

CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES: DEBE GARANTIZARSE SU PROTECCIÓN

Por Gabriela Demaría¹

Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Resumen: El presente artículo analiza la evolución de la protección de los consumidores hiper-vulnerables en Argentina, la jurisprudencia y las normas del Mercosur, nacionales y provinciales, dictadas como herramientas que garantizan y mejoran la defensa de este tipo de consumidores y que justifican la necesidad de un régimen de protección específico y más intensivo.

I - INTRODUCCIÓN

En el ámbito del derecho argentino existe consenso prácticamente unánime sobre la vulnerabilidad inherente de los sujetos consumidores,² respecto de los proveedores, como un elemento básico de las relaciones de consumo. Este reconocimiento ha sido un pilar fundamental para la instauración de un robusto régimen protectorio que encuentra su fundamento en la Constitución nacional (a partir de la reforma de 1994), la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor (y sus múltiples reformas), las disposiciones pertinentes del Código Civil y Comercial, así como en una vasta variedad de normativas nacionales, provinciales y municipales.

También es destacable la labor llevada a cabo por gran parte de la jurisprudencia y los organismos administrativos competentes, que, con el paso del tiempo, han dictado numerosos fallos y actos administrativos con un sentido protectorio cada vez más marcado en favor de las personas consumidoras.

Estos marcos legales no solo regulan las relaciones de consumo desde múltiples fa-

¹ Abogada (Universidad Atlántida Argentina). Senadora de la provincia de Buenos Aires. Presidenta de la Comisión de Usuarios y Consumidores. Consejera titular por el Poder Legislativo en el Consejo de la Magistratura de la provincia de Buenos Aires. Secretaria técnica administrativa del Consejo Superior de la Universidad Atlántida Argentina. Se desempeñó como docente, secretaria de Protección Ciudadana y Ordenamiento Urbano, directora general técnica administrativa, directora de Personal y Recursos Humanos y relatora letrada de la Municipalidad de la Costa.

² En el presente artículo se utilizan los términos "sujetos consumidores" o "personas consumidoras" de manera indistinta, ya que los considero más abarcadores que otras denominaciones.

cetas, sino que fundamentalmente buscan equilibrar la asimetría de poder entre proveedores y consumidores, reconociendo a estos últimos como el eslabón más débil en dicha relación.

El reconocimiento del estatus de derechos humanos a los derechos de los consumidores³ impone, además, la aplicación de principios fundamentales en esa materia, como son el principio de progresividad y no regresividad. Esto significa que la legislación y las políticas públicas en materia de consumo no solo deben mantener los niveles de protección alcanzados, sino que necesariamente deben ser mejoradas continuamente. En este sentido, cualquier retroceso en las garantías y protecciones otorgadas a los sujetos consumidores es inaceptable desde un punto de vista jurídico, y también contraviene los compromisos asumidos por el Estado argentino en el ámbito internacional.

Este artículo se propone analizar la evolución de la protección de los consumidores hipervulnerables en Argentina. Un grupo que, por sus características específicas, requiere de una tutela reforzada. Se examinará cómo la reciente Disposición 137/2024, dictada por la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial, ha afectado esta protección y se enfatizará la necesidad imperiosa de garantizar y mejorar la defensa de estos colectivos de personas consumidoras, lo cual constituye una obligación del Estado.

II - LA VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL DE LOS CONSUMIDORES

La vulnerabilidad inherente de las personas consumidoras en el marco de las relaciones de consumo ha sido definida por distintos autores como una vulnerabilidad estructural (Garzino, 2022). Esto se refiere a la situación de desventaja inherente que enfrentan los consumidores en sus relaciones con los proveedores de bienes y servicios. Este concepto reconoce que, en la dinámica de consumo, los consumidores están estructuralmente en una posición inferior debido a varios factores, como la asimetría en el acceso a la información, la desigualdad en el poder de negociación y la falta de conocimientos técnicos o jurídicos necesarios para comprender plenamente los términos de los productos y servicios que adquieren.

Esta vulnerabilidad es estructural porque no depende de las características individuales de los consumidores, sino que es una condición inherente a la relación de consumo misma. Es decir, todos los consumidores, independientemente de su situación personal, están en una posición de inferioridad frente a los proveedores, quienes suelen contar con mayores recursos, conocimientos y acceso a la información.

El derecho argentino ha reconocido esta vulnerabilidad estructural como un fundamento para la protección del consumidor. El artículo 42 de la Constitución nacional⁴, la

³Cf. Tambussi (2009), entre otros autores, tanto del ámbito nacional como internacional.

⁴El artículo 42 de la Constitución, incorporado en la reforma de 1994, consagra los derechos de los consumidores a la

Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y la profusa normativa existente en la materia establecen un marco legal diseñado para equilibrar esta relación desigual.

La sanción del Código Civil y Comercial de la Nación en el año 2015 marcó otro hito significativo en la protección de los consumidores en Argentina. Este nuevo código incorporó y consolidó muchos de los principios del derecho del consumo que antes se encontraban dispersos en diferentes leyes y jurisprudencia. Entre las innovaciones más importantes introdujo el concepto de relación de consumo como eje central, ampliando así el ámbito de aplicación de las normas protectorias. Además, estableció reglas específicas para la interpretación de los contratos de consumo, reforzó el deber de información de los proveedores y consolidó el principio de interpretación más favorable al consumidor. También incorporó disposiciones sobre prácticas abusivas, cláusulas abusivas en los contratos y responsabilidad por daños en las relaciones de consumo.⁵

En el ámbito judicial son abundantes los fallos que se ocupan de distintas temáticas relacionadas con el derecho del consumo, donde la tendencia ha sido claramente progresiva en el sentido de garantizar la protección de los derechos de las personas consumidoras, tanto en su faceta individual como colectiva. La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene numerosos precedentes.⁶

El carácter de la vulnerabilidad estructural, presente en todas las relaciones de consumo –y que, por tanto, alcanza a todas las personas consumidoras–, ha sido el motor para el desarrollo de un régimen protectorio que en parte busca corregir la desigualdad y garantizar que los consumidores puedan ejercer plenamente sus derechos.

III - EVOLUCIÓN HACIA LA IDENTIFICACIÓN DE CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES

Con la evolución del derecho del consumo en nuestro país se fueron identificando circunstancias en las que se evidenció cómo ciertos sujetos o grupos de sujetos se encontraban en situaciones particularmente vulnerables en el marco de sus relaciones de consumo, lo cual provocaba una mayor afectación a sus derechos.

Si bien en un primer momento estas situaciones no provocaron la clasificación de di-

protección de su salud, seguridad e intereses económicos, y a recibir información adecuada y veraz, imponiendo al Estado la obligación de intervenir para corregir las desigualdades inherentes a las relaciones de consumo.

⁵ Esta integración del derecho del consumo en el código de derecho privado no solo amplió su reconocimiento legal, sino que también facilitó una aplicación más coherente y sistemática de la protección en todos los ámbitos del derecho civil y comercial.

⁶ Para un análisis pormenorizado del tema, Corte Suprema de Justicia de la Nación (2023). Por ejemplo, en el fallo caratulado "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Prevención, Asesoramiento y Defensa del Consumidor c/ BankBoston N.A. s/ Sumarísimo" (Fallos 340:172), del 14 de marzo de 2017, la Corte señala que "La norma contenida en el art. 42 de la Constitución Nacional revela la especial protección que el constituyente decidió otorgar a los usuarios y consumidores en razón de ser sujetos particularmente vulnerables y este principio protectorio juega un rol fundamental en el marco de los contratos de consumo donde el consumidor se encuentra en una posición de subordinación estructural".

chos grupos como una categoría diferente de consumidores, sí dieron lugar al dictado de sentencias o textos normativos de carácter particularmente tuitivo.⁷

También existe normativa protectoria específica en favor de ciertos sujetos que fue dictada previamente al proceso de reconocimiento expreso de la hipervulnerabilidad. Solo a modo de ejemplo menciono la Ley 14.564 de la provincia de Buenos Aires, la cual establece la obligatoriedad de brindar atención prioritaria a mujeres embarazadas, personas con discapacidad y mayores de setenta años.⁸

De este modo, la evolución hacia el reconocimiento de consumidores hipervulnerables comenzó con la identificación de que ciertas características personales, como la edad avanzada, la discapacidad, la condición socioeconómica o la pertenencia a minorías étnicas o culturales, colocan a ciertos consumidores en una situación de mayor indefensión. Estos factores, combinados con la ya existente vulnerabilidad estructural, justifican la necesidad de un régimen de protección específico y más intensivo.

Numerosos instrumentos internacionales dan cuenta de esa circunstancia y sirven como fundamento para la creación de normativa a nivel local en ese sentido. Esta circunstancia también se fue plasmando en el trabajo doctrinario de múltiples autores en el ámbito iberoamericano.⁹

En nuestro país este proceso encontró un hito significativo el 27 de mayo de 2020, con el dictado de la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior, que incorporó al ordenamiento jurídico positivo por primera vez en Argentina el concepto de "consumidor hipervulnerable". La resolución define a estos consumidores como aquellos que enfrentan circunstancias adicionales que agravan la vulnerabilidad estructural inherente a cualquier relación de consumo.¹⁰

Destaco que esta resolución definía un régimen protectorio a cargo de la propia Administración Nacional en vez de centrarse en obligaciones en cabeza de los proveedores. De este modo regulaba cuestiones en favor de las personas consumidoras hipervulnerables relacionadas con la promoción de procedimientos eficaces y expeditos para la re-

⁷ Un caso destacado en la jurisprudencia que refleja esta evolución es "Machinandiarena Hernández Nicolás c/ Telefónica de Argentina s/ reclamo contra actos de particulares" (Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Mar del Plata, Sala 2), de 2009. Si bien este caso es considerado un leading case en la materia de la aplicación del daño punitivo, me parece importante considerar que en él se ponderó particularmente no solo la calidad de consumidor del demandante, sino también su situación de discapacidad, lo que llevó al tribunal a ampliar la tutela otorgada, reconociendo la necesidad de proteger a los consumidores que enfrentan vulnerabilidades adicionales.

⁸ A través de los proyectos de ley E 374 2022-2023 y E 8 2024-2025, de mi autoría, presentados en el Senado de la provincia de Buenos Aires, se plantea la reforma de la Ley provincial 14.564, de modo de actualizar y ampliar su protección, sustituyendo los sujetos alcanzados por: personas embarazadas, personas con discapacidad, personas mayores de sesenta años y personas acompañadas por niños o niñas menores de seis años. Además, se incluyen los modos de atención por vía telefónica o web.

⁹ Una reseña detallada sobre este tema puede consultarse en Barocelli (2024a).

¹⁰ Según la norma, estas circunstancias podían incluir la edad, el estado de salud, la condición socioeconómica, el género, la orientación sexual o la pertenencia a colectivos minoritarios, entre otros factores, y se encontraba abierta a incluir otros sujetos que reunieran los requisitos.

solución de conflictos, el adecuado acceso a la justicia, el asesoramiento y la asistencia, entre otras.

En 2021, la protección de los consumidores hipervulnerables recibió un nuevo impulso con la Resolución 1015/2021 de la Secretaría de Comercio Interior, que incorporó al ordenamiento jurídico argentino la Resolución 11/21 del Mercosur. Esta normativa regional refuerza la protección de los consumidores hipervulnerables en los países miembros del Mercosur, alineando las políticas nacionales con los estándares internacionales de derechos del consumidor.¹¹

Otras resoluciones dictadas en ese tenor por la Secretaría son, por ejemplo, la 1040/2021, por la cual se aprobó la "Guía de Buenas Prácticas en las Relaciones de Consumo con perspectiva de géneros y diversidades", y la 236/2021, vinculada con la protección de niñas, niños y adolescentes.

IV - EXPANSIÓN DE LA REGULACIÓN EN LA MATERIA

La normativa dictada a nivel nacional por la Secretaría de Comercio Interior, y las medidas de acción que en consonancia llevó a cabo la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo, generaron un efecto expansivo por el cual múltiples jurisdicciones implementaron normativas y acciones orientadas a la protección de las personas consumidoras hipervulnerables, adaptando los principios y directrices establecidos a nivel nacional a las realidades locales.¹²

De ese modo, en muchas provincias las Autoridades de Aplicación con competencia en Defensa del Consumidor realizaron la adhesión a la Resolución 139/2020.¹³

En el marco de mi labor como senadora de la provincia de Buenos Aires y presidenta de la Comisión de Usuarios y Consumidores, consideré que era necesario instaurar un marco protectorio de las personas consumidoras hipervulnerables en la legislación provincial. Ello propició la elaboración de un proyecto de ley que fue trabajado y debatido en el ámbito de las comisiones y posteriormente en el pleno del Senado y la Cámara de Diputados de la provincia, y, tras ser votado en cada instancia por la unanimidad de los legisladores, fue sancionado el 15 de diciembre de 2022 como Ley provincial 15.410.

De ese modo, Buenos Aires se convirtió en la primera provincia en incorporar a su legislación la figura de los consumidores hipervulnerables e instaurar un régimen ampliamente protectorio en su favor.¹⁴

¹¹ Es importante destacar que, como consecuencia de la adopción interna de la Resolución 11/21 del Mercosur, este texto normativo cuenta con estatus supralegal en nuestro país y se encuentra plenamente vigente en la actualidad.

¹² Un análisis detallado sobre este tema puede verse en Barocelli (2024b).

¹³ Fue el caso, por ejemplo, de la provincia de Buenos Aires con la Resolución 36/2021 del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica.

¹⁴ A su vez, mediante esta ley se solucionó un problema de larga data al actualizarse el monto que puede imponerse co-

La Ley provincial 15.410, a través de la modificación e incorporación de artículos en la Ley provincial 13.133, establece que el Gobierno provincial debe formular políticas energéticas de protección al consumidor que deben acentuarse en favor de los consumidores hipervulnerables que pertenezcan a colectivos sociales desfavorecidos o en desventaja, tales como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad, entre otros, que se vean afectados por circunstancias que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores.

El texto normativo además indica que la acción gubernamental de protección a los consumidores y usuarios tendrá como uno de sus objetivos la implementación de políticas de inclusión y mayor protección en favor de los colectivos de consumidores hipervulnerables. Por lo tanto, se instaura la protección de estos sujetos como una política de Estado para la provincia.

Además, con el objetivo de fijar medidas de protección concretas en los procesos y dotar de herramientas efectivas a quienes deban juzgar los incumplimientos, se incorpora como novedad en la legislación argentina la posibilidad de duplicar las sanciones que se pueden imponer a los proveedores si al verificar la existencia de infracción se constata además que fue cometida en contra de un consumidor hipervulnerable o colectivos de consumidores hipervulnerables. El sentido de esta norma es disuadir conductas abusivas en contra de los sujetos más vulnerables.¹⁵

V - RETROCESO NORMATIVO: LA DISPOSICIÓN 137/2024

El 30 de mayo de 2024, la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial, dependiente del Ministerio de Economía, dictó la Disposición 137/24 por la cual se deroga la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior. La disposición instaura la denominación de "consumidor en situación vulnerable y de desventaja" referida a toda persona humana que, en atención a su edad, género, condiciones de salud u otras circunstancias sociales, económicas o culturales, sea o pueda ser en forma inminente pasible de cualquier afectación a sus derechos como consumidor en razón de su particular condición. A su vez, la norma reglamenta un nuevo procedimiento de actuación para el tratamiento de los casos de consumidores en situación vulnerable y de desventaja.

Es dable tener en cuenta que el dictado de esta disposición se da en un contexto en el

mo multa a los proveedores que vulneren los derechos de los consumidores, que pasó de entre 100 y 500.000 pesos a la suma móvil de 0.5 a 5.000 salarios mínimos, vitales y móviles.

¹⁵En este ámbito también es dable destacar que los múltiples proyectos de Código de Defensa del Consumidor que han sido presentados en el Congreso nacional contienen el reconocimiento y distintas disposiciones en favor de los consumidores hipervulnerables. Actualmente, el proyecto de ley nacional 3160-D-2024, de la diputada Inés Yutrovic, tramita en la Cámara de Diputados de la Nación y replica algunas de las disposiciones de la Ley provincial 15.410, con el objetivo de modificar la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor incorporando la figura de los consumidores hipervulnerables con una fórmula similar, y previendo la posibilidad de duplicar las sanciones ante los incumplimientos cometidos en contra de esos sujetos.

cual se produjo la derogación de copiosa normativa que tenía por objeto la protección y defensa de las personas consumidoras; tal como sucedió, por ejemplo, con el dictado de la Resolución 51/2024 de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía el 29 de enero de 2024, por la cual fueron derogadas 69 normas relativas a ese ámbito.

En primer lugar, considero que desde un punto de vista formal habrá que analizar detenidamente si es válida, desde la óptica del derecho administrativo, la derogación de una norma que tiene el rango de resolución por otra que es una disposición.

Con independencia de las cuestiones formales, creo que el contenido de la Disposición 137/2024 contiene previsiones que son claramente regresivas desde una perspectiva de protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. Y esto se da precisamente en un ámbito que no admite tal regresión, tal como fue oportunamente expuesto.

Creo que reemplazar el concepto de "consumidor hipervulnerable" con la más amplia y menos precisa categoría de "consumidor en situación vulnerable y de desventaja" implica un retroceso en la protección de los consumidores más vulnerables, ya que diluye la especificidad y el enfoque dirigido que ofrecía la Resolución 139/2020. Al no definir con precisión las características que determinan esta "vulnerabilidad y desventaja", se corre el riesgo de que muchos consumidores que previamente eran reconocidos como hipervulnerables queden ahora sin la protección especial que les era garantizada.

Debo enfatizar, una vez más, que todos los consumidores se encuentran en situación de vulnerabilidad y desventaja debido a la vulnerabilidad estructural que está presente en todas las relaciones de consumo.

Por otro lado, desde un punto de vista pragmático, me parece totalmente inconveniente reemplazar una denominación que ya está ampliamente reconocida y extendida en todo el país, tanto en el ámbito normativo como en el jurisprudencial y doctrinario. Sumado a ello, hay que tener en cuenta que aún se encuentra vigente la Resolución 1015/2021, que incorpora a nuestro ordenamiento la Resolución 11/21 del Mercosur, y ambos textos normativos contienen la denominación de "consumidores hipervulnerables".

Además, la Disposición 137/2024 elimina algunas de las obligaciones más estrictas impuestas a los proveedores bajo la Resolución 139/2020, como el deber reforzado de colaboración que debían prestar (previsto en el art. 4º de la derogada resolución).

Sí bien es cierto que el procedimiento de actuación previsto en la disposición puede resultar de utilidad para el trámite de ciertos reclamos, considero que hubiera sido totalmente compatible con las previsiones de la Resolución 139/2020, y que de hecho lo podría haber potenciado. No se advierte la necesidad de eliminar una normativa ya arraigada con el propósito de implementar un procedimiento de características similares a las previstas en la norma que deroga y otras aún vigentes.

VI - CONCLUSIÓN

A modo de breve conclusión solo resta reiterar la premisa que titula el presente artículo: debe garantizarse la protección de los consumidores hipervulnerables.

Esto es una obligación legal del Estado nacional, por cuanto el reconocimiento normativo de estos sujetos está amparado por el principio de progresividad propio de los derechos humanos, y porque su estatus y régimen protectorio tienen carácter supralegal por imperio de la Resolución 11/21 del Mercosur, que fue adoptada internamente mediante la 1015/2021 de la Secretaría de Comercio Interior.

También es un compromiso asumido por un gran número de jurisdicciones locales, tanto en el ámbito provincial como municipal, que han dictado normas adhiriendo o regulando específicamente medidas de protección en favor de estos sujetos.

Dicha labor es compartida por muchos magistrados que han desarrollado una jurisprudencia tuitiva, atendiendo a las particulares características y dificultades que tienen las personas para ejercer sus derechos como consumidoras.

Y, fundamentalmente, es una obligación moral de todos los que consideramos que la defensa de las personas consumidoras no es otra cosa que la defensa de todos los ciudadanos; y, por lo tanto, la protección de los consumidores hipervulnerables significa velar por aquellos que más lo necesitan.

REFERENCIAS

- BAROCELLI, S. S. (2024a). Hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección. Experiencia argentina y proyección internacional. *La Ley*, AR/DOC/520/2024.
- BAROCELLI, S. S. (2024b). Hipervulnerabilidad en las relaciones de consumo y en las políticas públicas de protección de los consumidores. A propósito de la disposición 137/2024 (SSDCyLC). *La Ley* 136.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2023). Derecho de los consumidores y usuarios. Corte Suprema de Justicia de la Nación. <http://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/suplementos/suplemento/74/documento>
- GARZINO, M. C. (2022). Elementos estructurales de la categoría jurídica de consumidor en el derecho español y argentino. Definición legal y supuestos controvertidos de la condición de consumidor. <https://ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=b37e840fcc094a6a812b2017601c3fcb>
- TAMBUSSI, C. E. (2009). *El consumo como derecho humano*. UBA.