



***Cooperativas y Consumidores: dilema legislativo en caso de Conflicto.***

FARÍAS QUIROGA, OMAR SAÍN

DNI: 20480095

-ABOGACÍA-

Legajo: VABG 35533

TRABAJO FINAL DE GRADO





## Resumen

Las cooperativas se constituyeron como un modelo empresarial ejercido por los mismos trabajadores. Ello, ha permitido que en situaciones de crisis económicas, muchas empresas destinadas a la quiebra sean recuperadas por los trabajadores, continuando con la prestación de servicios o la creación de bienes destinados al comercio. Sin embargo, presentan una arista particular para el derecho, dado que al no tratarse de empresas *per se*, su relación con los usuarios o consumidores, no es la misma. Máxime considerando que numerosas cooperativas se dedican a proveer servicios esenciales, tales como agua o luz.

En tal sentido, el presente trabajo de investigación analizará la legislación vigente en materia de cooperativas, así como también respecto de los derechos del consumidor. A su vez, se consultará doctrina especializada en la materia. Ello, a los fines de ahondar sobre qué legislación prevalece, la legislación de cooperativas o la relativa a los derechos del consumidor, en el caso de las relaciones entabladas entre las cooperativas y el consumidor

**Palabras claves:** cooperativas, derechos del consumidor, servicios públicos .

**Abstract**

The cooperatives were constituted as a business model exercised by the workers themselves. This has allowed that in situations of economic crisis, many companies destined for bankruptcy are recovered by workers, continuing with the provision of services or the creation of goods destined for commerce. However, they present a particular edge for the law, given that since they are not companies per se, their relationship with users or consumers is not the same. Especially considering that numerous cooperatives are dedicated to providing essential services, such as water or electricity.

In this sense, the present research work will analyze the current legislation on cooperatives, as well as consumer rights. At the same time, specialized doctrine on the subject will be consulted. This, in order to deepen on what legislation prevails, the cooperative legislation or the relative to the rights of the consumer, in the case of the relations established between the cooperatives and the consumer.

**Keywords:** cooperatives, consumers rights, public services.

## Índice

Introducción.....	8
Capítulo 1: Aspectos generales de las cooperativas .....	10
Introducción.....	11
1.1. El derecho cooperativo .....	11
1.2. Principios de la cooperativa.....	16
1.3. Beneficios de la cooperativa .....	23
Conclusión .....	25
Capítulo 2: La protección al consumidor .....	26
Introducción.....	27
2.1. Protección del consumidor a raíz de la reforma constitucional de 1994 que incorpora los derechos de tercera generación.....	27
2.1.1. Consagración Constitucional de los derechos de protección del consumidor .....	31
2.1.2. Repercusiones en la normativa interna .....	34
2.2. Principios rectores en la materia .....	37
Conclusión Parcial.....	39
Capítulo 3: Los servicios públicos .....	41
Introducción.....	42
3.1. Servicios públicos.....	42
3.2. El control de las tarifas en los servicios públicos .....	48
3.3. Consumidor y usuario en el nuevo texto de la Ley Defensa Consumidor.....	51
Conclusión .....	59
Capítulo 4: Los servicios públicos y las cooperativas.....	61
Introducción.....	62
4.1. Las cooperativas de servicios públicos.....	63
4.2. El control de las cooperativas de servicios públicos .....	77
4.3. La fiscalización privada interna .....	78
4.4. La fiscalización privada externa .....	79
4.5. La fiscalización pública .....	79
4.6. El control administrativo a nivel municipal.....	80
Conclusión Parcial.....	82
Conclusiones finales .....	84
Bibliografía .....	86

Doctrina .....	86
Jurisprudencia.....	89
Legislación.....	90

## Introducción

El movimiento cooperativo tiene sus orígenes en el año 1844 en Rochdale, Inglaterra. Las cooperativas, son empresas sin fines de lucro de la economía social solidaria, teniendo un histórico y gran desarrollo en nuestro país. Así, un grupo de individuos se organizan bajo este sistema asociativo para autosatisfacer las necesidades comunes a ellos.

Entre otras características de la figura asociativa, se produce la situación particular en la cual los interesados, denominados asociados, realizan un aporte de capital para formar parte de la misma y asociarse. La Entidad, a través de sus órganos de dirección compuestos por representantes elegidos de entre estos asociados, se autogestiona para satisfacer las necesidades para la cual las personas interesadas la fundaron. Esa relación entre la cooperativa y el asociado se denomina “Acto Cooperativo” y se encuentra regulado a través de la Ley 20.337.

En el presente trabajo de investigación, se ahondará sobre el caso de las cooperativas y el consumidor, y particularmente qué legislación prevalece en caso de conflicto, si las normas respecto de las cooperativas o los del consumidor. Para ello, se tomará en consideración la legislación de cooperativas y la ley de defensa del consumidor, así como también el Código Civil y Comercial.

Ahora bien, en torno a los casos que emergen de los conflictos entre el usuario y los servicios que brindan las cooperativas, surge al respecto, la pregunta de investigación que apuntará a responder ¿Qué legislación prevalece, si la ley de cooperativas o la ley relativa a los derechos del consumidor?

El presente trabajo tiene por objetivo analizar si el derecho vigente en la relación entre cooperativas y usuarios es el derecho del consumidor o la legislación de cooperativas. En Argentina la ley de cooperativas es anterior, y sobre la base en la cual las cooperativas se organizaron. Sin embargo, el derecho del consumidor establece cláusulas que lo privilegian en tanto le otorgan mayores derechos y garantías. En esta cuestión es clave analizar si debe ser privilegiada la seguridad jurídica de las cooperativas o los derechos del consumidor.

Mientras que los objetivos específicos apuntarán a identificar los principales argumentos dados por la jurisprudencia en esta cuestión; analizar la legislación y normativa vigente en materia de resolución de disputas entre consumidores y cooperativas; determinar la evolución en materia de legislación, jurisprudencia y doctrina en la materia; analizar las jerarquías legales a las que remiten ambas normativas y los criterios para delimitarlas; y, analizar la posibilidad de una legislación

intermedia con motivo de zanjar la problemática jurídica analizada.

La hipótesis por confirmar, o descartar, es que en este caso de competencia de dos legislaciones diferentes deberían armonizarse ambos derechos para que la legislación relativa a las cooperativas no se vea afectada pero tampoco menoscabados los derechos de sus usuarios.

Ahora bien, respecto del tipo de investigación, en el presente trabajo se utilizará el descriptivo, a la vez que como estrategia metodológica se utilizará una cuali-cuantitativa. A la vez que la técnica será observación de datos y de documentos para poder contrastar las diversas posiciones y los cambios que hubo en términos de la doctrina, jurisprudencia y legislación a estudiar. Al ser un trabajo de índole jurídico, no referido a cuestiones particulares o sociológicas, la legislación y jurisprudencia afectará potencialmente por igual a toda la población estudiada, por lo que la muestra coincidirá con la población. En cuanto a las técnicas de análisis de datos, se utilizarán preferentemente las estrategias de análisis documental y de contenido, en cuanto que las mismas nos permitirán interpretar los fallos y la situación de la legislación a analizarse.

El presente trabajo de investigación se dividirá en cuatro capítulos. El Capítulo I analizará los aspectos generales de las cooperativas, el derecho de las cooperativas, sus principios y los beneficios que implica una organización cooperativa de la empresa. El Capítulo II abordará la protección al consumidor, la consagración constitucional de los derechos de protección al consumidor, y los principios rectores en la materia.

El Capítulo III examinará los servicios públicos, el control de las tarifas de los servicios que ellas proveen y el rol del usuario o consumidor de los servicios que la misma presta. El Capítulo IV abordará los servicios públicos y las cooperativas, cómo se relacionan y qué consecuencias jurídicas implican. Finalmente, se expondrán las conclusiones finales.

# **Capítulo 1: Aspectos generales de las cooperativas**

## **Introducción**

En la sociedad, siempre hay necesidades que deben ser satisfechas y existen diferentes mecanismos para hacerlo, como las empresas y las cooperativas, una empresa no son organizaciones democráticas, el poder y la autoridad está en función del capital aportado, pero una cooperativa, son organizaciones democráticas donde cada uno de sus miembros goza de los mismos derechos y asume unas responsabilidades específicas, de hecho las cooperativas se maneja mediante las personas que voluntariamente quieren pertenecer, y los beneficios son iguales para todos ya que esta surge de las asociaciones.

Es conveniente acotar, que la cooperativa es un tema muy amplio y que inicia con las asociaciones que se realizan, para un determinado fin. En este trabajo se acotará sobre el derecho y la temática de las cooperativas que se han vuelto importantes para las empresas, en armonía con el espíritu democrático del cooperativismo, el control de una cooperativa está en manos de sus socios.

En esta perspectiva se analizará la importancia del fenómeno sociocultural que representa el cooperativismo en todas sus formas, y principalmente su trascendencia como uno de los medios más eficaces para afinar y democratizar los procesos económicos, en base al esfuerzo personal y el apoyo mutua de los integrantes del grupo.

Otro elemento que se abordara será el tema de si el cooperativismo desde sus principios y desde el análisis es realmente una alternativa al modelo económico imperante, además de reflexionar sobre de que si es una alternativa sino de ver la factibilidad de la aplicación de este modelo alternativo que hemos llamado cooperativa.

### **1.1. El derecho cooperativo**

Precisemos antes que nada, que al hablar del cooperativismo, es hablar de una actividad humana solidaria, ya que la cooperativa de trabajo es una asociación de personas físicas, es decir naturales y no jurídicas, que prestan servicios o producen bienes para el público en general o para sí. Se trata de un trabajo de ética y con eficacia, es jurídica y económica, gestionada democráticamente por sus asociados e integrada por personas que, inspiradas en la solidaridad, persiguen la satisfacción de aspiraciones, necesidades e intereses comunes, sin intermediarios ni fines de lucro.

Mucho antes que la cooperación fuese planteada técnicamente como una fórmula económico y social de actividad regida por principios peculiares y propios y como empresas de características nuevas y diferentes. Existían ya realidades cooperativas, en el sentido de grupos humanos elementales que ejercían alguna o varias y conexas actividades económicas, en asociación, en participación y cooperación.

Entonces la cooperativa de trabajo es una herramienta de progreso, bienestar y justicia social; extiende el alcance del derecho de propiedad, al par que modera los efectos del capitalismo y del liberalismo. No se compagina con la explotación del hombre por el hombre y con la explotación de la naturaleza por el hombre, porque la economía social a la que pertenece el cooperativismo, por sus propios principios, no abusa el medio ambiente. Así pues que una cooperativa próspera sólo indica que los socios que la utilizan están haciendo buenas economías.

Cabe destacar que en la República Argentina, las cooperativas, se encuentran organizadas, generalmente, en comunidades pequeñas para cumplir una función sustitutiva del Estado o de las grandes empresas comerciales y don creadas para lograr en forma colectiva (en la esfera económica). Lo que no puede alcanzarse por el solo esfuerzo individual, y como complemento de la actividad propia de cada uno de sus integrantes, si la sociedad se organiza para explotar una empresa lucrativa de cualquier naturaleza, que es propio de toda sociedad o asociación.

Se puede decir que la asociación humana tuvo diversas expresiones y estructuras, jurídico y legales, nutridas de solidaridad, cooperación y ayuda mutua, propias de sentimientos y necesidades comunes a todos los seres humanos. Pero el cooperativismo moderno, con los rasgos que hoy conoce el mundo, fue creado como una respuesta pacífica a las condiciones de vida sub humana del precapitalismo, al igual que el mutualismo, el sindicalismo y, en la faz filosófica, teológica y jurídica, teorías humanistas y colaboracionistas. Sin duda, en la actualidad las cooperativas:

Se ocupan de la mayoría de los sectores de la economía, destacándose la participación en la producción nacional; en el sector Agrario, Agropecuario; servicios públicos y privados de distinta índole, o en viviendas. Sin soslayar la dinámica y participación en el mercado de seguros, de crédito, consumo, Provisión o Escolares, para citar las incumbencias más destacadas, en forma general (Osvaldo, 2008, p.2).

Es necesario mencionar los distintos modelos de cooperativa que existen, entre ellos encontramos las cooperativas agrícolas, pesqueras, mineras, de vivienda, de trabajo, de crédito, de servicios públicos, escolares, entre otras. En particular, han sido artífices del desarrollo urbano y rural argentino y latinoamericano, tales cooperativas representan importantes fuentes de trabajo en zonas que, por su relativo aislamiento, no suelen proporcionarlas con amplitud.

Asimismo, se debe potenciar cuanto favorezca el desarrollo de la actividad empresarial de las cooperativas y perfeccionar o crear los sistemas que estimulen en las cooperativas el incremento de los recursos financieros propios. Además fortalecer las garantías de los asociados y de terceros en sus relaciones económicas con las cooperativas.

La actividad cooperativa está regulada mediante la Ley Nacional N° 20.337<sup>1</sup> que establece su naturaleza jurídica, distinguiéndose como sociedades específicas de naturaleza civil, privada, de propiedad participada y administración propia. El concepto de ganancia se socializa entre sus miembros, las cooperativas nacen a partir de iniciativas de ciudadanos comunes tendientes a dar respuestas productivas, organizadas a los problemas del desempleo, la falta de trabajo. En general, las necesidades de trabajadores, productores, consumidores que la lógica del mercado lo resuelve en forma satisfactoria para los intereses sentidos de la población o directamente que el mercado no se hace cargo.

Un desafío importante de las cooperativas es la posibilidad que sus valores de cooperación y ayuda mutua, no queden limitadas a la empresa y se constituya en factor de afianzamiento de los vínculos comunitarios, dotando a la sociedad de nuevas conductas, nuevos recursos. Frente a la crisis, en esa línea, el principio de la participación de la cooperativa y del asociado de la comunidad. Adquiere una dimensión especial, toda vez que el desarrollo local requiere una participación activa de la sociedad civil en la construcción de las relaciones sociales y las articulaciones entre actores que son parte del proceso de desarrollo local. En estos aspectos las cooperativas pueden hacer un aporte esencial al desarrollo de sus localidades; de hecho muchas cooperativas lo están haciendo.

El derecho cooperativo, debe ser analizado, de acuerdo con un método que sea propio de la Ciencia Jurídica, eliminando toda consideración derivada de elementos o hechos extraños a la esencia de esta rama jurídica. Dentro de este marco, se tiene que “el derecho cooperativo contiene una escala

---

<sup>1</sup> Ley de cooperativas. N° 20.337. Boletín Oficial de la República Argentina, 08 de mayo de 1973.

axiológica en la cual los valores cooperación y solidaridad, se ubican debajo del valor justicia que ocupa la cúspide del encadenamiento lógico-formal” (Carr, 2001, p.2). En síntesis, el derecho cooperativo contiene una escala de los valores morales en la cual los valores cooperación y solidaridad, se ubican debajo del valor justicia que ocupa la cúspide del encadenamiento lógico y formal.

Es importante acotar que cuando se define el acto cooperativo, objeto del derecho cooperativo, privilegamos la valoración de la conducta del hombre, y tomamos como elemento definitorio su voluntad guiada por esos valores, que le dan sentido. Su voluntad que es expresión de su libertad elemento sustancial del ser.

Es necesario agregar que cada acto concreto del hombre o de la cooperativa, cuando está valorizado en una escala axiológica cooperativa, se ubica dentro del campo del derecho cooperativo y de su estructura totalizadora, ya que aquellos valores cooperativos valen, en cuanto son parte de un todo estructural, entendiendo por estructura un conjunto de partes no homogéneas, vinculadas en un fundamento único. Esta forma de encarar la hermenéutica jurídica y en especial el derecho cooperativo, merece nuestra insistencia sobre dos aspectos fundamentales del problema, que si bien no están directamente relacionados y ocupan distintos estadios del razonamiento lógico-jurídico, aparecen como factores de perturbación en el razonamiento del jurista.

La sociedad cooperativa, aunque incorporada al Código de Comercio, donde la ley especial debe figurar como un título más, no es sin embargo una forma más. No es susceptible de libre adopción por cualquier empresa, porque ha sido creada por el legislador con el fin de dar traducción jurídica a un fenómeno económico-social determinado, y con individualidad propia, como es la cooperación. El fondo y la forma deben coincidir. Si la exterioridad formal de una sociedad cooperativa cubre a un ente que responde a los principios sustanciales de la cooperación, nos hallaremos ante la conjunción armónica de figura y esencia.

En la doctrina universal señala para distinguir la cooperativa de las demás sociedades, y así puede decirse que, sin haber formulado una definición de la sociedad cooperativa condicionó de tal manera su identificación, que resulta harto difícil la confusión en nuestro derecho. Estas notas características dejan de esta manera de ser elementos de pura doctrina para convertirse en presupuestos jurídicos necesarios de la institución.

En la doctrina se encuentra la no limitación del número de socios, la cooperativa es una sociedad abierta. Toda persona que reúna los requisitos prefijados en los estatutos puede ingresar en ella. Se dice que el espíritu de cooperación tiene un sentido de generosidad y de solidaridad que procura extender al mayor número posible de personas el beneficio que la organización logra alcanzar; y al mismo tiempo, cuanto mayor la cantidad de los agrupados, mayores son, y más fáciles, las perspectivas de conseguir la obtención de los fines comunes perseguidos.

También se tiene la ilimitación del capital y de la duración de la sociedad. En tanto que la ilimitación del número de socios impide que el núcleo original se cierre frustrando la finalidad de interés social que persigue la cooperativa, la ilimitación de capital y de duración apuntan a la trascendencia de la obra superando lo meramente individual.

En las cooperativas existe la libertad de ingreso y de egreso de los socios. Sujeto a las limitaciones estatutarias, es tan sencillo entrar como salir de la sociedad. Según Pliner (2008) “La estabilidad de la cooperativa no depende tanto de los aportes o de la permanencia de un socio como de la existencia de una masa libre de asociados” (p.1)

Es importante mencionar que en las cooperativas cada socio de un voto, cualquiera sea el número de sus acciones, el capital es un elemento secundario en la cooperativa, aunque lo necesite, naturalmente, para la realización de sus fines. No es, sin embargo, una asociación de capitales para una empresa o trabajo cualquiera como lo establece el Art. 313, como lo quiere la ley para las sociedades anónimas, sino una agrupación de individuos que trabajan en pos de un beneficio común que se traduce al mismo tiempo en un bien de interés general. A pesar de su apariencia anónima, la sociedad cooperativa mira más al individuo que incorpora que al capital que aporta.

Las acciones son nominativas y transferibles solamente con acuerdo del directorio en las condiciones que determinen los estatutos. Es decir, que el socio no es un individuo fungible. La cesión de una acción significa el ingreso de un socio cuya calidad debe examinarse. La asegurada libertad de ingreso está limitada por la necesidad de conservar la sanidad y armonía del grupo. Las acciones emitidas no son valores negociables.

Se debe agregar que de los servicios de la sociedad sólo podrán hacer uso los socios. Este es uno de los caracteres más inconfundibles de la cooperativa. Como no se trata de una empresa lucrativa, no realiza negocios para obtener ganancias y, por lo tanto, no puede ni debe buscar clientes

con quienes operar. Trabaja exclusivamente con sus socios, los que no hallarán en la sociedad otro beneficio que el que les reportará la economía en la utilización de sus servicios. Ya veremos más adelante que el socio que espera obtener utilidades en una sociedad cooperativa por el solo hecho de estar asociado y de haber aportado un capital, sin utilizar servicio alguno, es porque la sociedad no es una cooperativa o porque el hombre está equivocado.

Es conveniente adicionar que la inversión de dinero en las cooperativas no ofrece estímulo al inversionista. Lo que este tipo de sociedades necesita más, como hemos visto, es el nucleamiento de individuos, de voluntades. Es decir, autoriza al directorio para que, sin excluir socios, pueda en cualquier momento disponer el retiro del capital de los socios con mayor número de acciones.

Las cooperativas no distribuyen ganancias, sino que retorna excedentes. Si este requisito no queda en, la cooperativa quedaría suficientemente identificado. Lo cierto es que la regla es de una riqueza tal de sentido contenido por implicancia, que podría llamársela la regla de oro de la cooperación. Están implícitas en ella la indiferencia del capital, la necesidad de ser socio para la utilización de los servicios cooperativos.

Es conveniente mencionar La indisponibilidad de las reservas legales, antes de la distribución de los retornos que no son ganancias, sino lo que los socios pagaron en exceso por las cosas adquiridas o servicios utilizados, la sociedad debe separar un 5 % de esos excesos acumulados a la terminación de cada ejercicio, para formar la reserva legal. Esta reserva, salvada su aplicación a los fines propios para que se constituya, ya nunca volverá a los socios. Crecerá indefinidamente porque no tiene la limitación del Art. 363, ya que tampoco tiene límite el capital social, y se formará un importante caudal que los socios no recuperarán jamás.

Si se retiran de la sociedad les serán reembolsadas sus acciones, pero no tendrán derecho individual alguno sobre las reservas sociales, y en caso de liquidación de la sociedad esas reservas están destinadas al fisco nacional o provincial para fines de educación económica del pueblo. Esta previsión de la ley apunta a una concepción publicista de la sociedad cooperativa, a la que no es extraña la doctrina que inspira ese movimiento que ve en la cooperación un medio de acción económico-social que va mucho más allá del puro interés individual o del núcleo local.

## **1.2. Principios de la cooperativa**

Ahora bien, para poder entender el fenómeno cooperativo en general, es preciso acudir a los

llamados principios del cooperativismo que son las bases fundamentales que informan o deben informar la constitución y la vida de las cooperativas en la doble concepción de éstas: como sujeto de derecho y como empresas de servicios u organizaciones de intereses, necesidades y aspiraciones comunes.

Cabe destacar estos principios, han cambiado muy poco desde que se inició el movimiento hace ya más de ciento cincuenta años. En efecto, los tres primeros, adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática y participación económica de los socios, son los cimientos sobre los que se construyó el movimiento moderno.

El principio de puertas abiertas significa, en términos generales que, a nadie, “por razones o consideraciones económicas, de clase social, religiosas o políticas le está vedado ser socio de una cooperativa o dejar de serlo cuando así el socio lo decida, libremente y en cuanto al principio de gestión democrática” (Bertossi, 2003, p.2).

Esto significa el control democrático y el principio o regla de oro de la cooperación (junto a la educación cooperativa) de un hombre, un voto, esto es, cada persona, cada habitante, cada ciudadano asociado cooperativo tiene un voto y nadie se lo puede quitar.

Se suman a ellos los principios de: autonomía e independencia; educación, formación e información cooperativas y la cooperación entre cooperativas resultando tan útil como novedoso la incorporación de un nuevo principio al ideario o patrón cooperativo: El interés por la comunidad, principio que refleja el impacto bueno de las cooperativas genuinas al contribuir al desarrollo sustentable en las comunidades, principio que fue incorporado precisamente en la nueva declaración sobre la identidad cooperativa aprobada en el Congreso del Centenario y en la Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional en Manchester durante setiembre de 1995.

Si bajo la configuración legal de una cooperativa funciona una empresa que, por su naturaleza y por sus fines, no se acomoda a los principios de la cooperación, nos hallaremos ante una falsa cooperativa ya que el cumplimiento de estos principios Conforman a la naturaleza y la vida de las cooperativas, concebidas como sujeto de derecho y como empresa de servicios; Sólo cuando las cooperativas se constituyen y desenvuelven de acuerdo con ellos, estaremos ante auténticas cooperativas, lo cual nos garantiza la pureza del sistema y nos libera de la tiranía del subjetivismo irracional o egoísta, que podría desvirtuar la esencia de las mismas.

Estos principios de la cooperativa Son un eficaz medio para la interpretación del derecho positivo que rige las cooperativas, son como el sello que caracteriza al derecho cooperativo, además son medio de orientación para jueces, tribunales y funcionarios y son fuente de la jurisprudencia cooperativa. Son, por último, fuente del derecho para llenar las lagunas de la ley, en esta materia. Se ha mencionado sobre estos principios que han resultado ser un elemento necesario en aquellas sociedades en las que los gobiernos habían utilizado previamente las cooperativas para instaurar sus propios programas de desarrollo, sus planes económicos, a menudo, en detrimento de los valores cooperativos de autoayuda y de responsabilidad

Los principios cooperativos, que se describen como las pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores, esta Declaración tiene como propósito esclarecer en qué se diferencian las cooperativas de otras organizaciones socioeconómicas, y fortalecer la identidad cooperativa en la economía global. Los principios de esta cooperativa son el marco dentro de cuyos límites pueden actuar las cooperativas y guiar su futuro. Sirven como pautas para juzgar comportamientos y tomar decisiones.

Hablando un poco sobre el principio de adhesión voluntaria y abierta esta trata de que Las cooperativas son organizaciones voluntarias abiertas para todas aquellas personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de asociarse, sin discriminaciones raciales, políticas, religiosas, sociales o de género. Continuamos con control democrático por parte de los asociados que establece que las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por los asociados quienes participan activamente en la fijación de políticas y en la toma de decisiones.

Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa responden ante los asociados. En las cooperativas de base los asociados tienen igual derecho de voto (un asociado, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos. Seguimos con Participación económica de los asociados que nos dice que Los asociados contribuyen equitativamente a la formación del capital y lo gestionan democráticamente. Al menos una parte de ese capital es propiedad común de la cooperativa. Usualmente los asociados reciben una compensación limitada, si es que la hay, sobre el capital suscrito como condición para asociarse.

Asignan los excedentes a todos o algunos de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa mediante la posible creación de reservas, de la cual al menos una parte debe ser

indivisible; la distribución a los asociados en proporción con sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo a otras actividades según lo aprueben los asociados. También se debe mencionar la Autonomía e independencia muestra que las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus asociados. Si intervienen en acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o captan capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus asociados y mantengan la autonomía de la cooperativa.

Existen otros principios como lo es Educación, capacitación e información que habla de que las cooperativas brindan educación y capacitación a sus asociados, a sus dirigentes electos, gerentes y empleados, de tal forma que contribuyan eficazmente al desarrollo de sus cooperativas. Informan al público en general, particularmente a jóvenes y creadores de opinión, acerca de la naturaleza y beneficios de la cooperación, también está la cooperación entre cooperativas no es más que Las cooperativas sirven a sus asociados más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales y por último el principio de la preocupación por la comunidad que a la vez que atienden las necesidades de sus asociados, las cooperativas trabajan en pro del desarrollo sostenible de sus comunidades por medio de políticas aceptadas por ellos.

Luego de conocer estos principios es muy importante saber cuál es la estructura de las cooperativas, ya que está compuesto por la Asamblea, el Consejo de Administración, la Sindicatura, fiscalización privada externa, fiscalización pública, los Asociados, derechos y deberes de los asociados y por ultimo ejercicios de autoevaluación.

La participación en las asambleas, como también en todas las actividades y cuestiones que hacen a la organización y desarrollo de la cooperativa, es de vital importancia para la misma. Permite informarse, opinar, considerar, discutir, controlar y evaluar la gestión de la cooperativa, aportar ideas y, por sobre todo, tomar las decisiones entre todos los asociados. La participación requiere compromiso y eso garantiza cada vez mejores cooperativistas. Hombres y mujeres informados, preparados y comprometidos con la gestión de la cooperativa y su funcionamiento, pensando y actuando cooperativamente. Comprometidos con la cooperativa y también con la comunidad. De esta manera, las ideas cooperativistas trascienden a la propia organización, y así, los valores tan valiosos del cooperativismo son volcados a la vida cotidiana y en todos los ámbitos de la sociedad.

Las cooperativas deben contar con un servicio de auditoría externa a cargo de un contador

público nacional. Este servicio complementa la fiscalización privada ejercida por el síndico. El servicio de auditoría puede ser prestado por cooperativas de grado superior o alguna entidad especialmente constituida para ese fin. Cuando la cooperativa lo solicite y su condición económica lo justifique, la auditoría será realizada por el Órgano Local Competente. En este caso el servicio será gratuito y la cooperativa estará exenta de responsabilidad si no fuera prestado. La auditoría puede ser desempeñada por el síndico si éste cumpliera con la condición de ser contador público nacional.

Las cooperativas están sujetas al control de un Órgano o Autoridad de Aplicación del Art 73<sup>2</sup>. En la actualidad esta facultad la ejerce el INAES, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. La autoridad de Aplicación ejerce sus facultades por sí misma o a través de convenios con las provincias creándose órganos locales competentes en cada una de ellas. En la actualidad, en la provincia de Buenos Aires compete a la Subsecretaría de Participación Ciudadana, En San Juan Dirección de Cooperativas y en Córdoba Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales.

Las cooperativas deben respetar distintas normas. Por un lado la ley de cooperativas N° establece el marco normativo en que deben desarrollarse este tipo de asociaciones. Por otro lado, los estatutos, regulan la vida de cada cooperativa y todo lo que hace a su funcionamiento. También los reglamentos internos, que pueden existir o no (se instrumentan por decisión de los asociados), contienen normas específicas y varían de acuerdo con el objeto u objetos que tenga la cooperativa.

Como mínimo el estatuto debe establecer el nombre y domicilio de la cooperativa; objeto social para el cual se constituyó; valor de las cuotas sociales y monto que debe aportarse como capital para ingresar; cómo se organizan internamente sus órganos de gobierno, administración y control; cómo se reparten los excedentes y como se soportan las pérdidas; condiciones de ingreso, egreso y exclusión de los asociados; derechos y obligaciones; en qué casos se disuelve la cooperativa y cómo se liquida.

El objetivo cooperativista es suprimir o atenuar la intermediación que encarece bienes de consumo y servicios. Esto resulta visible sin esfuerzo. La economía o beneficios buscados a través de este instrumento se obtienen anulando o sustituyendo un intermediario oneroso. En la cooperativa de consumos ésta sustituye al comerciante minorista, y a veces a un distribuidor mayorista, y lo mismo ocurre en las cooperativas de adquisición de máquinas o instrumentos de trabajo; en las cooperativas

---

<sup>2</sup> Ley de cooperativas. N° 20.337. Boletín Oficial de la República Argentina, 08 de mayo de 1973.

de venta de productos de la agricultura es el acopiador el sustituido; en las cooperativas de producción y de transformación se suprime un intermediario de elaboración, de acopio, de empaque, de despacho, de transporte, etc.; en las de crédito la solidaridad cooperativa sustituye al banco oneroso y apremiante.

Toda la economía de nuestra ley de cooperativas gira alrededor de estos dos personajes, como que se inspira en el sentido social de protección popular, y sus destinatarios son productores y consumidores. De ahí que el intermediario que la cooperativa excluye debe estar ubicado en uno de los extremos de la línea de la circulación económica: nunca en medio de la etapa de la circulación intermediaria propiamente dicha.

Son actos cooperativos, aquellos que realiza la cooperativa con terceros no asociados, para adquirir bienes con los cuales prestar servicios a sus asociados. Y caracterizamos a estos actos simplemente porque la cooperativa los realiza con "voluntad cooperadora libre". Nuestro análisis nos lleva a incorporar al tercero al acto, es decir que el acto debe ser cooperativo también para él, pero este problema es objeto de la teoría de los actos mixtos en el derecho cooperativo, que tratamos en otro lugar, siempre utilizando la escala axiológica cooperativa.

No es abundante la jurisprudencia sobre el tema acto Cooperativo, pero hay un fallo que podemos llamar trascendente, pues desarrolla la teoría del acto cooperativo, utilizando una hermética jurídica correcta. Hay acto cooperativo cuando dos cooperativas lo realizan entre sí, porque ambas actúan con la voluntad valorada que señalamos, sin interesar si están vinculadas en una entidad superior o unidas por un vínculo cooperativo permanente.

Hay acto cooperativo cuando se presta servicios a un no asociado, por la voluntad con que la cooperativa lo produce y el hecho de no ser asociado el receptor del servicio, no empecé la valoración que deriva del concepto de solidaridad, que significa también una propuesta a la comunidad y la realización de actos cooperativos destinados a "clarificar" el mercado de producción y consumo, en busca del precio justo que nos marcaban como meta

Los Estatutos cooperativos o Reglamentos Electorales de Distrito que violen la intangibilidad de los derechos de los socios cooperativos, reclaman y merecen que se despliegue con todo vigor y de oficio, el ejercicio del control constitucional de razonabilidad ya que, una vez constatada la iniquidad de una norma, corresponde declarar su inconstitucionalidad.

Adicionalmente, se encuentra fuera de discusión la existencia de una inusitada crisis económica que ha generado un inédito y prolongado estado de incertidumbre con elevados índices de desnutrición, desocupación, violencia y exclusión como que queda también fuera de discusión el aporte sustantivo y serio que puede efectuar el cooperativismo en esta hora argentina. Por ello y para ello, no hay ni hubo espacios para normas cooperativas que contengan la posibilidad de abusos del derecho o permitan el ejercicio irregular de un derecho carente de razonabilidad ni arreglado constitucionalmente a la facultad normativa cooperativa.

Los estatutos y reglamentos cooperativos que cuestionamos, encuentran su límite en la 'razonabilidad', con la consiguiente imposibilidad de alterar o desvirtuar, v.g.: en su significación económica, los derechos de los asociados cooperativos para elegir o ser elegido ni ningún otro y cualquier amenaza a los mismos torna expedito el recurso de amparo judicial ordinario o el previsto en el art. 43<sup>3</sup>, en su caso agotando los recursos previos si los hubiese y hubiese tiempo.

Los organismos de fiscalización de cooperativa y mutual nacional dispone y ha dispuesto no solo de las sumas que fije el presupuesto general de la nación, créditos que le asignen organismos nacionales, provinciales y municipales, donaciones, legados, subsidios y subvenciones, reintegro de préstamos y sus intereses, saldos no usados de ejercicios anteriores, sobrantes patrimoniales resultantes de la liquidación de cooperativas y mutuales, los importes no reclamados en tiempo y forma de liquidaciones cooperativas; sino que también ha contado y cuenta con los fondos por aportes mensuales de todos los asociados mutualistas sobre todas las cuotas mutuales del país.

El instrumento legal en materia cooperativa (y no podría ser de otro modo) no impone compulsivamente la suscripción del convenio entre el I. N. A. C. y los órganos locales competentes. El contrato es un acuerdo de partes expresado libremente, por lo que las provincias tienen la posibilidad de optar por la suscripción o no de un convenio, según que éste respete o no la integridad de las facultades locales, a que nos hemos referido.

La ley establece, mencionado, que la aplicación de las sanciones a las cooperativas, por parte de la autoridad de aplicación, se hará "previa instrucción de sumario, procedimiento en el cual tendrán oportunidad de conocer la imputación, realizar los descargos, ofrecer prueba, y alegar sobre la producida". Además, dispone que "la reglamentación asegurará que ejerciten control sobre la

---

<sup>3</sup> Ley de cooperativas. N° 20.337. Boletín Oficial de la República Argentina, 08 de mayo de 1973.

producción de la prueba y tengan libre acceso a las actuaciones".

Cabe hacer notar que, en ausencia de convenio, la sustanciación del sumario se realiza en la sede administrativa de la autoridad de aplicación, lo que implica alejar a las cooperativas de las provincias de su sede natural, para ejercer su derecho de defensa y obligarlas a constituir domicilio en la Capital Federal. Además, esas circunstancias obligan a la afectada a sustanciar pruebas en sede extraña a su jurisdicción y le impiden un control efectivo de la producción de éstas. Son obvios los inconvenientes prácticos y trastornos que ello acarrea.

No se puede seguir ignorando o subestimando los logros y potencialidades de la pequeña y mediana empresa cooperativa puestos de manifiesto en economías de escala, en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de regiones postergadas, menos favorecidas. Al respecto, las cooperativas tienen que estar abiertas a las evoluciones en el terreno de los productos, de sus nuevos métodos de transformación, sistemas de ventas y financiación permaneciendo flexibles para poder adaptarse a los desarrollos nacionales y supranacionales.

La dinámica de la gestión cooperativa activa una simbiosis entre el hecho cooperativo y la sociedad, participando en forma subsidiaria a los deberes del Estado, facilitando el acceso a bienes y servicios a la mayoría, dejando de lado las exclusiones impías de los sistemas de intercambio basados en las leyes del mercado. Pero es del caso que la Cooperación y el Cooperativismo en particular, como sistemas de intercambio fértil, eficiente y de amplio desarrollo en lugares donde el Estado es deficiente o directamente está ausente, desarrollan una actividad que es digna de elogio y consideración.

Las cooperativas poseen una dinámica financiera y jurídica específica, cuyo dominio no es conocido por la mayoría de los profesionales, tanto del derecho como de las ciencias contables. Las Universidades, en las carreras de grado, no contemplan en el diseño curricular las particularidades de las empresas sociales o en otros casos directamente son soslayadas. Estas cuestiones y las complejidades referidas, quedan sin adquirirse por parte de la inmensa mayoría de los profesionales, como si la eficacia de su desenvolvimiento en la economía, en el PBI, su impacto social, el progreso que llevan aparejada y su franca expansión en el interior del país, fuera convenientemente velado.

### **1.3. Beneficios de la cooperativa**

La cooperativa trae como beneficio quienes prestan tareas en las cooperativas realizan actos

cooperativos, por acto cooperativo se entiende la prestación de un servicio que requiera la gestión cooperativa, cuyo resultado beneficia al conjunto directamente y al propio cooperativista en forma asociativa. El beneficio de la gestión cooperativa es propio en forma indirecta a diferencia del trabajo dependiente -cuyo resultado-, la prestación al trabajador, le es totalmente ajeno.

En las cooperativas, los socios trabajan cooperativamente, aportan a una caja independiente (dependiendo el giro serán pequeños, medianos o grandes contribuyentes). Y la cooperativa como ente diferenciado de sus socios y persona civil autónoma e independiente debe retener los aportes. Es decir no son entidades creadas para burlar la ley ni el fisco. Al contrario su sistema de contribución al sistema de ganancias es más justo y equitativo, porque cada socio cooperativista aporta en relación al excedente y no un porcentaje plano.

Ahora bien, contribuye a una mejor distribución de la riqueza: “Al optimizar el consumo, y hacerlo más accesible a la mayoría de los miembros, se permite el ahorro” (Osvaldo, 2008, p.4). Lo que no se consume de más se ahorra. Lo que se invierte en la cooperativa a su vez, cuando hay excedente, mediante la reserva queda en la cooperativa y desarrolla el patrimonio cooperativo. Al ser intransferibles las acciones y no difuminarse en el mercado, esto permite que los propios cooperativistas rijan el destino de su capital. Esto último no es un detalle, es sabido que la independencia económica es - en términos políticos- hermana de la libertad de acción y decisión. Desde esta óptica las Cooperativas contribuyen a la toma de decisión autónoma del destino del dinero excedente.

Se favorece el intercambio justo y equitativo de bienes y servicio entre distintas empresas sociales y no sociales. El asociativismo pone su eje principal en la ventaja de la cooperación por sobre la competencia, y allí asienta su ventaja moral. Es una verdad, pero indignante que en un país tan rico como la Argentina, cuya descripción de potencialidades alimenticias y energéticas excede este trabajo, tengamos la paradoja de carencias de alimentos o energía en gran parte de la población. La intervención de cooperativas en este tipo de situaciones y zonas desfavorables es una inminente necesidad.

Desarrollo de una ética participativa, solidaria y regional como antagonismo de la competencia.: Como consecuencia de buscar entornos participativos, asociativos y solidarios se encuentran asociaciones de ideas, de capitales, de trabajo, de recursos humanos que hacen mejorar, por la acción mutua, la gestión en cualquier ámbito que se desarrolle las cooperativas. Por otro

costado, estas Asociaciones pueden desarrollar en su seno otro tipo de Asociaciones Civiles, las Mutuales, que permiten soliviantar las vicisitudes de la vida cotidiana mediante la ayuda mutua y solidaria, eliminando la finalidad de lucro y permitiendo un mejor nivel de vida y desarrollo espiritual más pleno.

### **Conclusión**

En el presente capítulo se pudo observar los aspectos esenciales de una cooperativa, la importancia del fenómeno sociocultural que representa el cooperativismo en todas sus formas y aspectos en Nuestro país y en el mundo entero, existen cooperativas en distintos rubros, la ley que rige las mismas en nuestro país es la N° 20.337, y es donde encontramos su naturaleza jurídica. El derecho cooperativo contiene una escala de valores, donde el valor justicia y posteriormente los valores cooperación y solidaridad, forman parte de dicho derecho.

Para entender el cooperativismo es necesario acudir a los llamados principios del cooperativismo, que son bases fundamentales de estas, ellos son, Principios de Puertas Abiertas, Principio de Gestión Democrática, Principio de Autonomía e Independencia, Principio de Educación, Formación e Información, Principio de Cooperación entre Cooperativas y un nuevo Principio de Interés por la Comunidad.

Lo fundamental en este capítulo fue adentrarse en los aspectos generales de las cooperativas y cómo funcionan las mismas, el ordenamiento que contiene a estas sociedades, los beneficiosas que fueron en el desarrollo de nuestro país. Si bien es cierto la ley N° 20.337, que contiene a este tipos de sociedades es muy completo, podemos decir que en la actualidad no se aplica en forma concreta, si no, no se puede explicar el mal funcionamiento de algunas cooperativas importantes de nuestro país, que con el solo hecho de ajustarse a dicha ley no tendrían que tener problemas.

Creo que es imperioso que los legisladores trabajen en una ley que no solo contenga los aspectos generales de las cooperativas, si no también que contengan los correspondientes castigos hacia los funcionarios que no cumplen con el control adecuado de las mismas, provocando que estas sucumban ante la impericia de sus administradores, que fueron designados por los socios para dirigir los destinos de estos tipos de sociedades.

## **Capítulo 2: La protección al consumidor**

## **Introducción**

Se puede mencionar en primer lugar que en el moderno análisis tratará de la protección adecuada al consumidor de acuerdo a la reforma constitucional de 1994 que incorpora los derechos de tercera generación. De igual modo se puede destacar que es un asunto que se observa de manera diaria, pero en perfiles en el cual no se encuentran muy concretos y tampoco las definiciones se han determinado de forma correcta por el hecho de que se ha instaurado como un tema con difícil definición.

Por consiguiente se ha logrado establecer en los estudios pro siguientes sobre la consagración constitucional de los derechos de protección del consumidor para que el orden de la sociedad se establezca de una mejor manera, especificando el buen manejo de las legislaciones para que el orden público pueda ser debidamente integrado y justo. En continuidad, se aclara que los conceptos se han observado un poco disueltos, pero aun así se nombran las interpretaciones que diferentes autores le han otorgado al tema para que su entendimiento sea eficaz y garantizado.

Otra cuestión que será referenciada serán las repercusiones en la normativa interna. Por consiguiente será indicado los aplicadores de la legislación del derecho por intuición y al mismo tiempo por deber referente a los derechos adecuados del consumidor que suponen ser respetados por las entidades públicas y también por los agentes del mismo sector haciendo valer los derechos que se encuentran establecidas en la Ley de Defensa del Consumidor, que al mismo tiempo se instaurarán a continuación.

Los principios rectores en la materia como el principio pro consumidor, la carga en la prueba dinámica, el deber de información, entre más cuestiones se implantará en sentidos organizativos para que así la sociedad pueda observarse de una manera más conformada y se puedan mantener en calma absoluta al saber que las entidades superiores respetan y garantizan la adecuada aplicación de las normativas con referencia al tema del presente capítulo.

### **2.1. Protección del consumidor a raíz de la reforma constitucional de 1994 que incorpora los derechos de tercera generación**

Las acciones fundamentales en el cual obtiene un interés superior es que se habla de la protección del consumidor como un instrumento de que debe valerse a todo ser humano. El mismo

se encuentra establecido en el artículo 42 de la Constitución Nacional<sup>4</sup> donde reconoce de manera propia sobre las necesidades tutelares que le pertenecen al más débil en relación con el asunto del consumo. Todas las cuestiones que fueron nombradas con anterioridad se conciben a partir de la reforma constitucional que incorpora los derechos de tercera generación.

El derecho del consumir se reconoce sobre una garantía necesaria para determinar el equilibrio sobre las relaciones de consumo. El equilibrio que se debe absorber en las relaciones de consumo que se establecen en el marco legislativo. Se busca nivelar y que el consumidor logre saber sobre lo necesario para las nivelaciones en las relaciones establecidas entre la población y las autoridades competentes del lugar. Se puede instruir que con ello se busca que ambos sujetos se encuentren en un momento sobre las situaciones similares como para contratar. (Yapur, 2016)

Se encuentra entendido por la sociedad de que existe explícitamente el amparo como se encuentra planteado en la legislación aprehendida, donde se especifican los derechos colectivos en conjunto con los sociales, allí también se conceptualizan los derechos programáticos que obtienen como función que logren ser establecidos en el país de un modo eficaz por todos los integrantes de la ley, es decir, el sector público en su totalidad. En continuidad con lo anteriormente concretado, Yapur (2016) instauro lo siguiente:

El derecho del consumidor, por su propia naturaleza y por mandato constitucional, requiere mecanismos y procedimientos eficaces, la existencia de instrumentos efectivos para la defensa de los derechos, hace a su plena vigencia y ejercicio. Es que "si no hay garantías, no hay derechos", "los derechos son lo que las garantías quieren que sean". Sin éstos, los derechos constitucionales serían un auténtico catálogo de ilusiones. (p.1)

En otras palabras, quiere decir que los derechos del consumidor deben aplicarse con métodos y mecanismos que se encuentren establecidos en la normativa superior, y la misma obtiene como compromiso desarrollarlas de manera que se conviertan en eficaces, al mismo tiempo que al momento de que las autoridades apliquen sus ámbitos que se conviertan en efectivos para que la defensa de los derechos pueda lograr ser asertiva y que al momento de que entre su vigencia y ejercicio, el debido proceso sea respetado por todas las entidades.

---

<sup>4</sup> Artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

El artículo mencionado anteriormente se ha instaurado con el propósito de preparaciones enfocadas completamente para la perfección de las nuevas leyes que obtengan como temática el derecho adecuado de los consumidores. En el mismo se ubican las temáticas sobre los procesos económicos que deben pasar todo ser humano que se encuentre en algún proceso laboral para poder sostenerse adecuadamente en todas las necesidades fundamentales como persona. (Yapur, 2016)

Dicha acción como garantía constitucional no se toma en cuenta únicamente como un derecho instrumental, más bien se toma como referencia a ser uno de los derechos fundamentales del hombre, puesto que en las instituciones que ya han sido planteadas con el asunto hacen referencia a la jurisdicción, acción y proceso, y si en algún momento se violan dichos procesos o se alteran de algún modo, entonces corresponde a la ciencia procesal que se determine justicia específica que debe ser concretada.

En la tutela constitucional en conjunto con la reforma que se enfoca en los derechos de los usuarios y consumidores. Se especifica a favor de los consumidores emergentes del artículo 42 de la Constitución Nacional<sup>5</sup> que los usuarios deben obtener un proceso adecuado para la protección de su salud, seguridad, intereses económicos, una información adecuada y veraz y también sobre la independencia de elección y a condiciones de trato imparcial y merecedor. (Yapur, 2016)

Se obliga de forma constitucional que el Estado debe proteger a los consumidores desde dos puntos de vista, la primera de ellas habla del tipo administrativo, donde se especifica que los instrumentos y mecanismos instaurados deben implementar y al mismo tiempo educar a la sociedad para el consumo adecuado, también elabora medidas correspondientes para que puedan existir defensas en competencias contra todo tipo de distorsión de los mercados. Del mismo modo en la misma parte de análisis se especifican los controles específicos de monopolios naturales que distorsionen la libertad de elegir que le pertenecen a los usuarios y que afecten de manera directa o indirecta sus derechos.

Aunado con lo anterior, limitan las creaciones de monopolios legales, establece medidas que apuntan a que los servicios públicos puedan desarrollarse con mayor calidad y que sus condiciones sean óptimas y por último se logren promover la constitución de asociaciones de consumidores. En el segundo punto de vista habla de la parte legislativa, en la cual corresponde a las elaboraciones de

---

<sup>5</sup> Artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

los procedimientos eficaces para que se logren prevenir problemáticas y que los conflictos logren ser solucionados, la construcción de nuevos procesos en los marcos regulatorios en los servicios del sector público de competencia natural. En vinculación también se puede mencionar en finalización el agregado de las normativas necesarias para la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios de las provincias que se encuentren interesadas en el momento determinado. (Yapur, 2016)

Prosiguiendo con el orden de ideas, el artículo 43 de la Constitución Nacional<sup>6</sup> ha determinado en el primer párrafo de que todas las personas pueden accionar colocando un acto expedito y rápido de amparo, siempre y cuando no exista otro medio judicial más idóneo que obtenga como función resolver los conflictos de todo acto contra u omisión de las autoridades públicas en vinculación con los particulares, que de manera actual quebrante, altere, amenace o determine algún daño en los derechos y garantías reconocidos por la nombrada constitución. Yapur (2016) especifica lo siguiente:

En este contexto advertimos que la Constitución Nacional determina específicamente una serie de derechos de los consumidores, los cuales deben tener la consecuente actividad del Estado para que puedan ejercerse sin limitaciones, cortapisas ni restricciones. A la luz de lo dicho, surge que frente a los derechos que se receptan en el texto constitucional, a los fines de convertirlos en reales, se le impone al Estado la obligación de actuar de modo positivo en pos de permitir el ejercicio de los derechos en el marco de la relación de consumo. Es decir, la norma constitucional establece un combo completo, ello a fin de evitar lagunas o encontradas interpretaciones, inconsistencias que impidan ubicar donde se ejerce el derecho, o quien puede ejercerlo o quien debe permitir su ejercicio, y cómo debe actuar para ello. (p.2)

Es decir, que se detallan de una mejor manera los derechos de los consumidores, en el cual se instauran de forma consecuente con la actividad eficaz del Estado para que se logre practicar organizadamente ninguna clase de limitaciones a las instauraciones de los derechos del consumidor, y tampoco ninguna clase de restricciones. Se aclara que todas las cuestiones que se hallan encontradas en la norma constitucional para que el ejercicio de ellas consigan permitir que se instauren en conformidad positiva.

---

<sup>6</sup> Artículo 43 de la Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

La afectación sobre el derecho de los consumidores se manifiesta de modo constante, y también por la sociedad se ha logrado configurar que las atenciones a dichos derechos deben obtenerlo de modo consecuente y que su actividad no este de modo estático, puesto que el Estado posee la completa responsabilidad de cumplir con sus obligaciones y compromisos constitucionales para brindar la tutela integral y total de los derechos de los consumidores. (Yapur, 2016)

### **2.1.1. Consagración Constitucional de los derechos de protección del consumidor**

El artículo 42 de la consagración constitucional<sup>77</sup> ha establecido varios aspectos que se han fundado con gran relevancia, una de ellas es la que se relata en que obtienen el completo derecho a un trato digno y justo frente a toda la sociedad y que se le respeten adecuadamente su derecho a la salud e inclusive su seguridad. La protección de esos derechos serán proveídos por las autoridades, en conjunto con las educaciones que deben ser implementadas para el buen empleo del consumo, y a la defensa de todas las cuestiones en el cual se mantengan como amenaza para el buen implemento de los derechos del consumidor.

También se encuentra determinado en la misma normativa que las autoridades deben proteger a los individuos que quieran formar parte del consumo, frenar los abusos en las prácticas comerciales y tutelar de buena manera los derechos específicos consagrados en la constitución. Los intereses jurídicos se han observado en el presente análisis como un asunto con bastante relevancia para que así se logre especificar de manera adecuada los procesos y métodos respectivos que se requieren para la buena utilización de los derechos del consumidor. Por ende, es importante resaltar que se busca con ello que se pacifiquen las necesidades primarias y fundamentales, es decir, el consumo, y al mismo tiempo se determina a favor de las personas. (Bidart, 2010)

Cuando se destaca la expresión de consumidor, se hace referencia a que son todas aquellas personas que reciben algún recurso básico para la subsistencia de su vida en vinculación con la manutención, es decir, las necesidades primarias, fundamentales o básicas que son exclusivamente ineludibles, como los alimentos, el gas, la luz, agua, entre más cuestiones. El acceso a este conjunto de bienes es el derecho que se le otorga al hombre, indiferentemente de su condición sin ninguna clase de discriminación al respecto, puesto que todos deben recibir los insumos necesarios. En vínculo con lo preliminar, Bidart (2010) detalla que:

---

<sup>77</sup> Artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

No hay duda – asimismo – de que en el mercado de consumo y servicios ha cambiado mucho la relación entre el fabricante, vendedor o proveedor, y el público. La propaganda y la publicidad comercial, la difusión y penetración de los medios de comunicación, y la llamada “mercadotecnia” (dirigida a conocer e inducir a los consumidores) son algunas de las estrategias y técnicas que hoy han modificado el panorama de antaño. La denominada “globalización”, por su parte, añade al problema nuevos estilos en el proceso de comercialización – por eje., con las ventas a distancia, y la publicidad internacional - . (p.93)

La relación que ha existido entre las personas que venden un producto y los individuos que la compran se haya vuelto algo violenta, por el hecho de que en dicho asunto se observa mucho lo que es la propaganda competitiva, el deber de veracidad, el espíritu de lucro y la dignidad de la persona humanitaria y los derechos que la misma compromete y se le aseguran, todas estas cuestiones ven en la necesidad central de que se debe establecer el debido equilibrio en el mercado, la competencia, la oferta y la demanda, y que las autoridades se encuentren alertas para proteger a la persona del mismo modo.

Ahora bien, en el segundo párrafo del artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina<sup>8</sup> instaure sobre la defensa del consumidor y también del usuario por parte del Estado, es decir, que se determina que las autoridades de toda la nación tienen la obligación de garantizarle a las personas que se les haga valer sus derechos, y de igual forma se encuentran comprometidos constitucionalmente en que deben proveer la debida educación para el consumo, defender cualquier tipo de competencia del mercado, controlar de forma adecuada los monopolios, llevar el eficaz control, calidad, y eficiencia de los servicios públicos y por último la participación de los consumidores y usuarios en las asociaciones. (Bidart, 2010)

De forma procedente también se mencionan los derechos a que se pueda acceder al consumo, al trato no discriminatorio (igualdad en cualquiera de las oportunidades), a que se pueda satisfacer las necesidades básicas por medio de la implementación adecuada de los insumos apropiados, la lealtad comercial, y que se haga valer justicia para las personas que quebranten la legislación autónoma. Todos los órganos de poder gravados tienen el compromiso de proveer protección a la población del

---

<sup>8</sup> Artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

territorio.

En concordancia, el último párrafo del artículo antes mencionado menciona que se deben instaurar procedimientos eficaces para la prevención y la resolución de conflictos. Los organismos controladores de las situaciones que presenten alguna problemática aparente en un lugar determinado han de tener facultad completamente competente y de preparación para que las resoluciones puedan ser exitosas y que no se faculte ninguna problemática adicional entre las personas del servicio. (Bidart, 2010)

El derecho de asociación también se encuentra fundado de una manera completamente plural en áreas, y en el mismo se establecen dos cuestiones, una de ellas alude al deber estatal de proveer protecciones adecuadas a el derecho de constituir asociaciones de consumidores y usuarios, y en segundo lugar, la necesidad que se tiene para la participación en los organismos de control para que el sistema se encuentre equitativo. No cabe ninguna duda de que las leyes deben brindar un óptimo desarrollo al derecho de asociación.

La educación para el consumo en la constitución no debe tomarse en cuenta como un tema mal interpretado, debido a que muchas personas toman esa temática como “impartir educaciones para que la población obtenga un buen conocimiento sobre consumir”, y en realidad se ha implementado de manera errónea, la educación para el consumo se trata de predisponer de modo adecuado a las personas para que sepan ejercer el derecho a la libre elección en el acceso y tráfico del mercado. Para instituirlo de un mejor modo, Bidart (2010) lo señala expresando:

Este “saber” implica (en primer lugar) la previa educación para discernir lo que puede o debe consumirse, lo que tiene calidad para la opción, lo que está destinado a las necesidades básicas de lo que no es imprescindible o es superfluo. Es una educación informativa que tiene que llegar hasta provocar e inducir la capacidad del consumidor para reconocer el engaño y la seducción, y para preservarse de ellos... la educación para el consumo en el correcto sentido que le atribuimos es un deber del Estado, por que figura en el párrafo donde la norma dice que las autoridades proveerán a esa educación, pero es compartidamente un deber de las asociaciones de consumidores y usuarios. (p.97)

Dichas educaciones deben instruirse con una calidad bastante elevada para que así la sociedad

logre establecerse con mayor plenitud sobre sus conocimientos de sus derechos correspondidos, y también se den a respetar de una mejor manera por si alguna persona desea quebrantar su derecho de consumidor. De igual modo el artículo 43 insta completamente la tutela judicial amparista, que son los que protegen la competencia adecuadamente y por si sucede algún inconveniente se especifique su defensa judicial si así se desea. (Bidart, 2010)

Estos derechos se han consagrado debidamente en el perfil de los nuevos derechos, es decir, se han incardinado doctrinaria y cronológicamente en los que llaman de tercera generación por el hecho de que son los que han aparecido más recientes, después de los civiles, políticos y sociales. Al mismo tiempo se muestran rasgos importantes y bastante novedosos, donde el primero de ellos se toma en cuenta como aquel que no solo toma en cuenta lo personal, sino más bien lo observa desde un punto de vista colectivo y <sup>transindividual</sup> que los lleva a su afiliación a la categoría definida como los intereses difusos.

Otro de ellos es que exhiben una intersección, y más que todo en el desarrollo normativo que se implementa en el momento, entre el derecho público y el privado. Aunado con lo anterior se establecen con relación con muchísimos más derechos que obtienen también referencia en el tema, como el de la seguridad, a la calidad de vida, a la no discriminación y que se obtenga un trato igualitario a las oportunidades presentadas en el momento, a la educación, a la información correspondida y eficaz, libertad de expresión, a participar en cualquiera de las asociaciones, a la salud, al buen desarrollo a través del implemento de los recursos básicos para que así se pueda satisfacer las necesidades básicas del ser humano, entre otros. (Bidart, 2010)

### **2.1.2. Repercusiones en la normativa interna**

En el desarrollo de los sistemas se ha tomado con bastante importancia el hecho de que la protección jurídica del consumidor se ha consumado íntimamente en el país, al activismo judicial en la aplicación de las normas vigentes. En las interpretaciones también se generan como un dialogo de fuentes, donde se recupera una centralidad para iluminar a las demás fuentes. La tutela en estos ámbitos también se genera con una importancia bastante relevante puesto que existe cierta cantidad de personas que no poseen los conocimientos adecuados para la defensa debida de sus derechos sobre consumidor.

Los principios de interpretación son aquellos que se determinan para favorecer al consumidor

en los procesos adecuados para la implementación de las legislaciones en un momento oportuno. Las perspectivas que se tomen en el momento ayudan que la integración a los sistemas legales sean en una escala compuesta por los derechos fundamentales que ya se han establecido en la Constitución Nacional, los principios e inclusive reglas generales de protección mínima, con el lenguaje común del Código, por último, la reglamentación detallada que se existente en la legislación especial.

Las circunstancias siempre se generan de modo cambiante, es decir, que se pueden adaptar de un mejor modo para los usos y las prácticas de las legislaciones del derecho al consumidor. Las repercusiones se colocan en los razonamientos, donde se determina el estatuto del consumidor no puede prevalecer por nada del mundo sobre los demás derechos fundamentales que se han reconocido en la Constitución Nacional, y también los principios y garantías para el eficaz funcionamiento en los criterios legislativos. En proporción con lo antepuesto, Filippini (2014) alude lo subsecuente:

La importancia del Proyecto de Código Civil es máxima. No sólo por su prestigiosa autoría, sino por el consenso obtenido en el ámbito de los operadores jurídicos. La jurisprudencia ya ha comenzado a invocarlo aún en su actual estado parlamentario. Volvamos a los Fundamentos del Proyecto: "toma muy en cuenta los tratados en general, en particular los de Derechos Humanos, y los derechos reconocidos en todo el bloque de constitucionalidad. En este aspecto innova profundamente al receptar la constitucionalización del derecho privado, y establecer una comunidad de principios entre la Constitución, el derecho público y el derecho privado, ampliamente reclamada por la mayoría de la doctrina jurídica argentina" (el énfasis me pertenece). (p.1)

También resalta las seguridades jurídicas en las transacciones comerciales, y también en la misma temática se resaltan las necesidades que los operadores jurídicos generan, es decir, guías adecuados para decidir un sistema conciso y oportuno para que las fuentes complejas tengan establecidas reglas enfocadas en los principios y valores. Además, se puede mencionar que en los tratados internacionales que se encuentran suscriptos por el país resultan obligatorios para tenerlos en cuenta en un caso que tenga que ver con los derechos de los consumidores.

Las funciones que obtienen también como fuentes del derecho es a garantizar la salud adecuada para toda la población, por el hecho de que el Estado debe obtener la completa responsabilidad de que los insumos sean manifestados de manera correspondiente e idónea para todo

tipo de público, sin permitir que ninguna autoridad aplique algún medio de discriminación. En los tratados de derechos humanos en el artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina<sup>9</sup> se interpreta la norma con cierto porcentaje de importancia, puesto que lo consideran como un contenido valorativo en donde hace que el sistema se convierta en distinguido.

Las contrataciones en el presente ámbito también tiene mucho que ver por el hecho de que la relación entre el precio y el bien o el servicio que se genere no pueden ser de ninguna manera abusivas para ninguna persona, ni para quien lo aplica como para quien recibe el producto o la acción, puesto que hacen esencia de la libertad de contratar y que las personas logren sentirse libres de realizar una acción adecuada a su funcionamiento explícito.

Se establece de modo explícito que una importancia también se toman los derechos fundamentales de las personas al momento de aplicar el derecho de consumidor, obteniendo en consideración el compromiso perfecto de armonizar de modo progresivo las respectivas legislaciones que tienen que ver con el tema, uno de ellos habla de la protección eficaz de la vida que puede obtener la persona, la salud es otra de ellas puesto que se debe asegurar de modo conciso las restauraciones de los sistemas de protección al consumidor.

Ahora bien, es importante mencionar que el consumidor y del medio ambiente contra los riesgos provocados por prácticas en el suministro de productos y servicios es un ámbito repercutorio puesto que se establece de una manera ideal para que los consumidores no dañen de ninguna manera el medio ambiente y que los productos que utilizan para la utilización de los servicios no se conviertan en una utilización toxica. Esto mismo quiere decir que se proporciona un equilibrio en las relaciones de consumo, debido a que se asegura que se respeten los valores de dignidad y lealtad sobre una base de la buena fe en conformidad con la legislación vigente. En correlación con el contenido en argumento, Filippini (2014) implanta lo siguiente:

El contrato y la propiedad tienen protección constitucional en el Derecho argentino y toda limitación que se disponga es de interpretación restrictiva; y la libertad de contratar, de competir y de configurar el contenido de un contrato, constituyen una posición jurídica que la Corte debe proteger como tribunal de las garantías constitucionales. El advenimiento del nuevo Código, con su saludable

---

<sup>9</sup> Artículo 42 de la Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

convocatoria al "diálogo de fuentes, posiblemente contribuya a robustecer los derechos económicos de primera generación, estableciendo bases de equilibrio entre aquellos y los derechos económicos de segunda y tercera generación, que naturalmente también deben ser acogidos y bienvenidos, en necesaria armonía.

(p.2)

Lo anteriormente expuesto quiere decir que toda persona y todo contrato que se celebre en cuestión de las contrataciones deben obtener vinculación respectiva y garantizada sobre las garantías constitucionales que se les otorga a todas las personas. En este ámbito es importante resaltar que los derechos de tercera generación se han instaurado en pro de las protecciones de los consumidores para que las bases legislativas logren establecer el equilibrio respectivo para que la sociedad pueda estar en armonía y orden.

## **2.2. Principios rectores en la materia**

En el presente se refiere según lo señalado por el diccionario de la Real Academia Española, “advertir” (del latín: *advertere*) significa “llamar la atención de alguien sobre algo, hacer notar u observar”. Por parte del derecho se considera como una obligación del proveedor en colocar en disposición del consumidor toda la información que sea necesaria y suficiente para prevenirle de la existencia de algún riesgo posible, ya que genera como consecuencia una función de prevención.

En este sentido, se trata de la garantía de la seguridad de las cosas y servicios que van ingresando en el mercado para su comercialización, de esto genera que el deber de información posee como carácter instrumental en relación de la obligación de seguridad. De igual forma puede ocasionar que desde una óptica de función preventiva de daños en donde se ocasionan al consumidor por la existencia de una estrecha vinculación en los tres conceptos: información, seguridad y advertencia, todo este conjunto forma una relación de consumo en donde se crea una obligación de seguridad que deriva de la cláusula constitucional de protección de los consumidores, así como el deber de información y advertencia.

Ahora bien, en relación al deber información al consumidor, Tévez (2015) señala lo siguiente:

Información. El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización. La

información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con claridad necesaria que permita su comprensión (2015, pág. 2).

En relación a lo antes expuesto, la autora en mención se refiere al aspecto puramente de la información, en donde el proveedor tiene la responsabilidad de la información que se suministra al consumidor de una forma precisa y con detalles en todas las características posibles de bienes y servicios que estén a su disposición así como también la forma de comercialarla, es conciso mencionar que la información que se otorga al comprador es gratuita y clara para su comprensión y decisión final. En definitiva, el deber de información es una manifestación específica del deber advertir al consumidor de un riesgo.

En este aspecto se entiende que existe una similitud entre interpretación y la prueba pero no constituye ninguna novedad y el fallo comentado constituye una acabada demostración de ello, en donde las reglas del onus probando resultan impactadas por nuevas doctrinas más plásticas y flexibles, tal la teoría de las cargas probatorias dinámicas. Para una mayor comprensión es necesario el estudio de la prueba en materia del derecho de daños, la carga de prueba en general.

Sin embargo, en materia civil y comercial consiste en un medio de confirmación en relatos fácticos que son arrojados por las partes involucradas como sustento de sus objetivos, excepciones o defensas, quiere decir, que es un conjunto de elementos para la demostración de la existencia del hecho. En el derecho, se entiende como que probar quiere decir la demostración en el presente hechos generalmente pasados, donde los que se aplican reglas legales que conceden puntuales efectos jurídicos.

Ahora bien, para Vinti (2016) el problema de la carga dinámica de una prueba consiste en lo siguiente:

Suele decirse que la tarea del juez en cada proceso consiste en subsumir los hechos planteados por los litigantes en el derecho objetivo. Pero sucede en más de una oportunidad, que la prueba producida por las partes no alcanza a generar en el juez el convencimiento sobre el modo en que ocurrieron los hechos en que se fundamenta la pretensión. Además, es posible que las partes no logren aclarar en todos sus detalles los distintos acontecimientos que dieron lugar a la contienda; o que no puedan comprobarse ni como verdaderas o falsas ciertas

En relación al mencionado texto, la autora en mención refleja la tarea que corresponde al aspecto de que un juez en cada proceso trata de subsumir todos los hechos que suceden en los litigantes en el derecho, en cada oportunidad posible donde la prueba producida o ejecutada por las partes no es suficiente para el convencimiento de cómo se llevaron a cabo los sucesos y la pretensión que se persigue, todas las partes deben aclarar en cada comparecencia el hecho al detalle que originaron la contienda o que no puedan comprobarse como verdaderos o falsos en ciertas circunstancias que son importantes para la solución judicial.

### **Conclusión Parcial**

La finalidad de este capítulo es poder contarle al lector la protección con la que cuenta el consumidor, sobre todo en el tema que nos convoca, que es la relación cooperativas de servicios públicos-usuarios, en caso de conflicto que legislación prevalece,

El consumidor a partir de la reforma de 1994 de la Carta Magna y la incorporación de los derechos de tercera generación, los mismos se encuentran contenidos en el Art.42 de Nuestra Constitución, goza de una protección en la relación Proveedor – Usuario, este artículo habla de la protección del más débil en la relación de consumo, nos da el equilibrio necesario para la relación de consumo. También nuestro ordenamiento máximo en su Artículo 43 en su primer párrafo nos dice que toda persona puede interponer una acción de amparo en forma rápida siempre y cuando no haya una medida judicial más idónea, que tenga como función resolver conflictos

En los principios rectores que pudimos observar en el presente capítulo que son los de información, seguridad y advertencia, nos dice que el proveedor debe colocar a disposición del usuario toda la información necesaria, en forma cierta, clara y detallada.

Si bien es cierto como se puede observar a lo largo de este capítulo, nuestro ordenamiento jurídico máximo en su Art.42 y primer párrafo del Art. 43, le dan rango constitucional a la protección del consumidor, y la ley N° 24.240, nos dan todas las herramientas para la protección del consumidor, vemos a diario que no toda la ciudadanía conoce sus derechos como consumidores, podemos ver muy poco y casi nula educación al consumidor, por ejemplo en los spots televisivos del Poder Ejecutivo

Omar Saín Farías Quiroga

Nacional, lo que hace que la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, no sea aprovechada por los ciudadanos, y sigan siendo los más débiles en esta relación de consumo.

## **Capítulo 3: Los servicios públicos**

## **Introducción**

En el siguiente capítulo se hablará del controversial tema de protección de los derechos del usuario en servicios públicos, el análisis de los servicios públicos y sus correlativos entes de control resulta uno de los temas más importantes en el derecho del consumidor. Indudablemente, los servicios públicos repercuten de forma esencial, puesto que compensan necesidades básicas e imprescindibles de los usuarios, como agua corriente, redes cloacales, electricidad, gas, teléfonos, para citar algunos.

Las asociaciones de consumidores ante las privatizaciones de servicios públicos y la creación de varios entes ordenadores de servicios públicos, aparecen requiriendo del Estado una novedosa forma de relación entre el mismo, las empresas y los usuarios, inexistente a la fecha. Fundamentalmente en lo que se reseña a la intervención de organizaciones en los cuerpos de control.

De igual forma se analizará si la ley de defensa del consumidor es aplicable a los servicios públicos. Abordada dicha cuestión y siempre que arroje un veredicto positivo, analizaremos otras cuestiones como las concernientes a si sólo resulta de aplicación a los servicios públicos domiciliarios o también a los que no lo son, de qué manera opera su aplicación y, en definitiva, cuáles son las principales normas que dan cuenta de todo ello.

La importancia de caracterizar las relaciones de servicios como relaciones de consumo, es la aplicación de la normativa protectora a usuarios y a los que, se encuentran en una relación de servicio, permitiéndoles articular en su favor, una serie de dispositivos legales que robustecen la protección de sus intereses. La cualificación constitucional del usuario de servicios públicos y su protección, han propiciado que en el ámbito legal se disponga, dentro del sólido sistema de derechos que le asiste al mismo, la consagración de un trato equitativo, con fines netamente protectorios, que ha ido cobrando relevancia en el plano jurisprudencial.

### **3.1. Servicios públicos**

Actualmente, la gran mayoría de los servicios públicos referidos se encuentran en manos privadas, por lo cual la relación entre usuarios y empresas prestatarias de tales servicios, ha adquirido una nueva dimensión. Ahora el usuario tiene derechos tangibles y explícitos con relación a la calidad y el precio de los servicios que consume. Se debe concientizar que son los usuarios quienes permiten que existan los servicios públicos, y si bien, son servicios esenciales para los tiempos que corren, son

en definitiva quienes los apuntalan.

En consecuencia, están obligados a replantear y reclamar de manera legal y fehaciente, cada vez que se violen sus derechos. Actualmente en el país, no existe sólo un tipo de ente regulador y debe entenderse que cada uno responde a la naturaleza propia de cada servicio, es decir no hay uniformidad de criterios, disposiciones, ni procedimientos específicos generalizados. Algunos entes ni siquiera tienen algún tipo de procedimientos determinados.

Su jurisdicción puede ser nacional o provincial. Según su organización, se dividen en autárquicos o con cierta dependencia del Poder Ejecutivo. Entre esa variedad institucional, se tienen: Entes reguladores creados por decreto: Comunicaciones (CNC), Aeropuertos (ORSNA), Transporte (CNRT), Agua (ETOSS) y Transporte Fluvial. De estos entes es importante destacar que el regulatorio de los teléfonos CNC (Comisión Nacional de Comunicaciones), desde su conformación dependía del Ministerio de Economía, hoy es un área de la Secretaría de Comunicaciones. Es uno de los pocos entes con alcance nacional.

El ente regulador del agua, ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) está formado por representantes de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y la Nación. Se ubica en la administración dentro de la Secretaría de Medio Ambiente. El área de influencia es la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. En el resto del país, son los entes que tienen jurisdicción local donde se privatizó el servicio.

Entes reguladores creados por ley: Electricidad (ENRE) y Gas (ENARGAS). Con relación a la electricidad, resulta ser uno de los servicios más atomizados. El más importante, y con excelente reputación, es el ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad), su administración depende del Ministerio de Economía. El nombramiento de sus miembros es por concurso de mérito. Éste solamente cubre el área de lo que entonces fue Segba y regula a las empresas Edenor, Edesur y Edelap. En cada una de las provincias en que se privatizó el servicio, se creó un ente. El ente regulatorio del gas, ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas) también se ubica dentro de la órbita del Ministerio de Economía. Abarca todo el país y es, tal vez, el técnicamente más respetado de todos. Cada uno de esos entes está formado por miembros que, en su gran mayoría, deben ser elegidos por concurso previo.

Los distintos entes reguladores tienen que dedicarse a su función primordial, que consiste en

validar los derechos del usuario. Actúan como mediadores entre el usuario y las empresas que prestan los servicios públicos y son la autoridad superior que debe, entre otras funciones, velar por el estricto cumplimiento de la calidad de las prestaciones, el control de las inversiones mínimas obligatorias y el resguardo de los intereses de los usuarios.

Pero cabe destacar que existe un problema regulatorio de los servicios públicos desde el proceso mismo de privatización abierto en 1989, ya que se procedió al traspaso a manos privadas de muchas actividades monopólicas sin que, previamente, se hubiesen creado los marcos adecuados y los entes reguladores. De ahí la opinión del autor:

Las asociaciones de consumidores están bregando permanentemente por este tipo de participación más directa de los usuarios en la supervisión de los servicios públicos en todo el país. Por ello se reclama insistentemente una activa intervención en los entes de control, para asegurar mejores condiciones en materia de precios, estándares de calidad y atención al usuario consumidor. Es hora que los prestadores de servicios básicos y otros optativos, sean ejemplarmente sancionados ante una interrupción del servicio o cualquier otra deficiencia que les sea imputable, ya que cargan todo el peso de lo convenido entre ellos y el Estado sobre los consumidores cuando no pagamos puntualmente, sin importarles la razón de la mora. (Tenev, 2005, p. 3).

En síntesis, cuando los servicios masivos y de prestación prolongada se interrumpen, el consumidor enfrenta un problema particularmente aflictivo. Puede ser en aquellas ocasiones en que se interrumpe el suministro del gas, la electricidad, el agua o el teléfono por períodos largos o repetidamente, o cuando un servicio de mantenimiento no responde a tiempo. Como el problema puede llegar a afectar grupos numerosos de personas y causar perjuicios masivos, deben establecerse severas sanciones especiales para las empresas que interrumpan sus servicios sin causa justificada o por negligencia.

En cuanto a los servicios públicos domiciliarios, se toma en cuenta que, Son aquellos servicios enmarcados en el Capítulo VI de la LDC, y que se consideran como aquellos que además de ser prestados en condiciones de generalidad, continuidad, uniformidad y regularidad, llegan a los domicilios por medio de conexiones que requieren instalaciones o artefactos específicos. Un elemento tipificante es que el precio se fija a través de una tarifa determinada normalmente por el concedente

y que el consumo se mide en la generalidad de los casos con instrumentos o unidades de medición. Se trata de los servicios de luz, gas, sanitario (agua y cloaca) y telefonía pública.

El usuario de los servicios públicos domiciliarios se encuentra amparado por un sistema normativo tripartito, coexistiendo disposiciones de carácter constitucional, legal y reglamentario. Los marcos regulatorios legales y reglamentarios de cada uno de los servicios públicos privatizados, que en general se componen de una ley o reglamento general que sistematiza la actividad y los diversos instrumentos elaborados a partir de los primeros, tales como los contratos de concesión o licencia y reglamentos de ejecución o de integración elaborados por la autoridad concedente o por los entes reguladores creados a resultas de las privatizaciones.

No cabe duda alguna que las empresas prestatarias de servicios públicos domiciliarios son proveedores profesionales de bienes y servicios, dado que se trata de empresas constituidas bajo alguna forma societaria, de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de servicios destinado a usuarios.

Tratándose de servicios públicos domiciliarios, y por ende con legislación específica, la LDC en su art. 25 establecía que la misma se aplica en forma supletoria a las legislaciones específicas y a las normas emanadas de los organismos de regulación propios de cada servicio (ENARGAS, CNC, ENRE, entes reguladores provinciales de los servicios de energía eléctrica y de los servicios sanitarios).

En el sentido de que en este caso no se está en presencia de un usuario desde el punto de vista de la legislación consumista, no significa que él quede desprotegido frente a la prestataria del servicio, pues los marcos regulatorios contienen normalmente un capítulo tendiente a la defensa de los derechos de los titulares, estableciendo en algunos casos disposiciones más favorables a los titulares del servicio que la propia LDC. En cuanto a esto el art. 42 de Constitución Nacional dicta:

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma

Omar Saín Farías Quiroga

de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.<sup>10</sup>

Resumiendo, el cómo proteger al usuario posee enlace simbiótico con la normativa a la cual recurrir con la finalidad de avalar que sus derechos y garantías existen y despejar toda duda que los ponga en jaque y así proceder a la exitosa defensa de los mismos cuando fueran avasallados. La finalidad que se persigue al resguardar al usuario gravita en la imperiosa necesidad de alcanzar un estadio de equiparación jurídica en aquella relación desde ya perversa para el usuario, además de hacer posible la humanización del mercado de consumo y concebir que el centro de atención no es el capital sino el ser humano.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa para de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

De acuerdo a lo anterior, se regula otro de los derechos de tercera generación. La cláusula en comentario tiene carácter programático, ya que deriva al legislador el establecimiento de los métodos de protección para prevenir y solucionar conflictos. En ella se reconoce una amplia gama de derechos y garantías a los usuarios y consumidores. Sin embargo, la norma constitucional distingue expresamente entre consumidores y usuarios otorgándoles a estos últimos mayores garantías. Esto se debe a que su situación de debilidad se caracteriza por ser mayor a la que afecta a los consumidores

---

<sup>10</sup> Constitución Nacional. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

en general.

A los usuarios les garantiza el control de calidad y eficiencia de los servicios públicos, cosa que no hace la norma con respecto a los demás bienes de consumo porque a ellos no les impone la obligación de ser brindados bajo condiciones de continuidad, igualdad, regularidad, obligatoriedad y generalidad.

Solamente a los usuarios les garantiza la existencia de un marco regulatorio con organismos de control con participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y las provincias interesadas. De acuerdo a la ley de defensa del consumidor los usuarios de servicios públicos domiciliarios gozan de los siguientes derechos: información, reciprocidad de trato, formular reclamos, gozar de seguridad en las instalaciones, medición de consumo e irregularidad en la prestación.

El art. 25 de la LDC obliga al prestador de servicios públicos domiciliarios a entregar constancia escrita de las condiciones de prestación de los derechos y obligaciones de ambas partes contratantes. Dicha información deberá ser mantenida por aquellas a disposición de los usuarios en todas las oficinas de atención al público. También debe incluir una frase en las facturas que indique que tiene derecho a reclamar indemnización si le facturan sumas o conceptos indebidos o si reclaman el pago de facturas ya abonadas. De ahí el autor expresa:

Ley de defensa del consumidor se establece otra presunción a favor del usuario, al establecer que las interrupciones o alteraciones en la prestación del servicio público domiciliario se debe a causa imputable a la empresa encargada de su prestación. La norma en comentario emplaza a la empresa para que en un término de treinta días proceda a demostrar que la interrupción o alteración no le es imputable. En caso de que no formule el pertinente descargo desvirtuando la presunción en su contra, la empresa deberá reintegrar el importe total del servicio no prestado dentro del plazo establecido. (Corbalán, 2003, p. 5).

Sintetizando, las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones jurídicas antes definidas, en particular las de la defensa de la competencia y de lealtad comercial. En caso de duda, se estará siempre a la interpretación más favorable para el consumidor.

Se trata de una disposición orientada a tutelar al usuario aún en aquellos supuestos en que la duda pueda desbaratar sus derechos y vulnerar su protección. El camino más viable es el que señala una armonización de todas sus normas, partiendo de las ideas directrices fijadas en la Constitución Nacional y la ley de defensa del consumidor y sin olvidar la aplicación de los principios generales del derecho y especialmente del más elemental de todos ellos, que reza que el derecho debe equilibrar las desigualdades existentes.

### **3.2. El control de las tarifas en los servicios públicos**

El Estado debe tener especial prudencia y rigor a la hora de la determinación de las tarifas y de su transparencia a fin de asegurar su certeza, previsibilidad, gradualidad y razonabilidad y, de esa forma, evitar que sus decisiones impongan restricciones arbitrarias o desproporcionadas a los derechos de los usuarios y resguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Todo reajuste tarifario debe incorporar como condición de validez jurídica, conforme con la previsión constitucional que consagra el derecho de los usuarios a la protección de sus intereses económicos art. 42 Constitución Nacional, el criterio de gradualidad, que constituye la expresión concreta del principio de razonabilidad.

El Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por las decisiones tarifarias, con especial atención a los sectores más vulnerables, y evitando el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de confiscatoria, por detraer de manera irrazonable una proporción excesiva de los ingresos del grupo familiar.

La pretensión de que un régimen tarifario se mantenga inalterado a lo largo del tiempo si las circunstancias imponen su modificación es ilegítima, ya que una decisión contraria, implicaría que la Administración renuncie a su prerrogativa de control de la evolución de las tarifas, la cual, en el caso de servicios cuya explotación ha sido concesionada, constituye la única defensa del público usuario.

En materia tarifaria, la participación de los usuarios de un servicio público no se satisface con la mera notificación de una tarifa ya establecida, sino que es imperativo constitucional garantizar la participación ciudadana en instancias públicas de discusión y debate susceptibles de ser ponderadas por la autoridad de aplicación al momento de la fijación del precio del servicio.

La participación de los usuarios con carácter previo a la determinación de una tarifa constituye un factor de previsibilidad que integra el derecho a una información adecuada y veraz, y constituye un elemento de legitimidad para el poder administrador, cuya responsabilidad de garantizar el derecho a la información pública está estrechamente vinculado al sistema republicano de gobierno. El autor expresa:

Son inconstitucionales la resolución 1049/08 de la Dirección de Energía de Corrientes y el decreto provincial 2668/08 mediante los cuales se implementó un nuevo cuadro tarifario sin haber seguido con el procedimiento de audiencias públicas previsto por el art. 48 de la Constitución local y el art. 42 de la Constitución Nacional, pues de esa forma se desconoció el derecho de defensa de los usuarios y consumidores del servicio, quienes se vieron privados de la posibilidad de conocer en profundidad las razones que llevaron a la entidad a disponer el aumento. (Diéguez, 2017, p. 2).

En resumen, el servicio de electricidad posee facultades de determinar las tarifas a fin de mantener su carácter de justa y razonable a lo largo del contrato de concesión, en tanto que el procedimiento de determinación de esa tarifa debe cumplir con una pauta de racionalidad económica posibilitando al concesionario el mantenimiento y expansión del servicio y una renta razonable.

El art.10 de la ley 24.065 libra a la reglamentación la tarea de determinar los parámetros técnicos que caracterizan al gran usuario de energía eléctrica, la Secretaría de Energía no luce como contraria a esa norma del marco regulatorio, sino que más bien se ajusta a una razonable clasificación y ordenamiento de los usuarios, según sus niveles de consumo del fluido eléctrico.

Según el siguiente fallo con fecha de 4 julio de 2016, o la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba (Secretaría Civil II Sala B)<sup>11</sup> dispuso para el ámbito geográfico de la provincia de Córdoba la suspensión por el plazo de 3 meses de las medidas contenidas en las resoluciones N° 28/2016 y N° 31/2016 del Ministerio de Energía y Minería de la Nación y las resoluciones de ENARGAS N° I-3729 y I-3737, y las dictadas en consecuencia. También ordenó la refacturación del servicio con los valores vigentes al 31 de marzo.

---

<sup>11</sup> Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, Secretaría Civil II sala B, "Bustos Rebeca Andrea y otro c/ Estado Nacional s/ amparo colectivo", sentencia del 2016. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>

Finalmente, ordenó que la empresa licenciataria, ECOGAS, se abstenga de efectuar cortes de suministro de gas motivados en la falta de pago de las facturas emitidas de acuerdo al nuevo cuadro tarifario. La decisión hizo lugar a la cautelar de uno de los tantos amparos colectivos de usuarios del servicio público de gas frente a las resoluciones que modificaron el cuadro tarifario y los requisitos para acceder a la tarifa social. Los amparistas consideraron que esta política compromete derechos individuales de incidencia colectiva (arts. 17, 19, 31, 33 CN)<sup>12</sup> y cuestionan su legitimidad por haberse omitido la audiencia pública previa.

El fallo de la cámara federal de Córdoba fue recurrido por el Estado Nacional quien argumentó falta de acreditación de la verosimilitud del derecho invocado por los amparistas e inexistencia de peligro en la demora. También apuntó que el decisorio de la cámara soslayaba el interés público comprometido. Por otro lado, que la decisión invadía la facultad del poder administrador de regular y definir la política tarifaria. Finalmente, alegó que existía una superposición entre la pretensión cautelar y el objeto principal del amparo.

La Cámara debió diferenciar los casos de aumento de tarifas de los casos de incorporación de cargos tarifarios destinados a solventar las obras de ampliación de la infraestructura energética. Esta distinción fue introducida para evitar la conclusión de que resulta aplicable la jurisprudencia reciente de la CSJN que estableció la no obligatoriedad de la audiencia pública para la incorporación de cargos tarifarios.

Sin embargo, las variables consideradas en el proceso de revisión tarifaria no eran suficientes para concluir la razonabilidad de la política que cuestionaban los amparistas cordobeses. La razonabilidad del proceso de revisión tarifario debe considerar el impacto del modo de implementación de un nuevo cuadro tarifario en la previsibilidad necesaria para que los ciudadanos organicen sus vidas. Cuando la falta de razonabilidad se concluye de la falta de previsibilidad, aquella afecta a todo el colectivo de usuarios, tanto a los que pueden como a los que no pueden acceder al servicio. De ahí la opinión el autor:

Nuestra Constitución concibe a los ciudadanos como dotados de autonomía individual. Esta autonomía que goza de estatus constitucional es ejercitada a través de la organización que cada ciudadano hace de su propio plan de vida,

---

<sup>12</sup> Constitución Nacional. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

distribuyendo los recursos que posee para alcanzar los fines que se ha propuesto. Un modo en que el Estado protege este ejercicio de la autonomía es brindando un marco normativo estable y previsible que haga posible que de modo razonable los ciudadanos puedan organizar su propio plan vital. Esta exigencia de previsibilidad y razonabilidad, como es obvio, se extiende al modo en que se regulan los servicios públicos. (Frontalini, 2016, p. 3).

La accesibilidad al servicio queda comprometida tanto para el caso de los ciudadanos con capacidad económica de pago como para el caso de los ciudadanos que carecen de capacidad económica de pago. En el primer caso la falta de accesibilidad se presenta cuando el aumento tarifario en términos relativos es tan abrupto e imprevisible que hace necesario que los ciudadanos para afrontarlo deban realizar una reorganización completa del propio plan de vida, sustrayendo recursos que habían sido imputados autónomamente a la consecución de otros fines.

### **3.3. Consumidor y usuario en el nuevo texto de la Ley Defensa Consumidor**

En el año 1994 se reformó el texto de la Constitución Nacional, introduciéndose un nuevo capítulo a la primera parte de aquél, en el cual se le brindó hospedaje al artículo 42 relativo a consumidores y usuarios, sin definirlos, y a los cuales se les reconoció un torrente de derechos en el marco de la relación de consumo. Ahora bien, la ley de defensa del consumidor ofrece una noción de consumidor y usuario.

Ya se ha puntualizado que la palabra consumidor alude a quien adquiere un bien general para su consumo o uso y que el vocablo usuario refiere a quien utiliza un servicio prestado por la otra parte. Incluso, es común que la ley emplee sólo la palabra consumidor, lo que en modo alguno sugiere que se esté excluyendo de la tutela legal a los usuarios. Asimismo, hemos advertido que este cuerpo legal, en su medida pertinente, dispensa una protección, si bien de tipo genérica, a los usuarios de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios.

Se vislumbra así que consumidor o usuario, siempre que se cumplan con los requisitos previstos por el artículo 1 de la ley, pueden ser tanto las personas físicas como las ideales. A tales fines, estas últimas deben cumplir los mismos requisitos que se exigen a las físicas para ser consideradas como consumidores o usuarios. Además, la ley impone que la adquisición o utilización de bienes o servicios sea como destinatario final, cuestión que será tratada en el punto siguiente, y en

beneficio propio o de su grupo familiar o social.

La ley 26.361 ha modificado el concepto de consumidor y usuario ampliándolo en su dimensión. la susodicha ley ha modificado el concepto que aquí nos interesa al considerar como tales a, quien adquiera o utilice bienes o servicios en forma gratuita, quien sin ser parte de la relación de consumo como consecuencia o en ocasión de aquélla adquiere o utiliza bienes o servicios y quien de cualquier manera esté expuesto a una relación de consumo.

Conforme a la nueva redacción del artículo 1 es consumidor o usuario toda persona física o ideal que adquiere o utiliza bienes o servicios en forma gratuita u onerosa como destinatario final y en beneficio propio o de su grupo familiar o social. También, considera como tales a quienes se encuentran en los anteriormente señalados, De ello se desprende que ya no sólo la contratación a título oneroso queda cubierta por la presente ley, pues la adquisición o utilización de bienes o servicios en forma gratuita también quedan al abrigo de la ley, pues se considera que se trata de un avance protectorio importante. De ahí el autor expresa su opinión:

Es consumidor o usuario quien sin ser parte de la relación de consumo como consecuencia o en ocasión de aquélla adquiere o utiliza bienes o servicios, a lo cual el precepto le adiciona la condición de que tal adquisición sea como destinatario final y para beneficio propio o de su grupo familiar o social. Lo propio permite que una persona que recibe un regalo de otra y éste presente algún defecto, quien recibió la liberalidad, a tenor del nuevo artículo 1 de la ley, se encontrará legitimado para reclamar como si fuera el mismo adquirente. Se trata del destinatario final de un servicio o producto sin ser contratante. (Corbalán, 2009, p. 2).

En síntesis, el adquirente de esos bienes o servicios puede efectuar, sin que pierda su condición de destinatario final, determinadas transmisiones dentro o fuera del ámbito familiar o doméstico, siempre que sean foráneas a una actividad económica dentro del mercado.

De este modo, quedan comprendidas en el ámbito de la ley las transferencias efectuadas en el ámbito familiar o doméstico. No debemos olvidar que el artículo 1 de ley alude a beneficio propio o de su grupo familiar o social. Para mayor abundancia, y continuando con esta tónica, tampoco pierde la condición de destinatario final aquella persona que adquiere un bien con la intención de regalarlo

a otra persona, aunque ésta no pertenezca al entorno familiar.

Existe una correlación entre los artículos 1 y 2, de hecho, y en honor a la verdad, el artículo 2 completaba la noción que de consumidor y usuario delinea el artículo 1 de la ley. Y ello, por cuanto en su anterior redacción determinaba que no tenían carácter de tales quienes adquirieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización o prestación a terceros. Previsión que debió consignarse en el primer artículo de la ley y no en el que lucía.

En ese orden de ideas, se comportaba, a su vez, como un complemento o una suerte de reafirmación de la condición de consumidor final y se hace la interrogante de que en la actualidad destinatario final, como vimos, aunque registraba excepciones. Y ello tenía lugar, un ejemplo, cuando se adquirieran bienes para volcarlos en procesos de producción o transformación, pero dentro del ámbito personal, familiar o doméstico. Por tanto, esa adquisición quedaba comprendida dentro del ámbito de aplicación de la ley.

La ley 26.361 suprimió la citada disposición, a raíz de lo cual podrían suscitarse problemáticas de sumo interés y que lindan, nada menos, que con el concepto de consumidor y usuario y, en definitiva, con lo que atañe al ámbito de aplicación de la ley. Es que, como ya hemos escrito, una lectura del renovado artículo 2 sin armonizarlo con el precepto anterior en la numeración, conduciría a afirmar que dicha supresión importa el ensanchamiento de los bordes del concepto de consumidor o usuario y que resulten aplicables las normas de esta ley a quienes adquieren bienes o servicios para volverlos a introducir en el mercado o para incorporarlos a procesos productivos.

A pesar de efectuarse una interpretación que no armonice los preceptos en cuestión, el artículo 1 de la ley determina que, entre otros requisitos, para ser consumidores y usuarios, deben adquirir bienes o utilizar servicios como destinatario final. Ya hemos visto qué implicancias de ello se derivan. Pero, en este punto, es importante indagar acerca de cuál es la virtualidad que tiene la expresión destinatario final, máxime luego de la supresión efectuada por la ley 26.361 al artículo 2 de la ley. En efecto, con anterioridad a las recientes modificaciones, dicha expresión no se traducía, por sí misma, en la exclusión del ámbito de la ley a quienes adquieren bienes o servicios para volverlos a introducir en el mercado o para incorporarlos a procesos productivos. El autor expresa su punto de vista:

Por nuestra parte creemos que sí, y ello, sin vacilaciones, se veía reforzado por

la disposición que en la actualidad ha sido suprimida, conformando un régimen de exclusión de la tutela legal. Y en este contexto, nos hemos formulado el siguiente interrogante: ¿podría decirse que estas actividades eran extrañas a dicho concepto sin perjuicio de una norma que así lo estableciera? A lo que respondemos en forma positiva. Es por ello que tras la modificación de la porción que nos interesa del artículo 2 de la ley, al igual que antes, la atención se debe dirigir al destino que se le otorga a los bienes o servicios adquiridos. (Pinese, 2009, p. 3).

Resumiendo, las notas de beneficio propio o de su grupo familiar o social revisten notorio interés en este punto. Por tanto, la adquisición que no sea a título de destinatario final quedará excluida de las previsiones de la ley, aunque ello está sujeto a excepciones, como, por ejemplo, aquellos supuestos, que ya hemos puntualizado, en que se adquieren bienes para volcarlos en procesos de producción o transformación, pero dentro del ámbito personal, familiar o doméstico.

Asimismo, la condición de destinatario final debe ser examinada en cada caso concreto, pues, bien pueden existir supuestos en que resulte complejo precisar cuál ha sido la finalidad real de la adquisición.

Tras las modificaciones introducidas por la ley 26.361 el ámbito de aplicación de la ley de defensa del consumidor se ha ensanchado, y ello por motivos diferentes, los cuales puntualizaremos a continuación, sin que su orden de exposición sugiera primacía alguna entre ellos, ni mucho menos. En primer término, y como es de suponer, la mencionada ampliación se produjo como consecuencia de la nueva fisonomía que se le confirió a la noción de consumidor o usuario.

Basta pensar en que se considera como tal a quien, dando cumplimiento a los demás requisitos previstos por el artículo que inaugura la ley, adquiere o utiliza bienes o servicios a título gratuito. Así, las contrataciones gratuitas quedan cubiertas por la ley. En este sentido, se ha escrito que la ampliación material de la cobertura del derecho protectorio se extiende a las transacciones gratuitas.

En segundo orden, la eliminación de los tres incisos que contenía el anterior artículo 1 de la ley, los cuales limitaban el concepto de consumidor o usuario y estrechaban su aplicación a: la adquisición o locación de cosas muebles, la prestación de servicios, la adquisición de inmuebles nuevos destinados a vivienda, incluso los lotes de terreno adquiridos con el mismo fin, cuando la

oferta sea pública y dirigida a persona indeterminada. Lo que, a su vez, vino a eliminar restricciones que al susodicho concepto imponía el viejo artículo 1 de la ley, de modo que ello también ha colaborado en la ampliación de la mencionada noción.

También se amplía el espectro de cuestiones comprendidas en la ley con la inclusión, en el texto del artículo 1, de la adquisición de derechos en tiempos compartidos, clubes de campo, cementerios privados y figuras afines. Se trata de una enumeración meramente enunciativa, lo que se corrobora con la frase figuras afines. Asimismo, el nuevo artículo 2 de la ley ha hecho su aporte en esta cuestión, puesto que suprimió la disposición contenida en la anterior redacción de su texto, según la cual se excluyen del ámbito de esta ley los contratos realizados entre consumidores cuyo objeto sean cosas usadas. Por tanto, en la actualidad, tales contrataciones quedan comprendidas en la presente ley. Así se resume que las modificaciones a los dos primeros artículos de la ley han provocado la ampliación del ámbito de su aplicación. En cuanto a esto el autor opina:

Para nuestro usuario de servicios públicos estas nuevas caracterizaciones legales, interpretadas por la doctrina (y luego recepcionadas por la jurisprudencia) habilitan la protección de una gama de situaciones que siempre fueron ajenas a aquellos, quedando reservadas al vínculo contractual, dejando sin protección los derechos de quienes revisten como débiles jurídicos frente a la actuación de un profesional que presta servicios a través de sistemas complejos, organizados sin participación de aquellos. por un lado, el usuario que se encuentra "en ocasión con la relación de consumo" y el que se incorpora "por estar expuesto" a la relación, que no es contratante directo, ni está en ocasión de la relación sin que motivo causal alguno lo ligue al contratante, apareciendo dañado como pasivo. (Mutiliengo, 2013, p. 3).

En resumen, en tanto la protección de la dignidad del hombre, en cualquiera de los roles que desarrolla en el campo social es, en definitiva, el fin último que debe perseguir el derecho y el interés superior a resguardar. Como derecho trascendental del consumidor, aparece comprometida en la norma la dignidad humana, con una consagración particular, pero formando parte conjuntamente con los conceptos de no discriminación e igualdad, del núcleo constitucional del Art. 16 (LDC). Por eso con razón, la exigencia de condiciones de atención y trato digno apunta a la situación subjetiva, al respeto el consumidor como persona que no puede ser sometida a menosprecio o desconsideraciones

ni mortificaciones.

Esto importa afirmar que se trata de un derecho básico y fundamental de consagración expresa en el texto constitucional que, como antes lo se citara, estamos frente a una verdadera cláusula general que permite juzgar un amplio espectro de comportamientos, añadiendo la necesidad de conjugarla con el alcance del concepto de consumidor, de modo tal que puedan capturarse por parte de quienes no son aún contratantes, sino potenciales consumidores, conductas y prácticas en el mercado desleales, poco transparentes, discriminatorias entre otros.

Se trata de un estándar o modelo de comportamiento que el proveedor está obligado a observar en la relación de consumo, cuyo contenido atiende a la consideración del consumidor en su dimensión humana, preservando su dignidad personal, pero a la vez también busca la preservación de la igualdad y proporcionalidad respecto del contenido de la relación de consumo.

La lesión al interés del consumidor puede surgir no de la cláusula contractual misma sino de un modo de aplicación de ésta o sencillamente de conductas no descriptas en el contrato pero que constituyen una derivación de la imposición abusiva de ciertas prácticas. Algunos autores han optado por formulas sistematizadoras en torno al artículo en discusión sobre cómo debe ser el trato digno y equitativo desde el punto de vista del derecho que la asiste al consumidor, como contracara de la obligación del proveedor del servicio, atendiendo a las exigencias reguladas.

La garantía de las condiciones de atención y trato digno debe determinarse en el caso concreto, según las circunstancias del mercado, condiciones del lugar e incluso de comercialización y, dentro de las condiciones de atención no sólo está para el debido asesoramiento del producto o servicio que brinda el proveedor sino también por los reclamos que realicen los consumidores.

El trato que se entiende como comunicación, relación o proceder de obra o palabra con el individuo, que apunta a la gestión de la concreción del contrato de consumo, debe ser digno, lo que indica que el consumidor o usuario merece que se le dispense por parte del oferente el debido decoro y cortesía a través de su comportamiento, consistente éste en conductas o actos que demuestren respeto, consideración y deferencia por la persona con quien se está tratando, el cliente potencial o el consumidor efectivo, por caso, con quien ya se celebró un contrato.

Finalmente, y no de menor importancia puede agregarse que las condiciones de trato digno y equitativo se imponen como pauta de conducta a seguir tanto antes como durante la ejecución el

contrato, connotando como regla de interpretación de los términos contractuales que los propios contratantes deben observar; además, claro está, de erigirse en regla de interpretación para el juzgamiento de otros asuntos vinculados a la relación de consumo. Según el autor:

Naturalmente, y en base a la premisa constitucional establecida, la exigencia del trato digno y equitativo debe establecerse durante toda la relación de consumo y, conforme el caso, aún con anterioridad a su configuración. En efecto, no podemos desconocer que el trato digno y equitativo debe configurarse a lo largo de todo el trayecto: comienzo, permanencia y egreso de la relación de consumo; debiendo respetarse los atributos esenciales que constituyen la condición de persona del consumidor o usuario. (Mutiliengo, 2013, p. 5).

Sintetizando, debe configurarse ya en el momento en que se le brinde al consumidor o usuario el acceso al consumo, o sea antes del comienzo, de lo contrario, al no permitirle al consumidor acceder a la relación de consumo el derecho se vería claramente desnaturalizado ya que nunca llegaría a efectivizarse. Y, yendo un poco más allá, en determinadas situaciones ni siquiera sería necesario que se configure o se esté por configurar una relación de consumo ya que, conforme el art. 1 de la ley 24.240, bastará que el sujeto activo de este derecho pueda estar expuesto a una relación de consumo.

Se permite concluir que se trata de un concepto complejo que constituye el género, con prácticas abusivas como especie de aquel que revelan una reiteración de políticas y acontecimientos que no tienen por qué estar presentes en el trato indigno, la dignidad es un concepto más trascendental, más principista y de allí, más genérico que las prácticas abusivas.

La norma se complementa prohibiendo determinadas prácticas comerciales que resultarían abusivas, abonando el concepto de dignidad receptado. Con las expresiones utilizadas por el legislador de vergonzantes, vejatorias o intimidatorias, se califica el maltrato con intención de turbar el ánimo y causar miedo en el usuario, mezcla de los artículos 931 y 938 del Código Civil y Comercial en el trato hacia al usuario.

La práctica abusiva general es la tipología sociológica que encuentra fundamento en la propia denominación incluida en la norma y constituye una contravención al trato equitativo expresamente impuesto por la Constitución Nacional y por la ley. La práctica vejatoria o vergonzante, constituida por aquellos procedimientos aplicados en la formación del contrato o en su ejecución que se caracterizan por colocar al consumidor en estado de sospecha, vergüenza o intimidación. Práctica discriminatoria, la disposición describe un caso específico al respecto constituido por la imposición de condiciones contractuales diferentes para el consumidor extranjero, salvo aquellas situaciones

expresamente autorizadas por la autoridad correspondiente, la práctica discriminatoria debe ser interpretada en clave constitucional abarcando aquellos supuestos de discriminación por cualquier otro motivo que resulte contraria a la Constitución Nacional.

Por vergonzante cabe entender todo aquello que puede resultar deshonroso o humillante, lo vejatorio alude a conductas del proveedor representativas de maltratos, persecuciones, perjuicios o padecimientos para el consumidor; en tanto que lo intimidatorio refiere comportamientos que le infundan temor. En las XXII Jornadas Nacionales de Derecho Civil, la Comisión respetiva al abordar la temática sobre las prácticas abusivas del Art. 8 concluyó el debate determinando la existencia de un estándar general de apertura a todos aquellos comportamientos del proveedor que sitúen al consumidor en una posición incompatible con el respeto a su dignidad personal o a la equidad en el trato, atendiendo a la infinita caracterización de conductas que al respecto lucen accesibles, y comprendiendo las prácticas vejatorias, vergonzantes, intimidatorias o discriminatorias. De ahí el autor opina:

El artículo 8 bis ha preferido caracterizar las prácticas abusivas de manera amplia, conforme se pone de manifiesto cuando refiere que los proveedores 'deberán abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorio'. El estándar general adoptado aparece centrado en evitar que el proveedor recurra a comportamientos que sitúen al consumidor en una posición incompatible con el respeto a su dignidad personal o a la equidad en el trato. El carácter abierto de la norma asegura la flexibilidad necesaria para encuadrar en ella cualquier tipo de conductas de las que se valgan o pretendan valerse en el futuro los proveedores, en detrimento de buena fe y la lealtad debida en los negocios. (Valdés, 2012, p. 5).

En síntesis, no realizar prácticas abusivas, debe diferenciarse de las denominadas comúnmente cláusulas abusivas. Tales prácticas prohibidas mencionadas en la norma se refieren a prácticas de comercialización que transgreden el derecho del consumidor a un trato equitativo y digno o afectan la libertad de elección o vulneran el principio de buena fe o el abuso del derecho, incluyendo todas las prácticas empresariales, así como la de costos reclamos, entre otros.

Ello evidencia su carácter abusivo al tratar el proveedor de obtener una maximización de la

tasa de beneficio o ganancia sin causa, vulnerando así la equidad económica, especialmente introducida en el art. 954 del Código Civil y Comercial<sup>13</sup> como principio general de la contratación.

En definitiva, se trata de imponer la realización de parte del oferente de conductas impregnadas del espíritu de la buena fe en todas las etapas de la relación de consumo, respetando los derechos consagrados a favor del consumidor, a través de prácticas y conductas concretas el trato otorgado al consumidor o usuario que lo demuestren efectivamente. En ese sentido se suelen distinguir, por un lado, las prácticas abusivas en relación a consumidores extranjeros, y por otro, las prácticas abusivas en la gestión de cobro.

### **Conclusión**

Los servicios públicos son esenciales para la vida de la comunidad, en este tercer capítulo se pudo observar que estos se encuentran en manos de empresas privadas, y donde la empresa privada no puede llegar o no quiere llegar por su poca rentabilidad el Estado Nacional los entregó en concesión a cooperativas para que estas presten el servicio a la comunidad. Cada servicio público cuenta con su ente rector, que es el encargado de controlar el servicio que brindan las empresas privadas o cooperativas tengan calidad, continuidad.

En materia tarifaria al usuario no se lo satisface con la mera notificación del aumento de tarifa, existen las audiencias públicas donde los consumidores pueden dar su punto de vista, las mismas no son vinculantes es decir que lo que el consumidor opine y vote no tiene valor. También se pudo observar la modificación a la ley N° 24.240 en sus primeros artículos por la Ley N° 26.361, donde se distinguen los conceptos entre usuarios y consumidores.

En definitiva mirando la realidad que nuestro país vive en materia tarifaria vemos que las audiencias públicas serían una herramienta importante para definir el cuadro tarifario si se aplicaran como la ley obliga, pero las mismas al no ser vinculante pueden tomar o no la opinión del usuario que se inscribió y figura en la lista para participar de las audiencias públicas, será menester de los legisladores idear y ver una nueva legislación que contenga y le dé más valor a las inquietudes de los usuarios y que sus opiniones sean vinculantes, porque de seguir de esta manera, el consumidor deberá seguir soportando la arbitrariedad con la que el poder Ejecutivo de la Nación se ha manejado en el tema tarifario en este último tiempo.

---

<sup>13</sup> Código Civil y Comercial de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, 08 de octubre de 2014.



## **Capítulo 4: Los servicios públicos y las cooperativas**

## Introducción

El presente capítulo tiene como finalidad abordar un tema muy actual e importante para la República Argentina, el cual es el referente a las cooperativas de servicios públicos. Sin duda, son instituciones de vital valor para el crecimiento y desarrollo de la nación; las mismas conservan unas características muy específicas.

De igual forma se analizará para qué se crean, qué normativa se les aplica, cómo se les controla. Además, cual ha sido su evolución a lo largo del tiempo no solo en Argentina, sino también en todo el mundo, como están estructuradas, cuáles son sus beneficios y cuales han sido sus críticas en los últimos años.

Como preámbulo, se debe dar una definición de lo que se entiende, primeramente por una cooperativa, y de ella podemos decir que es la unión de varias personas para crear una organización parecida a una empresa. Pero en la cual todos sus miembros aportan y trabajan en la misma de forma similar o igual, para buscar un fin común.

De igual forma, las mismas no son de antigua data sino que se remontan al siglo XIX, y su lugar de nacimiento está localizado en Europa específicamente en Inglaterra. En concreto, es el sitio en el cual se crea la organización que las rige y dirige a todas y de la que se hablará más adelante.

Asimismo hay que decir que el fin de estas, es el de satisfacer una necesidad de sus asociados. Aunque actualmente las mismas no solo se encargan de abordar los típicos servicios públicos esenciales, como son: el servicio eléctrico, desechos, agua potable, etc.

También han llegado hasta abordar áreas como la salud suministrando servicios de ambulancias, o servicios funerarios. En esta parte hay que diferenciar las cooperativas de servicios con las juntas vecinales, las cuales nos dice Muñoz (2011) que son: “asociaciones espontáneas de vecinos de un mismo barrio y sector que tienen por finalidad primordial lograr satisfacer necesidades comunes de las zonas y ser cauce propicio para la participación cultural, deportiva, recreativa, y de ayuda mutua a los habitantes” (p. 1).

Por cuanto, estas asociaciones en palabras del autor, son la unión de vecinos para mejorar su barrio o zona, mediante deportes, siembra, eventos culturales. Igualmente, se parecen porque buscan

el bien común de sus miembros, pero no tienen el alcance y fuerza de las cooperativas que son una institución enmarcada en la ley

Así pues, luego de hacer esta diferenciación, tenemos que también analizaremos la relación existente entre el usuario-cooperante y la cooperativa, si el mismo es usuario ordinario o no, y que ley regula esta situación. Ahora sin más nada que decir empezamos de una vez con este maravilloso tema.

#### **4.1. Las cooperativas de servicios públicos**

Primeramente, como bien se dijo estas cooperativas, se tratan de una institución importante no solo en la República Argentina sino en el resto del continente, y más aún si tomamos las singulares particularidades de esta. Si bien es cierto la misma parece una empresa o compañía anónima desde el punto de vista externo, si nos adentramos dentro de la misma veremos que no es así.

Es por ello que antes de analizar, lo que es una cooperativa, se debe analizar cuál es su historia, de donde surge y cómo surge. Para ello se debe adelantar, que la misma no data de muchos años a nivel internacional, por lo cual no es tan difícil encontrar su origen. Refiriéndose a la historia de las cooperativas se dice lo siguiente:

El comienzo del cooperativismo moderno estuvo marcado por la experiencia de la cooperativa de consumo de los “Pioneros de Rochdale”, nacida en Inglaterra en 1844. A medida que la mecanización de la Revolución Industrial avanzaba, forzó a la pobreza a más trabajadores con habilidades. Así, 28 trabajadores de la industria textil, sometidos a difíciles condiciones de vida y a la explotación inhumana en sus trabajos, decidieron organizar con sus propios medios, un almacén cooperativo que abaratará sus consumos esenciales (Ressel, 2013, p. 14)

Es decir, que se pueden resumir las palabras de Ressel diciendo que el origen más remoto de lo que hoy día se entiende como una cooperativa, la encontramos en Inglaterra en el siglo XIX. Cuando los avances que producía la revolución industrial (siendo aquella donde se empezaron a hacer los procesos de producción de ropas textiles y alimentos mediante máquinas. Además, siendo considerada como una de las épocas donde de verdad se desarrolló la modernidad del mundo), dejaba a su paso miles de personas desempleadas, ya que anteriormente todos los procesos de producción de las fábricas eran de forma manual.

Así, que la necesidad hizo que varias de esas personas desempleadas y con grandes condiciones de carencia en sus vidas, se unieran para crear una organización nunca antes vista. En donde todos los miembros de la misma, aportaban el mismo capital, el mismo trabajo y las ganancias eran repartidos de forma igualitaria entre los miembros.

Ahora bien, como ya se dijo anteriormente antes de entrar de lleno al tema que nos ocupa, se debe dejar claro conceptos o definiciones para un mejor entendimiento del contenido. Siendo así lo primero que se debe estudiar, es lo que se entiende como una cooperativa, y para ello se dará este concepto de forma breve; se puede decir que una cooperativa es una unión de varias personas con el fin de crear una organización, en la cual la administración, trabajo y ganancia en la misma se realiza de forma igualitaria. Lo que quiere decir que todos los miembros trabajan, aportan y cobran lo mismo, a la hora de una pérdida ella también se reparte de forma proporcional, entre los miembros.

En resumen, se puede decir que una cooperativa es una empresa donde sus creadores o dueños trabajan activamente en el funcionamiento de la misma, (algo que no sucede en una empresa mercantil propiamente dicha donde el o los dueños delegan su trabajo en el personal que contratan mientras ellos se ocupan de otros asuntos). Esto es algo que no sucede en la cooperativa, pues si uno solo de los miembros se detiene en sus labores, la misma no puede funcionar. En este mismo sentido veamos que nos dice Scotti y Llanos (2012) sobre este concepto: “Las cooperativas son entidades fundadas en el propio esfuerzo y la ayuda mutua para satisfacer necesidades de la comunidad” (p, 1).

Este concepto dado por Scotti y Llanos no difiere en nada al dado anteriormente, por cuanto el mismo nos dice que la cooperativa es una entidad que surgen o tienen como fin últimos solucionar los problemas que tiene una comunidad en particular. Pero sigamos profundizando en el concepto, por cuanto como ya se dijo que el mismo es el concepto esencial o fundamental de la presente obra, para ello veamos que nos expresa:

Las Cooperativas, "Grupo Social Organizado Secundario", caracterizado porque el interés de sus miembros no está concentrado en éstos en tanto personas, sino en el logro de sus fines comunes: las relaciones son meramente funcionales y están organizadas cooperativamente en pos de alcanzar la meta que los indujo a crear o participar en el grupo (división funcional del trabajo). Lo importante en este sistema de relaciones laborales es que cada miembro del grupo cumpla estrictamente sus funciones (González, 2006, p.2).

Es decir en palabras de González, que las cooperativas son un grupo de individuos o personas, que están vinculadas para lograr un fin común. Por ende, su unión no depende o está sustentada en una amistad previa, sino que la misma es funcional o vulgarmente hablando es solo por interés.

En las mismas cada miembro del equipo tiene y desempeña una función específica, la cual viene dada por una norma legal o por una norma interna o basada en la costumbre dentro del seno del grupo. Luego de tener demarcado de forma clara el concepto de cooperativa veamos cómo se regula en el ámbito internacional y bajo que instituciones se rige, para ello se observa lo que nos dice el autor, en su obra:

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es la máxima organización mundial del sector cooperativo, que representa a las cooperativas de todo el mundo. Fue fundada en Londres en 1895. En la actualidad tiene su sede central en la ciudad de Ginebra, y cuenta además para su mejor funcionamiento, con 4 regiones (África, América, Asia Pacífico y Europa). (Ressel, 2013, p. 15)

Es decir en palabras de Ressel, que a nivel internacional existe un organismo que regula todas las cooperativas existentes en el mundo, que es la llamada Alianza Cooperativa Internacional. La cual como se observó no posee una cantidad exorbitante de años desde su creación, sino que la misma proviene del mismo siglo XIX, del mismo lugar del mundo donde surge la primera cooperativa antes mencionada, es decir, en Inglaterra.

Dicha organización, se encarga de dictar las directrices y normas de funcionamiento de las cooperativas a nivel general. Ahora bien, luego de saber cómo se rigen y a quien están adscritas las mismas, veamos cómo define esta organización internacional a las cooperativas, para ello se tiene que:

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define a la cooperativa como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada”. (Ressel, 2013, p. 16)

Al analizar este concepto, emanado de Alianza Cooperativa Internacional, se puede decir varias cosas importantes; la primera es que al igual que nuestro concepto y el dado por la doctrina

mencionada, la cooperativa es una unión, asociación o reunión de personas, para alcanzar un fin último que las beneficia a todas por igual.

El cual puede ser económico o social, ello lo logran a través de una figura jurídica-social llamada cooperativa, aunque hay que aclararle al lector que diferimos un poco del concepto de la (ACI), por cuanto la cooperativa no es una empresa en el sentido técnico-jurídico formal.

Sin duda, surge la pregunta de ¿Por qué se dice que no es una empresa en el sentido técnico de la palabra? Porque en principio la cooperativa no tiene el elemento común de las empresas, que como se ha dicho, es que tenga un único dueño o jefe.

De igual manera, las ganancias y pérdidas no son repartidas de la forma igualitaria que tienen las cooperativas, ni el capital de las mismas está representada o constituida en acciones. Ya que la cooperativa, se crea además funciona, es en base a las personas que la crean y no del capital que las mantiene. Ahora bien para dejar claro este punto veamos que nos dice el autor al respecto:

El meollo de la empresa capitalista es el principio de decisión exclusiva y única de parte de los propietarios (por sí o a través de sus gerentes). En una economía centralmente planificada, el principio regulador es el principio de órgano o dependencia, ya que instancias supra-empresariales deciden para la empresa. La cooperativa, por el contrario, tiene en la autogestión de sus asociados una de las originalidades que establece una personalidad propia. (Elgue, 2006, p. 4)

Este extracto del trabajo de Elgue, se puede resumir diciendo que las empresas o compañías no son iguales a las cooperativas. Ya que en las cooperativas no existe ese principio o norma interna, de que las decisiones son tomadas solo por su o sus propietarios.

Ello es uno de los rasgos diferenciadores cuando se ve la estructura jurídica y funcional de las cooperativas. Por cuanto en las mismas, la toma de decisiones se hace de manera conjunta, es decir que son todos los propietarios los que deciden.

Ahora bien, cada miembro de la cooperativa tiene un voto, lo cual no varía como en las compañías o empresas donde cada uno de los socios tiene un voto proporcional al de los otros. Dependiendo del capital aportado para la misma, lo que lleva a que el voto de un solo socio pueda valer mas que el de 200 socios, por ser mayor el capital aportado por el primero que el de todos los demás.

Asimismo a la hora de repartir las ganancias, ellas no solo se repartirán en base al capital aportado por los socios, sino que el mismo se hace en base al trabajo que realizan. Igualmente, como se supone que cada uno de los socios trabaja igual, el dinero de las ganancias se repartirá de forma igualitaria.

El siguiente concepto indispensable de estudiar en esta exposición, es el referente a que se entiende por servicios públicos, y para ello se dirá que un servicio público es una actividad que normalmente realiza el Estado. Conjuntamente, que subsiste gracias al pago de los impuestos o del mismo cobro del servicio (lo cual no quita de que lo pueda realizar un particular).

El cual está directamente vinculado a una necesidad imperante en la sociedad, es decir, que el servicio público esta creado para satisfacer una necesidad. En particular, que es demasiado importante para el desarrollo y crecimiento de la sociedad (entre ellos se encuentran los servicios eléctricos, de gas, policía, agua potable, telecomunicaciones, etc.).

Asimismo, al ser tan importante la prestación de estos servicios para la sociedad, los mismos están regulados por leyes especiales para su funcionamiento. En este mismo sentido forma veamos que nos dice el autor sobre este concepto:

Los servicios públicos, como actividad prestacional, constituyen una función del Estado con la particularidad de ser una actividad administrativa cuyo régimen varía de acuerdo con el servicio al que se deba aplicar. De allí que no exista un régimen único o común de servicio público sino ciertos principios fundamentales entre los cuales revisten mayor trascendencia la continuidad del servicio que impone su adaptación a distintas circunstancias. (Scotti y Llanos, 2012, p. 1).

Se puede resumir las palabras de Scotti y Llanos, diciendo que los servicios públicos son una actividad que buscan satisfacer una necesidad imperante en una comunidad en específico. Por ende, el régimen jurídico aplicable a cada uno de los servicios que presta.

En definitiva, no puede ser igual la norma que regule el servicio de electricidad, al del servicio de policía o al de gas doméstico, solo que entre ellos hay principios generales que son aplicables a todos. Como la forma en que se prestara, o que los mismos no pueden dejar de prestarse en ningún momento.

Ahora bien, luego de analizar nuestra definición de cooperativa y de servicio público, se puede llegar al siguiente término: que es la cooperativa de servicio público. La cual entonces puede ser definida grosso modo, como la unión de varias personas para crear una organización dirigida, exclusivamente a prestar un servicio público.

Sucede pues, que al tener un adelanto del concepto del tema tratado y del cual se volverá a tratar de forma detallada más adelante, es momento de analizar de dónde y cómo surge la cooperativa de servicios públicos en la República Argentina. Para ello se tiene lo que nos expresa el autor:

Algunos estudiosos del cooperativismo argentino asocian su nacimiento con el arribo de los inmigrantes europeos al país entre mediados y fines del siglo XIX. Afirman que ellos trajeron de su tierra natal un bagaje cultural e ideológico que permitió dar impulso a la creación de las cooperativas que se fueron estableciendo en zonas urbanas de la capital y en el entorno más cercano a ella, y también a una gran diversidad de asociaciones mutuales y sindicales. (Schaposnik, 2010, p. 2)

Es decir que podemos resumir el planteamiento de Schaposnik diciendo que el cooperativismo en la República Argentina no surgió como tal de la noche a la mañana. Sino que el mismo surge, mediante un proceso de evolución de las instituciones que ya existían en el país; como eran los sindicatos, aunque su inicio se remontaría a fines del siglo XIX. Pero sigamos analizando más profundo el tema y para ello se tiene que:

Las cooperativas de servicios públicos, que mayoritariamente surgieron en poblaciones en las que éstos no existían o eran ofrecidos por empresas privadas, en general de capitales extranjeros. La fundación de la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta en 1926 es uno de los ejemplos y se la reconoce como el primer antecedente en este sector. (Schaposnik, 2010, p. 2)

En síntesis, las cooperativas de servicios públicos surgen en lugares donde dichos servicios eran ofertados exclusivamente por empresas privadas. Las cuales no pertenecían a ciudadanos argentinos, sino que las mismas pertenecían a extranjeros que invertían en el país.

En particular, si el servicio es prestado por nacionales resulta mucho más económico el valor del mismo (motivo este de mucha preocupación para los usuarios de los servicios por cuanto el costo

de los mismos era exorbitante y muchas veces de pésima calidad, lo cual generaba grandes caos en la sociedad Argentina). Como efecto paralelo se crean fuentes de trabajo para la población aledaña al lugar, donde se creara o llevara a cabo la cooperativa.

Además, se logra ver que en 1926 se crea la fundación de la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta, la cual es el primer antecedente de cooperativa en la República Argentina. Puesto que en el mismo año de 1926, se promulga la Ley 11.388 sobre Régimen Legal de las Sociedades Cooperativas, este fue el primer marco normativo que regulo la materia.

Ahora bien, entre el conjunto de normas que regulan las cooperativas de servicios públicos encontramos primeramente la ley 11.388 sobre régimen legal de las sociedades cooperativas. Dado que perduro hasta el año de 1973, momento en el cual fue derogada por el decreto-ley N° 20.337; el mismo es el que se mantiene hasta el momento.

Aunque, se debe decir que la historia del cooperativismo argentino no solo se reduce a estas leyes, la misma cuenta con etapas históricas vinculadas directamente a este tipo de cooperativas. Además, son las que se refieren al objeto directo de la misma que es el servicio público.

Así, que los mismos eran prestados por empresas privadas, luego el estado empieza a controlar y regular dichas actividades. Por último, surge la figura de la concesión donde el estado deja de prestar los servicios por su propia cuenta y se los entrega a un tercero para que la explote o use.

Es decir, que estas cooperativas de servicios públicos actúan actualmente por una cesión o delegación dada por la ley en cabeza del poder ejecutivo. Como ya se dijo es el Estado el que en principio se encarga de prestar este tipo de servicios. Indudablemente, él mismo, es el que analiza que es mejor, cual es la prestación del servicio que será llevado a cabo por los mismos ciudadanos.

Puesto que ello, reduce el gasto que se usaría para contratar mano de obra calificada (el cual puede provenir de un extranjero con lo cual el costo sería aún mucho mayor) y se apoyaría de forma directa a los trabajadores nacionales.

Los cuales, pueden prestar el servicio de la misma forma, a un precio mucho menor y con ello combate el desempleo que azota las zonas humildes de la nación. Siendo las cosas así, veamos que nos dicen el autor, con respecto al fin y naturaleza jurídica de las cooperativas de servicios:

Las cooperativas de servicios públicos en particular tienen como cometido organizarse y brindar el servicio cuya prestación le ha sido delegada.

## Omar Saín Farías Quiroga

Precisamente, por la especial naturaleza de su objeto- prestación de servicios públicos-, sumando a la particular organización y funcionamiento, estas entidades han llegado a considerarse personas públicas no estatales. Ello en razón, según algunos autores, de delegarles el Estado potestades o facultades de poder público a fin de una mejor y más eficaz gestión de tal tipo de servicios. (Scotti y Llanos, 2012, p. 1)

Así que Scotti y Llanos, en pocas palabras nos expresan que las cooperativas de servicios públicos tienen como fin, el de brindar valga la redundancia un servicio (actividad que por sus características propias lo convierten de tal importancia para la sociedad que de forma obligatoria debe ser realizado, y es por esa misma necesidad que el Estado (mediante su poder ejecutivo) decide el mismo brindarlo “de ahí su carácter público”). El mismo, también puede ser desarrollado por los particulares mediante una concesión o delegación por parte del Poder Ejecutivo.

Mención aparte merece su naturaleza jurídica, donde ya pueden considerarse personas públicas no estatales, para nosotros ello no puede ser así. Puesto que si los mismos pertenecen a los usuarios-cooperantes su naturaleza es privada aunque presten un servicio público. En este sentido veamos al autor, el cual nos dice lo siguiente:

Las cooperativas -preciso es recordarlo- son sujetos de derecho privado, aunque presten un servicio público propio mediante concesión, circunstancia que no implica "publicitar" la cooperativa, no obstante que ella quede sujeta a las normas del derecho administrativo que regulan la concesión. Como tampoco las sociedades anónimas y los particulares que prestan servicios públicos se convierten por virtud de ello en sujetos de derecho público. (Tinant, 2001, p. 3)

Así Tinant en pocas palabras nos dice, que las cooperativas de servicios públicos, aunque presten un servicio público propio mediante concesión y que las mismas quedan entonces sujetas a normas del derecho administrativo, que al final es derecho público, la naturaleza intrínseca de las mismas es de derecho privado.

Por cuanto sus integrantes, son personas físicas por ende se rigen por el derecho privado, ya que si fueran constituidas por sujetos u órganos de derecho público si se convertirían en instituciones

de derecho público. Así pues, luego de saber que es una cooperativa, pero más preciso una cooperativa de servicios públicos, se debe analizar algo elemental en las mismas, y es a que áreas están dedicadas.

Ya que, actualmente la realidad ha hecho que muchos servicios que antes eran considerados privados, hoy día se conviertan en servicios públicos elementales para lograr el bienestar en la sociedad. Para ello, se tiene lo siguiente:

Las cooperativas de obras y servicios públicas se han caracterizado por su multi-actividad. Por añadir a su actividad principal –la telefonía, la electricidad, el agua- otras iniciativas, generalmente denominadas “servicios sociales” -sepelios, ambulancia, viviendas, provisión de insumos varios, etc.-. Ahora bien, el achicamiento de los márgenes de rentabilidad de estas actividades principales, entre otras cosas por el retraso tarifario impuesto por las autoridades gubernamentales, debe llevar al desarrollo de nuevos servicios y el mejoramiento de los existentes. (Elgue, 2006, p 6)

El autor nos dice en el extracto citado de su obra, que las cooperativas de servicios públicos que hacen vida en Argentina se han diversificado de una forma increíble. Las mismas ya no solo prestan los servicios públicos tradicionales, como son la electricidad, o el agua sino que han llegado hasta a hacer vida en las ramas de vivienda, sepelios, entre otros, que no eran propias de ellas. Pero que son de gran necesidad para la población.

Ahora bien, luego de analizar, que es una cooperativa de servicio público, y de ver para que se crea la misma, cuál es su naturaleza y ventajas que ofrece la misma para la comunidad. Pues como ya bien quedo demostrado en la Jornada Interdoctrinal sobre economía asociativa y doctrina social de la iglesia, llevada en la Plata en 2014, donde Fedecoba, nos deja claro que:

Los ejemplos sobran y tienen su origen en que los dirigentes advirtieron ya hace tiempo que este modo de vida que es el cooperativismo, era la única posibilidad de permanecer y desarrollar sus vidas como ciudadanos de primera en el interior profundo de la Argentina, en sus pequeñas localidades o pueblos, con las mismas posibilidades de acceso a los bienes y servicios de quienes habitan las grandes urbes. (Fedecoba, 2014, p. 2)

Pues no se puede negar que las cooperativas de servicios públicos, han sido de gran utilidad e importancia para el desarrollo de la República Argentina y más en aquellos lugares de difícil acceso como son las zonas rurales. En donde las grandes compañías de servicios no veían ningún tipo de beneficios en invertir grandes cantidades de dinero.

Para que de esta manera, se pueda prestar el servicio a los ciudadanos que hacen vida allí; la mejor solución fue que los mismos usuarios o ciudadanos se unieran y crearan las cooperativas de servicios públicos, además que ellos mismos prestaran los servicios.

También para el propio Estado había beneficios, pues delegaba una de sus funciones a la comunidad, con lo cual se quitaba trabajo. Pero se debe decir, que no todo son beneficios o atributos que tiene esta institución, ya que la misma hoy día ha sido blanco de varios estudios y críticas por parte de los estudiosos del tema. Así que veamos que nos dice el autor referente a este punto:

Abusos confiscatorios en las facturas de cooperativas provinciales, prestadoras de servicios públicos domiciliarios como agua potable y energía eléctrica, exhiben arbitrariedades y rubros impropios el servicio, lo que deriva en una voracidad coactiva sin límites, abortando vil y arteramente todo el espíritu, la esencia y la trayectoria de nuestras más puras cooperativas, cuyo desempeño secular fuera artífice del desarrollo urbano y rural. (Bertossi, 2016, p.

1)

En pocas palabras, se puede resumir las observaciones realizadas por Bertossi, diciendo que si bien es cierto las cooperativas de servicios publico han sido demasiado beneficiosas para la sociedad argentina. Por cuanto las mismas son los artífices de un crecimiento exponencial tanto en las ciudades como en las zonas rurales donde se establecieron.

Solo que se ha creado un problema con las mismas, ya que entre uno de sus grandes males está el de cobrar grandes sumas de dinero por los servicios que prestan. Con un acrecentamiento en áreas como lo son: el agua potable, la energía eléctrica o la recolección de desechos.

Ello surge de que en las mismas facturas que dan por estos servicios, se cobran elementos que no están directamente vinculados a la prestación del servicio. Lo cual hace que el pago de los mismos, se conviertan en una confiscación y no en una prestación sana y justa de servicios. Así pues, veamos

que nos dice el autor, sobre los elementos ajenos a la prestación del servicio que cobran estas cooperativas:

Efectivamente, es tan flagrante el descontrol de dichas cooperativas (tanto como las empresas estatales, privadas o de economía mixta de servicios públicos -v. gr., EPEC, EDENOR, EDESUR, EDELAP, etc., y así, en cada provincia de todo el país), que sin miramientos ni sensibilidad y mucho menos solidaridad, no trepidan en insertar en sus facturas, rubros absolutamente ajenos a la prestación del servicio propiamente dicho o peor aún, propios del Estado local, provincial o nacional dotados de sus excelentes procuradurías fiscales. (Bertossi, 2016, p. 1)

En síntesis, las cooperativas de servicios públicos presentan hoy día un gran descontrol como la mayoría de empresas privadas como tal, que están a manos del Estado o del particular y que prestan este tipo de servicios. Es decir, que las mismas presentan un sistema anárquico en su funcionamiento, y en la regulación efectuada por el poder ejecutivo tanto nacional como local. Lo cual, es lo que permite que los mismos puedan actuar a sus anchas, en contra de los intereses de la ciudadanía.

Además, se tiene que alertar al lector que no es solo el problema de la falta de un control serio por parte del Estado, lo que ha hecho que estas cooperativas sean tan mal vistas hoy día por muchos usuarios. Ya que, hay otro problema más, con el mismo; es el referente a los precios subsidiados que tenían muchos servicios y que llevaron a que estos mermaran en su calidad. Así que, en este último punto veamos lo siguiente:

Paradójicamente, si a ello añadimos el desmadre tarifario actual (sin perjuicio de ralentizaciones populistas en los montos reales a abonar durante la década 2006/2016), demasiados usuarios no podrán abonar la totalidad de los rubros facturados, lo cual implicará, por este marasmo burocrático perverso, que se les corte-sin más-el referido servicio. (Bertossi, 2016, p. 2)

En pocas palabras, las cooperativas de servicios públicos, no solo las afectan tener un régimen de control que de verdad se cumpla en la realidad argentina (la cual permita delimitar bien sus funciones y atribuciones), sino que tienen otro problema mayor. Donde, aunque las mismas cumplan las normas de forma correcta y se controlen de manera correcta sus actuaciones diarias, tanto por el

ejecutivo como por la propia ciudadanía, las mismas al final no podrían prestar un servicio de calidad a la población.

Debido a que los montos que facturaron en la última década no cubrían el valor real de estos servicios públicos. Esto se debe a que en ese periodo de tiempo el gobierno de turno para ganar adeptos a su política populista y derrochista, subsidiaban con el dinero de la República el valor real de estos servicios. Con ello hacer que los ciudadanos sintieran una falsa felicidad y votaran por ellos y sus familiares en cada elección popular.

Siendo ello así, cuando llegara un cambio de gobierno que influyera directamente en la política populista compra voto del gobierno de turno, ello traería como consecuencia que los precios de dichos servicios fueran sincerados y llevados acorde con la realidad del país. Lo que permitiría que los mismos fueran competitivos en el mercado y fuera un negocio rentable, tanto para el usuario como para el prestador del servicio.

Por ende, causaría como efecto directo, que las deudas provenientes de estos servicios fueran actualizadas. Lo que llevaría, al final que los usuarios no pudieran pagar las deudas, que tenían con los prestadores de servicios por el valor tan alto de las mismas, y por ende esos servicios debían ser cortados o cancelados.

Basta decir, que son tan importantes las cooperativas para el bienestar común de la sociedad argentina, que hasta la ley le da un tratamiento especial a la hora de que las empresas privadas estén próximas o cercanas a caer en un procedimiento concursal o de quiebra.

Es una situación que hace a la ley, permitir a la empresa mantenerse trabajando si se constituía una cooperativa de trabajo. Para ello veamos al autor, quien nos dice lo siguiente: “la ley 24.522 de "Concursos y Quiebras" (Adla, LV-D, 4381) consagrara legislativamente el instituto de la continuidad de la sociedad fallida mediante la formación de una "cooperativa de trabajo", el pretorio admitió tal modalidad de salvataje” (González, 2006, p, 1).

Es decir en palabras de González, que el legislador argentino vio y detallo la importancia de las cooperativas, para el mantenimiento, además del sostenimiento de nuestra sociedad. Esto se le permitió a la empresa, aun cuando está en sus peores momentos.

Ya que la misma puede dejar de producir en cualquier momento por caer en quiebra, el legislador confió en las cooperativas. En concreto, le dio la oportunidad a esa empresa a formar una

cooperativa de trabajo, la cual está creada o constituida por los trabajadores de esa misma empresa, para hacer que ella produzca más.

Sin duda, este tipo de cooperativas es temporal, por cuanto si la empresa queda otra vez sin ningún pasivo que ponga en riesgo su patrimonio o toda su existencia. La misma debería desaparecer, ya que el hecho que la origino ha cesado de crear estragos. En este mismo orden de ideas veamos que nos dice el autor en su obra:

Quando una empresa en la actividad privada fracasa y entra en estado de falencia, suele suceder que se intenta recuperarla mediante el esfuerzo autogestionario de sus trabajadores. Colocados en situación de extrema necesidad y corriendo el riesgo de sumarse al ejército de los desocupados, los trabajadores asumen, cada vez en más ocasiones, el compromiso de continuar la empresa, con su quiebra ya decretada. Lo hacen a partir de una situación crítica, y condicionados en todas sus decisiones (Cornaglia, 2006, p. 1).

En síntesis, para Cornaglia, son los mismos trabajadores que al ver que la empresa para la cual trabajan ha caído en quiebra y sus trabajos están en peligro deciden unirse entre todos y formar una cooperativa para que la misma siga funcionando. Hasta que el estado de quiebra cese, y la empresa pueda seguir en sus operaciones ordinarias.

Ahora bien, mención aparte hace el tema del control por parte del Estado, hacia las cooperativas. Puesto que como se dijo en el punto referente a los precios exorbitantes que poseen varias de estas cooperativas, por cuanto el gobierno no se situó a fijar sus precios, ni su funcionamiento de forma efectiva, así veamos lo siguiente:

Existen dos reacciones antagónicas frente al control: a) la desidia, motivada en la ausencia de sistemas de responsabilidades de los funcionarios y sumada a la inexistencia de normas que obliguen a éstos a cumplir con los resultados de las auditorías y b) el temor a ser controlados, originado en el desconocimiento de los verdaderos objetivos de esta función. (Ivanega, 2007, p. 8)

Es decir que al momento de llegar al tema del control de estas cooperativas nos dice Ivanega la misma muchas veces no se da en el plano real. Debido que, los funcionarios no realizan su trabajo de forma adecuada, y los controlados muchas veces por temor.

Otras veces con premeditación se niegan a que los controlen o fiscalicen porque piensan que si les hacen eso, serán descubiertos en alguna cosa mala en el funcionamiento de su cooperativa. Así pues sigamos con el autor y veamos los tipos de control que pueden existir hasta el momento:

Ahora bien, comprobamos que en los regímenes legales que otorgan competencia a los entes reguladores se alude a la fiscalización, la verificación, al control de procedimientos, actividades, obligaciones: vgr. El régimen tarifario, cumplimiento de la ley, de los planes de mejoras y expansión, la procedencia de ajustes a tarifas. (Ivanega, 2007, p. 1)

Es decir, el tema del control hacia las cooperativas está desarrollado por la legislación de una forma completa y correcta, lo único malo de ella es que la misma no se cumple de verdad. Por ende, los miembros de dichas asociaciones pueden burlarse del sistema y de los mismos usuarios, los cuales al final pagan el valor del servicio.

Como punto final de esta observación podemos decir cuáles son los entes reguladores en la materia entre los cuales encontramos a las Unidades de Auditoría Interna (UAI), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Además, de la Auditoría General de la Nación (AGN) y el Defensor del Pueblo de la Nación.

Ahora bien, por lo que se refiere, al tema pertinente a los derechos de los usuarios, cuando entran en contacto con una cooperativa, también cuando los mismos usuarios son los propietarios o miembros de dichas cooperativas. De forma precisa, las normas que regulan los derechos y garantías de los usuarios de servicios públicos son la Constitución Nacional y la Ley de Defensa del Consumidor (ley 24.240).

Así pues, tema muy importante de puntualizar es la relación que se crea entre la cooperativa y sus miembros. Por cuánto, los miembros se unen para crear una organización que les prestara servicio a ellos mismos; de ahí el problema de determinar qué tipo de relación es esa. Si es una relación dueño-cosa, o es un contrato el existente entre ambos. Así que para dejar más en claro este punto veamos al autor quien nos dice lo siguiente:

Tesis societarias consideran que no son contractuales las operaciones que se hacen internamente en la cooperativa entre socios y entidad. Quienes defienden esta posición sostienen que estas operaciones son efectuadas por el asociado con

la cooperativa en su calidad de miembro de ella y conforme las disposiciones de los estatutos. En apoyo a la posición agregan que la consecución de los bienes o servicios que la cooperativa obtiene o procura al socio es un elemento inherente de la relación social (Fernández, 2016, p. 3).

Resumiendo, en base a la teoría societaria la relación que se da entre el miembro de la cooperativa, y esta última, es una relación derivada de la misma sociedad. Es decir, los beneficios, además de las pérdidas que provengan de la misma, es por la relación inherente que existe entre los dos.

Pero del otro lado de la vertiente conseguimos la relación contractualista, donde todas las relaciones que se suscitan entre la cooperativa y sus miembros-usuarios, provienen o son de naturaleza contractual; por ende debería basarse en la normas del código civil. Pero hay una tercera corriente, que es la que se cree, como la correcta. La cual es que dicha relación, es una relación única y especial de la cooperativa. Así que veamos que nos dice el autor al respecto:

En cambio, si consideráramos que la relación asociado-cooperativa es de carácter único, con prevalencia del elemento asociativo, ello implica que la relación está regida en primer lugar por el derecho cooperativo, ley, estatuto y principios generales del derecho cooperativo (...)

En este sentido, en términos generales las legislaciones latinoamericanas dan testimonio de que han optado porque la relación entre socio y cooperativa es única y de carácter asociativo. (Fernández, 2016, p. 4)

#### **4.2. El control de las cooperativas de servicios públicos**

Las cooperativas se rigen principalmente por la ley de cooperativas N° 20.337 que sienta las bases legales en las que funcionarán estas asociaciones. En su artículo 2<sup>14</sup> se enumera las características fundamentales:

- Tienen un capital que puede variar y además poseen una duración limitada
- No limita un número máximo de asociados que pueden integrar la cooperativa, aunque

sí establece el mínimo de diez personas.

---

<sup>14</sup> Art. 2 de la Ley de Cooperativas N° 20.337. Honorable Congreso de la Nación.

- Los votos de cada asociado, para la toma de decisiones, son independientes de las cuotas que cada uno aporte, es decir, por un asociado se permite un solo voto, a diferencia de las empresas privadas donde el número de votos depende de la capacidad del accionista.
- Los excedentes son distribuidos en proporción a cómo sea el uso de los servicios sociales.
- Prestan servicios a sus asociados, pero también pueden prestar servicios a los no asociados. En este último caso, una cooperativa está obligada a hacerlo si es la única organización en una localidad que presta el servicio.
- La responsabilidad de cada uno de los asociados va a depender de las cuotas sociales que suscribieron como miembros de la cooperativa.

El funcionamiento de las cooperativas también se ve regulado por las normas que conforman sus estatutos de creación, así como también los reglamentos internos. Todas estas normas varían según el objeto social de la cooperativa. El estatuto debe establecer el nombre y domicilio de la cooperativa; objeto social, es decir, su finalidad; el valor de las cuotas sociales y monto que debe aportarse como capital para la admisión como asociado; la estructura interna de la cooperativa, su administración, mecanismos de control; la manera de distribución de sus excedentes; requisitos de admisión, de egreso y de expulsión de los asociados; derechos y deberes de los asociados; y todo lo referente a la disolución y liquidación de la cooperativa (Ressel, Silva, Coppini y Nievas, 2013).

La Ley de Defensa al Consumidor y Usuario se aplica por analogía en el funcionamiento de la cooperativa por la siguiente razón: la relación entre los asociados y la cooperativa prestadora de servicios públicos constituye un acto cooperativo, según el artículo 4 de la ley 20.337. Como es un acto cooperativo, las normas del régimen de defensa al consumidor no se aplican en forma directa a esa relación cooperativa, sino que rigen en el caso de que el derecho cooperativo no contenga normas que solucionen alguna situación que se presente. En ese sentido, la cooperativa puede apelar a la Ley de Defensa al Consumidor y Usuario para demandar al proveedor de la cooperativa que ésta contrató en el supuesto que se produzca algún hecho que lo amerite (Fernández, 2017).

#### **4.3. La fiscalización privada interna**

La fiscalización privada interna de la cooperativa es una atribución del síndico de la cooperativa. La Sindicatura es un órgano a cargo de un asociado y que es elegido por la asamblea de la cooperativa para fiscalizar su administración. Es decir, controla que el Consejo de Administración,

órgano que administra la cooperativa, cumpla con las decisiones que toma la asamblea, cumpla además con la ley, con el estatuto y con los reglamentos internos. Por eso es muy importante que la Sindicatura tenga independencia con respecto al Consejo de Administración.

Entre otras, el síndico tiene las siguientes competencias:

1. Para fiscalizar la administración de la cooperativa revisará los libros de contabilidad de la asociación y otros documentos que crea adecuados.

4. Si no queda satisfecho con la fiscalía interna, informará de los hechos que considere irregulares al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), que es el órgano nacional competente para aplicar la ley.

3. El síndico participa en las asambleas de la cooperativa; para ello tiene voz en todos los asuntos, pero no tiene voto en la consideración de la memoria, balance y demás aspectos de la gestión.

#### **4.4. La fiscalización privada externa**

Es necesario que las cooperativas tengan un servicio de auditoría externa que esté a cargo de un contador público nacional. Este servicio complementa la fiscalización privada ejercida por el síndico.

El servicio de auditoría externa puede ser prestado por otras cooperativas o algún otro organismo que sea creado para tal fin. Incluso, la auditoría puede ser llevada a cabo por el síndico siempre y cuando éste sea un contador público nacional (Ressel, Silva, Coppini y Nievas, 2013).

#### **4.5. La fiscalización pública**

Las cooperativas son controladas por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Es la autoridad de aplicación de la ley 20.337 y sin perjuicio de atribuciones de fiscalización asignadas a organismos locales según la ley. En este último aspecto, en la provincia de Buenos Aires compete a la Subsecretaría de Participación Ciudadana la fiscalización y control de las cooperativas.

El artículo 104 de la ley 20.337 establece algunas pautas para la fiscalización:

a) La fiscalización debe vigilar que se cumplan las condiciones de la concesión y las obligaciones, y que tales concesiones estén favoreciendo al público destinatario.

b) Los fiscales pueden estar presentes en las reuniones del consejo de administración y a las asambleas, y deben hacer constar en acta sus observaciones. Deben notificar a la autoridad competente sobre cualquier irregularidad que encuentren.

c) Los fiscales deben ejercer sus funciones sin entorpecer el funcionamiento de la cooperativa (Scotti y Llanos, 2012).

#### **4.6. El control administrativo a nivel municipal**

Si bien el Municipio puede delegar la prestación de los servicios públicos a cooperativas a través de concesiones, sí mantiene la competencia para fiscalizar su prestación. De esta forma, los diferentes órganos de gobierno municipal tienen las siguientes competencias en materia de fiscalización de los servicios públicos locales:

1) El Concejo Deliberante puede pedir informes al Departamento Ejecutivo y a los órganos de control y sancionar las ordenanzas de concesiones y servicios públicos.

2) El Departamento Ejecutivo controla la prestación de servicios públicos.

3) El Tribunal de Cuentas también puede pedir informes a entes descentralizados o privados prestadores de servicios públicos o ejecutores de obras públicas municipales, los cuales están obligados a proporcionárselos.

4) Por último, el Defensor del Pueblo tiene competencias de supervisión de los servicios públicos prestados en el Municipio, sea quien sea el órgano prestador del servicio.

Cabe señalar, además, que en los servicios públicos municipales, incluso en los de gestión privada, las tarifas son fijadas por el propio Estado (Muñoz, 2013).

En un contexto genérico en el cual la transgresión a los derechos de los consumidores es una circunstancia que se presenta en el día a día, se considera necesaria una constante actuación de parte del Estado, que esté orientada a cumplir todos los deberes que por mandato constitucional se le establecen. De este modo, será asequible el objetivo de la tutela eficaz de los derechos y garantías de los consumidores.

Por los aspectos aludidos, la Ley de Defensa al Consumidor, que cuenta con el carácter de legislación ordinaria acorde a los parámetros artículo 75 inc. 12, de la Carta Magna<sup>15</sup>, establece su

---

<sup>15</sup> Artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

articulado en todo lo que abarca la protección elemental de los derechos de los consumidores. En cuanto a estas disposiciones, las mismas pueden ser perfeccionadas en el ámbito de las legislaciones de cada provincia, sin otorgar un resguardo en menor jerarquía a estas, o ampliando las restricciones más allá de lo que los presupuestos mínimos dictaminados en el texto fundamental. De acuerdo con ello, el artículo 41 de la Carta Magna consagra que le corresponde a la República estatuir las disposiciones que establecen los presupuestos mínimos de protección de los derechos de los consumidores. Por ello, se les asigna a las provincias la competencia para que puedan complementarlas, sin que las mismas alteren las jurisdicciones locales.

La norma referida, tiene como claro objetivo, garantizar el trato digno de los consumidores y usuarios. Con ello se puede apreciar la aplicación precisa del principio que deriva del artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>16</sup> el cual consagra que cada una de las personas cuenta con el derecho a que se garantice el íntegro respeto de su dignidad.

La dignidad humana es un derecho o un valor abstracto que es innato a toda persona, ya que la misma hace alusión a la cualidad de ser persona en sí. Por ello, la misma no admite disminución de ninguna índole. De esta forma, se observa cómo la primacía de la persona humana y de sus intereses extra-patrimoniales comprende junto con otros preceptos constitucionales, los basamentos fundamentales del plan político del Estado, erigiéndose como preceptos informadores de todo el ordenamiento jurídico y, desde luego, del derecho privado (Brebbia, 2001).

Entonces, como consecuencia de la primacía de la dignidad de la persona, se ha de rechazar el ejercicio de cualquier acción que implique un atentado a la misma. En consecuencia con esto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reiterado que la dignidad humana es el centro sobre el cual se desenlaza la organización de los derechos fundamentales del orden constitucional de la Argentina<sup>17</sup>.

En este mismo sentido se expresa que la primacía de la dignidad de la persona es un precepto genérico del derecho, y uno de los principios informantes del ordenamiento jurídico de la Argentina. El artículo 42 de la Carta Magna<sup>18</sup>, por su parte disipa cualquier duda en lo que refiere a la naturaleza

---

<sup>16</sup> Artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

<sup>17</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Herrera/Lozada”, sentencia de 1998. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>

<sup>18</sup> Artículo 42 de la Constitución Nacional. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.

constitucional que tiene la tutela de la dignidad de los consumidores y usuarios. Por todo lo explicado, se puede afirmar que con la sanción de instrumentos legales que propendan conformar garantías de los derechos de los consumidores, se está haciendo baluarte de la dignidad de la persona, puesto que se está protegiendo a los consumidores de las enervaciones que se puedan presentar a sus derechos ínsitos, cuando los mismos se dispongan al establecimiento de relaciones de consumo.

Acorde a lo delimitado, se colige que cada una de las previsiones que se determinan, se reducen a su vez, al deber de brindarles a los usuarios un trato digno a los usuarios y consumidores. Asimismo, se refleja que con este cimiento constitucional se hace referencia a los comportamientos conexos a la relación de consumo, empero estos derechos no tienen su fuente en la misma, ya que no son derechos subjetivos ni obligaciones colaterales dimanantes de ese negocio jurídico bilateral. En estos casos, los derechos derivan de la cualidad de ser persona que ostentan los consumidores, y no de lo que refiere a las tratativas previas a la constitución del vínculo contractual o a los comportamientos que la oferente lleva a cabo para originar la situación en la que realiza la prestación y a las conductas posteriores a los vínculos contractuales (Gherssi, 2006).

Por todo lo referido, se efectúa la aserción de que respetar estos derechos es una obligación secundaria de las conductas que ejecutan los proveedores de bienes y servicios, que comprende el período de creación y desarrollo de los contratos de consumo. En este punto, se debe recordar que la mayor parte de los deberes secundarios de conducta son impuestos por la buena fe. De este modo, se tienen, por ejemplo, el deber de seguridad o el deber de informar en la contratación.

### **Conclusión Parcial**

Los Servicios Públicos y las Cooperativas, tomaron forma cuando estos no podían ser proveídos por el estado o una empresa privada, el estado los entrego en concesión a un grupo de personas que se constituían en cooperativas para poder brindar ese servicio esencial a la comunidad y a ellos mismos, estas cooperativas con el tiempo se caracterizaron en anexar a la prestación de dicho servicio, servicios sociales y tv por cable por ejemplo..

El control de estas cooperativas esta reglado principalmente en la ley N° 20.337, donde contempla la fiscalización privada interna que la realiza el sindico designado, la fiscalización privada externa realizada por un Contador Publico Nacional y la Fiscalización publica que es llevada a cabo por el INAES,(Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social).

## Omar Saín Farías Quiroga

Las cooperativas actualmente son muy mal vistas por los usuarios, las mismas han incorporado distintos ítem a su facturación, lo que hace que el descontento de los usuarios sea generalizado, el control de los que tendrían que gozar estas asociaciones en la realidad no se llevan a cabo, si no sería imposible explicar que cooperativas de servicios eléctricos como la de mi Ciudad de Caucete, haya perdido provisoriamente la concesión de dicho servicio.

Se tendrá que legislar como dije anteriormente no solo en leyes que puedan optimizar el reclamo de los usuarios, y que el servicio sea prestado correctamente, también se tendrá que legislar en una ley específica que prevea las sanciones correspondientes hacia los funcionarios que omiten intencionalmente o no dichos controles.

## Conclusiones finales

A lo largo del tiempo se fueron produciendo distintos eventos que fueron modificando el accionar de las cooperativas, desde el siglo XIX donde nacen las mismas fueron incursionando en distintos rubros, como vivienda, salud y servicios públicos.

En el presente trabajo se ha manifestado *en caso de conflicto entre una Cooperativa de Servicios Públicos y sus usuarios, que legislación prevalece, si la legislación que enmarca las cooperativas Ley N° 20.337 o la ley relativa a los Derechos del Consumidor Ley No.24.240.*

Como se pudo observar a lo largo del trabajo de investigación la hipótesis planteada que dice *que en caso de competencia de dos legislaciones diferentes deberían armonizarse ambos derechos, para que la legislación relativa a las cooperativas no se vea afectada, pero tampoco menoscabados los derechos de los usuarios.*

Vemos que la hipótesis planteada se confirma, porque al no estar armonizadas dichas legislaciones, en un conflicto entre ambas, prevalece la legislación de Derechos del Consumidor Ley N° 24.240, sobre la de cooperativas Ley N° 20.337. ya que no puede dejarse desprotegidos a los usuarios, máxime si son usuarios de servicios esenciales.

Se puede señalar que la reforma de la Constitución Argentina de 1.994. en sus Art.42 y primer párrafo del Art.43, le asigna nuevos derechos y garantías a los usuarios y consumidores para que no queden desprotegidos. La ley 24.240 en su Art.25 tercer párrafo nos confirma que ante la duda sobre la normativa aplicable, se aplicara la más conveniente para el consumidor.

Así mismo se ha profundizado en el derecho cooperativo, en lo importante que es conocer los principios de las cooperativa que son bases fundamentales de estas, el primer ordenamiento jurídico de estas nace en 1926, Ley N° 11.388, y luego en 1973, bajo la presidencia del General Lanusse, se sanciona la norma actual, ley N° 20.337.

A lo largo de esta investigación se ha podido observar que los constituyentes en la reforma de 1994 de nuestra Constitución Nacional, a través de los Art. 42 y primer párrafo del Art. 43, dieron el rango constitucional a la tan esperada protección de los consumidores, esto en la teoría viene a poner igualdad en esta relación tan desigual.

Esta igualdad en la relación, en la práctica diaria no se da en toda su intensidad, el fallo de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba (Secretaría Civil II Sala B) del 4 de julio del 2.016 ordena para el territorio de la provincia de Córdoba la suspensión por el plazo de tres meses y ordena se vuelva a facturar los periodos al valor de la tarifa al 31 de Marzo de 2.016, ya que no se respetó el proceso de Audiencias Públicas.

Será responsabilidad de los legisladores dictar algún marco jurídico único que contemple la relación cooperativas de servicios públicos y empresa privadas que lo brindan y usuarios, para que estos últimos no se vean afectados por las medidas arbitrarias del Poder Ejecutivo de la Nación cuando autoriza incrementos en las facturas de estos servicios sin una previa audiencia pública.

Es muy importante que el legislador considere que las audiencias públicas, tomen el carácter de vinculante, así la opinión que el usuario que se inscribió en tiempo y forma para estas audiencias y presento su proyecto sea tenida en cuenta, y no sea solo un requisito decorativo en este paso tan importante que es fijar el valor del servicio que los usuarios tenemos que abonar, ya que como se ha podido observar en estos últimos tiempos los aumentos desmedidos en las tarifas provocaron serias lesiones a la economía familiar y empresarial.

También esta nueva ley tendría que ser clara en los tiempos en que el proveedor del servicio tiene que solucionar los inconvenientes que le causa al usuario cuando se produce la discontinuidad del servicio, causando graves problemas en artículos domésticos de primera necesidad del usuario y también cuando causa inconvenientes en grandes usuarios que utilizan por ejemplo la energía eléctrica o el servicio de gas natural para que sus empresas funcionen, porque en la relación proveedor usuario no solo existe el tema tarifas, si no que esta relación tiene varios ítem que hacen a la convivencia de estos.

## **Bibliografía**

### **Doctrina**

- Álvarez, F. (2016). “Un país al margen de la ley”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/2350/2016>
- Álvarez, F. (2014). “Consumidores: 20 años que cambiaron el Derecho argentino”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/3147/2014>.
- Amarante, A. y Mazzola, S. (2013). “Algunas referencias sobre el derecho del consumidor”. Recuperado de <http://www.saij.jus.gov.ar/DACF130306>.
- Berger, S. (2012). “Deber de seguridad y derecho del consumidor”. Recuperado de

<http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/5491/2012>.

- Bertossi, R. (2003) “El fundamento de la intangibilidad de los derechos cooperativos”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/10465/2003>.
- Bertossi, R. (2016) “Servicios públicos esenciales. Restricciones inaceptables por facturaciones”. Recuperado de <http://www.microjuris.com.ar>
- Bidart, G. (2010). *Manual de la constitución reformada*. Buenos Aires, Argentina: C.E.D.
- Brebbia, R. (2001). *Intento de Caracterización Jurídica de la Noción de Orden Público*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- Carr, J. (2001). “El acto cooperativo y los valores cooperativos”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/2965/2001>.
- Corbalán, S. (2003). “La protección y los derechos de los usuarios de servicios públicos son posibles”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/11254/2003>.
- Corbalán, S. (2009) “El concepto de consumidor y usuario en el nuevo texto de la Ley de Defensa del Consumidor”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/2535/2009>.
- Cornaglia, R. (2006) “El rol del cooperativismo del trabajo y las empresas recuperadas”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/1812/2006>.
- Diéguez, A. (2017) “El control de las tarifas de los servicios públicos”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/296/2017>.
- Elgue, M. (2006) *Las cooperativas de obras y servicios públicos*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Centro de Investigaciones de la Economía Social.
- FEDECOBA (2014) “Las cooperativas de servicios públicos: Agentes del desarrollo local”. Jornada Interdoctrinal sobre economía asociativa y doctrina social de la iglesia. La Plata, Argentina.
- Fernández, P. (2016) “¿Los derechos y garantías de los usuarios de servicios públicos son aplicables al asociado de una cooperativa de servicios públicos? ¿La relación cooperativizada sustituye a la relación de consumo?”. Ponencia presentada en el Congreso Continental de Derecho Cooperativo realizado en Montevideo.
- Fernández, P (2017). *Cooperativas prestadoras de servicios públicos*. Buenos aires, Argentina: Astrea.
- Filipini, A. (2014). “Consumidor y "diálogo de fuentes"”. Recuperado de

<http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/209/2014>.

- Frontalini, R. (2016) “El control ciudadano de las tarifas de servicios públicos a través de acciones colectivas”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/2727/2016>.
- Ghersi, C. (2012). “La importancia de los derechos del consumidor. El daño moral per se y el daño punitivo”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/5571/2012>.
- Ghersi, C. (2006). *Cuantificación Económica en los Contratos de Consumo*. Buenos Aires, Argentina: La Ley.
- González, A. (2006) “Signos de recuperación de la crisis empresaria. Incidencia del cooperativismo y la solidaridad”. Sup. Act 19/09/2006.
- Ivanega, M. (2007) “El control público y los servicios públicos”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/1586/2007>.
- Muñoz, R. (2013) “El marco regulatorio de los servicios públicos prestados por asociaciones vecinales”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/3605/2011>.
- Mutiliengo, V. (2013) “El trato digno y equitativo: consideraciones en torno a la aplicación del art. 8 bis de la ley 24.240 a los usuarios de servicios públicos. Criterios jurisprudenciales”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/1951/2013>.
- Osvaldo, S. (2008) “El Cooperativismo como estrategia que contribuya a mejorar la situación social”. Recuperado de <http://www.sajj.jus.gov.ar>.
- Pliner, A. (2008) “La sociedad cooperativa y las formas de empresa”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/2189/2008>.
- Ressel, A., Coppini, V., Nievas, M y Silva, N. (2013) *Manual teórico práctico de introducción al cooperativismo*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Ressel, Silva, Coppini y Nievas (2013) *Manual Teórico Práctico de Introducción al Cooperativismo*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Schaposnik, C. (2010) “La situación del financiamiento a cooperativas de servicios públicos de la provincia de Buenos Aires en el bicentenario”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/>
- Scotti, E. y Llanos, L. (2012) “Las cooperativas en la prestación de servicios públicos”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AP/DOC/3225/2012>.
- Stiglitz, G. (2013). “A veinte años de la sanción de la ley 24.240 de defensa del consumidor”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/1128/2013>.

- Stiglitz, G. (2014). “La efectiva implementación del Derecho del Consumidor”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/2162/2014>.
- Stiglitz, R. (2015). “Contratos por adhesión, contratos de consumo y cláusulas abusivas”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/2850/2015>.
- Tenev, V. (2005), *El usuario de servicios públicos. Entes de Control: participación de las Asociaciones de Consumidores*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional del Nordeste.
- Tévez, A. (2015). “El deber de advertencia en las relaciones de consumo”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/1265/2015>.
- Tinant, E. (2001) “¿Concesión administrativa versus acto cooperativo Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/11519/2001>
- Valdés, J. (2012) “Servicio público domiciliario, suministro de agua corriente y rotura de cañerías”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/674/2012>.
- Vázquez, R. (2012). “El trato digno en la ley de defensa del consumidor”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/3749/2012>.
- Vázquez, R. (2015). “En el Derecho del Consumidor”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/3875/2015>.
- Vinti, Á. (2014). “Cuando el cliente no tiene la razón. A propósito de un fallo”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/4622/2014>.
- Vinti, Á. (2016). “La carga dinámica de la prueba en la Ley de Defensa del Consumidor. Las consecuencias de la frustración de la prueba”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/363/2016>
- Weingarten, C., Ghersi, C. (2008). “Visión integral de la nueva ley del consumidor”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/860/2008>.
- Yapur, M. (2016). “El derecho humano de defensa del consumidor y la utilidad de la acción de amparo como garantía constitucional en el noroeste argentino”. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/AR/DOC/170/2016>.

### **Jurisprudencia**

- Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, Secretaría Civil II sala B, “Bustos Rebeca Andrea y otro c/ Estado Nacional s/ amparo colectivo”, sentencia del 2016. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Herrera/Lozada”, sentencia de 1998. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar>

### **Legislación**

- Código Civil y Comercial de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, 08 de octubre de 2014
- Constitución de la Nación Argentina. Asamblea General Constituyente, Santa Fe, Argentina, 1994.
- Ley de cooperativas. N° 20.337. Boletín Oficial de la República Argentina, 08 de mayo de 1973.