obliga al Estado nacional a garantizar la igualdad real de oportunidades, en particular, de las personas con discapacidad, los ancianos/as, las mujeres y los niños/as, a través de la implementación de medidas de acción positiva.

Por su parte, los derechos de las y los consumidores también fueron jerarquizados constitucionalmente con la reforma del año 1994, introduciendo el artículo 42 de la CN, que deberá leerse en consonancia con los artículos 41 y 43 del mismo cuerpo legal.

El documento final, que adjunta como Anexo al presente, logró establecer el vínculo estrecho que existe entre el derecho al cuidado y el derecho del consumidor. Con los aportes presentados se profundizó sobre el cuidado como un derecho humano en familias monomarentales, atravesado por la hipervulnerabilidad que, en términos de consumo, aparece desde una doble perspectiva⁴⁴⁹. Hay vulnerabilidad individual de cada uno de los integrantes -niñas, niños, adolescentes, personas mayores, personas con discapacidad- y una vulnerabilidad grupal, por tratarse de una familia monomarental. Es decir, la sobrecarga que significa ser única cabeza de hogar, agudiza la situación de vulnerabilidad en las relaciones de consumo,

449 La calidad de consumidor/a incluye la contratación directa, la indirecta e incluso a quienes son sujetos expuestos en una relación de consumo. Cada uno de los integrantes de cualquier grupo familiar es consumidor/a en la relación de consumo que involucra al grupo. BAROCELLI, Sergio Sebastián, Teoría General de las Relaciones de Consumo, 2021. Disponible en: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=41682a67666a8cfd73bf6897dd44f2be>

máxime teniendo en cuenta que las personas a cargo también son hipervulnerables en términos de derecho del consumidor.

En ese sentido, se señaló que las tareas de cuidado requieren la utilización de bienes y servicios, muchos de los cuales se adquieren exclusivamente mediante relaciones de consumo, de forma tal que éstas deben ser alcanzadas por el sistema tuitivo del Derecho del Consumidor. El ejercicio del derecho a cuidar, a ser cuidado y a autocuidarse se vincula indefectiblemente a la necesidad de acceder a bienes y servicios,⁴⁵⁰ algunos incluso de primera necesidad (alimentos, medicamentos, servicios públicos, de salud, etc.) y por tanto es indispensable identificar esta problemática en términos sociales y comunitarios, y no en términos individuales y de mercado.

Asimismo, se efectuaron aportes que interrelacionan la perspectiva de género, el rol de las empresas y el derecho al trato digno y no discriminatorio, así como normativa específica regional e internacional que identifica y regula la problemática, de manera tal de efectuar un recorrido que contribuya a visibilizar las tareas de cuidado no solo desde la órbita familiar sino como una cuestión social que se vincula a los derechos de tercera generación.

El trabajo presentado se nutrió de las observaciones, preguntas y sugerencias del resto de los actores que participaron del instrumento colectivo, permitiendo así una retroalimentación positiva de conocimientos y saberes. Este proceso de validación al documento por la pluralidad de voces y de perspectivas desde distintos ámbitos, resulta un valor agregado, garantizando la legitimidad y la representatividad ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En noviembre de 2023 se envió el texto final del *Amicus Curiae* a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, destacando que su elaboración fue parte de un proceso de diálogo colectivo y plural con el objetivo de sumar en un único

⁴⁵⁰ La integración normativa del sistema de protección del consumidor con las normas internacionales y nacionales tiene el objetivo de tutelar al consumidor (conf. art. 1° de la Resolución GMC N°36/19 del MERCOSUR y art. 3° de la Ley de Defensa del Consumidor argentina).

documento distintos saberes especializados, aportados por más de 50 organizaciones de la sociedad civil de Argentina y de la región, activistas, académicos e investigadores.

En dicho texto quedaron plasmadas las consideraciones efectuadas por el equipo de investigación con respecto al cuidado como derecho humano, brindando elementos vinculados con el derecho humano a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado, tanto en su consideración en el ámbito de las regulaciones de derecho privado y de las familias, como también en el campo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Resolución el 19 de enero de 2024 en respuesta a la solicitud de opinión consultiva presentada por la República Argentina, mediante la cual se invitó a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, a la Comisión Interamericana y a otros interesados a participar en las audiencias públicas que se llevarían a cabo en marzo de 2024.

Los días 12, 13 y 14 de marzo del 2024 se realizaron las audiencias públicas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para expedirse con relación a la Opinión Consultiva solicitada.⁴⁵¹ El propósito de estas audiencias fue escuchar los argumentos orales de Argentina -en su carácter de país solicitante- así como las observaciones de los países participantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismos internacionales, organismos estatales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y personas de la sociedad civil que habían presentado observaciones escritas.

451 En los siguientes enlaces podrán encontrar las audiencias grabadas:

12/03/2024: <https://www.youtube.com/watch?v=aPK6tTFmmDU>

13/03/2024: <https://www.youtube.com/watch?v=ccYiCdumxHY>

14/03/2024: <https://www.youtube.com/watch?v=qaHk5v6gdOo>

Expusieron siete gobiernos, destacando la presencia de la vicepresidenta Francia Marquez por Colombia, y setenta delegaciones que en su mayoría defendieron el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado, quienes sostuvieron que el cuidado es un derecho humano, y petitionaron a la Corte por su reconocimiento pleno.

La delegación argentina contó con la participación del secretario de Derechos Humanos de la Nación, Dr. Alberto Baños, quien encabezó la delegación del Estado Argentino y avaló la solicitud presentada por el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidades, cuya desjerarquización también fue denunciada.

Durante los tres días de audiencias, la diversidad de miradas sobre el cuidado y todas sus complejidades tomaron el protagonismo. Las y los jueces practicaron la escucha activa y realizaron diferentes preguntas, quienes además destacaron la importancia del *Amicus Curiae* colectivo.

Como cierre final, el 14 de marzo se realizó un conversatorio titulado “El reconocimiento del derecho al cuidado en América Latina y el Caribe”⁴⁵² en el auditorio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, el cual fortaleció las alianzas con las organizaciones feministas y de la sociedad civil.

Al momento de entrega de este informe se está a la espera de las conclusiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

452 <https://www.youtube.com/watch?v=mmCuLcHEV34>, consultado el 21/05/24

**LAS AUTORIDADES LOCALES DE APLICACIÓN DE LA LEY DE DEFENSA
DEL CONSUMIDOR Y LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS DE
PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES.**

EL RELEVAMIENTO DIRECTO DE SUS PERSPECTIVAS

I.- INTRODUCCION.

El proyecto DECYT titulado *“El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores”* (DCT2205), aprobado por Resolución (CD) 284/22, cuyas conclusiones hoy se presentan, ha tenido como finalidad ilustrar a través de un estudio de campo, la penetración que la categoría jurídica de consumidores hipervulnerables -incorporada al ordenamiento jurídico nacional en el año 2020 por la Resolución SCI N° 139/2020- ha tenido en distintos ámbitos, tanto públicos como privados, nacionales e internacionales, y cuáles han sido las acciones y gestiones diferenciadas que llevan adelante distintas organizaciones.

La información analizada en el presente capítulo parte de un insumo sustancial, esto es, las respuestas brindadas de manera oficial por las propias autoridades locales de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor, esto es, lo contestado -o no- por las oficinas de defensa del consumidor de las 23 provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Vale subrayar que para la presente investigación se implementó como método la utilización de cuestionarios para la obtención de datos.

En los diferentes acápites se detallará la metodología de investigación, se volcarán los datos obtenidos a partir de las respuestas enviadas por los organismos y, finalmente, tras la observación cuantitativa y cualitativa de esa información, se expondrán las conclusiones arribadas mediante el análisis de sus respectivas contestaciones.

II.- METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

Debe señalarse que la presente investigación es de carácter exploratorio, toda vez que no existen estudios previos de este tipo cuyo objeto fuera recabar información acerca de la implementación de políticas públicas para la protección de consumidores hipervulnerables.

A efectos de obtener datos de cada autoridad de aplicación local, se decidió el envío de cuestionarios dirigidos a los titulares de las respectivas dependencias, para que cada una de las oficinas brinde su respuesta de manera oficial. Seguidamente se detallará el modo en que dicha tarea fue planificada y ejecutada.

- Se realizó un cuestionario con preguntas cerradas y abiertas a través de la aplicación Google Form para facilitar que los organismos brinden sus respuestas y el posterior procesamiento de datos. Las preguntas insertas en el formulario se adjuntan en el documento que se individualiza como Anexo.
- Se buscaron las direcciones de correo electrónico de las 24 jurisdicciones.
- Se confeccionó un modelo de nota para ser remitida como archivo adjunto con la firma digitalizada del director del proyecto.
- Se acordó un texto genérico para insertar en el cuerpo del mail explicando el motivo de la misiva. En éste se incluyó el link con el enlace del formulario y las instrucciones para ser respondido.
- Se creó una casilla de correo electrónico específica - proyectohipervulnerablesuba@gmail.com - cuyo único uso fue ser la vía de comunicación oficial del proyecto con las autoridades locales, centralizando así no sólo la salida de los mails sino también la recepción de las respuestas. Asimismo, se utilizó como imagen del correo electrónico, el logo de la Universidad de Buenos Aires a la que pertenece el Instituto de Investigación Ambrosio Gioja.

III.-ANALISIS CUANTITATIVO: LA INFORMACION OBTENIDA DE LAS RESPUESTAS OFICIALES BRINDADAS POR LAS AUTORIDADES LOCALES DE APLICACION.

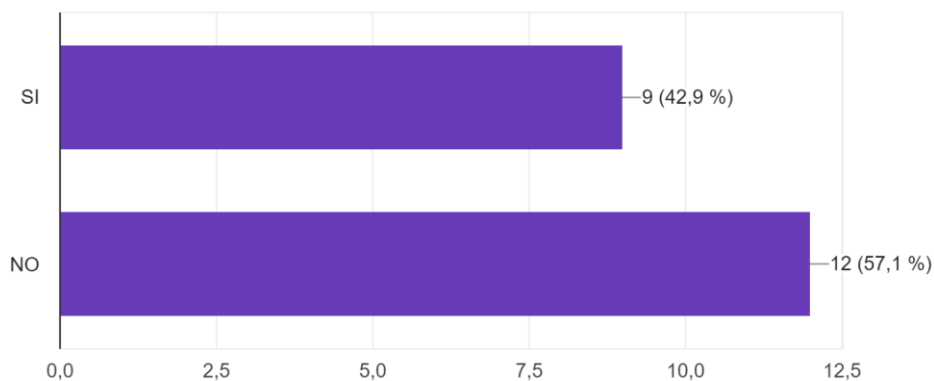
A continuación, se detallarán (de manera descriptiva y con gráficos) las respuestas brindadas por las autoridades de aplicación de la ley de defensa del consumidor a cada una de las preguntas remitidas en el formulario antes referido.

Previo a volcar los datos obtenidos, corresponde subrayar que sólo 21 de las 24 jurisdicciones locales respondieron al requerimiento realizado, razón por la cual, cuando se exhiban las conclusiones, porcentajes y gráficos, se hará sobre la base de 21 respuestas emitidas. Las provincias de Chubut, Corrientes y Formosa nunca contestaron el requerimiento. Es por ello que, en el punto IV.- de este informe, dedicado a brindar las conclusiones sobre la información respondida de manera oficial por cada organismo, no podrá hacerse análisis cualitativo con relación a esos tres distritos.

Pregunta 1.-:

1.- Marco Normativo a) ¿La jurisdicción adhirió a la Resolución SCI N° 139/2020?

21 respuestas



Las 9 jurisdicciones que informaron su adhesión son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Mendoza, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán.

Por el contrario, quienes no adhirieron formalmente son: CABA, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Pregunta 2.-: “En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?”

La respuesta brindada por cada una de las autoridades que adhirieron formalmente es:

- **Buenos Aires:** “Resolución ministerial 36/2021 MPCEIT”.
- **Catamarca:** “Resolución N° 049 del 2021 del Ministerio de Industria Comercio y Empleo”.
- **Chaco:** “Resolución”.
- **Córdoba:** “Area de consumidores hipervulnerables”.
- **Mendoza:** “Resolución provincial”.
- **San Juan:** No respondió.
- **Santa Cruz:** “Disposición”.
- **Santa Fe:** “Disposición 33/2021 SCIS”.
- **Tucumán:** “Decreto 2867/3 SEPROD”.

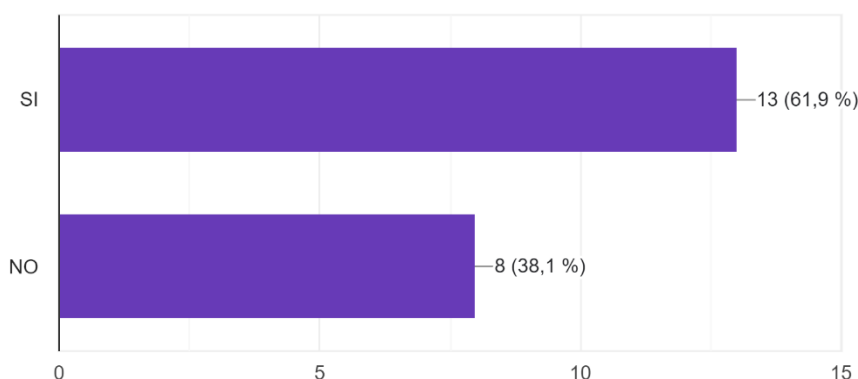
Corresponde mencionar que pese a que la provincia de La Rioja -como surge de la respuesta a la pregunta 1.-, informó no haber adherido a la Resolución SCI N° 139/2020, indicó en la pregunta 2.- que cuentan con “*Resolución ministerial*”.

Asimismo, la provincia de Salta, que también respondió negativamente a la adhesión, aclaró en la respuesta a este punto “*Sin perjuicio de lo cual se aplica*”.

Pregunta 3.-:

1.- Marco Normativo b) ¿La categoría de consumidores hipervulnerables está en la legislación local vigente o proyectada?

21 respuestas



Las 13 jurisdicciones que informaron que esta categoría se encuentra considerada en su legislación vigente o proyectada son: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Por el contrario, quienes indicaron que, a nivel local, no tienen legislación ni han proyectado normativa que contemple la categoría de consumidores hipervulnerables son 8: CABA, Catamarca, La Rioja, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán.

Pregunta 4.-: “En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?”

La respuesta brindada por cada una de las 13 autoridades que respondió afirmativamente es:

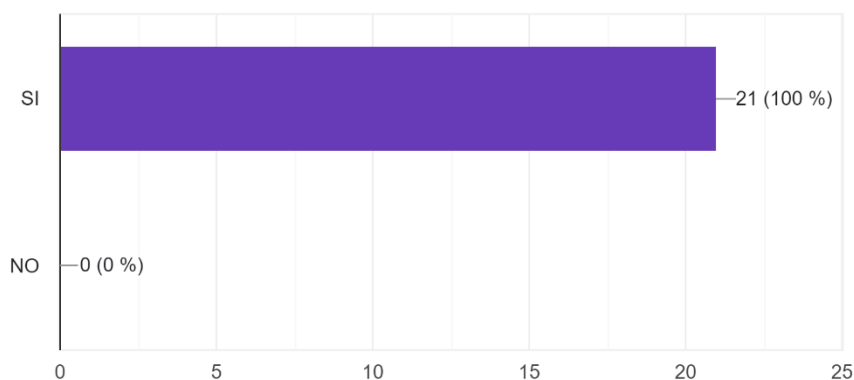
- **Buenos Aires:** “*Ley 15410*”.
- **Chaco:** “*Ley provincial*”.

- **Córdoba:** “Resolución 1/2021 Dir. Gral. Def. Del Consumidor”.
- **Entre Ríos:** “Resolución”.
- **Jujuy:** “Esta proyectada dentro de la modificación que se efectuara del artículo 73 de la constitución provincial”.
- **La Pampa:** “Se trabaja sobre un proyecto provincial de ley orgánica del organismo”.
- **Mendoza:** “Resolución Provincial”.
- **Misiones:** “Proyecto de ley”.
- **Neuquén:** “Se transcribió la ley 24.240 a braille”.
- **San Juan:** “Adhesión”.
- **San Luis:** “Proyecto ley”.
- **Santa Fe:** “Proyecto de Ley de Procedimiento elevada por el PE a la Legislatura Provincial”.
- **Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur:** “No a través de una norma general, pero si a través de normas particulares por ejemplo ley provincial 1.283 que adhiere a la ley nacional 27.351 De tarifas especial para Electrodependientes”.

Pregunta 5.-:

2.- ¿Existen políticas, acciones, procedimientos específicos u otras iniciativas orientadas a consumidores hipervulnerables o algunos de sus colectivos?

21 respuestas

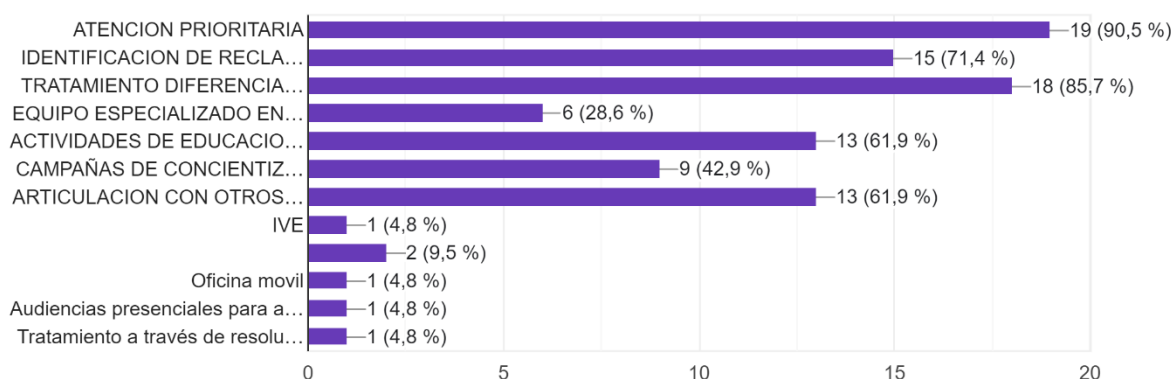


Como surge del gráfico, la totalidad de las jurisdicciones que contestaron el requerimiento - 21- llevan adelante alguna acción, política o procedimiento específico para la atención diferenciada de los consumidores hipervulnerables.

Pregunta 6.-:

En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, detallar si se trata de los siguientes (puede ser respuesta múltiple):

21 respuestas



Se reitera que esta pregunta era de opción múltiple y que en el ítem “otra” podía completarse alguna otra acción que no estuviese prevista en las mencionadas.

Toda vez que por el tamaño del gráfico no pueden apreciarse en toda su extensión las opciones brindadas, corresponde detallarlas para su mejor comprensión. A saber, las opciones son: (i) atención prioritaria, (ii) identificación de reclamos, (iii) tratamiento diferenciado del reclamo, (iv) equipo especializado en hipervulnerables, (v) actividades de educación para el consumo, (vi) campañas de concientización, (vii) articulación con otros organismos, (viii) ive, y (ix) otra.

La cantidad y el detalle de las políticas públicas llevadas adelante por cada jurisdicción es el siguiente:

- **Buenos Aires:** 8 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, equipo especializado en hipervulnerables, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos, ive).
- **CABA:** 3 (tratamiento diferenciado del reclamo, articulación con otros organismos, otra). Otra es “*Audiencias presenciales para aquellos que no manejen herramientas digitales*”.
- **Catamarca:** 4 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, actividades de educación para el consumo).

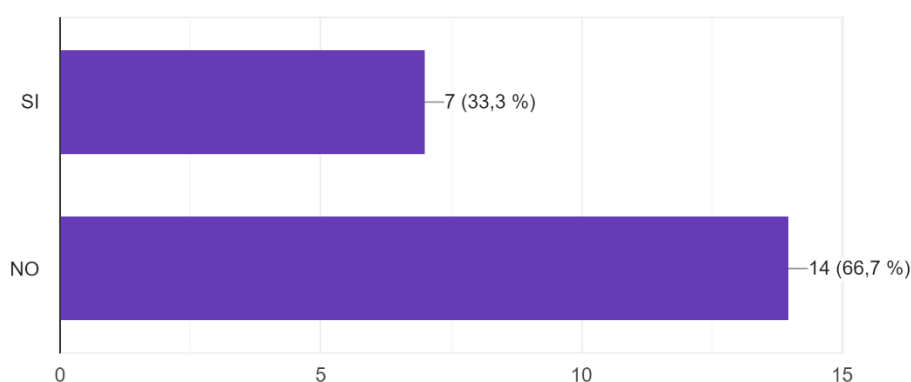
- **Chaco:** 5 (atención prioritaria, identificación de reclamos, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).
- **Córdoba:** 7 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, equipo especializado en hipervulnerables, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).
- **Entre Ríos:** 7 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, equipo especializado en hipervulnerables, actividades de educación para el consumo, articulación con otros organismos, otra). Otra es *“Tratamiento a través de resolución especial con integración de asociaciones de consumidores”*.
- **Jujuy:** 3 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo)
- **La Pampa:** 4 (atención prioritaria, tratamiento diferenciado del reclamo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).
- **La Rioja:** 2 (atención prioritaria, tratamiento diferenciado del reclamo).
- **Mendoza:** 4 (tratamiento diferenciado del reclamo, equipo especializado en hipervulnerables, actividades de educación para el consumo, articulación con otros organismos).
- **Misiones:** 4 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, articulación con otros organismos).
- **Neuquén:** 6 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).
- **Río Negro:** 3 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo).
- **Salta:** 6 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).
- **San Juan:** 1 (atención prioritaria).
- **San Luis:** 5 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, actividades de educación para el consumo, otra). Otra es *“oficina móvil”*.
- **Santa Cruz:** 3 (atención prioritaria, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización).
- **Santa Fe:** 7 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, equipo especializado en hipervulnerables, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).

- **Santiago del Estero:** 6 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).
- **Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur:** 6 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo, actividades de educación para el consumo, campañas de concientización, articulación con otros organismos).
- **Tucumán:** 3 (atención prioritaria, identificación de reclamos, tratamiento diferenciado del reclamo).

Pregunta 7.-:

3.- ¿Existen estadísticas u otros datos de interés relativos a consumidores hipervulnerables?

21 respuestas



Las 7 provincias que informaron contar con estadísticas o datos de interés sobre consumidores hipervulnerables son: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Salta y Santa Fe.

Por el contrario, quienes indicaron que no contar con informes estadísticos ni datos específicos son 14: CABA, Catamarca, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y Tucumán.

Pregunta 8.-: “En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, detallar el tipo de información que centraliza el organismo”.

La respuesta brindada por cada una de las 7 autoridades que respondió afirmativamente es:

- **Buenos Aires:** *“Cantidad y motivo de reclamos”.*
- **Chaco:** *“Segmentación del reclamo por zona, rango etario y naturaleza del mismo”.*
- **Córdoba:** *“Cantidad de reclamos y tiempo de resolución”.*
- **Entre Ríos:** *“En la actualidad tenemos una norma de prioridad sobre temas de salud”.*
- **Mendoza:** *“Las denuncias recibidas en este Organismo o a través de la oficina municipales”.*
- **Salta:** *“Cantidad de denuncias y su resultado”.*
- **Santa Fe:** *“Cantidad de reclamos, porcentaje de resolución satisfactoria”.*

Pregunta 9.-: “Comentarios y observaciones”.

Cinco autoridades locales completaron esta pregunta, enviando información o aclaraciones adicionales que consideraron debían remitir. A saber:

- **Entre Ríos:** *“Estamos trabajando para implementar un sistema que nos permita atender estos casos a través de asociaciones de consumidores”.*
- **Misiones:** *“La adhesión no se efectuó en tanto lo marcos de ingresos previstos como ingresos resultaba tan altos que el Director resulta un consumidor hiper vulnerable, con lo cual se desnaturaliza la excepción. Desde 2008 de modo de traba los sectores desprotegidos, o que pudieren ser objeto de discriminación, cualquier fuere su causa son atendidos y gestionados en forma diferencial”.*
- **Neuquén:** *“Hacer valer el derecho de las y los consumidores hipervulnerables, es prioridad en nuestra Provincia, como también capacitar a las y los agentes para una mejor atención a la ciudadanía”.*
- **Santiago del Estero:** *“En el Organismo otorga una atención personalizada a los consumidores identificados como "hipervulnerables" siendo prioritario su reclamo, evitando dilaciones y utilizando generalmente canales de comunicaciones que permitan obtener una rápida y eficaz solución para tales”.*
- **Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur:** *“La encuesta misma nos sirvió para consultar si resultaba necesario una norma para adherir a la Resolución en consulta, y asimismo para generar un formulario especial y una capacitación especial. Sin perjuicio de ello desde la Autoridad de Aplicación se llevaron adelante acciones concretas dirigidas a hipervulnerables (concientización en estafas dirigidas a adultos mayores, etc)”.*

IV.- ANALISIS CUALITATIVO DE LOS DATOS OBTENIDOS.

En primer lugar, como se señaló en el capítulo anterior, las provincias de Chubut, Corrientes y Formosa no remitieron respuesta oficial alguna al requerimiento enviado mediante el correo del proyecto y su formulario. Se desconocen con certeza las razones por las cuales no brindaron la información solicitada, por lo que no resulta pertinente hacer especulaciones sobre los motivos de la falta de respuesta. Desafortunadamente la circunstancia de no poder recopilar estos datos limita el análisis que pueda hacerse sobre estas tres jurisdicciones en la materia que es objeto de esta investigación, así como tampoco podrá trazarse un mapa completo del estado de situación de los consumidores hipervulnerables en la totalidad del territorio argentino.

Efectuada esa aclaración, corresponde iniciar el análisis de los datos colectados en los formularios, subrayando que cada vez que nos referimos a cantidad de respuestas o porcentajes, el total hace referencia a las 21 contestaciones recibidas.

Es dable destacar que a sólo tres años⁴⁵³ de la publicación de la Resolución SCI N° 139/2020 que incorporara la categoría jurídica de consumidores hipervulnerables a nuestro ordenamiento jurídico positivo, casi la mitad de las jurisdicciones manifestó haber adherido formalmente a la normativa (42,9%).

Refiriéndonos, ahora, a la segunda respuesta, esto es, que indiquen cuál es el instrumento mediante el que se plasmó la adhesión a la resolución nacional, es menester subrayar que sólo cuatro provincias brindaron precisiones al identificarlos con número y rango normativo. La relevancia de esta pregunta consistía en permitir la individualización para la mejor identificación y fácil acceso a los actos administrativos en cuestión. Sin embargo, observamos que las demás provincias dieron respuestas vagas e imprecisas o que prestan a confusión ya que no permiten distinguir correctamente el instrumento formal de carácter normativo. Si, en verdad, no cuentan con norma de adhesión, aunque realicen acciones políticas concretas y diferenciadas (que es consultado en otra pregunta del formulario), la respuesta en este punto tendría que haber sido negativa.

En sentido opuesto, vale también indicar, como se refirió en el capítulo anterior, que dos provincias, pese a haber respondido negativamente a la adhesión de la Resolución SCI N° 139/2020 -por lo que no correspondía brindar información adicional alguna en esta pregunta-, decidieron responder. Una expresó haber dictado una “*Resolución ministerial*”, mientras que la otra aclaró que, pese a no tener norma específica, “... *se aplica*”.

En cuanto a la tercera respuesta, son trece jurisdicciones que señalaron que la categoría de consumidores hipervulnerables se encuentra en su legislación vigente o en proyectos normativos. Resultaría natural deducir que las nueve autoridades locales que habían respondido afirmativamente la primera pregunta contestaran en igual sentido este interrogante. Sin embargo, desmenuzando la información dada por cada una de estas, esa lógica solo fue mantenida por seis provincias -Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Mendoza, San

⁴⁵³ Los formularios fueron contestados por los organismos en mayo y junio del año 2023.

Juan y Santa Fe-, ya que las restantes señalaron, contradictoriamente, que no. Se desconocen los motivos por los cuales no hay coincidencia si, por ejemplo, entienden que legislación no es sinónimo de decreto, resolución o disposición. O si, no es necesario proyectar nuevas normatividades puesto que es suficiente para el tratamiento especial de los consumidores hipervulnerables, el dictado de las ya indicadas (aunque estas tengan carácter infralegal).

Se suman dentro del grupo de trece respuestas positivas, además de las seis provincias precedentemente referidas: Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, San Luis, Tierra del Fuego y Antártida e Islas del Atlántico Sur. Sobre este punto podemos observar que el hecho que otras siete jurisdicciones consideren sancionar legislación en la materia a futuro es una muestra del creciente interés que la temática ha despertado en dichos territorios. Es posible que, en términos históricos, tres años sea poco tiempo para afianzar un instituto jurídico novedoso, pero cierto es que la incorporación de los consumidores hipervulnerables en el derecho argentino no ha sido indiferente a nivel local.

Nuevamente debe ser subrayado que algunas autoridades locales han brindado respuestas muy específicas en lo que refiere a la individualización del instrumento normativo mediante el cual se ha legislado o se proyecta legislar este instituto. A saber: Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Santa Fe y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Estas -que en honor a la brevedad no se reiteran ya que han sido transcriptas en el acápite anterior- van desde leyes provinciales ya sancionadas hasta proyectos que implican modificaciones en constituciones provinciales, lo que exhibe la relevancia que en estas jurisdicciones busca dársele a la temática. Sin embargo, las restantes jurisdicciones que contestaron de manera positiva brindan respuestas muy genéricas. Es posible que ello obedezca a que son solo proyectos y, por ende, no es posible dar mayores precisiones.

Como contrapartida, las jurisdicciones que no cuentan con normativa vigente ni proyectada sobre consumidores hipervulnerables son ocho, como señalan los gráficos del capítulo anterior. Puede interpretarse que, en estas jurisdicciones, el abordaje normativo de este tema no resulta prioritario.

Ahora bien, más allá del marco normativo, la investigación pretendió consultar sobre las acciones concretas que llevan adelante en su labor cotidiana, esto es, si han desarrollado políticas públicas o procedimientos específicos orientados a la atención y tratamiento diferenciado de los consumidores hipervulnerables. Sobre este punto interesa subrayar que la totalidad de las jurisdicciones que respondió el formulario, lo hizo afirmativamente.

Como precedentemente se explicó, el cuestionario acotó a ocho acciones concretas -a fin de facilitar el procesamiento de los datos recabados- aunque habilitó la opción “otra” para que la autoridad que gestionara alguna política que no estuviera previamente indicada, pudiera explicarla.

La provincia que más acciones específicas en torno a los consumidores hipervulnerables desarrolla es Buenos Aires -8-, seguida de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe -7 cada una-, y

Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - 6 cada una-.

Resulta llamativa una de las respuestas ya que, a partir de los datos aportados por la propia autoridad, contarían no sólo con norma de adhesión a la Resolución SCI N° 139/2020 sino también manifestaron tener normativa vigente o proyectada sobre esta temática. Pese a ello, solo le otorgan a este colectivo de consumidores una acción concreta, esto es, la atención prioritaria en sus reclamos. Ello nos obliga a pensar que el cumplimiento de aspectos de corte más formal -como la sanción o proyección de marcos normativos- no necesariamente trae aparejado el abordaje de protecciones diferenciadas, puesto que la toma de acciones específicas es un paso diferente que deben realizar quienes lleven adelante políticas públicas. Por el contrario, Salta que no cuenta con resolución de adhesión ni ha proyectado marco normativo alguno a la fecha de su respuesta, es de las provincias que más actividades públicas ha implementado siendo, además, del grupo minoritario que lleva adelante también informes estadísticos, lo que demuestra gran nivel de operatividad y gestión por parte de la autoridad local con los consumidores hipervulnerables.

Como luce en el cuadro de la sexta pregunta, el orden en la reiteración de las iniciativas abordadas por las autoridades de aplicación es el siguiente: atención prioritaria -19-, tratamiento diferenciado del reclamo -18-, identificación de reclamos -15-, actividades de educación para el consumo y articulación con otros organismos -13-, campañas de concientización -9-, equipo especializado en hipervulnerables -6-, otra -3, pero cada una de esas respuestas es diferente-, IVE -1-.

Observamos que las tres más reiteradas son aquellas que cuya implementación parece sencilla ya que puede realizarse con la simple reorganización administrativa del organismo (personal dedicado a identificar estos reclamos, diferenciarlos del resto y, luego, darles prioridad en su tratamiento). Asimismo, la educación para el consumo es un mandato constitucional y legal previsto desde hace más de 30 años y que todas jurisdicciones, en mayor o menor medida, hayan implementado actividades específicas referida a consumidores hipervulnerables (o, al menos, alguno de sus colectivos) era claramente esperable. La articulación con otros organismos hace a la eficacia y eficiencia en la gestión diaria de la autoridad local -más allá de esta temática concreta-, por lo que también luce previsible la gran cantidad de respuestas afirmativas en ese sentido.

Luego la menor cantidad de coincidencias sobre campañas de concientización o contar con un equipo de agentes especializado para la gestión de estos reclamos nos habilita a concluir que estas acciones requieren algún tipo de planificación específica o erogación adicional a las que acostumbra el organismo, por lo que han sido respuestas menos frecuentes.

Por último, sobre este punto de la información precedentemente vertida, merecen ser resaltados dos aspectos.

En primer lugar, Buenos Aires es la única que lleva acciones específicas para facilitar el cumplimiento de la prestación para la interrupción voluntaria del embarazo (IVE)⁴⁵⁴ y que, dadas las características de esta problemática que requiere un tratamiento urgente, encuadran estos reclamos como hipervulnerables. Sabido es que este tema ha sido cuestionado y resistido en ciertos sectores de nuestra sociedad, y en algunos territorios con mayor énfasis. Indudablemente, si esta provincia ha querido tomar iniciativas específicas se deba a que así lo han buscado sus autoridades posibilitando, en el ámbito de la autoridad de aplicación de la ley de defensa del consumidor, el acceso a esta política pública.

Y, en segundo término, tres jurisdicciones indicaron otras políticas específicas que ameritan ser expresamente mencionadas, permitiéndonos deducir que ellas obedecen a necesidades o articulaciones propias de su ámbito territorial. CABA, donde hace tiempo la virtualidad es la regla en todo tipo de trámites que deba realizar la ciudadanía -no solo en materia específica de relaciones de consumo- refirió la concreción de audiencias presenciales para aquellos consumidores que no tengan manejo de herramientas digitales como acción diferenciada. Entre Ríos manifestó que estos reclamos se trataban con la integración de asociaciones de consumidores, lo que nos permitirían inferir que la expertise de estas organizaciones pareciera más propicia para un mejor tratamiento y gestión de estos casos. Y San Luis refirió contar con oficinas móviles como política específica, posiblemente por razones de tipo geográfico.

En cuanto a información específica que centralizan o agrupan las autoridades de aplicación local sobre consumidores hipervulnerables, solo un tercio contestó afirmativamente. Por el tipo de respuesta brindada, puede concluirse que Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Mendoza, Salta y Santa Fe nuclea distinto tipo de datos a nivel estadístico (cantidad, motivo o naturaleza del reclamo, zona geográfica, rango etario, tiempo de resolución, resultado, vía de ingreso -autoridad local u oficinas municipales-). Se infiere que Entre Ríos no tiene indicadores cuantitativos sobre los reclamos de este grupo, pero manifestó como punto de interés que tienen una norma mediante la cual se le da prioridad a los consumidores cuando el caso versa sobre temas de salud.

Para finalizar este capítulo, debe hacerse una mención también a la última pregunta del formulario. Es usual en interrogatorios para investigaciones como la presente, que el cuestionario tenga un campo para que los interesados hagan aportes adicionales cuando consideren que algún aspecto que resulte de su interés remarcar, no ha sido incluido en las preguntas formuladas. En ese sentido, cinco provincias lo completaron.

Detallando, coincidentemente con la respuesta a la sexta pregunta, Entre Ríos parece indicar conveniencia en que los reclamos de consumidores hipervulnerables sean trabajados por las asociaciones de consumidores. Si bien no se dieron mayores explicaciones, es probable que la atención y tratamiento personalizado que impone la normativa no resulte posible -por la celeridad y eficacia que requieren tales casos- desde la propia jurisdicción y, por ello,

⁴⁵⁴ Este punto será abordado en la presente investigación, en un capítulo específico referido a IVE.

mediante la articulación con estas organizaciones -quienes, indudablemente, tienen personal y vasta experiencia en la materia- pueda realizarse una gestión de los reclamos más ágil, expeditiva y diferenciada.

Por otra parte, en la provincia de Misiones, parecen indicar que es muy alto el porcentaje de los reclamos que reciben que pueden clasificarse como hipervulnerables. Refieren que, esa es la razón por la cual se tomó la decisión de no adherir a la normativa ya que, de ese modo, se desnaturalizaría la excepción. Sin perjuicio de ello, también explican que aquellos sectores desprotegidos o que sufran discriminación, desde el año 2008, reciben un tratamiento diferencial. Puede, a partir de esa respuesta, reflexionarse sobre la dificultad en comprender el límite de la hipervulnerabilidad y de aquellos que denominan consumidores desprotegidos, así como también despertar curiosidad -excediendo el marco de la presente investigación- qué características o circunstancias presentan los consumidores que reclaman ante esa autoridad para que consideren que no habría excepción.

Seguidamente, de la información agregada por Neuquén y Santiago del Estero no parecen surgir aportes particulares y concretos de otras iniciativas diferenciadas para este tipo de casos sino un refuerzo de las respuestas ya vertidas sobre las prioridades de ambos organismos en el abordaje de la temática.

Como último punto, corresponde destacar lo respondido por Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, puesto que más allá de precisar alguna acción concreta respecto a algún colectivo de consumidores hipervulnerables -adultos mayores ante estafas virtuales-, su contestación subraya la relevancia institucional de la tarea que aquí se expone. Ello así en tanto la presente investigación parece haber resultado el disparador para que los funcionarios a cargo de la autoridad de aplicación reflexionen sobre la necesidad de adherir a la Resolución SCI N° 139/2020, de generar un formulario de reclamos especial y de tener capacitaciones a tales fines. Desde aquí, aplaudimos esa iniciativa.

V.- CONCLUSION.

A partir de la información recolectada en las respuestas oficiales brindadas por las propias autoridades de aplicación, corresponde destacar que a tres años de la publicación de la norma que incorporara en el ordenamiento jurídico positivo argentino la categoría de consumidores hipervulnerables, más del 40% de las jurisdicciones adhirió formalmente a la normativa, más del 60% tiene en su legislación vigente o proyectada normas especiales para el abordaje de colectivo de consumidores y el 100% de los organismos indicó haber implementado alguna política pública de protección diferenciada para este grupo. Ello demuestra, a las claras, la exitosa articulación a nivel local desarrollada por quienes impulsaran, desde la autoridad nacional de aplicación, la Resolución SCI N° 139/2020.

ANEXOS DE INVESTIGACIONES

ANEXO I – CUESTIONARIO FIAGC - LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS DE PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES EN EL AMBITO INTERNACIONAL

María Jimena Mansilla

(Link de acceso:

<https://docs.google.com/forms/d/12W5fSqjm7y0esoTxAlimbYHYtnMIrfPiRONbcvyEYeY/prefill>)

PROYECTO DeCyT 2023-2024 (DCT 2205)

"El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores"

(Acreditado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Lucas Gioja")

FECHA LIMITE DE ENTREGA DEL FORMULARIO: 31 DE JULIO DE 2023 23:59 HS

Aclaratoria respecto al Correo: Solo el correo que se introduzca forma parte de la respuesta.

proyectohipervulnerablesuba@gmail.com [Cambiar de cuenta](#)



*** Indica que la pregunta es obligatoria**

Correo *

Tu dirección de correo electrónico

1) País *

Tu respuesta

2) Nombre completo del organismo *

Tu respuesta

3) Otros datos de contacto del organismo *

Tu respuesta

4) ¿La categoría de consumidores vulnerables / hipervulnerables está en la legislación local vigente o proyectada? *

☐ Si

☐ No

5) En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?

Tu respuesta

6) ¿Existen políticas, acciones, procedimientos específicos u otras iniciativas orientadas a consumidores hipervulnerables o algunos de sus colectivos (mujeres, niños, personas mayores, con discapacidad, etc.)? *

☐ Si

☐ No

7) En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, detallar si se trata de los siguientes (puede ser respuesta múltiple):

- ☐ ATENCION PRIORITARIA
- ☐ IDENTIFICACION DE RECLAMOS
- ☐ TRATAMIENTO DIFERENCIADO DEL RECLAMO
- ☐ EQUIPO ESPECIALIZADO
- ☐ ACTIVIDADES DE EDUCACION PARA EL CONSUMO
- ☐ CAMPAÑAS DE CONCIENTIZACION
- ☐ ARTICULACION CON OTROS ORGANISMOS
- ☐ MONITOREO DE PRÁCTICAS ABUSIVAS
- ☐ GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS
- ☐ Otro: _____

8) Solo para Estados parte o asociados de MERCOSUR ¿El Estado ha internalizado (en el caso de Estados asociados, si ha implementado) la Resolución 11/GMC/2021? *

- ☐ Si
- ☐ No

9) En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?

Tu respuesta _____

10) Comentarios y observaciones

Tu respuesta _____

ANEXO II – CUESTIONARIO AUTORIDADES LOCALES - LA IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS DE PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES EN EL AMBITO INTERNACIONAL

María Jimena Mansilla

(Link de acceso:

<https://docs.google.com/forms/d/12W5fSqjm7y0esoTxAlmbYHYtnMIrfPiRONbcvyEYeY/prefill>)

PROYECTO DeCyT 2023-2024 (DCT 2205)

B I U  

"El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores"

(Acreditado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Lucas Gioja")

FECHA LIMITE DE ENTREGA DEL FORMULARIO: 15 DE JUNIO 2023 23:59 HS.

Correo (solo el correo que se introduzca forma parte de la respuesta) *

Texto de respuesta corta

Jurisdicción *

Texto de respuesta corta

Organismo (nombre completo de la autoridad de aplicación) *

Texto de respuesta corta

Otros datos de contacto del organismo

Texto de respuesta corta

1.- Marco Normativo *

a) ¿La jurisdicción adhirió a la Resolución SCI N° 139/2020?

☐ SI

☐ NO

En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?

Texto de respuesta larga

1.- Marco Normativo *

b) ¿La categoría de consumidores hipervulnerables está en la legislación local vigente o proyectada?

☐ SI

☐ NO

En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, ¿a través de que instrumento?

Texto de respuesta larga

2.- ¿Existen políticas, acciones, procedimientos específicos u otras iniciativas orientadas a consumidores hipervulnerables o algunos de sus colectivos? *

☐ SI

☐ NO

En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, detallar si se trata de los siguientes (puede ser respuesta múltiple):

- ☐ ATENCION PRIORITARIA
- ☐ IDENTIFICACION DE RECLAMOS
- ☐ TRATAMIENTO DIFERENCIADO DEL RECLAMO
- ☐ EQUIPO ESPECIALIZADO EN HIPERVULNERABLES
- ☐ ACTIVIDADES DE EDUCACION PARA EL CONSUMO
- ☐ CAMPAÑAS DE CONCIENTIZACION
- ☐ ARTICULACION CON OTROS ORGANISMOS
- ☐ IVE
- ☐ Otra...

...

3.- ¿Existen estadísticas u otros datos de interés relativos a consumidores hipervulnerables? *

- ☐ SI
- ☐ NO

En caso que la respuesta anterior resulte afirmativa, detallar el tipo de información que centraliza el organismo

Texto de respuesta larga

Comentarios y observaciones

Texto de respuesta larga

**ANEXO - LA OPERATIVIDAD DE LA RESOLUCIÓN 139/2020 EN LA
ÓRBITA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE APLICACIÓN DE LA LEY
24.240**

**María Gabriela Malichio, Lucas Lucero,
Mariano Andrés Miranda Da Cruz y Daniel Enrique Querel**

RESOLUCIÓN 139/2020, SU PUESTA EN PRÁCTICA

I.- INTRODUCCIÓN.

La presente investigación, dentro del proyecto DECYT titulado “El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores” (DCT2205), aprobado por Resolución (CD) 284/22, tiene como finalidad ilustrar a través de la experiencia en primera persona de profesionales abocados a la materia y especialidad, un análisis detallado los diversos problemas que afectan a los consumidores hipervulnerables, definidos en la Resolución 139/2020 SCI, y exponer cuáles fueron los problemas más tratados y qué tipo de consumidores resultaron más vulnerados.

La información analizada en el presente parte de los datos recopilados a lo largo de la trayectoria profesional del equipo que trabajó arduamente en el programa de Consumidores Hipervulnerables de la Dirección Nacional de Defensa al Consumidor y Arbitraje del consumo, de la entonces Secretaría de Comercio Interior. Si bien el presente informe tiene como objetivo presentar la metodología de investigación, en los distintos apartados de la propia investigación se volcará la información obtenida a partir de estudios de casos, y se expondrán las conclusiones arribadas mediante el análisis de datos empíricos.

II.- METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

Tras una puesta en común con los miembros del equipo de investigación, se decidió que cada profesional e investigador/a, detalle los problemas más frecuentes relacionados al área en la que desarrolló sus actividades dentro del equipo de consumidores hipervulnerables. Para ello se han subdividido de la siguiente manera:

- Gabriela Malichio: Coordinación del área y relación con distintas OMICs. Casos de medicina prepaga y obras sociales.
- Lucas Lucero y Mariano Miranda. Consumidores bancarios, sobreendeudamiento y estafas virtuales.

- Daniel Querel. Consumidores adultos/as mayores, funcionamiento de la mesa de entradas de la DNDC y casos relacionados a telecomunicaciones.

Cada investigador/a abarcará, además del trabajo realizado y los casos mas frecuentes, las preocupaciones planteadas por los consumidores y usuarios, la metodología de trabajo empleada, hasta llegar a las distintas propuestas elaboradas para mitigar a futuro el surgimiento de nuevos casos. También se explayará los casos en los que dichas propuestas hayan sido trasladadas y aceptadas por las empresas y proveedores.

Paralelamente, se expondrán los trabajos conjuntos y articulaciones con distintos organismos del Estado, lo que permitió ampliar significativamente el trabajo realizado y fortalecer aún más la defensa de las y los consumidores detectando y atendiendo problemas que afectan consumidores que no tienen acceso a realizar reclamos por la vía convencional y la Ventanilla Única Federal (VUF), sino que su única vía de reclamo y manifestación es a través de los distintos ATAJO, CAJ, y dependencias del Ministerio Público que trabajan incansablemente en barrios populares y lugares de difícil acceso.

En este sentido, es importante destacar que la colaboración con diversas entidades gubernamentales no solo facilitó la implementación de las propuestas en diferentes sectores populares, sino que también potenció la capacidad de respuesta y presencia del Estado ante las necesidades y problemas detectados en estos ámbitos.

III.- DATOS RECOPIADOS

Los datos recopilados que se utilizarán en la investigación surgen de la actividad diaria llevada a cabo por los profesionales integrantes del equipo de hipervulnerables, quienes han trabajado de manera incansable en el terreno para identificar y documentar los problemas que surgen de las relaciones de consumo que afectan a este grupo de consumidores. La experiencia acumulada a lo largo de años de trabajo ha sido sistemáticamente registrada en documentos personales, que incluyen informes detallados de casos, notas, y registros de interacciones con los consumidores afectados. Estos documentos no sólo reflejan la diversidad y complejidad de los problemas enfrentados por los consumidores hipervulnerables, sino que también capturan la evolución de las estrategias de intervención y las respuestas institucionales desarrolladas para abordar estas cuestiones. Se procurará que a partir de esta labor de registro se explaye en esta investigación las experiencias vividas por los consumidores y los profesionales involucrados basándonos en evidencia empírica sólida y en un conocimiento de primera mano de las dinámicas y desafíos que caracterizan este campo.

Se volcarán en este estudio, la experiencia de mas de 1.323 casos resueltos y documentados, de los cuales se dividen inicialmente de la siguiente manera:

Categoría	Cantidad	Porcentaje
Adulto/a mayor	975	73.70%
Socio-económica	132	9.98%
Discapacidad	98	7.41%
Salud	81	6.12%
NNyA	15	1.13%
LGTB+	8	0.60%
Barrios Populares	4	0.30%
Turista	4	0.30%
Migrante	2	0.15%
Ruralidad	2	0.15%
Pueblos Originarios	1	0.08%
Otro	1	0.08%

A pesar de que el equipo trabajó desde el año 2020, los datos expuestos corresponden al período Mayo 2022 - Marzo 2024. Sin perjuicio de ello, también se detallará la experiencia en casos que fueron tratados directamente en COPREC, ya sea mediante audiencias o como tratamiento prioritario en dicha instancia, lo cual incluye un valor agregado a la investigación presente.

IV.- Conclusión:

El objetivo de esta investigación es poner en valor como ciertas políticas públicas han visibilizado problemáticas de colectivos que requieren una mayor protección a la hora de generar sus reclamos, que intercomunican distintos organismos estatales y tomando protagonismo como articular el trabajo por parte de empresas, estado y justicia.

ANEXO - LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES Y SU ESTATUS FRENTE A LOS PROVEEDORES

**María Gabriela Malichio, Martina Bernardi,
Luca Olasiregui, Matias Nahuel Schioppa**

LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES Y SU ESTATUS FRENTE A LOS PROVEEDORES

I.- INTRODUCCIÓN.

La presente investigación, dentro del proyecto DECYT titulado “El abordaje de la hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores” (DCT2205), aprobado por Resolución (CD) 284/22, teniendo en cuenta las estadísticas publicadas durante los periodos 2020-2021 por el Estado Nacional sobre los reclamos realizados contra los proveedores de bienes y servicios que generaron los consumidores hipervulnerables bajo la Resolución 139/2020 de la SCI, es que detectamos las principales problemáticas más reclamadas, por lo cual se decidió enviar solicitudes de entrevistas virtuales con el objetivo de conocer cómo fueron abordando la solución de estos reclamos.

Si bien el presente informe tiene como objetivo presentar la metodología de investigación, en los distintos apartados de la propia investigación se volcará la información obtenida a partir de entrevistas realizadas a empresas que han generado cambios estructurales a la hora de resolver problemáticas que involucren colectivos de consumidores hipervulnerables, y se expondrán las conclusiones arribadas mediante el análisis de datos empíricos.

II.- METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

Tras una puesta en común con los miembros del equipo de investigación, se decidió entrevistar a las empresas de bienes y servicios dentro de las áreas que recibieron mayores reclamos conforme los informes estadísticos arriba mencionados, tomando en cuenta a las dos áreas más reclamadas , como los Bancos y las empresas de telecomunicaciones, dividiendo las tareas de la siguiente manera:

- Gabriela Malichio: Coordinación de tareas, actuar como nexo con las empresas para generar aprobación para las entrevistas..
- Martin Ledesma: Grabación de entrevistas, y armado de planillas para documentar la información recibida.
- Luca Olasiregui y Matías Schioppa: Armado de preguntas y completar las planillas con la información obtenida.
- Martina Berardi: Desgrabación de entrevistas.

Cada investigador/a abarcará, además del trabajo realizado, las preocupaciones planteadas por los proveedores, la metodología de trabajo empleada, hasta llegar a las distintas propuestas elaboradas para mitigar a futuro el surgimiento de nuevos casos, generando mejoras internas a la hora de recibir los reclamos por sus canales de atención y en sus sistemas.

III.- DATOS RECOPIRADOS

Los datos recopilados que se utilizarán en la investigación surgen de las entrevistas que se generaron prima facie, en un pedido institucionalizado vía mail, para acordar una entrevista virtual a través de la plataforma Meet de 30 minutos de duración como máximo, con los principales referentes de las áreas legales de Banco Galicia y de Telecentro. La experiencia acumulada por parte de estos a la hora de recibir reclamos de los distintos organismos municipales, provinciales y nacionales que involucren a consumidores hipervulnerables. Esta información no sólo refleja la diversidad y complejidad de los problemas enfrentados por estos colectivos, sino que también capturan la evolución de las estrategias de intervención y las respuestas institucionales desarrolladas para abordar estas cuestiones. Se procurará que a partir de esta labor de registro se exhiba en esta investigación las experiencias vividas por los profesionales involucrados basándonos en evidencia empírica sólida y en un conocimiento de primera mano de las dinámicas y desafíos que caracterizan este campo.

IV.-Conclusión:

El objetivo de esta investigación es visibilizar cómo las empresas como proveedores de bienes y servicios, han generado formas de mejorar sus niveles de respuesta y resolución de las problemáticas presentadas por los consumidores hipervulnerables, poniendo en valor el buen nombre de las mismas.

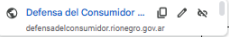
ANEXO I – EL ABORDAJE DE LA HIPERVULNERABILIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. IMPACTOS EN IBEROAMERICA Y A NIVEL LOCAL

Emiliano Luis Lizarraga, Gabriel Fasciolo, Matías Ezequiel Blanco, Milagros
Ain Carvajal Parra, Magdalena Heigel Torres, Malena Cabañas, Guadalupe
Barrios, Gala Nuñez

“Relevamiento de Jurisdicciones por 139/2020”

JURISDICCION	ENTORNO RELEVADO		INFORMACIÓN APORTADA	LINK	RELEVADOR/A
BUENOS AIRES	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	(Compendio) Dentro de la sección de Defensa del Consumidor se puede ver que tiene un apartado denominado "Normativa" que indica como norma que complementa la 24.240 la resolución 139/2020 de la SC como punto número 3. También en la sección "conoce tus derechos" se encuentra detallado.	https://www.gba.gov.ar/defensa-consumidores	Emiliano Lizarraga
		PODER EJECUTIVO	Se observa que tienen a disposición la sección de "VUF", como canal federal mismo que contiene en su interior la mención de los colectivos comprendidos en la resolución 139/2020, invitando a realizar el reclamo.	Link provincial: https://www.gba.gov.ar/defensaconsumidores Link VUF Reclamos: https://autogestionproduccion.gba.gov.ar/consumidores	
		PODER EJECUTIVO	(Informe) Mantienen actualizado por año las estadísticas en relación a los reclamos de consumidores Hipervulnerables pero se observa que hay confusión en su clasificación ya que colocan la información en la distribución por OMICs como si fueran una OMIC más.	https://drive.google.com/file/d/1UdGQDptSAAdJQIInCsxeDCwCEvP3agItK/view	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	La provincia de Bs. As. tiene su propio Código de defensa del consumidor (Ley 13.133) donde en sus arts. 2, 3 y 73 bis regula los colectivos hipervulnerables	https://normas.gba.gov.ar/doc-umentos/VJJaIjV.html	
			Ley 15410 - MODIFICA LA LEY N° 13.133 (REF. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS).	https://normas.gba.gov.ar/ar-biley/2023/15410/336108	
		PODER EJECUTIVO	Resolución 36/2021 del Ministerio de la Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica que adhiere a la resolución 139/2020 sobre consumidores Hipervulnerables	https://normas.gba.gov.ar/ar-biresolucion/2021/36/22556	
	REDES SOCIALES	FACEBOOK	(Publicidad) Se observa que han publicado 1 video informativo al respecto.	https://www.facebook.com/ConsumidorPba/videos/3265617277090624	Emiliano Lizarraga
	REDES SOCIALES	INSTAGRAM	(Publicidad) Se observa que han publicado 1 video informativo al respecto.	https://www.instagram.com/p/CE3AHEgSCQ/	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Anexo I de la ordenanza 6035/22 en el Expediente 17829/22 que aprueba el Código municipal de Defensa del Consumidor del partido de Escobar que en sus arts. 2 y 4 prevé a los consumidores Hipervulnerables para su especial tutela.	https://www.escobar.gov.ar/wp-content/uploads/2022/09/Ordenanza-6035-Codigo-Municipal-de-Proteccion-de-las-y-los-Consumidores-y-Usuarios-del-Partido-de-Escobar.pdf	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Decreto N°289/2021 del Municipio de Quilmes que adhiere a la resolución provincial 36/2021 que a su vez adhiere a la resolución 39/2020 de la SC sobre consumidores Hipervulnerables. Este Decreto establece mejoras particulares para el municipio en relación a las actuaciones con relación a los colectivos Hipervulnerables	Link desde el gobierno de la provincia: https://sitioportal.gba.gov.ar/bulletins/5315/contents/1571640 Link desde el Municipio: https://quilmes.gov.ar/servicios/decretos/28921.pdf	
			Ley 6.407 que sanciona con fuerza de ley de la Ciudad el Código Procesal de la Justicia en las Relaciones de Consumo en el Ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Donde se menciona en	Está en el boletín oficial de la CABA pero mediante un link se puede acceder por el portal de argentina.gob.ar que es el	
CABA	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	Autonomía de Buenos Aires. Donde se menciona en el art. 1 sobre "Principios" refiriéndose como tutela judicial efectiva con especial rigurosidad para las personas hipervulnerables. También hace referencia en el art. 95 a los hipervulnerables como casos en los que el juez deberá tener en cuenta al momento de dictar la sentencia como deberes de no	portal de argentina.gob.ar que es el siguiente: https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-6407-123456789-0abc-defg-704-6000/vorpyrelactualizacion	Emiliano Lizarraga
		PODER EJECUTIVO	DECRETO 96 2021 - DECRETO 96 2021	https://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/norma/matibab/norma/545622	
CATAMARCA	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	Ley 5518 mediante la que la Provincia de Catamarca adhiere a la ley Nacional 27.351 que dispone que el Titular del Servicio de Energía o uno de sus convivientes se encuentre registrado como electrodependiente por cuestiones de salud, tenga garantizado el servicio eléctrico en forma permanente y goce de un tratamiento tarifario gratuito.	https://le-legis-ar.msal.gov.ar/htdocs/legislalud/migration/html/29593.html	Emiliano Lizarraga
	Respuesta de Correo Electrónico del Boletín Oficial de la Provincia de Catamarca	PODER EJECUTIVO	Resolución 49/2021 - Ministerio de Industria, Comercio y Empleo del 13 de abril de 2021 que adhiere a la resolución 139/2020 y la resolución 236/2021 (sobre audiencias de niños, niñas y adolescentes) de la ex Secretaría de Comercio Interior	No tenemos link, tenemos el archivo PDF que nos enviaron desde el correo electrónico oficial de la provincia de Catamarca debido a que la misma no se encuentra publicada en el boletín oficial de la provincia.	

CORDOBA	SITIO WEB OFICIAL	BANCO PROVINCIAL	(Programa de iniciativa privada) BANCOR da trato diferencial a consumidores hipervulnerables, pagina de CBA avala debido a que es el banco de la provincia, buscan asesorar con lenguaje accesible, claro, coloquial, conciso y entendible.	https://www.cba.gov.ar/bancor-atencion-prioritaria-a-consumidores-hipervulnerables/	Axel Rodrigo Manrique
CHACO	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	El programa del Ministerio de Producción, Industria y Empleo desarrolla distintas acciones y políticas tendientes a brindar mayor equidad e igualdad en las relaciones de consumo (primera de hipervulnerables), hubo difusión de mensajes de whatsapp, folletos, y explicaron diferencias entre las transacciones con tarjetas de debito y las de crédito a un pago.	https://comunicacion.chaco.gov.ar/noticia/70859/educacion-para-el-consumo-fortalece-el-trabajo-directo-con-distintos-sectores-sociales	Axel Rodrigo Manrique
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	(Programa) Pag de defensa al consumidor de chaco señala que las personas que no saben leer ni escribir son sujetos susceptibles de ser consumidores hipervulnerables en su página web.	https://defensadelconsumidor.chaco.gob.ar/seccion-Consumidores%20Hipervulnerables	
CHUBUT	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	El art. 4° de la ley provincial 4219 establece las facultades y atribuciones de la autoridad de aplicación provincial y entre ellas menciona en su apartado "H" lo siguiente: "Adoptar todas las medidas conducentes para suplir o equilibrar situaciones en las que se verifique inferioridad, subordinación o indefensión en que puedan encontrarse los consumidores o usuarios"	https://es/RAMA%20VI/%20(10-53).pdf https://justiciacolectiva.org.ar/wp-content/uploads/2016/12/Chubut-Ley-4219.pdf Figura en el Boletín Oficial de Chubut como RAMA VII (10-53).pdf https://diquesto.legislaturadelchubut.gob.ar/public/rama/7/ley/22	Axel Rodrigo Manrique
FORMOSA	SITIO WEB OFICIAL	-	No se observa normativa, campañas ni nada relacionado a Consumidores Hipervulnerables. Otra información: Posee atención presencial y telefónica (0800 444 0942). Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra	https://www.argentina.gob.ar/produccion/consumidor/oficinas-provinciales/formosa	Daniel Enrique Querel
	REDES SOCIALES	FACEBOOK	No se observan campañas ni información alguna referida a consumidores hipervulnerables. Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra	https://www.facebook.com/defensaconsumidorformosa/	
	REDES SOCIALES	INSTAGRAM	Igual que en Facebook, no se observan campañas ni información alguna referida a consumidores hipervulnerables. Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra	https://www.instagram.com/defensaconsumidorformosa/	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	No se observa - La Provincia de Entre Ríos, se rige con la Ley Provincial 8.973 de adhesión a la Ley Nacional 24.240. Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra	https://www.entrerios.gov.ar/defensadelconsumidor/	
			Resolución 1013/2023 donde Entre Ríos crea su propio "Programa de Gestión Externa de Consumidores Hipervulnerables (PGECH)" Información aportada por el relevador Emiliano Lizarra	https://portalerevia.entrerap.com/Legislacion/documente/2022/62151221131/resoluciones-1013-2023-defensa-del-consumidor-se-crea-el-programa-de-gestion-externa-de-consumidores-hipervulnerables#Anexo3	
ENTRE RÍOS	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	aplicación ejerciendo el control y vigilancia sobre el cumplimiento de la Ley Nacional 24.240, Ley Nacional 19.511 de Metrología Legal, destinada al control de pesos, contenidos y medidas de todos los productos que se comercializan en el mercado, DNU 274/19 de Lealtad Comercial, la cual controla de exhibición de precios de los productos puestos a disposición para el consumo, su rotulado en el correspondiente envasado, tabla nutricional, fecha de elaboración y vencimiento, entre otras, Ley Nacional 20.680 de Abastecimiento, que comprende los procesos económicos y regula la compraventa, permuta, locación de cosas muebles, obras y servicios, prestaciones o cualquier otro bien que satisfaga necesidades de la población. Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra		Daniel Enrique Querel
	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	No se observa - Por citar normativa relevante, por medio de la Resolución 3000/2022 DGDCLC, adhiera a la Ventanilla Única Federal. Se puede encontrar normativa provincial y nacional en su sitio, entre la misma la Resolución 139/2020 SCI. Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra	https://www.entrerios.gov.ar/defensadelconsumidor/userfiles/files/Resolucion%203000-22-DGDCLC.pdf https://www.entrerios.gov.ar/defensadelconsumidor/index.php?codigo=2&codsubmenu=81&modulo=8&codppal=2	
			No se observa normativa, herramientas ni programas referidos a consumidores hipervulnerables. Sitio de denuncias caído. Cabe destacar únicamente como dato de color el sitio de	https://comercio.corrientes.gob.ar/home/reclamos-a-denuncias/tramite Única información mas completa: https://www.argentina.gob.ar/produccion/consumidor/oficinas-provinciales/corrientes	
CORRIENTES	SITIO WEB OFICIAL Y NORMATIVA		la OMIC de la Capital de Corrientes (https://ciudaddecorrientes.gov.ar/servicios/defensa-del-consumidor/defensa-del-consumidor) que tiene ordenanza municipal que la regula, pero nada referido a hipervulnerables. Pero a nivel provincial nada se observa. Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra	https://www.facebook.com/profile.php?id=100066651730867	Daniel Enrique Querel
	REDES SOCIALES	FACEBOOK	No se observa normativa, herramientas ni programas referidos a consumidores hipervulnerables. El sitio de Facebook esta muy incompleto además de desactualizado (desde 2016 no actualizan nada). Información corroborada por el relevador Emiliano Lizarra	https://defensaconsumidor.lapampa.gob.ar/	
LA PAMPA	SITIO WEB OFICIAL	-	No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables	https://www.facebook.com/defensadelconsumidordlp/	Gabriel Santiago Fasciolo
	REDES SOCIALES	FACEBOOK	No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables	https://www.instagram.com/defensadelconsumidordlapampa/	
	REDES SOCIALES	INSTAGRAM	No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables	https://www.instagram.com/comercio-interior-y-defensa-al-consumidor/	
LA RIOJA	SITIO WEB OFICIAL	-	No hay referencia a Hipervulnerables ni a la 139. El formulario de denuncia se encuentra caído. No hay normativa específica. Sólo hay una capacitación que incluye un eje temático de Hipervulnerables.	https://mintrabajoindustria.larioja.gob.ar/comercio-interior-y-defensa-al-consumidor/ https://mintrabajoindustria.larioja.gob.ar/inicio-el-ciclo-de-capacitaciones-de-defensa-de-las-y-las-consumidores/	Gabriel Santiago Fasciolo
				https://www.facebook.com/comerciointerior/	

JUJUY	REDES SOCIALES	FACEBOOK	publicación, informa que debe especificarse la hipervulnerabilidad en el reclamo.	/nocabe=es_LA https://fb.watch/kQJYMKntf/	Gabriel Santiago Fasciolo
	REDES SOCIALES	INSTAGRAM	Se dió visibilidad a la 139 en marzo de 2021, única publicación, informa que debe especificarse la hipervulnerabilidad en el reclamo.	https://www.instagram.com/p/CNAWzKPhs3Z/?igshid=MTc3NmMlYml2Ng==	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	No hay referencia a hipervulnerables en la página principal, ni en el formulario de reclamos. Normativa: Resolución N° 12 de la Dirección Provincial de Asuntos Jurídicos -autoridad de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor- establece la adhesión por parte de la provincia de Jujuy a la resolución 139. (no hay ninguna otra norma que mencione la temática)	http://www.produccion.jujuy.gob.ar/?page_id=470 https://prensa.jujuy.gob.ar/consumidores/mas-proteccion-consumidores-hipervulnerables-n101022 http://boletinformal.jujuy.gob.ar/?p=210771	
	REDES SOCIALES	FACEBOOK	No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables	https://www.facebook.com/GobiernoDeJujuy/	
	REDES SOCIALES	INSTAGRAM	No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables	https://www.facebook.com/DefensaDelConsumidorJujuy/?locale=es_LA https://www.instagram.com/defensajujuy/?hl=es	
MISIONES	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	en su pagina web se habla de la Resolución 139. La provincia buscaba adherirse a la misma. Se creo un equipo de trabajo interdisciplinario formado por profesionales de psicología, psicopedagogía, terapia ocupacional. En la pagina web transcrita se habla de que tienen como objetivo el desarrollo de medidas, pero no se encuentra información sobre las mismas.	https://acmci.misiones.gob.ar/consumidores-hipervulnerables/	Juan Martín Loo
			(Programa) Menciona que la Secretaría de Comercio Interior, la Dirección de Defensa del Consumidor de Mendoza comenzará a trabajar paulatinamente en los ajustes necesarios para brindar una atención más sencilla destinada a los consumidores hipervulnerables, tanto en la etapa de asesoramiento como también en el trámite posterior de las denuncias. Allí mismo se vuelve información para poner en tema respondiendo preguntas como ¿A quiénes se considera consumidor hipervulnerable? ¿Qué ajustes se aplicarán en la atención? Sobre esta pregunta, la provincia tomo medidas y las enumera en dicho punto.	https://www.mendoza.gov.ar/prensa/consumidores-hipervulnerables-defensa-del-consumidor-incorporara-esta-nueva-categoria-legal-en-la-atencion-de-los-ciudadanos/	Juan Martín Loo
MENDOZA	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO		https://boe.mendoza.gov.ar/publico/pdf_ned094b1572f944d273dd48d03958ea3ca0f9492es38 https://www.mendoza.gov.ar/prensa/defensa-del-consumidor-mendoza-adhiro-a-la-resolucion-nacional-236-2021f#text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20Comercio%20Interior,de%20sus%20relaciones%20de%20consumo.	Emiliano Lizarraga
NEUQUÉN	SITIO WEB OFICIAL		No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables		Juan Martín Loo
			-Resolucion N° 440 D: Se creo la Secretaria de Defensa del Consumidor a caroo del Ministerio de		
SALTA	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	y Justicia de la Provincia de Salta, el cual ofrece un sistema de turnos y atención preferencial para consumidores hipervulnerables brindando las siguientes asistencias: 1) Atención presencial personalizada; 2) Asesoramiento y tratamiento de consultas; 3) Ingreso de denuncias en plataforma Virtual; 4) Asistencia durante la audiencia y facilitación de dispositivo móvil para el desarrollo de la misma. -Sistema de atención especializado (Informe 2022): Defensa del Consumidor de la Provincia cuenta con un sistema de atención especializado para personas hipervulnerables, que son aquellas que no tienen acceso a la tecnología, que no saben leer ni escribir, mayores de 60 años, personas con discapacidad o con emergencias médicas, entre otros, a las cuales se les confecciona la denuncia y se las asiste en la audiencia conciliatoria de manera presencial en el organismo. Durante el transcurso del año pasado se tomaron unas 408 denuncias a mayores de 60 años sin acceso a internet.	http://www.boletinformal.salta.gob.ar/anexos/2/SA100038981.pdf https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/en-el-2022-defensa-del-consumidor-respondo-14-mil-consultas-y-realizo-mas-de-20-mil-audiencias-87731	Maximiliano Sanies
			(Programa) Al momento de efectuar el reclamo ante dicho organismo, en la Web oficial se advierte que si sos una persona que por tu edad, genero,		
RIO NEGRO	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	estado físico o mental o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, viste afectado tus derechos como consumidor, al momento de cargar tu reclamo se deberá detallar la misma para recibir un atención personalizada.	https://defensadelconsumidor.rionegro.gov.ar/	Maximiliano Sanies
SAN JUAN	SITIO WEB OFICIAL		No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables. FORMULARIO DE RECLAMO NO HACE DISTINCIÓN DE NINGUN TIPO	https://tramite.sanjuan.gov.ar/index.php/tramite/d62/reclamo-o-denuncia-en-defensa-al-consumidor	Maximiliano Sanies
SAN LUIS	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	(Programa) Link de reclamo. Existe la posibilidad de declarar algunas situaciones de hipervulnerabilidad para ser tenidas en cuenta durante el proceso, como son adulto mayor, colectivo LGBT, migrante, turista, persona con discapacidad, miembro de comunidad de pueblos	https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdHDLamsXvu2i4JDEsAK-2K07GICsAnIQUAY1I-NHav9vzwGiosedform	Milagros Ain Carvajal Parra
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	(Jornada) Para festejar los 30 años de la ley 24.240, recuerdan lo trabajado con respecto a consumidores hipervulnerables	http://ministeriodelgobiernojusticiayculto.sanluis.gov.ar/index.php/2023/09/24/comercio-y-defensa-del-consumidor-acompanar-para-el-pleno-ejercicio-de-derechos/?doing_wp_cron=1701727775.7822289466857910156250	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Se realizaron capacitaciones a la comunidad para difundir el concepto de consumidor hipervulnerable y aprender sobre las herramientas que disponen a	https://agenciasanluis.com/notas/2021/08/25/consumidores-hipervulnerables-las-capac	

			su favor	https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/266037/1391530/file/Compendio%20normativo%20DNDCA.pdf	
SANTA CRUZ	SITIO WEB OFICIAL	-	No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables		Milagros Ain Carvajal Parra
SANTA FE	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	(Compendio) El gobierno de Santa Fe subió un compendio normativo de la DNDyAC que incluye a los consumidores hipervulnerables	https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/266037/1391530/file/Compendio%20normativo%20DNDCA.pdf	Milagros Ain Carvajal Parra
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Resolución 206/2022 de la Provincia de Santa Fe. Se incluye dentro, la guía de buenas practicas con un apartado con respecto a las practicas en cuanto a consumidores hipervulnerables	https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/270109/1409105/file/GUIA%20BUENAS%20PRACTICAS%20COMERCIALES.pdf	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Resolución 35/2022 - El manual de procedimiento de las OMIC incluye la protección especial para consumidores en situación de vulnerabilidad y desventaja	https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/245399/subtema/112066	
				https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/250204/subtema/112066	
		PODER LEGISLATIVO	Expediente 263366-O-2022 que fue aprobado por el Concejo Municipal de Rosario en carácter de Decreto N°62.068 el día 16 de junio de 2022.	https://expedientes.concejoprovincial.gov.ar/Proyecto?199580.2	
SANTIAGO DEL ESTERO	REDES SOCIALES	FACEBOOK	(Programa) Se contempla un procedimiento en particular para los menores de edad por considerarlos un consumidor hipervulnerable acorde a la resolución 139/2020		Violeta Bove
	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	El art. 36 de la Constitución de Santiago del Estero establece la protección al consumidor en las relaciones de consumo. Establece un "estricto control de calidad de los destinados a planes de apoyo nutricional para la infancia y ancianidad, seguridad e intereses económicos." Implica la incorporación de la nueva categoría de consumidor hipervulnerable	http://www.jussantiago.gov.ar/jusnueva/Normativa/constprovincial.php	
TIERRA DEL FUEGO	SITIO WEB OFICIAL	-	No se han detectado herramientas, normativas, programas o cursos sobre hipervulnerables		Violeta Bove
TUCUMAN	SITIO WEB OFICIAL	PODER JUDICIAL	(Jornada) El 23 de septiembre de 2020 la Oficina de apoyo de la Corte Suprema de Tucumán, en el marco de la resolución mencionada en septiembre de 2020 impulsó un conversatorio virtual: "La hipervulnerabilidad en discusión: ¿una categoría nueva para la justicia? Consideraciones alrededor de la Resolución 139/20" para del Poder Judicial Centro Judicial Capital. Participaron Jueces, Relatores e Integrantes del Poder Judicial de la Provincia.	https://www1.justucuman.gov.ar/noticias/ver/conversatorio-la-hipervulnerabilidad-en-discusion-una-categoria-nueva-para-la-justicia	Violeta Bove

ANEXO II – EL ABORDAJE DE LA HIPERVULNERABILIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. IMPACTOS EN IBEROAMERICA Y A NIVEL LOCAL

Emiliano Luis Lizarraga, Gabriel Fasciolo, Matías Ezequiel Blanco, Milagros Ain Carvajal Parra, Magdalena Heigel Torres, Malena Cabañas, Guadalupe Barrios, Gala Nuñez

“Relevamiento de Países miembros del FIAGC”

PAÍS	ENTORNO RELEVANTE	PODER DEL ESTADO	INFORMACIÓN APORTADA	LINK	RELEVADORIA
ARGENTINA	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Ministerio de Economía. Es la Resolución 138/2020 original en Argentina, la cual dió el origen a las distintas políticas públicas en relación a los colectivos vulnerables.	https://www.boletínoficial.gob.ar/detalle/AvisoPrimera/229875/20200528	Emiliano Lizarraga
			Ministerio de Economía. Explica sintéticamente que se pone a disposición de estos colectivos un equipo de abogados/es especializados para tratar el reclamo	https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelaconsumidor/hiper-vulnerables	
			Ministerio de Economía. Información sobre trabajo en conjunto del equipo de Hipervulnerables con los Centros de Acceso a la Justicia	https://www.argentina.gob.ar/economia/comercio/defensadelaconsumidor/centrosdeaccesojusticia-y-consumidorderechos-hipervulnerables	
		PODER JUDICIAL	Defensoría del Pueblo de CABA. Jornada de capacitación sobre los nuevos procedimientos de reclamo sobre casos de Hipervulnerabilidad realizada por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor en conjunto con la Conducción Ejecutiva de Derechos del Turista, Defensoría del Pueblo paranaíba, y las Defensorías del Pueblo de Río Cuarto, Mar del Plata, Jujuy, San Juan, Chaco, Ciudad de Cometas, Ciudad de Salta, Provincia de Santa Fe y Ciudad de Neuquén. La capacitación se realizó de manera virtual el 6 de julio.	https://defensoria.org.ar/archivos_oficiales/iniciacion-procedimiento-de-recepcion-de-denuncias-de-consumidores-hiper-vulnerables/	
			Secretaría de Comercio. La Secretaría de Comercio Interior instauró el concurso de proyectos para la promoción, protección y difusión de derechos de las y los consumidores hipervulnerables mediante la resolución 561/2020 y la disposición 15021 que estableció los parámetros del concurso.	https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelaconsumidor/registro-nacional-de-asociaciones-de-consumidores/concurso-de	
		PODER EJECUTIVO	FIAGC. En el año 2021 se inició el grupo de trabajo sobre Consumidores Vulnerables, liderado por Portugal en la que la Dirección Nacional participó activamente realizando, entre otras intervenciones, aportes de información nacional sobre políticas y medidas adoptadas para la protección de las y los consumidores hipervulnerables.	https://201.144.228.20/pdf/3_%20Informe_FinGrupo_Trabajo_Consum_Vulner%20IA-OCesad_%202021.pdf	
		PODER LEGISLATIVO	Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. Resumen de las distintas actividades en virtud de la categoría Hipervulnerable	https://portal.produccion.gob.ar/inclusion-y-desarrollo-laboral/defensa-de-las-y-los-consumidores/	
	REDES SOCIALES	YOUTUBE	Ley Provincial 13.133 que aprueba el "Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios"	https://normas.sba.gob.ar/documentos/VJJAIV.html	
			La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires realizó una publicación en su sitio web oficial en ocasión del "mes del orgullo" con el fin de informar sobre la herramienta de reclamo prioritario en razón de sufrir una vulnerabilidad en las relaciones de consumo involucrando su identidad de género.	defensoria.org.ar/contenidos/mes-del-orgullo-consumidores-hipervulnerables	
			Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo. Video sobre el concurso de proyectos para la promoción y difusión de derechos de las y los consumidores hipervulnerables del año 2021	https://drive.google.com/file/d/1Ga3hYMLUXD5yJl66u0YvIMd8z7rhqg/view?fbclid=IwAR3OA07y6rhniUmpoFUP2av5GqHnW7n6RRTuPXA8nW6aE5mmhewf6	
	REDES SOCIALES	FACEBOOK	Video del canal de YouTube de la Escuela Argentina de Educación al Consumo que muestra los ganadores del concurso de proyectos para la promoción y difusión de derechos de las y los consumidores hipervulnerables del año 2021	https://www.youtube.com/watch?v=7uLVUjH5Gq4&list=PLw8ab_channel=EscuelaArgentinaeducacon&list=PLw8ab_channel=EscuelaArgentinaeducacon	Emiliano Lizarraga
			DNDC. Publicación sobre los reclamos IVE	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=807818358074800&set=fb.100084789220058_-2207520000_&type=3	
	SITIO WEB OFICIAL	INSTRUMENTO INTERNACIONAL	DNDC. Publicación sobre el trato digno y equitativo al que tienen derechos los consumidores y se comparte link que lleva a las temáticas de género e hipervulnerabilidad	https://www.facebook.com/photo.php?fbid=808245078012126&set=fb.100084789220058_-2207520000_&type=3	
			DNDC. Publicación sobre casos IVE	https://www.instagram.com/p/CaydeOH4yb3/?img_index=1	
			DNDC. Publicación sobre curso digital gratuito de Derecho de Infancias y adolescencias en las relaciones de consumo	https://www.instagram.com/p/C881WTT3dte/	
			Ley N°24.240 de Defensa del Consumidor que menciona en su artículo 80 la predisposición principalmente de los programas y proyectos dirigidos a los consumidores con discapacidades y en zonas rurales	https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/838/lecgad.htm	
			Proyecto de Ley para la creación del Código de Defensa del Consumidor Expediente: 5188-D-2020	https://www.hcdn.gob.ar/diputados/morcia/proyecto.html?view=5158-D-2020	
			COMUNICACIÓN "A" 7517 - Protección de los usuarios de servicios financieros. Pautas de accesibilidad para personas con discapacidad	https://www.bora.gob.ar/Pdfs/comylexord/A7517.pdf	
			Decreto 311/2020 - Abstención de sorte de Servicios en caso de mora o falta de pago.	https://www.boletínoficial.gob.ar/detalle/AvisoPrimera/227120/20200325	
			El Año Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados publicó las 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad que son 100 reglas de tipo soft law	https://www.asnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	SENACON elabora 10 directrices para combatir o racismo nas relações de consumo	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	Emiliano Lizarraga
			SENACON elabora 10 directrices para combatir la discriminación de la mujer nas relações de consumo	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	El Código de Defensa del Consumidor brasileño consolida la noción de vulnerabilidad agravada, para las relaciones de consumo internas, cuando se refiere a los niños (art. 37, párrafo 2º) y a la fragilidad derivada de la edad, salud, conocimiento o condición social de algunos consumidores (art. 38, IV), respecto a la prohibición de la práctica de la publicidad abusiva o engañosa	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			Y también en el art. 54 inc. IV cuando indica que "Queda prohibido, expresa o implícitamente, en la oferta de crédito al consumo, sea o no publicitario	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			IV - hostigar o pressionar al consumidor para que contrate la prestación de un producto, servicio o crédito, especialmente si se trata de un anciano, analfabeto, enfermo o en estado de vulnerabilidad agravada o el contrato implica una prima"	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			El Código Procesal Civil brasileño, en su Art. 190, establece que de oficio o a instancia de parte, el juez controlará la validez de los acuerdos prestados de dicho artículo, negándose a aplicarlos sólo en los casos de nulidad o inserción abusiva en un contrato de adhesión o en que alguna de las partes se encuentre en una situación manifiestamente vulnerable.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei.13105.htm	
			El Estatuto de las Personas con Discapacidad establece lineamientos acerca de la información que deben proveer a los consumidores con discapacidad, específicamente los posibles riesgos a la salud de estos consumidores (art. 6º). A su vez, también establece una obligación para los mercados virtuales y anuncios publicitarios de poner a disposición recursos de accesibilidad para los consumidores con discapacidad.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei.13146.htm	
			Ley núm. 10741 de 1 de octubre de 2003 que dispone sobre el Estatuto de la persona adulta mayor.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			Esta ley que sanciona el estatuto indica por ejemplo que:	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			- § 1º La garantía de prioridad comprende: I - asistencia preferente inmediata e individualizada con organismos públicos y privados que prestan servicios a la población	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
BRASIL	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	-VI - formación y reciclaje de recursos humanos en las áreas de geriatría y gerontología y en la prestación de servicios a los ancianos;	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	Emiliano Lizarraga
			- VIII - garantía de acceso a la red de servicios locales de salud y asistencia social.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	- Ante. 4º Ningún anciano será objeto de ningún tipo de negligencia, discriminación, violencia, crueldad u opresión, y cualquier violación de sus derechos, por acción u omisión, será sancionada conforme a la ley.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			Ante. 15. Se asegura la atención integral a la salud de los ancianos, a través del Sistema Único de Salud (SUS), garantizando el acceso universal e igualitario, en un conjunto articulado y continuo de acciones y servicios, para la prevención, promoción, protección y recuperación de la salud, incluyendo atención a las enfermedades que afectan preferentemente a los adultos mayores. (Redacción proporcionada por la Ley Nº 14.423, de 2022)	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			§ 8º El anciano tiene garantizado el cuidado domiciliario por el perito médico del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), por el servicio público de salud o por el servicio privado de salud, contratado o asegurado, que integra el SUS, para la emisión de la informe de salud necesario para el ejercicio de sus derechos sociales y extensión fiscal.	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			Arte. 19. Los casos de sospecha o confirmación de violencia cometidos contra los ancianos serán objeto de notificación obligatoria por parte de los servicios de salud públicos y privados a la autoridad sanitaria, así como de ser comunicados obligatoriamente por éstos a cualquiera de los siguientes órganos:	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			I - autoridad policial;	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			II - Ministerio Público;	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			III - Consejo Municipal de la Tercera Edad	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			IV - Consejo Estatal de la Tercera Edad;	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	V - Consejo Nacional del Anciano	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	Emiliano Lizarraga
			Arte. 20. Las personas mayores tienen derecho a la educación, la cultura, el deporte, el esparcimiento, el entretenimiento, los espectáculos, los productos y los servicios que respeten su particular condición de	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	estado	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017. Institui a Lei de Migração.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei.13445.htm	
			LEI Nº 14.238, DE 19 DE NOVEMBRO DE 2021. Institui o Estatuto da Pessoa com Câncer, e dá outras providências.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei.14238.htm	
			LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2015/lei.13146.htm	
			LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial, altera as Leis nos 7.715, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1965, e 10.773, de 24 de novembro de 2003.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei.12288.htm	
			LEI Nº 8.001, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1973/lei.8001.htm	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/lei.12852.htm	Emiliano Lizarraga
			LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1991, e determina outras providências.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1997/lei.9474.htm	
	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	LEI No 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003. (Mide Decreto nº 6.214, de 2007) Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/03/lei.13146.htm	
			NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/CGEMDPDC/SENACON/MJ	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	
			NOTA TÉCNICA Nº 14/2023/CGEMDPDC/SENACON/MJ	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	
			NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/CGEMDPDC/SENACON/MJ	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	
			NOTA TÉCNICA Nº 14/2023/CGEMDPDC/SENACON/MJ	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	
			NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/CGEMDPDC/SENACON/MJ	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	
			NOTA TÉCNICA Nº 14/2023/CGEMDPDC/SENACON/MJ	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	
			NOTA TÉCNICA Nº 6/2023/CGEMDPDC/SENACON/MJ	https://www.gov.br/mj-justicia/noticias/noticia-da-senacao-apresenta-su-gestao-para-o-enfrentamento-ao-racismo-nas-relacoes-de-consumo/noticia-technica-p-14-2023-coernm-dpdc-senacao-mi.pdf	

ECUADOR	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	Ley N°6 de 1987 sobre atención prioritaria a adultos mayores, pensionados y personas de la tercera y cuarta edad Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (Ley No. 2000 - 21): Art. 2. Definiciones. Publicidad Abusiva. Toda modalidad de información o comunicación comercial, capaz de incitar a la violencia, explotar el miedo, aprovechar la falta de madurez de los niños y adolescentes, aferrar la paz y el orden público o inducir al consumidor a comprarse en forma perjudicial o peligrosa para la salud y la seguridad personal y colectiva. REGlamento GENERAL A LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR PUBLICADA EN EL SUPLEMENTO DEL REGISTRO OFICIAL No. 116 DEL 10 DE JULIO DEL 2000.- CAPITULO V.- RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL PROVEEDOR - Artículo 20. En caso de artículos o servicios para niños, la advertencia deberá ser efectuada a padres o representantes o a quienes ostenten la custodia o cuidado de los menores, al momento de usar o consumir un bien o servicio.	https://mici.gob.pa/wp-content/uploads/2021/09/01-03-ley-6-1987.pdf Microsoft Word - LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR.doc (dse.gob.ec) Microsoft Word - REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGANICA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR.doc (dse.gob.ec)	Emiliano Lizarraga
		PODER JUDICIAL	La Defensoría del Pueblo es la encargada de establecer y llevar a cabo los lineamientos de esta relación desigual que se produce, en pos de la protección de los derechos de personas usuarias y consumidoras, tiene en algunas secciones de su página traducciones en idioma quechua destinado a garantizar el acceso a la información clara y en el idioma de los pueblos indígenas.	https://www.dse.gob.ec/usuarios-y-consumidores# https://www.dse.gob.ec/defensoria-del-pueblo-presenta-politica-institucional-igualdad-genero	
		PODER EJECUTIVO	Decreto-Ley N° 38/2016: Es una normativa específica donde, si bien no menciona al consumidor vulnerable o hipervulnerable, sí hace referencia en particular a colectivos de estos consumidores. Tal es así que establece la obligación de brindar asistencia prioritaria a las personas con discapacidad, las personas de la tercera edad, las mujeres embarazadas y las personas acompañadas de infantes, para todos los proveedores, ya sean entidades públicas y/o privadas que brinden asistencia presencial a la ciudadanía. Ley N° 14/2008: Prohíbe y sanciona la discriminación por razón de sexo en el acceso y suministro de bienes y servicios, transponiendo la Directiva 2004/113/CE. Tiene por objeto prevenir y prohibir la discriminación, directa o indirecta, en función del sexo, en el acceso a los bienes y servicios y su suministro, sancionar la práctica de actos que se traduzcan en la violación del principio de igualdad de trato entre hombres, mujeres y cualquier otro colectivo LGBT.	Link (Diario de la República): https://diarioderepublica.pt/diarioderepublica-consolidada/ley/2008-04-080930 Link (Diario de la República): https://diarioderepublica.pt/diarioderepublica-consolidada/ley/2008-04-080930	Malena Cabañas
	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	Ley N° 46/2006: Si bien no realiza la mención de Hipervulnerable en el plexo normativo, hace referencia directamente al consumidor con discapacidad, cualquiera fuera ella. Esta ley prohíbe y sanciona la discriminación basada en la discapacidad y la existencia de un riesgo agravado para la salud en el acceso a los bienes y servicios. En su Artículo 4 menciona las Prácticas Discriminatorias y establece: Se consideran prácticas discriminatorias contra las personas con discapacidad las acciones u omisiones dolosas o negligentes que, por razón de la discapacidad, vulneren el principio de igualdad, a saber: a) Negativa de suministro o impedimento para disfrutar de bienes o servicios; b) El impedimento o limitación para el acceso y ejercicio normal de una actividad económica; c) Denegación o limitación del acceso a la vivienda; d) Negativa o impedimento al uso y difusión de la lengua de señas; e) Denegación o limitación del acceso al estacionamiento, a lugares públicos o lugares abiertos al público; f) Denegación o restricción del acceso al refugio; y g) Negativa o impedimento para acceder a servicios de salud y bienestar.	Link (Diario de la República): https://diarioderepublica.pt/diarioderepublica-consolidada/ley/2006-16-023388	Matias Ezequiel Blanco
		INSTRUMENTO INTERNACIONAL	Reglamento (CE) n° 1107/2006: Es una normativa del Parlamento Europeo y del Consejo, el cual Portugal ha ratificado y ha participado en su redacción, y el mismo habla de los derechos de las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida en el transporte aéreo. Una legislación que establece una serie de derechos que tiene este colectivo de consumidores a la hora del acceso al transporte aéreo, considerado como contrato de consumo.	Link (PDF): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32006R1107&fromPT Link (Diario Oficial de la Unión Europea): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32006R1107&fromPT	
		PODER EJECUTIVO	Guía para Consumidores: En la Página Oficial de la Dirección General de Consumidores (DGC), en la sección de publicaciones especiales, brinda una serie de herramientas para los tipos de colectivos de consumidores vulnerables. En este caso brinda una guía para la atención prioritaria de los consumidores en los establecimientos públicos o privados de los proveedores, en cuanto a su edad, su discapacidad, embarazo, sexo, entre otros. Guía para Consumidores: En la sección de Comunicaciones de la Página Oficial de la Dirección General de Consumidores (DGC), publica una guía donde se brindan herramientas para el consumo seguro de personas mayores, entendidas como "consumidores potencialmente vulnerables". "El consumidor de edad avanzada disfruta de los mismos derechos que consumidores en general, siendo, sin embargo, parte del grupo de consumidores hipervulnerables." Guía para Consumidores: En cuanto a los consumidores niños, niñas y adolescentes, la DGC en su Página Oficial, en la sección de publicaciones y guías, realiza una guía de preguntas frecuentes denominada "Restricciones a la Publicidad de Alimentos Dirigida a Menores de 16 Años - Preguntas Frecuentes". Es una guía de ayuda hacia los consumidores vulnerables que sean menores de 16 años en cuanto al cuidado de su salud y su integridad física, y los alimentos introducidos en el mercado por los proveedores.	Link (Sitio Web Oficial DGC): https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes.aspx?Documento=216505-jpg.aspx?v=372bdc52-e135-437a-b15b-9b0de421468f Link (Sitio Web Oficial DGC): https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes.aspx?Documento=216505-jpg.aspx?v=372bdc52-e135-437a-b15b-9b0de421468f Link (Sitio Web Oficial DGC): https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/publicacoes.aspx?Documento=216505-jpg.aspx?v=372bdc52-e135-437a-b15b-9b0de421468f	
PORTUGAL	SITIO WEB OFICIAL	INSTRUMENTO INTERNACIONAL	Noticia: "DGC interviene en UNCTAD en la protección de consumidores vulnerables." "La Dirección General de Asuntos del Consumidor interviene en la quinta sesión del grupo intergubernamental de expertos en materia de protección al consumidor de la UNCTAD, el organismo intergubernamental permanente establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas para el desarrollo de los países. La Intervención de la Dirección General del Consumidor, Dra. Catarina Fonseca, se centró en el estudio sobre la protección de los consumidores vulnerables que está en marcha dentro de la red de cooperación FIAGC – Foro Iberoamericano de Organismos Gubernamentales de Protección al Consumidor, cuya Presidencia se encuentra a cargo de Portugal.	Link: https://unctad.org/news/vulnerable-consumers-public-utilities-need-more-protection	
		PODER EJECUTIVO	Noticia: "DGC participa en encuentro de la red de políticas del consumidor" "La directora general de Consumo, Ana Catarina Fonseca, participó en la reunión de la red de políticas de consumo, que tuvo lugar en Bilbao, España, los días 24 y 25 de julio. Celebrada a nivel de directores generales. "En esta reunión se trataron temas relacionados con la hipervulnerabilidad de los consumidores, la seguridad de los productos y las nuevas normas basadas en la aplicación de la Directiva sobre la modernización de las normas de protección al consumidor"	Link: https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/noticias/dgc-participa-em-reuniao-da-rede-de-politica-do-consumidor.aspx	
		INSTRUMENTO INTERNACIONAL	Noticia: "X Foro Internacional de Protección al Consumidor" "...como parte de la clausura de los trabajos de la Presidencia portuguesa del FIAGC, ayer 7 de septiembre, se llevó a cabo el X Foro Internacional de Protección al Consumidor, organizado conjuntamente por la Dirección General de Consumo y el Programa COMPA de la UNCTAD. Se abordó los siguientes temas: Mejorar la formulación de políticas públicas de protección al consumidor vulnerable / Protección de datos del consumidor: experiencias exitosas y desafíos emergentes. A la sesión de apertura asistió la Sra. Directora General de la Dirección General del Consumidor – Ana Catarina Fonseca, y Jefa de la División de Políticas de Competencia y Consumo de la UNCTAD – Teresa Moreira." Noticia: "Jornada Digital de Protección al Consumidor y Cooperación Internacional" "...El 14 de octubre de 2021 se celebró la Conferencia Digital sobre Protección del Consumidor y Cooperación Internacional, evento que tiene como objetivo marcar el inicio de la presidencia de Portugal de la FIAGC. "En este contexto, la Dirección General de Consumidores organizó esta Jornada, moderada por su Directora General, Ana Catarina Fonseca, con el objetivo de debatir sobre la protección de los consumidores del colectivo hipervulnerable, la relevancia de las redes de cooperación europea e internacional y los retos de la política de consumo en estos tiempos, de pandemia."	Link: https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/noticias/x-forum-internacional-de-defesa-do-consumidor.aspx Link: https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/noticias/conferencia-digital-sobre-protecao-do-consumidor-e-cooperacao-internacional.aspx	
	REDES SOCIALES	INSTAGRAM	Estrategia Nacional para la Inclusión de Personas con Deficiencias: "El INR, I.P. la (EMPA) y la DGC organizan el 28 de junio 2 seminarios web sobre la accesibilidad de espacios comerciales y establecimientos dirigidos a operadores económicos." ...se celebra el Día de los Abuelos, ¡entérate de los tips de consumo de la DGC y conviértete en un consumidor más informado! Se trata de tips que brinda la publicación a consumidores mayores (Hipervulnerables) para consumir de manera correcta.	Link: https://www.inr.pt/noticias-eventos/-journal_content/5511308/55371 Link (Instagram): https://www.instagram.com/vt3tazpM8uW/	Emiliano Lizarraga
		PODER LEGISLATIVO	Directiva 2004/113/CE: Por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso y suministro de bienes y servicios, 13 de diciembre de 2004 Lei n.º 27/2021 - Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital Decreto-Lei n.º 69/2023, de 21 de agosto Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro Decreto-Lei n.º 57/2008 - Práticas Comerciais Desleais	https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/113/oj https://diarioderepublica.pt/diarioderepublica-consolidada/lei/2021-16-4870244 https://diarioderepublica.pt/diarioderepublica-consolidada/lei/2023-20113533 https://diarioderepublica.pt/diarioderepublica-consolidada/lei/2022-177834019 https://www.bcrportal.pt/sites/default/files/inecpc/legislacoes/477342382_1.doc.pdf	

		PODER EJECUTIVO	Decreto-Lei n.º 742017, de 21 de junho - Implementa as medidas SIMPLEX+ 2016 «Livro de reclamações on-line», «Livro de reclamações amarelo» e «Atendimento Público avaliado»	https://diariodarepublica.pt/diario/decreto-lei/74-2017-107541411	
HONDURAS	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Decreto No. 24-2008 / LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR: ARTICULO 9.- DERECHOS BÁSICOS. Son derechos esenciales de los consumidores: INC 14) Sozar de atención especial y prioritaria cuando se trate de consumidores menores de edad, discapacitados, mujeres gestantes y adultos mayores. Si bien en el pleco normativo no lo trata como hipervulnerable, habla explícitamente de diferentes tipos de colectivos que representan esta categoría como tal.	Link: https://drive.google.com/filed/1X3reBhUjYV1RmOK3zOJp5gKhKheuzgH-view	
			Decreto No. 24-2008 / LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR: ARTICULO 68.- PRÁCTICAS ABUSIVAS. "...Se consideran prácticas abusivas y quedan prohibidas, las siguientes: INC 3) Negar o condicionar la provisión de bienes o servicios al consumidor por razones de raza, sexo, clase, religión, edad y cualquier otra lesiva a la dignidad humana..."	Link: https://drive.google.com/filed/1X3reBhUjYV1RmOK3zOJp5gKhKheuzgH-view	
			REGLAMENTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (Acuerdo 084-2021): ARTICULO 78.- PRÁCTICAS ABUSIVAS (INC 3).- "Limitar los derechos de los grupos de atención preferencial y no brindar los descuentos que por ley le corresponden a los mayores de la tercera edad". Es un reglamento que viene a complementar la Ley de Protección al Consumidor en el año 2021, agragándole así cuestiones sobre los consumidores hipervulnerables. Suma nuevas practicas abusivas a las ya existentes en la ley.	Link: https://rde.pob.hn/wp-content/uploads/2022/03/Acuerdo-084-2021-ley-de-proteccion-al-consumidor-27-de-diciembre-del-2021-4.pdf	
		PODER JUDICIAL	(FEP-CAM) Fiscalía Especial de Protección al Consumidor y Adulto Mayor Objetivo: "... tiene como objetivos esenciales, la investigación de los delitos, cuando se infrinjan los presupuestos establecidos por la ley de Protección al Consumidor, por la comisión de delitos de Estafa, Otros fraudes, Usura, Agiotaje, Desobediencia, Delitos, Delitos Contra la Economía. ... Es una fiscalia especializada, aparte del proceso ordinario administrativo para la resolución de conflictos de consumo, la cual interviene cuando sean cometidas infracciones y/o delitos que vulneren directamente los derechos de los adultos consumidores	Link (Site Web): https://www.mg.hn/publicaciones/fiscalia-fiscalia-especial-del-consumidor-y-tercera-edad/	Matias Ezequiel Bianco
		PODER EJECUTIVO	Guía para Consumidores: DGPC Y EL ADULTO MAYOR. "Limitar el derecho de brindar el descuento de la tercera edad, es considerado una práctica abusiva de parte de los comerciantes, según lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor. Si no lo cumplen este derecho denunciado a la línea 115..."	Link: https://rde.pob.hn/destacados-dgpc/	
			El personal de la DGPC, realizó este día, en el municipio de Ojopón en farmacias y pulperías, para constatar fechas de vencimiento, que se aplican los descuentos de la tercera edad, como consumidores vulnerables, y que los precios sean viables al consumidor final.	Link (Twitter): https://twitter.com/DGPC-H/status/188688082716052497?c=H3oUQz761YtBk-ar1-L3J48-a=3	
	REDES SOCIALES	TWITTER		Link (Twitter): https://twitter.com/SDEHonduras/status/187873502909819075?c=D6k2wOY9aQzB-H4gUJ-g6a=58	
COLOMBIA	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	Estatuto del Consumidor - Ley 1480/2011: No existe una definición expresa de "consumidor hipervulnerable" o "consumidor vulnerable". En el inc. 5 del artículo 1, se establece: "ARTÍCULO 1. PRINCIPIOS GENERALES. Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos, en especial, lo referente a (...) 5. La protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia."	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/bestnormativo/norma.php?i=44309&-text=Esta%20ley%20tiene%20como%20objetivos%20a%20w%20salvar%20y%20proteger%20la%20seguridad	
			Artículo 28. Derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes. El Gobierno Nacional reglamentará, en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los casos, el contenido y la forma en que debe ser presentada la información que se suministra a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, en desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la Ley 1098 de 2008.	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/bestnormativo/norma.php?i=457437	Gala Nuñez
			Decreto 975 DE 2014 - Por el cual se reglamentan los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores. Artículo 3°. Derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la información y la publicidad. La información dirigida a los niños, niñas y adolescentes deberá ser clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea. Toda forma y contenido de comunicación que tenga por finalidad influir en las decisiones de consumo de los niños, niñas y adolescentes no podrá inducir a error, engaño o confusión. Los anuncios publicitarios dirigidos a niños, niñas y adolescentes no contendrán ninguna forma de violencia, discriminación, acoso y en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad física de una persona.	https://www.sic.gov.co/tema/proteccion-del-consumidor-que-hacemos	
		PODER EJECUTIVO	La Delegatura para la Protección del Consumidor es el órgano de aplicación que se encarga de inspeccionar, vigilar y controlar a los agentes del mercado para que en las relaciones de consumo no vulneren los derechos e intereses de los consumidores. Esto es, se respeten los derechos de los consumidores a recibir información y publicidad veraces que no los induzcan en error, a recibir productos de calidad que además no atenten contra su vida, su salud o su integridad.	https://www.sic.gov.co/tema/proteccion-del-consumidor-que-hacemos	
			Tiene en su portal de reclamos un video explicativo en el que se utiliza la lengua de señas.		
			Desde la Superintendencia de Industria y Comercio establecieron que los operadores postales deberán establecer mecanismos de atención preferencial a infantes, personas con algún tipo de discapacidad, mujeres gestantes, adultos mayores y veteranos de la Fuerza Pública, quienes tendrán prelación en el turno sobre cualquier otra.	https://www.sic.gov.co/tema/proteccion-obligaciones-de-los-proveedores-postales	
			Desde la Superintendencia de Industria y Comercio Organizar una capacitación sobre Derechos y Deberes del Consumidor dirigida a adultos mayores. Sonden además un correo para anteponer para futuras capacitaciones: formacion@sic.gov.co	https://www.sic.gov.co/noticias/los-adultos-mayores-tambien-son-consumidores	Maximiliano Sanies
			Superintendencia de Industria y Comercio - Guía sobre diversidad sexual y enfoque a identidad de género en las relaciones de consumo.	https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Guia_Diversidad_Sexual_y_enfoque_a_identidad_de_genero_VF.pdf	
			Guía "Emprendamos Seguro" Cartilla sobre productos defectuosos dirigida a emprendedores en el que se reconoce la hipervulnerabilidad	https://www.sic.gov.co/content/cartilla-seguridad-de-producto-dirigida-emprendedores	
ESPAÑA	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Guía "Lenguaje Claro" para productores, proveedores y operadores de comunicaciones en el que se reconoce la categoría de hipervulnerabilidad	https://sic.gov.co/sites/default/files/2023/Cartilla%20lenguaje%20claro%202023-v4-05-10-23.pdf	
			Multa establecida por la administración mediante Resolución N°47958 que reconoce la vulnerabilidad	https://www.sic.gov.co/sites/default/files/bolcom-undoc/WN%20PORTS%20SAS.pdf	Emiliano Lizarraga
			Resolución N°32696 del 21 de diciembre de 2013 de la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones que ordena abstenerse a la empresa Virgin Mobile Colombia S.A.S. de seguir publicando imágenes y mensajes publicitarios que denigren o vulneren los derechos de las mujeres. Situación que de no cumplirse estaría multando en forma sucesiva hasta mil salarios mínimos	https://www.sic.gov.co/sites/default/files/Resoluciones/2018092809PRE0000000001.pdf	
			El Centro Europeo del Consumidor en España (CEC) es una oficina pública de atención al consumidor que se encarga de ofrecer información y asistencia en materia de consumo a aquellos ciudadanos que se encuentren en un país europeo diferente al suyo. Forma parte de la Red-CEC (ECC, Net en sus siglas en inglés), una red creada y gestionada por la Comisión Europea para informar, asesorar, asistir y apoyar a los consumidores de los países miembros.	https://cec.consumo.gob.es/CEC/home.htm	
			El Ministerio de Consumo propone y ejecuta la política del Gobierno en materia de consumo y protección de los consumidores y de juego.	https://www.consumo.gob.es/	
			Materia de divulgación - la Dirección General de Consumo publica material de divulgación relacionado con la protección y defensa de los derechos de las personas consumidoras	https://www.consumo.gob.es/es/consumo/material-divulgacion	
		PODER LEGISLATIVO	Apartado del sitio web donde se encuentra la legislación básica en materia de Consumo.	https://www.consumo.gob.es/es/consumo/normativa-consumo	
			Sitio web de la Comunidad de Madrid donde se puede encontrar información general para los consumidores y usuarios, entre la que se destacan guías para efectuar reclamos, campañas de divulgación y otros recursos para proteger los derechos de los consumidores. Se encuentra una guía donde se menciona a los consumidores vulnerables, concepto, reclamaciones, etc.	https://www.comunidad.madrid/servicios/consumo	
			Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid. Art. 4.º Los colectivos de consumidores que se encuentren en situación de indefensión, desprotección o discapacidad por razón de su edad, origen o condición serán objeto de atención prioritaria en las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid.	https://www.boe.es/buscar/doi.php?cid=BOE-A-1998-20861	Gala Nuñez
			Real Decreto Legislativo 1/2007 - Aprobación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Se reconoce la categoría de "vulnerabilidad"	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20566	
			Real Decreto-Ley 1/2021 de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica: La norma introduce el concepto de "consumidor vulnerable" y "persona consumidora vulnerable"	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-793	
			Ley 4/2022 de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica: La Ley mantiene el concepto de consumidor vulnerable definido por el Real Decreto Ley, reconociendo como tal, a aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad.	https://www.boe.es/boe/di/2022/02/24/	

PUERTO RICO	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico, Ley Núm. 213-1996, según enmendada, declara como parte de la política pública del Gobierno de Puerto Rico, que los usuarios de los servicios de telecomunicaciones tendrán los siguientes derechos: - Que no se discrimine en la prestación del servicio por razón de raza, sexo, origen, religión o afiliación política.	https://virtualloop.pr.gov/iso/fin/real/leyesreferencia/PDF/Telecomunicaciones/213-1996.pdf https://oipr.pr.gov/telecomunicaciones/tonozco-sus-derechos/	Emiliano Lizarraga
			Reglamento sobre la Política de Representación Legal de la Oficina Independiente de Protección al C	https://oipr.pr.gov/download/reglamento-sobre-la-politica-de-representacion-legal-de-la-oficina-independiente-de-proteccion-al-consumidor-2	
REPÚBLICA DOMINICANA	SITIO WEB OFICIAL	PODER LEGISLATIVO	Ley General de Protección al Consumidor No. 358-05 - Art. 88 "d) La publicidad, en especial la dirigida a niños, no podrá contener informaciones, imágenes, sonidos, datos o referencias que los afecte física, mental o moralmente"	https://dofaweb.com/legislacion/leyes/ley-358-05-general-de-proteccion-de-los-derechos-del-consumidor-consumidor/	Emiliano Lizarraga
PARAGUAY	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Art. 37 de la Ley N° 1334 de Defensa del consumidor de Paraguay que señala como prohibida la publicidad abusiva destinada a aprovecharse a la inmadurez del niño	https://www.bacon.gov.py/leyes-paraguayas/897/de-defensa-del-consumidor-y-del-usuario	Emiliano Lizarraga / Malena Cabañas
		ORGANISMO REGIONAL	Paraguay adhirió a la resolución de PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR HIPERVULNERABLE 11/21 MERCOSUR	https://normas.mercosur.int/public/normativas/4116	
URUGUAY	SITIO WEB OFICIAL	ORGANISMO REGIONAL	Uruguay aún no adhirió a la resolución de PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR HIPERVULNERABLE	https://normas.mercosur.int/public/normativas/4116	Emiliano Lizarraga / Malena Cabañas
		PODER EJECUTIVO	Proyecto de Ley en el cual plantea internalizar la resolución 11/2021 del MERCOSUR sobre Hipervulnerables	presidencia/politica-y-gestion/proyecto-ley-mediante-se-incorpora-ordenamiento-juridico https://medios.presidencia.gub.uy/sees/2024/proyectos/04/mef_1331.pdf	
PERU	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Perú no tiene una definición de consumidor hipervulnerable, pero ha reconocido la vulnerabilidad e hipervulnerabilidad del consumidor con especial énfasis en la protección de los niños, madres gestantes, adultos mayores, personas con discapacidad, y aquellas de zonas rurales o de extrema pobreza.	https://repositorio.indecop.gob.pe/bitstream/handle/11724/8765/Nº%2020315%20Premio	Axel Manrique / Emiliano Lizarraga
			Ley de Protección al Consumidor y Usuario - Protección Especial Artículo 14.- El Ejecutivo dará prioridad a protección especial a los grupos de consumidores y usuarios, que por circunstancias extraordinarias se encuentren en una situación de inferioridad, desprotección o indefensión de sus derechos o del ejercicio de los mismos. La protección especial establecida en el presente artículo comprenderá la atención jurídica, administrativa y de actuaciones específicas según lo dispuesto en la presente Ley, en especial a los niños y adolescentes, las mujeres gestantes, los ancianos, los enfermos, los discapacitados y los funtles o personas desplazadas temporalmente de su residencia habitual	https://www2.congreso.gob.pe/sicr/senodobb/con4_ubd.nsf/84F7280F48D572A305261BA5	
			Ley N°28.571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor - Artículo VI.- Políticas Públicas. 4. El Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza.	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1351847/EY%2026671.pdf?v=18002649	
		PODER EJECUTIVO	Resolución S.B.S. N° 8941-2008 - El Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones que regula la figura del consumidor sobreendudado pero no solo como consumidor sino como empresario también	https://intrane7.sbs.gob.pe/intrane/INT_CN/DOV_INT_CN/742/v1.0/Adjuntos/8941-2008_r.pdf	Emiliano Lizarraga
			RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL N°00311-2020-GG/O-SITPEL - Aprobación de los contratos tipo para los servicios públicos de telecomunicaciones	ositel.gob.pe/media/27hwq/resp0311-2020-sq.pdf	
			LEY N° 29735 que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú	https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1051179_29735_-_15-10-2012_05_05_08_34	
GUATEMALA	SITIO WEB OFICIAL	PODER EJECUTIVO	Canal de atención Video Llamada destinado a personas con discapacidad auditiva denominado particularmente como "Línea de Sesías Colombiano L 50"	https://sedeelectronica.sic.gov.co/atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/canales-de-atencion	Resultados
			Consejo Directivo la Resolución N°035-2017-CD-O-SITRAN	https://www.ositran.gob.pe/antenor/ue-content/uploads/2017/12/035-CD-mas-anexos-1-1.pdf	
			Noticia - Se acuerda la lectura en la cámara de diputados de la iniciativa 5082 titulada Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor	https://bjp.legal.com/ta/el-congreso-de-la-republica-de-guatemala-agruaba-la-iniciativa-5082 https://yastecaquitate.com/nacionales/2024/02/18/diputado-senala-que-iniciativa-de-proteccion	
			Iniciativa 5082 - Ley Marco para la Defensa y Protección del Consumidor. ARTÍCULO 51. Prohibiciones a los Proveedores. Sin perjuicio de las demás contenidas en otras Leyes del país, se prohíbe a los proveedores: 15. Discriminar al consumidor por motivos de discapacidad, sexo, raza, religión, condición económica, social o política. ARTÍCULO 125. Infracciones gravísimas. Son infracciones gravísimas las acciones u omisiones realizadas por el proveedor o prestador de servicios consistentes en: 25) Discriminar al consumidor y usuario por motivos de discapacidad, sexo, raza, religión, condición económica, social o política.	https://vices.oes.org/SME_CH1GTM/iniciativa_5082_a.pdf	
		PODER EJECUTIVO	Ley de Protección al Consumidor y Usuario. ARTÍCULO 15. Obligaciones. Sin perjuicio de las contenidas en otras leyes, son obligaciones de los proveedores: u) Respetar la dignidad de la persona humana no discriminando al consumidor o usuario, negándose a justificadas o arbitrariamente a proveer un bien o prestar un servicio.	https://faolex.fao.org/docs/pdf/qua207049.pdf https://www.mineduc.gob.gt/CENTROS_EDUCATIVOS_PRIVADOS/documents/Ley_de_pro	Emiliano Lizarraga

ANEXO III - EL ABORDAJE DE LA HIPERVULNERABILIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. IMPACTOS EN IBEROAMERICA Y A NIVEL LOCAL

Emiliano Luis Lizarraga

Certificado de participación del curso “Mejores Decisiones desde Hoy”
expedido por la Superintendencia de Bancos de Panamá.

CERTIFICADO DE PARTICIPACIÓN

La Superintendencia de Bancos de Panamá
en convenio con Sparkassenstiftung hace constar que:

Emiliano Lizarraga

38621001

completó satisfactoriamente el curso virtual de Educación Financiera

"Mejores Decisiones desde Hoy"

Duración: 3 horas

Dado en la ciudad de Panamá, República de Panamá, el 26 de junio de 2024



El presente código QR es individual

y permite verificar la autenticidad de este certificado



6676086-0110-4578-0723-0910a1f1123f



ANEXO - EL CUIDADO COMO DERECHO HUMANO
AMICUS CURIAE ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS

Magdalena Heigel, Natalia Eva Torres Santomé, Paula Rodríguez,
Agustín Gastaldi, Emiliano Luis Lizarraga, Guadalupe Barrios,
Juan Cruz Patatián, Axel Matheus Rodrigo Manrique,
Malena Cabañas, Matías Ezequiel Blanco, Milagros Ain Carvajal Parra.

FAMILIAS MONOMARENTALES Y DERECHO DE CONSUMIDORES Y
USUARIOS.

Los datos recolectados por organismos internacionales señalan que la mayoría de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres que asumen las responsabilidades económicas y de cuidados de NNyA, personas adultas, enfermas o con discapacidad, realizando el grueso de trabajo de cuidados no remunerados⁴⁵⁵. En Argentina existen alrededor de 11.780.515 de hogares a cargo de una mujer⁴⁵⁶. Estos hogares se refieren a familias monomarentales, es decir, aquellas en donde una mujer tiene exclusivamente a su cargo a adultos/as mayores, personas con discapacidad o hijos menores de edad. Cuando estos grupos familiares deben acceder a bienes y servicios, se encuentran ante una doble situación de debilidad. Ello en virtud de que todas las y los consumidores/as son estructuralmente vulnerables en el mercado frente a los proveedores de bienes y servicios⁴⁵⁷, pero

455 OEA - CIM. COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados. OEA/Ser.L/II.6.25. 2020. Páginas. 15-16; OIT, El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, 2019, pág. XXX; ONU MUJERES. El progreso de las mujeres en el mundo 2019–2020. Familias en un mundo cambiante. 2019, pág. 63-64; entre otros.

456 INDEC. “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010”. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-3-11-Censo-2010>.

457 Conf. ONU, Directrices para la Protección del Consumidor, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD/DITC/CPLP/MISC/2016/1, Nueva York y Ginebra, 2016, objetivo 1; MERCOSUR Resolución GMC N° 36/19 “Principios Fundamentales de Defensa del Consumidor (conf. art. 1°)” incorporada al derecho argentino según Resolución N° 310/2020 de la Secretaría de Comercio Interior.

además pueden encontrar agravada esta situación ya sea por sus condiciones personales o por la situación específica en la que se encuentren, constituyéndose en sujetos dónde las vulnerabilidades se multiplican exponencialmente y por tanto requieren de una protección especial, sobre todo por parte del Estado, quien debe adoptar medidas de acción positivas en función de las necesidades particulares de estos sujetos⁴⁵⁸.

En Argentina, a esta vulnerabilidad agravada en el acceso a bienes y servicios se la denomina “Hipervulnerabilidad”. En ese sentido, se considerará consumidor hipervulnerable a aquellas personas humanas que, en razón de su edad, género, estado físico o mental o por circunstancias sociales, económicas o culturales, tengan especiales dificultades para ejercer sus derechos como consumidores⁴⁵⁹. La mayoría de los hogares monoparentales están a cargo de mujeres. La sobrecarga que significa ser única cabeza de hogar, agudiza la situación de vulnerabilidad, máxime teniendo en cuenta que las personas a cargo también son hipervulnerables en términos de derecho del consumidor.

En el Derecho Comparado y en instrumentos internacionales se utilizan diferentes denominaciones para referirse a estos grupos, “desaventajados”⁴⁶⁰ o bien “consumidores vulnerables”⁴⁶¹. La Conferencia de ONU sobre Comercio y Desarrollo presenta ejemplos señalando expresamente -en el campo que nos ocupa- a los niños/as, los ancianos/as, a las personas con discapacidad y a las mujeres. Es importante resaltar que para la pertenencia a este grupo deben tenerse en cuenta las circunstancias de persona⁴⁶², tiempo, lugar, y la presencia de una

458 CORTE IDH. *Ximenes Lopes v. Brasil*. Sentencia del 4 de julio de 2006, párrafo 103.

459 Resolución N° 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior, Argentina y Resolución GMC N° 11/21 del MERCOSUR, incorporada al derecho argentino según Resolución N° 1015/21 de la Secretaría de Comercio Interior.

460 ONU, *Directrices para la Protección del Consumidor*, 2016, op. cit., párrafos. 5.b; 11.a.; 37; 42; 77.

461 PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables, P7_TA(2012)0209, Estrasburgo, 22 de mayo de 2012 y Resolución GMC N° 36/19 del MERCOSUR (conf. inc. 6 del artículo 1°)

462 ONU, La necesidad de protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, TD/B/C.I/CPLP/22, 19 de abril de 2021, párrafos. 12, 21, 25 y 26.

relación de consumo⁴⁶³. Como señala la Comisión Interamericana de la Mujer, en el contexto actual, las familias monoparentales se encuentran en una situación de vulnerabilidad particular, especialmente aquellas encabezadas por mujeres⁴⁶⁴.

Las familias monomarentales se integran por personas dependientes a cargo de una mujer que afronta individualmente el cuidado -personal y económico- del grupo. En estos grupos familiares, la hipervulnerabilidad en términos de consumo aparece desde una doble perspectiva⁴⁶⁵. Hay vulnerabilidad individual de cada uno de los integrantes -niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad- y una vulnerabilidad grupal -el grupo familiar-.

La emergencia sanitaria por COVID-19 dejó en evidencia cómo la pandemia impactó de forma más profunda e interseccional en los grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, las mujeres jefas de hogar, quienes operan en la primera línea de cuidado⁴⁶⁶. La imposibilidad de acceder a los comercios de cercanía con sus hijos/as a cargo -cuando se exigía que el ingreso fuere individual- es solo un ejemplo de cómo la función de cuidado fue soslayada poniendo en riesgo concretamente el acceso a bienes indispensables para la supervivencia. Esta denegación de derechos -y el riesgo de vida involucrado- obligó al Estado argentino a presentar una respuesta normativa a través del dictado de la Resolución N° 262/20 del Ministerio de Desarrollo Social, mediante la cual se autorizaba a las y los progenitores o adultos responsables a ingresar a los comercios con los niños o niñas de hasta 12 años a su cargo. Sin embargo, la solución fue sólo parcial, ya que no alcanzaba a aquellas familias monomarentales/monoparentales cuyas personas dependientes eran adultos/as mayores y/o personas con discapacidad.

463 La Resolución GMC N° 34/11 del MERCOSUR define la relación de consumo como el vínculo jurídico que se establece entre el proveedor que provee un producto o presta un servicio y el consumidor, quien lo adquiere o utiliza como destinatario final. (conf. inc. c) del artículo 1°)

464 OEA - CIM. COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados. OEA/Ser.L/II.6.25. 2020. Páginas. 15-16.

465 La calidad de consumidor/a incluye la contratación directa, la indirecta e incluso a quienes son sujetos expuestos en una relación de consumo. Cada uno de los integrantes de cualquier grupo familiar es consumidor/a en la relación de consumo que involucra al grupo. BAROCELLI, Sergio Sebastián, Teoría General de las Relaciones de Consumo, 2021. Disponible en: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=41682a67666a8cfd73bf6897dd44f2be>

466 OEA - CIM. 2020. Op. cit. Página 15.

El acceso a bienes y servicios, muchos de ellos indispensables para la supervivencia requieren ser abordado desde una necesaria perspectiva de género. ONU Mujeres ha señalado que “si bien los regímenes de custodia y manutención infantil en casos de divorcio y separación varían considerablemente entre países, las madres ostentan con mayor frecuencia la custodia de sus hijos. Por lo general, carecen de suficiente protección financiera y, por lo tanto, tienden a afrontar mayores riesgos de pobreza”⁴⁶⁷.

En el ámbito regional, la Resolución Mercosur GMC N° 11/21 sobre consumidores en situaciones de hipervulnerabilidad en el MERCOSUR que incluye como un supuesto más de hipervulnerabilidad pertenecer a una familia monoparental y tener hijas/os menores de edad o con discapacidad a su cargo (conforme inciso h) del artículo 2°), es un ejemplo claro de política pública orientada a ello⁴⁶⁸.

El ejercicio del derecho a cuidar, a ser cuidado y a autocuidarse se vincula indefectiblemente a la necesidad de acceder a bienes y servicios⁴⁶⁹, algunos incluso de primera necesidad (alimentos, medicamentos, servicios públicos, de salud, etc.) y por tanto es indispensable identificar esta problemática en términos sociales y comunitarios, y no en términos individuales y de mercado. Ello ha sido señalado por la comunidad internacional, en particular por ONU Mujeres al señalar que “El Estado tiene un papel crucial que desempeñar para garantizar el acceso universal a servicios y prestaciones asistenciales de calidad, a pesar de que hay otros agentes (como el mercado o las organizaciones sin fines de lucro, por ejemplo) involucrados en su financiamiento o prestación”⁴⁷⁰, pero también la Comisión Interamericana de Mujeres en OEA propone que “(l)os indicadores ‘no trabaja porque cuida’ y ‘hogar monoparental encabezado por mujer’ deben calificar para recibir beneficios y

467 ONU MUJERES. El progreso de las mujeres en el mundo 2019–2020. Familias en un mundo cambiante. Op. Cit. Pág. 157

468 Esta resolución fue incorporada al derecho interno argentino a través del dictado de la Resolución N° 1040/21 de la Secretaría de Comercio Interior.

469 La integración normativa del sistema de protección del consumidor con las normas internacionales y nacionales tiene el objetivo de tutelar al consumidor (conf. art. 1° de la Resolución GMC N°36/19 del MERCOSUR y art. 3° de la Ley de Defensa del Consumidor argentina).

470 ONU MUJERES. 2019. Op. cit. Página 168.

acciones afirmativas, en forma de transferencias monetarias u otras medidas de alivio inmediato, así como de oportunidades en el mediano y largo plazo”⁴⁷¹.

En el marco internacional se hace mención al trato justo y equitativo que merecen los consumidores por parte de las empresas y proveedores de estos bienes y servicios, y al deber de no realizar conductas que los perjudiquen, haciendo especial referencia a los consumidores “en desventaja”, dentro de los cuales se encuentran situadas las familias monomarentales por su condición de hipervulnerabilidad⁴⁷². Esta doble vulnerabilidad se ve acentuada en contextos de crisis.

Como señala UNICEF, “Las mujeres a cargo de hogares con niñas, niños y adolescentes son las más afectadas por la crisis: enfrentan una peor inserción en el mercado laboral (mayores niveles de informalidad, mayor inestabilidad, salarios más bajos) a la vez que experimentan una pobreza de tiempo profundizada por la pandemia”. La crisis sanitaria puso en evidencia la dificultad habitual que afrontan estos grupos familiares en el acceso a bienes y servicios.

La identificación de esta problemática como una situación social que excede el ámbito individual y/o familiar, compromete al Estado a una posición activa. El derecho a cuidar y ser cuidado implica contar con políticas públicas que garanticen el acceso equitativo a bienes y servicios, el trato digno en las relaciones de consumo y la facilitación en los procesos de resolución de conflictos derivados de dichas relaciones.

471 OEA - CIM. 2020. Op. cit. Página 16.

472 ONU, Directrices para la Protección del Consumidor, 2016, op. cit., página 8, párrafo 5.

RECOPIACIÓN DE AGUSTÍN GASTALDI⁴⁷³

Thomson Reuters - Información Legal (Ex La Ley)	
Datos	Sumario
Cámara de Apelaciones en Documentos y Locaciones de Tucumán, sala II • 21/06/2023 • Babich, Daniel Efrain c. Sanatorio 9 de Julio S.A. s/ Sumarísimo • La Ley Online • TR LALEY AR/JUR/87176/2023	La información brindada minutos previos a la intervención quirúrgica y oralmente, no resulta suficiente para cumplir con el deber impuesto por la LDC, atento a la situación personal de la paciente —aflicción y angustia que todo tratamiento relativo a la salud conlleva, aunque no sea de urgencia— y al haberse comprobado que la relación precontractual se inició necesariamente con anterioridad a la fecha de la cirugía, ya sea, directamente al recibir los resultados de los estudios prequirúrgicos o indirectamente, por medio del galeno al asignar la fecha y hora de la intervención. Por lo que, el actor se vio compelido a suscribir el pagaré, produciéndose un cercenamiento a su derecho de elección, máxime cuando el profesional no realiza dicha intervención en otro nosocomio.

⁴⁷³ Recibido con honores de Abogado en la Universidad de Buenos Aires (UBA, 2024). Asociado de Tecnologías de la Información y Comunicación en Baker McKenzie. Ha participado de ayudante en Teoría General y Filosofía del Derecho y en Elementos del Derecho Penal y Procesal Penal. Asimismo, ha participado en el equipo de la UBA en la Edición X de la Competencia de Arbitraje Internacional de Inversión organizada por la Universidad de Externado de Colombia y la American University, recibiendo su equipo el premio a mejor memorial de contestación de demanda. Matriculado en el CPACF y el Colegio de Abogacía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cámara 2a de Apelaciones en lo Civil y Comercial de La Plata, sala II • 04/05/2023 • Giannattasio, Gonzalo Jorge c. Despegar.com.ar S.A s/ Daños y perj. Incum. Contractua (Exc. Estado) • TR LALEY AR/JUR/58253/2023	No alcanza para determinar la competencia federal por razón de la materia (art. 116 de la CN y 198 del CA) el hecho de que una persona adquiera pasajes aéreos a una agencia de viajes o aerolínea comercial, sino que el núcleo principal de la pretensión que se reclama debe estar vinculada directamente con la inteligencia de la legislación aeronáutica atendiendo a los fundamentos sobre los que se cimenta la competencia federal. Por ello, no configurándose tales requisitos en el caso, sumado a que el contrato no tuvo principio de ejecución y, además, se refuerza la pretensión con el eventual incumplimiento de deberes propios de las obligaciones de consumo —información y prácticas comerciales abusivas—, el presente caso no conforma materia aeronáutica, sino civil y comercial con enfoque de consumo.
Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, sala III • 03/05/2023 • Asat, Juan Carlos c. Banco Macro s/ Daños y perjuicios • JABA 2023 (octubre) , 11 con nota de Esteban Javier Arias CáuJA 2023-IV con nota de Alberto M. Sánchez • TR LALEY AR/JUR/68669/2023	Desde la modificación efectuada por el art. 2º de la ley 26.361 se suprimió la exigencia que contenía el precepto de idéntica numeración de la ley 24.240, concerniente a la exclusión de la noción de consumidor a quienes consumían bienes y servicios para integrarlos a procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.
Juzgado de 1a Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de 14a Nominación de Rosario • 28/03/2023 • Serra, Dina c. Nuevo Banco de Santa Fe SA s/ Demanda de derecho de consumo • La Ley Online • TR LALEY AR/JUR/47049/2023	Las plataformas digitales son susceptibles de calificarse como cosa riesgosa, ponderando especialmente los medios empleados o las circunstancias de su realización. Desde tal óptica, ponderando que dichas plataformas generan nuevas formas o maneras de vulnerar la seguridad de los usuarios que eran impensadas en la modalidad de gestión presencial, así como que tales riesgos han sido introducidos por el proveedor en forma unilateral y muchas veces imponiéndolos al consumidor, se justifica que el riesgo generado por las herramientas digitales quede a cargo de las entidades bancarias.

Juzgado de 1a Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de 5a Nominación de Rosario • 07/02/2023 • FERNANDEZ, FACUNDA MERCEDES c. BANCO PIANO S.A, Y OTROS s/ DEMANDA DE DERECHO DE CONSUMO • La Ley Online • TR LALEY AR/JUR/14956/2023	Existió una concesión abusiva del crédito, desde que las entidades bancarias apuntaron a una contratación irreflexiva, al inducir a la actora al endeudamiento mediante contrataciones cuyas pautas desconocía y no le resultaban asequibles en virtud de su condición, constituyendo una conducta en infracción de las prescripciones del art. 1710 CCyC que hacía previsible la producción de un daño
Juzgado en lo Civil, Comercial, Conciliación y Familia de Cosquín • 06/02/2023 • C., B. E. c. Empresa Provincial de Energia de Cordoba - EPEC s/ Abreviado • La Ley Online • TR LALEY AR/JUR/14273/2023	Corresponde hacer lugar al “reembolso de lo indebidamente abonado”, es decir, el importe de la factura reclamada por la suma de \$6.802,40, con más los intereses por mora que cobra la empresa -art. 26, LDC-. En este último sentido, la doctrina observa que: “si se han cobrado sumas o conceptos indebidos, o una factura ya abonada, la devolución debe hacerse con más un interés igual al que la empresa cobra por la mora del cliente. Esto es corporizar el trato equitativo y digno que impone el artículo 42 de la Constitución Nacional”

El Dial	
Datos	Sumario
EXPEDIENTE COM N° 16223/2022/2 - ZUPAN, MATIAS GERMAN s/CONCURSO PREVENTIVO - CNCOM - SALA F - 07/07/2023	CONCURSO PREVENTIVO. Consumidor hipervulnerable. Integración de la normativa concursal con la normativa del consumidor y el CCC. Publicación de edictos. Gratuidad. “Cuando hablamos de consumidores hipervulnerables, hablamos de consumidores que a la vulnerabilidad estructural de ser consumidores, se la adiciona otra vulnerabilidad en función de la edad, género, étnicas, de situación socioeconómica o culturales, entre otras que acentúan su vulnerabilidad y le provoca mayores dificultades en el acceso a la justicia. En razón de ello, se impone la necesidad de adopción de políticas especiales para colectivos vulnerables, en forma general o específica de consumo que surgen de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.” “En función de las constancias colectada en la causa, resulta indiscutible la existencia de una situación de sobreendeudamiento del Sr. Zupan que le impide asumir los gastos que demanda el proceso concursal en función de su capacidad económica actual.” “La posición integradora de la totalidad del ordenamiento jurídico nos permite aseverar que la ley 24.522 porta un microsistema que debe ser articulado con diferentes fuentes, a saber: (i) los principios y derechos contenidos en instrumentos jurídicos que revisten mayor jerarquía, los cuales sientan las bases axiológicas y sirven de guía para la interpretación.” “El concurso preventivo es un proceso que evidencia un conflicto plurisubjetivo de intereses, pues incorpora la tensión entre aquellos que pertenecen al deudor

	convocante y a los de los titulares de créditos admitidos. La legislación concursal, entonces, tiene por finalidad dirimir la oposición entre dichos intereses que pueden ser a veces también concordantes. También está presente el interés estatal en obtener una rápida y eficaz respuesta judicial al problema que representa el sobreendeudamiento, en apariencia inculpable, del consumidor. (De la ampliación de fundamentos del Dr. Barreiro).” “En el caso, la imposibilidad del Sr. Zupan -trabajador en relación de dependencia del sector privado que, reitero, revista en la categoría de hipervulnerable- de abonar los edictos que prevé el art. 27 de la LCQ, no puede razonablemente conllevar a que se lo sancione con el desistimiento de su presentación concursal (arg. art. 30 LCQ) frustrando de tal modo el objetivo presidido por el ordenamiento falimentario. La solución contraria, por lo demás -que devendría de la aplicación mecánica del art. 30 de la LCQ sin tener en cuenta que la normativa concursal no constituye un compartimento estanco separado de todo el ordenamiento jurídico-, resultaría incompatible con los derechos y garantías reconocidos por LDC, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, además de cercenar el acceso a la justicia del deudor-consumidor que cuenta con el beneficio de la gratuidad (arg. art. 53 LDC). (De la ampliación de fundamentos de la Dra. Tévez)” “En tal contexto, a fin de armonizar las normas concursales, con las del deudor consumidor, y dar debida tutela al peticionante que integra la franja vulnerable que debe ser objeto de especial tutela, se dispone hacer lugar al recurso interpuesto ordenando la publicación de los edictos únicamente en el Boletín Oficial y sin cargo para el Sr. Zupan Matías Germán, publicidad que se estima suficiente para

	dar a conocer la apertura del concurso preventivo.”
Expte. SAC: 12077654 – “S. O., R.M. y otros c/ Municipalidad de Córdoba - amparo ley 4915” - CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA NOMINACIÓN DE CÓRDOBA - 28/09/2023	La Justicia de Córdoba declaró ilegítima y arbitraria la negativa del equipo médico del Hospital de Urgencias de la ciudad de Córdoba de retirar las medidas de soporte vital de un paciente, conforme lo solicitado en los consentimientos informados presentados por sus familiares. En cambio, el voto en disidencia consideró que tanto del informe del Equipo Médico Interdisciplinario del Hospital como de la Epicrisis se concluye que el paciente no cumple los criterios médicos-legales de irreversibilidad.
Expte. N° 21-02943111-3 – “L, S A J c/ Al mundo.com s.r.l. s/ demanda de derecho de consumo” - JUZGADO. 1RA. INSTANCIA CIVIL Y COMERCIAL DE ROSARIO (Santa Fe) - 20/04/2023	DAÑOS Y PERJUICIOS. RELACIÓN DE CONSUMO. Acción de daños y perjuicios e INCUMPLIENDO DE CONTRATO contra una empresa turística. COVID 19. EMERGENCIA SANITARIA. Imposibilidades de realizar la actividad turística contratada. Deber de suspender el itinerario y emprender el regreso anticipado. Omisión de haber informado oportuna y eficazmente esa circunstancia exponiendo al acompañante del actor a riesgos dada su condición de hipervulnerable. El intermediario de turismo se encuentra implicado en la cadena de comercialización de un servicio como el organizador y corresponde aplicar la LDC. No se configura una SITUACIÓN DE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. La cadena causal de los hechos padecidos por el actor no se ha generado en razón de la Pandemia padecida sino debido al proceder de la demandada, quien lo ha instado a pesar de las circunstancias a realizar el viaje contratado Se advierte en este punto un claro incumplimiento de la obligación de informar debidamente al consumidor. Se confirma la demanda a restituir a la actora las sumas abonadas con más los intereses. DAÑO NO PATRIMONIAL. DAÑO PUNITIVO

Erreius	
Datos	Sumario
S., D. c/Nuevo Banco de Santa Fe SA s/demanda de derecho de consumo; Juzg. 1ª Inst. Civ. y Com. - 14ª Nominación; 20/04/2023; Santa Fe	Se condena a una entidad bancaria a abonar la suma de \$10.000.000 en concepto de daño punitivo, al constatarse un caso de phishing, al declararse la nulidad del acto jurídico del préstamo bancario. Para ello, se concluyó que la contratación por medios electrónicos debe ser calificada como un servicio riesgoso en los términos del artículo 1757 del Código Civil y Comercial de la Nación, detallándose la existencia de 175 denuncias ante la Unidad Regional II (Dpto. Rosario) por el período enero de 2020 a abril de 2022 por usuarios de la entidad demandada. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA. Responsabilidad bancaria. Phishing. Actividad riesgosa. La contratación por medios electrónicos debe ser calificada como un servicio riesgoso en los términos del art. 1757 del Código Civil y Comercial, demandando en tal sentido el estricto cumplimiento del art. 1107 del mismo ordenamiento, normas siguientes y concordantes. Máxime si es la propia Autoridad de Aplicación de los Servicios Financieros, el BCRA, quien a través del Informe sobre Protección de las Personas Usuarías de Servicios Financieros, enuncia y refiere a numerosos riesgos que afectan la actividad bancaria. CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA. PHISHING. Responsabilidad bancaria. Phishing. Actividad riesgosa. Culpa de la víctima. Los eventuales descuidos o conductas del consumidor (usualmente incentivados por terceros) no pueden calificarse como un factor de interrupción del nexo causal ya que las secuencias dañosas se producen por la inobservancia de los deberes de vigilancia de la entidad bancaria, además de ser hechos (o conductas) previsibles

	para el proveedor en el marco de estos sistemas.

Microjuris	
Datos	Sumario
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, Sala F; " Zupan Matías Germán s/ concurso preventivo"; 7 de julio de 2023; Fallos; Cita: MJ-JU-M-145586-AR MJJ145586	Los edictos correspondientes al concurso del consumidor hipervulnerable deben publicarse únicamente en el Boletín Oficial y sin cargo.
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial Sala F "Pelayo Anibal Alberto c/ Nuevo Banco de Entre Ríos S.A. s/ ordinario" 12 de junio de 2023, Fallos, Cita: MJ-JU-M-144399-AR MJJ144399	Se justifica el daño punitivo ante al conducta del proveedor que implica un trato no digno hacia el consumidor hipervulnerable.
Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de Rosario, "Fernández Facunda Mercedes c/ Banco Piano S.A. y otros s/ demanda de derecho del consumo", 7 de febrero de 2023, Fallos, Cita: MJ-JU-M-143724-AR MJJ143724	Procedencia de una demanda daños contra un banco que abusivamente incitó a una consumidora hipervulnerable a contraer un préstamo bancario. Cuadro de rubros indemnizatorios.