



MINISTERIO DE ECONOMÍA

DIRECCIÓN NACIONAL DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ARBITRAJE DEL CONSUMO

Disposición 70/2023

DI-2023-70-APN-DNDCYAC#MEC

Ciudad de Buenos Aires, 28/09/2023

VISTO el Expediente N° EX-2023-81010789- -APN-DGD#MDP, el artículo 42 de la Constitución Nacional, la Leyes Nros. 24.240 de Defensa del Consumidor, 26.993 del Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo y sus normas complementarias, reglamentarias y modificatorias y

CONSIDERANDO:

Que en el orden 3 del expediente indicado en el encabezado, como IF-2023-81020198-APN-DNDCYAC#MEC, se agrega el frente de la Carta Documento del Correo Argentino N° CD207446274 remitida a esta DIRECCIÓN NACIONAL DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ARBITRAJE DE CONSUMO en fecha 11 de julio de 2023, con la rúbrica de la Jefa de Departamento de la DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE GENERAL PUEYRREDÓN.

Que en la referida misiva, el aludido organismo municipal solicita la opinión técnica jurídica de la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, en relación a la competencia para intervenir en las denuncias en las que se encuentre involucrado el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA.

Que lo anterior, como consecuencia del planteo de incompetencia formulado por la entidad financiera ante la autoridad de aplicación municipal en base a los argumentos que transcribe en la carta documento.

Que los fundamentos en base a los cuales el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA resiste la intervención de la autoridad de aplicación de la legislación de defensa del consumidor del Partido de General Pueyrredón, según la transcripción efectuada, son los siguientes: "por mandato legal y constitucional no puede reconocer la autoridad de este fuero, estando sometido exclusivamente al ámbito federal, en forma exclusiva y excluyente, sin poder prorrogar competencia. Manifiesta además que este organismo resulta incompetente conforme lo previsto en el art 1, 27 y subsiguientes de la ley 21.799, en concordancia de lo normado por el Art. 116 de la Constitución Nacional, El Banco Nación por tratarse de una entidad autárquica del Estado Nacional se encuentra sometido exclusivamente al fuero federal, cuando es sujeto pasivo de cualquier relación. La entidad bancaria no cuestiona la aplicación de la ley 24.240 sino la autoridad de ese organismo para valorar, juzgar y resolver cualquier cuestión en que se pretenda



involucrar al banco, por inconstitucional e ilegítima.” (cursiva en el original).

Que en la Carta Documento referenciada, la responsable de la DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN agrega que “con el objeto de resguardar los derechos constitucionales de los consumidores que habitan el municipio de General Pueyrredón, esta Dirección General se ha pronunciado sosteniendo la competencia del organismo en función de que siempre debe tenerse presente que el derecho de consumo posee raigambre constitucional. Ello hace que los derechos del consumidor se ubiquen en el más alto grado de jerarquía normativa en nuestro país. Que, esta Dirección sostiene, además, que en los casos en que existe un marco fáctico al cual pueda aplicarse conjuntamente el estatuto del consumidor establecido por la Constitución Nacional y la ley 24240, y la normativa específica de la actividad desarrollada por la entidad bancaria en cuestión, Banco de la Nación Argentina, con un órgano de contralor específico como es el Banco Central de la República Argentina, prevalece la normativa consumeril atento su jerarquía constitucional, su calidad de orden público y su alcance protectorio, cualidad que otorga al estatuto del consumidor preeminencia por sobre otras leyes aplicables y conductas de los particulares. Que el art. 3 de la Ley 24.240 establece la integración normativa con la finalidad de otorgar una protección mayor a la parte débil de la relación de consumo.”

Que, finalmente, la autoridad de aplicación de la legislación de defensa del consumidor del Partido de General Pueyrredón, agrega que “se desprende que la competencia de esta Dirección como Autoridad Local de Aplicación surge del art. 41 LDC y arts. 79 y 80 Ley 13133, como de las normativas locales respectivas, correspondiendo rechazar el planteo intentando. Y que, al Banco se le deberá aplicar la ley vigente en el territorio donde acontezcan las infracciones denunciadas, en particular si el hecho acontece en el Partido de General Pueyrredón, se le aplicará el Estatuto del Consumidor vigente, incluida la Ley Provincial 13133.- Que el escenario antes descrito, sin dudas forman la convicción del aquí peticionante de revertir el carácter de competente para intervenir en denuncias contra el Banco de la Nación Argentina. Empero, resulta necesario, como el órgano consultor, su opinión técnico jurídico a los fines de disipar cualquier tinte en contrario a lo antes expuesto, en consecuencia, solicito se sirva efectuar el dictamen técnico legal de estilo”.

Que en primer lugar debe ponerse de resalto que la Ley 24.240, dictada y promulgada en el año 1993 (B.O. 15/10/1993), generó un sistema legal protectorio integrado “con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo”, aclarándose expresamente que “(l)as relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en esta ley y sus reglamentaciones sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica” (art. 3, texto según Ley 26.361).

Que el reconocimiento de los derechos de las y los consumidores y usuarios en la Constitución Nacional reformada en 1994, significó reconocer un nuevo valor superior, el principio “pro consumidor” o “principio de protección” (cf. art. 1094, CCCN), que también se vincula y retroalimenta con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (cf. art. 75 inc. 22 Const. Nac.), generándose en lo que se refiere a los derechos fundamentales, tales como la salud, la educación, el acceso a servicios públicos, el trato equitativo y digno, entre otros, una fuerte simbiosis entre los principios basales de ambos sistemas tutelares: el principio “pro persona” y el “principio pro consumidor”.

Que en relación a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido contundente al destacar que “La reforma de la Constitución Nacional en 1994 dio lugar a un “cambio cualitativo en la situación de los consumidores y



usuarios ... [que] radica en el reconocimiento por parte del derecho constitucional de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas.” (“CEPIS”, sent. 18/08/2016, Fallos: 339:1077, consid. 17º).

Que la relevancia del referido sistema protectorio quedó reflejada a lo largo de todo el articulado de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor y, particularmente, en el carácter de “orden público” que se le adjudicó a sus preceptos (cf art. 65).

Que las normas que poseen el rango de “orden público” son esenciales – en el sentido más estricto de dicho vocablo – ya que representan valores íntimamente ligados a la realización de los objetivos del Estado, y cualquier otra que colisione con ellas, o disminuya la tutela asegurada por ellas, irremediablemente debe ceder. Como ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las normas de orden público son de “inexcusable aplicación” (ver dictamen de la Procuración General, al que remitió la CSJN en la causa B. 2906. XXXVIII, “Basso de Mele, Rosana Mirta c/ A.F.I.P. - Dirección General de Aduanas s/ sumarísimo.”, 2/12/04).

Que el estatuto normativo de consumidores y usuarios “rige en todo el territorio nacional” (arts. 65, Ley 24.240) y está integrado por dispositivos de derecho sustancial, de derecho adjetivo y herramientas de implementación, transversales a todo el ordenamiento de derecho público y privado.

Que el sistema nacional de protección de las personas en las relaciones de consumo se implementa en todo el territorio nacional a través de sus autoridades de aplicación, las que poseen competencias para “el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de esta ley y de sus normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en sus respectivas jurisdicciones” en el orden nacional, provincial, municipal, y también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cf. art. 41, Ley N° 24.240).

Que concordantemente con el precepto indicado en el considerando anterior, el último párrafo del artículo 45 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor dispone que “(l)a Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias dictarán las normas referidas a su actuación como autoridades locales de aplicación, estableciendo en sus respectivos ámbitos un procedimiento compatible con sus ordenamientos locales bajo los principios aquí establecidos.”

Que es de hacer notar que la noción de “relación de consumo”, conceptualizada como “el vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario” por el artículo 3 de la Ley 24.240 (, 1er párr., texto según ley 26.361), recogiendo los avances jurisprudenciales y doctrinales al respecto, abarca todo tipo de vínculos, los que pueden derivar de las más variadas causas, e involucrar como “proveedores” a personas – físicas o jurídicas - sin distinción en razón de sus características o actividades (RUSCONI, Dante D., Manual de Derecho del Consumidor, Dir., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2da ed., 1ra reimp., 2015, ps 168 y ss.).

Que no existe disenso en la doctrina nacional, ni tampoco en la jurisprudencia, acerca de que las entidades bancarias y financieras, públicas o privadas, son “proveedores” a los que se le aplica la Ley de Defensa del Consumidor puesto que quedan comprendidas por ese concepto legal y no existen exclusiones o excepciones al respecto (cf. art. 2, Ley 24.240, texto según Ley 26.361, y su doctrina).



Que la Ley N° 24.240 no establece más condicionamientos a su ámbito de aplicación que la referida a ciertos aspectos de las actividades de los profesionales liberales colegiados (art. 2), o la aplicación supletoria cuando se trate de un contrato de transporte aéreo (art. 63).

Que la legislación que regula la actividad de las entidades bancarias - v. gr. Leyes 21.526 y decretos y resoluciones reglamentarias y complementarias, incluso las normas emanadas del Banco Central de la República Argentina -, siempre que se encuentre presente una “relación de consumo” entre un “consumidor” y un “proveedor”, también integra y se integra con las normas que protegen a las y los consumidores y usuarios, bajo la pauta de la “preeminencia” de los principios y normas más beneficiosa a sus derechos (cf. arts. 1, 2, y 3 de la Ley N° 24.240).

Que la interpretación y aplicación de las normas especiales o sectoriales que integran el sistema legal protectorio de consumidores y usuarios - entre ellas las que regulan a bancos y entidades financieras -, debe ser coherente con los lineamientos que surgen del artículo 42 de la Constitución Nacional, los instrumentos de Derechos Humanos y el resto del ordenamiento (cf. art. 2, CCCN; Corte Sup: casos “Brizuela”, 23/11/1976, Fallos: 296:432; “Bagnat”, 10/03/88, Fallos 311:255; también doctrina de Fallos: 312:974; 312:2192; 313:433; 313:1467; 314:1445; 315:356; 315:380; 318:141; 320:521; 320:875; entre otros).

Que la propia Ley N° 21.526 de Entidades Financieras contempla la intervención de otras autoridades distintas al Banco Central de la República Argentina respecto de aspectos que no tengan relación con sus disposiciones (art. 5°) y su interpretación también debe ser coherente con los lineamientos que surgen del artículo 42 de la Constitución Nacional y de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, que consagra las bases legales de la protección diferencial de las personas en las relaciones de consumo y de cuyo artículo 3° emana el mentado régimen legal protectorio.

Que respecto a la cuestión del exclusivo sometimiento del Banco de la Nación Argentina a la “jurisdicción federal” establecido por el artículo 27 de su Carta Orgánica aprobada por Ley N° 21.799 emanada del gobierno de facto en el año 1978, cabe señalar que dicha reserva legal no alcanza a las funciones que ejercen las autoridades administrativas de aplicación del sistema legal de protección de consumidores y usuarios y las normas generales y especiales que lo integran.

Que las funciones administrativas de control, vigilancia y juzgamiento que detentan y ejercen las autoridades de aplicación de la legislación de defensa del consumidor (cf. art. 41, Ley N° 24.240), comúnmente denominadas como “poder de policía”, no se encuentran comprendidas por el concepto de “jurisdicción” - en sentido estricto - al que hace referencia la reserva del artículo 27 de la Ley N° 21.799. Esta noción sólo comprende la facultad de administrar justicia y de hacer cumplir las decisiones judiciales que poseen los órganos del Estado expresamente imbuidos de tales atribuciones por la Constitución Nacional (arts.116 y ccs. de la Const. Nac.) y las constituciones provinciales.

Que el aludido artículo 27 de la Ley N° 21.799 dice: “El Banco como entidad del Estado Nacional está sometido exclusivamente a la jurisdicción federal. Cuando sea actor en juicio, la competencia federal será concurrente con la justicia ordinaria de las provincias y la competencia nacional federal en lo civil y comercial de la Capital Federal con la de la justicia nacional común.” De la redacción y contexto del aludido precepto surge patente que la reserva de sometimiento a la jurisdicción federal únicamente se refiere a los procesos judiciales o “juicios” que tramiten ante el



Poder Judicial, pero no así a los procedimientos y actuaciones administrativas seguidos por la administración pública cuando ejerce funciones de verificación y sanción de infracciones.

Que como se ha señalado reiteradamente, la intervención del fuero federal es de excepción y, por ende, se encuentra circunscripta a las causas que expresamente determina la constitución, las cuales son de interpretación restrictiva (Fallos: 322:589; 328:988; 329:5190, entre otros).

Que en cuanto a la competencia de las autoridades locales de aplicación de la Ley N° 24.240 - provinciales o municipales - ella se encuentra receptada en su propio articulado que dispone que las facultades de control, vigilancia y juzgamiento de infracciones son propias de aquellas, pudiendo intervenir la autoridad nacional en forma concurrente (cf. arts. 41 y 42).

Que nuestra Nación, organizada bajo un sistema republicano y federal, reconoce la autonomía municipal y las potestades locales para reglamentar, legislar y ejercer el denominado "poder de policía", este último incluso sobre "establecimientos de utilidad nacional" en tanto no se interfiera con los fines para los cuales fueron creados (arts. 1, 5, 75 incs. 12° y 30° y 121 y ccs., Const. Nac.).

Que de acuerdo al aludido régimen federal de nuestro Estado Nacional, el denominado "poder de policía", por regla, es atribución propia de las provincias, las que de acuerdo a sus atribuciones legislativas pueden delegarlo en organismos dentro de su propia estructura o en los gobiernos municipales (arts. 75 incs. 12 y 30, y 121 de la Constitución Nacional; vgr. artículos 1º, 190, 191 y ccs. de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

Que al respecto, tanto en forma previa como posterior a la reforma constitucional del año 1994, la Procuración del Tesoro de la Nación entendió que "la distribución del poder de policía entre la Nación y las provincias, no fue prevista en nuestra Constitución, debiéndose recurrir a las reglas generales del reparto de competencias según las cuales el Gobierno Nacional sólo puede actuar si una cláusula constitucional lo habilita para ello, ya que el poder de policía es parte integrante de las facultades reservadas por las provincias, en la medida en que correspondan a poderes no delegados, o a poderes concurrentes (PTN, Dictámenes 208:138; 240:91; entre otros).

Que, ratificando lo anterior, la Procuración del Tesoro de la Nación también dictaminó que "La reforma constitucional de 1994 modificó sustancialmente el artículo 67 inciso 27 de la Constitución Nacional, según la numeración de la Constitución originaria de 1853/60, toda vez que el actual texto se refiere al dictado por parte del Congreso de la Nación de la legislación necesaria, por contraposición a legislación exclusiva para el cumplimiento de los fines específicos asignados a los establecimientos de utilidad nacional. De ello, se infiere que tanto las provincias como los municipios conservan el poder de policía y de imposición tributaria sobre aquellos lugares mientras no interfieran con el cumplimiento de tales fines específicos exclusivamente legislados por la Nación" (PTN, Dictámenes 224:162).

Que las potestades locales en materia de protección de consumidores y usuarios incluyendo el dictado de normas, también ha sido motivo reconocimiento expreso de parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha expresado que "El carácter de orden público de la ley nacional de protección al consumidor no impide que las provincias e incluso las municipalidades, dentro de sus atribuciones naturales, puedan dictar normas que tutelen los derechos de los usuarios y consumidores, en la medida que no los alteren, supriman o modifiquen en detrimento de





lo regulado en la norma nacional.” (Corte Sup., “Edelar”, sent. 08-05-2007, Fallos: 330:2081, del dictamen fiscal al que remitió el Tribunal).

Que en ejercicio de esas competencias constitucionales la mayoría de las provincias argentinas y muchos municipios a lo largo de todo el territorio nacional, han dictado normas locales tendientes a implementar el artículo 42 de la Constitución Nacional y el sistema normativo protectorio de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor asignando las competencias y funciones de sus autoridades de aplicación (cf. arts. 41, 45 y ccs., Ley N° 24.240). A modo de ejemplo pueden mencionarse, entre muchas, a la propia Provincia de Buenos Aires que recepta los derechos de las y los consumidores en el artículo 38 de la Constitución Provincial y sancionó, en el año 2004, la aludida Ley 13.133 denominada “Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios” delegando la aplicación de los procedimientos y sanciones por infracción a la legislación de defensa del consumidor en los 135 municipios que la conforman (art. 79, 80 y ccs., Ley 13.133); la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que reconoce los derechos de consumidores y usuarios y la forma de implementación en su Constitución (arts. 46, 80, 104, 138 y ccs.), y dictó normas de implementación a nivel local (vgr. Ley 757/2002 de “Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario”; Ley 6407 aprobatoria del “Código Procesal para la Justicia en las Relaciones de Consumo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”); la Provincia de Entre Ríos que en su Constitución Provincial reformada en 2008 reconoce ampliamente los derechos de los consumidores y las competencias de las autoridades municipales (arts. 30 240 inc. 21° ap. “j”, Const. Pcial.); el Municipio de Escobar de la Provincia de Buenos Aires que recientemente dictó su “Código Municipal de Protección de las y los Consumidores y Usuarios del Partido de Escobar” aprobado por Ordenanza 6035/22; etcétera.

Que la concurrencia en el ejercicio del “poder de policía” nacional y local “puede considerarse incompatible sólo cuando media una repugnancia efectiva entre una y otra facultad” (Corte Sup., “Schaffhausen Sociedad Inmobiliaria”, Fallos: 300:402), y tal eventualidad no se presenta cuando una autoridad de aplicación de la Ley N° 24.240 y de las normas generales y especiales que la integran (cf. art. 3), efectúa el control, vigilancia y juzgamiento de infracciones en “relación con el comportamiento del banco respecto del cumplimiento de normas de derecho común y frente a la vulneración de las garantías constitucionales de los consumidores” (Corte Sup., “Banco de la Provincia de Buenos Aires”, sent. 19-04-2014, Fallos: 337:205).

Que en la medida que las autoridades de aplicación de la legislación de defensa del consumidor centren su actuación en los preceptos de la Ley N° 24.240 y sus normas complementarias, y exista una “relación de consumo” en el caso, no se presentaría extralimitación funcional de ningún tipo.

Que conjugando el plexo normativo y la doctrina repasados, se sostiene que la relación entre proveedores bancarios o financieros, públicos o privados, en la medida que se encuentre presente el presupuesto del “destino final, familiar o social”, constituye una “relación de consumo” de conformidad con los artículos 1, 2, y 3 de la Ley 24.240 (modif. por ley 26.361) a la que les es de aplicación el estatuto normativo protectorio de consumidores y usuarios en su integridad, y especialmente todas las competencias y funciones legalmente atribuidas a sus autoridades de aplicación.





Que desde el punto de vista de la “justicia material” del caso, eximir al Banco de la Nación Argentina del sometimiento al control de las autoridades locales - provinciales o municipales - de protección de consumidores y usuarios, implicaría colocar a esa entidad en una posición de privilegio respecto del resto de los proveedores de servicios bancarios y financieros que sí se encuentran sujetos a las potestades de verificación y control de aquellos organismos en todo el territorio nacional. Tal escenario atentaría contra la garantía constitucional de igualdad ante la ley (art. 16, Const. Nac.) y violaría elementales reglas de competencia, colocando al Banco de la Nación Argentina en un sitio de privilegio en relación al resto de los proveedores del sector que no posee recepción normativa.

Que cabe concluir que el desconocimiento de las competencias de las autoridades de aplicación locales - provinciales y municipales - de la legislación de defensa del consumidor, además de contrariar el texto expreso de una norma de orden público y que rige en todo el territorio nacional (arts. 41, 42, 45, 65 y ccs. Ley N° 24.240), en simultáneo derivaría en una mengua al derecho que poseen consumidores y usuarios de recibir protección por parte de las autoridades cualquiera sea el lugar del país donde se encuentren domiciliados, y al mismo tiempo, en el desconocimiento del derecho a contar con “procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos”, ambas prerrogativas receptadas en artículo 42 - párrafos segundo y tercero - de la Constitución Nacional.

Que por último, es dable dejar de manifiesto que similar criterio al expuesto en relación al BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, cabe sostener respecto de la actuación de cualquier empresa, ente u organismo estatal o público cuando desarrolla alguna de las actividades enunciadas en el artículo 2 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, destinada a personas consumidoras en el marco de una “relación de consumo (art. 3, Ley N° 24.240 y 1092 del Código Civil y Comercial de la Nación); esos sujetos califican como “proveedores”, no se encuentran dentro de las excepciones que posee la Ley N° 24.240 y por lo tanto, les será enteramente aplicable la legislación de protección de consumidores y usuarios.

Por ello

EL DIRECTOR NACIONAL DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ARBITRAJE DEL CONSUMO

DISPONE

Artículo 1°.- De conformidad con los alcances de los considerandos de la presente disposición, se emite la presente Opinión Consultiva N° 2, adoptándose el siguiente criterio interpretativo para las actuaciones, originadas en hechos en cualquier punto del país, que tramiten ante la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo:

“Cuando exista una relación de consumo entre personas consumidoras o usuarias y el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA de conformidad con los artículos 42 de la Constitución Nacional, 1, 2 y 3 de la Ley N° 24.240 y 1092 del Código Civil y Comercial de la Nación, las autoridades de aplicación de la legislación de defensa del consumidor en el orden nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentran legalmente facultadas para ejercer las funciones de control, vigilancia y juzgamiento de infracciones reconocidas por el artículo 41 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, de conformidad con lo establecido en las normas de actuación y de procedimiento que rijan en sus respectivos ámbitos de actuación. Idéntico criterio corresponde adoptar cuando





se trate de relaciones de consumo en las que intervengan como proveedores el propio estado nacional, provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o cualquiera de sus empresas, entes, u organismos desconcentrados o descentralizados.”

Artículo 2°.- Póngase la presente en conocimiento del Consejo Federal de Consumo (COFEDEC) a sus efectos e invítese a las autoridades de aplicación de la legislación de defensa del consumidor provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adoptar la presente en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 3°.- Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese.

Alejandro Álvaro Alonso Pérez Hazaña

e. 02/10/2023 N° 78896/23 v. 02/10/2023

Fecha de publicación 02/10/2023

