

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS

*Consumidores y Ciudadanos*

## Defensa del consumidor en Uruguay: contextualización histórica, legislación e instituciones públicas y sociales

\* Héctor Villaverde



## Resumen Ejecutivo

El presente trabajo constituye un esfuerzo de recolección de información y análisis de los principales aspectos que involucra la protección de los derechos de los consumidores en Uruguay. Forma parte de un estudio más amplio que tiene por finalidad comparar la situación existente en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, con vistas a la apertura del debate en el seno de los partidos progresistas de estos países. Se espera que este debate de cuenta de la importancia de los derechos de los consumidores y usuarios para la consolidación de la democracia y de los procesos de reforma del Estado.

En el proceso de elaboración de este trabajo se recurrió a fuentes de información primaria, fundamentalmente entrevistas a actores sociales claves, y a fuentes secundarias, esto es, revisión bibliográfica y de medios de comunicación. La información fue sistematizada y analizada dentro de 4 grandes ítems: Instalación del tema en la agenda pública-política, Legislación, Institucionalidad Pública y Participación Ciudadana.

Respecto de la **Instalación del tema “protección del consumidor” en la agenda público-política**, se intentó relevar las razones por la cual los procesos políticos que se han dado en el país para incorporar el tema en la agenda fueron tan lentos en su evolución, el porqué de la falta de intensidad y continuidad del debate público sobre el tema, y la existencia de resistencias de parte de algunos sectores políticos y empresariales a la legislación. En este sentido, surge como principal razón el recelo y la desconfianza de sectores empresariales y políticos a la generación y aplicación de un marco legislativo con “exigencias excesivas”, que pusieran en peligro el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. El capítulo releva algunas hipótesis para la relativa “indiferencia” en la comunidad hacia el impulso de la inserción de la protección del consumidor en la agenda pública, así como el estado actual de la opinión pública en la materia.

En cuanto a la **Legislación** se revisa el estado actual del sistema de protección al consumidor, y de la ley N° 17.250 que aborda el tema. Se intentó revisar su proceso de creación, iniciado con la apertura democrática, de interés parlamentario por la temática, las razones que retardaron la promulgación de una ley en la materia hasta 1999, y como ha ido evolucionando posteriormente el proceso de

aplicación y eventuales modificaciones o mejoras de la misma. Se abordaron los aspectos fundamentales de la ley, tales como las normas contra la publicidad engañosa, la transparencia en los contratos de adhesión, y la legitimación de las organizaciones de consumidores como actores relevantes en las iniciativas de demandas por intereses colectivos. Además se relevaron los principales aspectos pendientes de ella, fundamentalmente los que se han procesado en el ámbito parlamentario, tales como las dificultades en los procesos administrativos y judiciales relacionados con las demandas de los consumidores, la falta de tribunales de menor cuantía para la solución de problemas en las relaciones de consumo, y la aún baja incidencia de la ley en la protección de derechos del consumidor.

En el ámbito de la **Institucionalidad Pública** se analizó la evolución de los procesos de Reforma del Estado, que llevaron a la consolidación de la defensa de los consumidores como un deber estatal, a través del Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas, y se evaluó su papel y su estatus actual en el sistema de protección de los derechos del consumidor. Se intenta un somero análisis del grado de avance en relación con sus objetivos principales de proteger, informar y educar a los consumidores en sus derechos. Asimismo, se bosqueja su capacidad para cumplir con dichos objetivos, y se relevaron las iniciativas de fortalecimiento institucional para cumplir con los mismos. Se recopiló información sobre su capacidad para prestar orientación, mediación y apoyo jurídico. Se analizó como el sistema busca desarrollarse y fortalecerse a través de la coordinación con las Intendencias Municipales y otras dependencias del Ministerio de Economía y Finanzas para recibir denuncias y reclamos, y con otros organismos (como la Ursea y la Ursec) para derivar los reclamos a los servicios pertinentes.

Sobre el impacto de la institución se concluyó que éste ha sido hasta el momento de escaso alcance y efectividad, aunque presenta resultados positivos en cuanto a la defensa de los consumidores mediante las mediaciones; su escasa capacidad para forzar a los presuntos proveedores infractores a hacerse presentes en las audiencias administrativas, de ser necesario. Su accionar aún carece de acciones propositivas y proactivas, y sus competencias jurídico-legales son escasas frente a demandas habituales de la ciudadanía.

Respecto de la **Participación ciudadana** en el tema se constató el poco avance que ha habido en el desarrollo de un movimiento ciudadano de consumidores fuerte y con capacidad de incidencia, y se reafirmó el rol activo que éste debiese tener en la promoción y defensa de derechos. Se relevan los elementos principales que dan legitimidad a las asociaciones de consumidores, cuales son las organizaciones que operan en el país, que iniciativas de trabajo e integración han tenido en el ámbito regional, y cuales son sus principales cuestionamientos al sistema de protección del consumidor que hoy existe en el país.

Finalmente, en las conclusiones del estudio se reafirmó la debilidad del sistema de protección del consumidor en Uruguay frente al desarrollo de otros países de la región, situación que se debe en gran medida a la “relativa” reciente instalación del tema en la agenda político-pública, y a la aún baja incidencia de la participación ciudadana. Además, se reafirmaron las principales proyecciones y desafíos de los distintos actores involucrados en el tema: En los partidos políticos de todos los sectores, se requiere un involucramiento mayor y más consistente en el tema, un mayor esfuerzo por abordar los vacíos legales del sistema de defensa de los consumidores, y por generar políticas públicas pertinentes. Desde la Institucionalidad Pública, sigue siendo un desafío el conseguir un mayor impacto nacional de las acciones de la institución, y un aumento en la coordinación y la descentralización con los organismos relevantes, para que éstos asuman un rol más significativo y destacado en el tema. Para las asociaciones de los consumidores y la sociedad civil en general, sigue siendo un desafío fundamental el promover los derechos del consumidor (a través de su difusión y educación). Para que ello sea posible es necesario que éstas sean apoyadas por la sociedad y el Estado, con el fin de desarrollar su capacidad de proteger los derechos colectivos de los consumidores.

### **Instalación de la “protección del consumidor” en la agenda pública-política**

#### **Contexto político, económico y social de instalación del tema**

En el Uruguay los derechos del consumidor han tenido una lenta evolución. La inexistencia de estudios y análisis sobre la evolución de la protección del consumidor, sean históricos, económicos o sociológicos, da cuenta de las dificultades con que el tema ha avanzado.

Para explicar este hecho, entre las razones más destacadas se encuentran las particulares características socioculturales, derivadas del tipo de desarrollo económico que ha predominado en el país. El “Estado Benefactor” comenzó a desarrollarse con toda su fuerza durante las primeras décadas del siglo XX, y se profundizó hacia la década de los ‘50-‘60 con un éxito relativo. Esto fue posible gracias al fuerte incremento del Producto Interno Bruto y a la presencia de una balanza comercial claramente positiva. Parte de la renta obtenida estuvo dirigida a financiar las políticas sociales, lo que permitió edificar un Estado poderoso capaz de garantizar una redistribución social del ingreso más equitativa.

A partir de la segunda mitad de la década de los 50, sobrevino una creciente crisis económica. Ese estancamiento provocó el deterioro de la situación política del país, desembocando en el Golpe de Estado del presidente Juan María Bordaberry (27 de junio de 1973), el que fue efectuado con el apoyo de las fuerzas armadas. El gobierno militar, asesorado por técnicos de orientación neoliberal, procedió a la apertura de la economía al exterior y limitó la intervención del Estado. En la base argumentativa de la apertura de la economía estaba la defensa de la competencia y los beneficios que de ello se derivaban para los consumidores.

En la década del 90, al igual que el resto de Latinoamérica, la economía uruguaya protagonizó intensos cambios, como consecuencia de la política macroeconómica, la reforma del Estado, y la apertura externa, propiciadas por el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994). En el contexto de reducción del Gasto Público, se privilegió el gradual retiro del Estado de la actividad económica, las medidas de desregulación y el estímulo a la libre competencia, bajo el marco de la llamada Reforma del Estado.

La segunda administración de Julio María Sanguinetti, que asumió en 1995, continuó las políticas económicas implementadas por el gobierno anterior. El objetivo central continuó siendo la estabilización de precios vía la reducción del déficit fiscal. Asimismo, se promovió una mayor inserción en el comercio internacional y la atracción de inversión extranjera como estrategia para lograr el crecimiento económico.

Aunado a las políticas neoliberales, la deuda externa, el déficit fiscal, el costo del Estado, el bajo índice de ahorro interno, han sido fuertes restricciones que tiene Uruguay para un desarrollo sustentable.

La estrecha vinculación comercial con Argentina y Brasil, forjada por los distintos acuerdos comerciales, y a partir de la década de los 90, con la creación del MERCOSUR, arrastró a Uruguay en el 2002 a una profunda crisis, la más grave de los últimos 100 años, como reflejo de la crisis de los países vecinos, que afectó gravemente la calidad de vida y la capacidad de consumo de buena parte de la población. A principios de 1999, las autoridades brasileñas dejaron de intervenir en el mercado de cambios, lo que provocó la devaluación del real frente al dólar. La devaluación brasileña significó un duro golpe para la economía uruguaya, porque provocó una pérdida de competitividad de los productos uruguayos. El país sintió el impacto, ya que vende a Brasil casi un 40% de todo lo que exporta.

A fines de 2001, se agrega la crisis argentina, que provocó en el Uruguay una profunda crisis bancaria y financiera, con retiro masivo de depósitos, cierre de bancos y gravísimas pérdidas de reservas. Frente a la crisis, el gobierno debió adoptar duras medidas, como la liberación del tipo de cambio, la reprogramación de devolución de depósitos, la gestión de bancos en quiebra, la reestructura de la banca estatal, lo que llevó al país a una fuerte baja en la actividad productiva, al aumento del desempleo y a la reducción del ingreso familiar, lo que provocó una mayor exclusión social.

Para el economista Antonio Elías<sup>1</sup> (2005), “el modelo aplicado en los últimos treinta años es extremista en su preferencia por el mercado y en el cuestionamiento de la acción colectiva a través del Estado. En su versión más ortodoxa, pretende que el mercado determine por sí mismo la oferta de bienes preferentes como la salud y la educación.... Se procesaron importantes transformaciones institucionales, que se concretaron en una ley de inversiones extranjeras (1974) y una disminución

generalizada y progresiva de las restricciones a las importaciones con el fin de generar una reconversión industrial para reemplazar la industria sustitutiva de importaciones por actividades de exportación... El conjunto de criterios de política económica en los que se sustentó la prosecución del libre mercado y la “defensa del consumidor” generó lo contrario a la sustitución de importaciones: la sustitución de bienes producidos en el país por bienes producidos en el exterior. El mercado externo, complementariamente, no logró asumir su papel como impulsor fundamental del crecimiento”.

Desde la perspectiva legislativa, desde mediados de siglo existen instrumentos jurídicos para enfrentar situaciones de mercado que afectan a los consumidores, tales como la especulación, el acaparamiento y la escasez de ciertos productos. Como marco legislativo precursor en materia de protección de los derechos del consumidor, se puede citar la Ley N° 10.940 de 1947, que creó el Consejo Nacional de Subsistencias y Contralor de Precios, organismo desconcentrado, con amplios poderes de control sobre los productos de consumo de primera necesidad, el control de los precios, y el juicio de expropiación<sup>2</sup>.

La ley le otorgaba facultades inspectivas y de delegación; estableciendo las infracciones y los procedimientos para reprimirlas; estableciendo delitos por violación de precios; etc.

Durante la presidencia de Aparicio Méndez (gobierno de facto) se creó la Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos (Decreto-Ley N° 14.791) en 1978. Esta dirección tenía por cometido:

- a) establecer la nómina de los bienes y de los servicios de la actividad privada cuyos precios serán regulados administrativamente;

1. “Los principales desafíos del nuevo gobierno uruguayo”, Antonio Elías, artículo basado en la ponencia “Desarrollar un paradigma institucional alternativo: principales desafíos del gobierno uruguayo”, presentado en el VII Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo”, La Habana, 7 al 11 de febrero de 2005.

2. La ley definía entre los principales cometidos de este Consejo:

- a) Analizar el estado del mercado local.
- b) Aplicar las medidas que crea convenientes al cumplimiento de los fines de esta ley, velando por la efectividad de los decretos y resoluciones sobre subsistencias y aplicando las sanciones establecidas por la ley.
- c) Establecer los precios de los artículos de primera necesidad de consumo y producción locales.
- d) Comercializar artículos de primera necesidad o su expropiación en caso necesario, a fin de venderlos a precios reguladores del mercado local, y sin establecer exclusividad de ventas.

Realizar el contralor de existencias, precios y costos de los artículos de primera necesidad.

- b) regular los precios de los bienes y de los servicios a que se refiere el apartado anterior;
- c) vigilar el funcionamiento del mecanismo del mercado respecto de los bienes y de los servicios cuyos precios se regulan por la oferta y la demanda, investigando los elementos que limiten la libre concurrencia;
- d) adoptar las pertinentes medidas correctivas tendientes a evitar la acción de los elementos limitantes aludidos en el literal c);
- e) dictar normas referentes a ingresos y, en particular, formular las categorías laborales, y regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada.

A partir de la reinstitucionalización democrática, se introducen modificaciones a la estructura estatal relacionada con la protección del consumidor. La Dirección Nacional de Subsistencias pasa a denominarse (Ley N° 15.903) Dirección Nacional de Comercio y Abastecimiento, constituida por tres reparticiones: Dirección Administrativa, Dirección Comercializadora “Subsistencias” y Dirección de Defensa del Consumidor y Contralor de Mercado. Esta última Dirección tiene a su cargo dos divisiones: División Defensa del Consumidor y División Abastecimiento Nacionales y Registro de Empresas. En 1991 se modifica la denominación de la Dirección Nacional de Comercio y Abastecimiento, que pasa a ser Dirección Nacional de Comercio y Defensa del Consumidor, manteniendo las mismas atribuciones y cometidos. Cabe señalar que dicha Dirección es una unidad ejecutora dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

El gobierno de Luis A. Lacalle buscó (Decreto N° 205/991) ir restableciendo el libre juego de los mecanismos de mercado, disponiendo la reducción de la nómina de bienes y servicios sujetos a regulación administrativa de precios. A tal efecto decretaba que únicamente serían objeto de regulación administrativa los precios de algunos bienes y servicios, como la leche; las especialidades farmacéuticas que se venden bajo receta profesional; los servicios de taxímetro; y los servicios de hospitales, sanatorios e instituciones de asistencia médica colectiva.

El mismo gobierno fue quien generó marco legislativo en materia específica de defensa de los

derechos de los consumidores. Así, el Decreto N° 141/992 ponía en vigencia las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas para dar cumplimiento a la Resolución 10/991 aprobada por el Grupo Mercado Común (MERCOSUR) sobre rotulación de productos alimenticios. El decreto entiende conveniente extender el régimen de rotulaciones a todos los productos que se entregan al consumo, los que deben cumplir con determinadas exigencias mínimas, a los efectos de evitar la publicidad engañosa; y reglamenta el procedimiento para realizar el control respectivo, así como los plazos para el ajuste de los rótulos a utilizar por fabricantes, fraccionadores o importadores.

El reglamento se aplica a todo producto, cualquiera sea su origen, envasado en ausencia del cliente, listo para ofrecerlo a los consumidores. Define en forma precisa los elementos claves en materia de rotulación y publicidad engañosa, en referencia estricta a la falta de etiqueta o rótulo, o de los datos requeridos, así como las discordancias entre dichos datos y el contenido del producto.

Asimismo, establece que los productos rotulados no pueden describirse ni presentarse con rótulo que:

- \* utilice vocablos, signos, denominaciones, símbolos, emblemas, ilustraciones u otras representaciones gráficas que puedan hacer que dicha información sea falsa, incorrecta, insuficiente o que pueda inducir a equívoco, error, confusión o engaño al consumidor en relación con la verdadera naturaleza, composición, procedencia, tipo, cantidad, calidad, duración, rendimiento o forma de uso del producto;
- \* atribuya efectos o propiedades que no posea o que no puedan demostrarse;
- \* destaque la ausencia de componentes que son intrínsecos o propios de alimentos o productos de igual naturaleza.

Establece un procedimiento minucioso de control a las eventuales faltas al reglamento, y fija sanciones al incumplimiento de las obligaciones.

También establece (Artículo 15) la Comisión Asesora de Publicidad Engañosa, en la órbita del Comité Nacional de Calidad (Ministerio de Industrias, Energía y Minería), integrada por un representante del Comité Nacional de Calidad, uno por la Dirección

Nacional de Comercio y Defensa del Consumidor y otro por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay, con los siguientes cometidos:

- \* Dar trámite a toda denuncia que cualquier interesado formule con relación a un supuesto de publicidad engañosa.
- \* Informar en las actuaciones administrativas cumplidas de oficio o a denuncia, acerca de la realización de inspecciones y posterior análisis de las muestras extraídas.
- \* Dictaminar en los casos de disidencia ante supuestos de publicidad engañosa.

La Ley de Presupuesto de 1996 (N° 16.736) crea el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA), que sustituye a la Dirección Nacional de Comercio y Abastecimiento, con la responsabilidad de ejecutar planes y programas de desarrollo en la comercialización de productos básicos de primera necesidad.

En 1995 se establece en forma genérica la prohibición (a toda persona física o jurídica que desarrolle actividades de carácter civil, comercial y/o industrial), de otorgar premios en efectivo o en especie a los consumidores de sus productos. El Poder Ejecutivo podrá autorizar excepciones, para lo cual las personas que desearan efectuar promociones de bienes y servicios, de cualquier naturaleza, con otorgamiento de premios, deberán presentar previamente solicitud escrita, con el fin de obtener un pronunciamiento respecto a la licitud de la misma. Este no podrá tener principio de ejecución hasta que el Ministerio de Economía y Finanzas lo autorice.

En 1998, el Poder Ejecutivo velando por la protección de la salud pública de los consumidores, reglamentó que las actividades vinculadas con el consumo de tabaco no podían realizar promociones bajo ningún concepto.

Dentro del marco regulatorio de protección al consumidor, que acompañan y profundizan la Ley de Relaciones de Consumo, se pueden citar:

- \* El Decreto N° 59/999 que establece normas relativas a etiquetado de productos textiles.

- \* El Decreto N° 65/000 que establece la obligación de etiquetar el calzado de todo tipo.

### **Papel de partidos y actores políticos en el debate**

El argumento probablemente más manejado por los tomadores de decisiones, en estas dos últimas décadas, y que puede explicar en parte la lentitud con que se gestó la ley de protección del consumidor en el Uruguay (y que permeó fuertemente a buena parte del espectro político, por acción u omisión) fue que una ley demasiado exigente afectaría a la pequeña y mediana empresa, imponiendo requisitos imposibles de cumplir, al aumentar sus costos de operación (mejorar redacción de este párrafo). El aumento de los costos de operación tornaría inviable a las pequeñas empresas, y esta situación indirectamente produciría costos para los consumidores, que tendrían menos opciones de compra, y quedarían más desprotegidos frente a posibles prácticas monopólicas de las grandes compañías. Como señaló en entrevista el Dr. Gustavo Ordoqui<sup>3</sup>, co-redactor de la Ley de Relaciones de Consumo: “Nosotros, con otros prestigiosos profesionales, como la doctora Dora Szafir, la doctora Saettone, el doctor Kreimer, en 1992 fuimos designados por el Poder Ejecutivo para realizar un proyecto de ley de defensa del consumidor. Cuando terminamos el trabajo, en los años 94-95, lo entregamos; pero ese proyecto y lo que salió no tienen nada que ver en sus aspectos sustanciales. Nosotros preveíamos una serie de institutos tuitivos, claramente protectores del consumidor, que después, por razones de orden político muy respetables, no fueron aprobados. El ministro del momento puso el acento en que no se adoptara medidas que pudieran ocasionar gastos o costos innecesarios al sector empresarial. Se nos dijo, puntualmente, con cierta lógica –lo entendimos así–, que nuestro país no estaba en condiciones de tener leyes modernas, que por ejemplo no estaba en condiciones de que el fabricante fuera responsable objetivamente por los productos que lanza al mercado. No estaba en condiciones de que se solidarizaran todos los proveedores respecto a las calidades de los productos o las responsabilidades industriales, comerciantes, de primero y segundo grado, importador. Todos ellos en las leyes ordinarias –incluso en Brasil y Argentina– se solidarizan frente al consumidor para tener que resistir una eventual

3. Radio Espectador, Programa “En Perspectiva”, Entrevista al Dr. Gustavo Ordoqui sobre la Ley de Relaciones de Consumo, 7 de Julio de 2000 (<http://www.espectador.com/text/consumo/con07063.htm>).

responsabilidad. Tampoco se impuso la garantía legal de los productos; es perfectamente posible con esta ley que un producto salga al mercado con o sin garantía; simplemente se debe informar. Esto no ocurre ni en Argentina ni en Brasil.

Una vez promulgada la “primer” ley de Relaciones de Consumo (Ley N°17.189) se generaron algunos comentarios adversos a ella en los medios de comunicación, tratando de impulsar modificaciones, habida cuenta que la ley debía ser enmendada rápidamente por los errores existentes en su Artículo 33. Algunos representantes empresariales argumentaron que la ley era insuficiente y confusa en algunos aspectos, o tenía errores de concepto tal que no permitía su aplicación. En la entrevista ya citada<sup>4</sup>, consultada la diputada Margarita Percovich, del Encuentro Progresista, manifestaba: “...se ha venido haciendo toda una campaña en la prensa por parte de la Cámara de Industrias, de la Cámara Inmobiliaria, de las empresas emisoras de tarjetas de créditos, de los bancos, que no querían que esta ley empezara a regir a partir del 1° de julio [de 2000]”. Como lo ha señalado el ex diputado Ronald País, del Partido Colorado, es claro que “legislamos tardíamente sobre relaciones de consumo y derecho del consumidor”<sup>5</sup>. Pero además de ser tardía, la ley no recibió la difusión que merecía: “tratamos la Ley de Relaciones de Consumo y su aprobación pasó desapercibida. Ahora que está por entrar en vigencia, cuando los agentes interesados en el tema comienzan a hacer y proyectar sus análisis y los posibles problemas que pueda acarrear la ley, es en ese momento que el tema gana un espacio en los medios de comunicación”<sup>6</sup>. Finalmente la enmienda de la Ley N° 17.189 no pasó de la corrección del artículo cuestionado, y no incluyó ninguna modificación adicional de las propuestas por los actores sociales mencionados.

Posteriormente, el Frente Amplio - Encuentro Progresista ha propuesto modificaciones al texto de la Ley N° 17.250, pero éstas no tuvieron éxito parlamentario. Tampoco ha tenido mayor éxito el diputado Washington Abdala (del Partido Colorado), quién ha propuesto un proyecto de ley para mejorar la protección del consumidor en algunos servicios. No ha habido propuestas del Poder Ejecutivo para

actualizar el marco legal. El tercer poder del Estado, el Poder Judicial, tampoco ha hecho eco del reclamo de las organizaciones de consumidores por mejorar los procedimientos judiciales de los conflictos de consumo, como es, por ejemplo, la reivindicación para la creación de tribunales de pequeñas causas.

### Cambios en los patrones de consumo y su influencia en el debate

Con las transformaciones estructurales (económicas y sociales), sobre todo a partir del gobierno de Luis A. Lacalle, los patrones de consumo de la población uruguaya se modificaron. La apertura comercial al exterior permitió el ingreso en cantidad y variedad, de productos de consumo tanto básicos como suntuarios, a precios similares o aún más bajos que los productos nacionales, y con un mayor acceso a créditos. En la década del 90 esta alza del consumo importado motivó al aumento de la oferta de productos importados.

En este período fueron ampliamente debatidos los procesos de apertura comercial y de integración económica (al MERCOSUR y al mundo) que llevaron a la sustitución de los productos nacionales por una gran variedad de productos importados, a un nivel impensado para la sociedad uruguaya considerando el fuerte impulso dado a la industria nacional, a través de políticas de sustitución de importaciones, en el período anterior.

Los procesos de liberalización comercial, y, en especial el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil, y el acuerdo CAUCE con Argentina, llevaron a un fuerte crecimiento del intercambio comercial. La consecuente caída de los precios en el mercado y la expansión de la cantidad importada mejoraron el acceso al consumo de la población. En ese marco, la notoria debilidad legislativa en materia de protección del consumidor de Uruguay, en comparación a los dos países vecinos y socios comerciales, impulsó el interés de los poderes del Estado a superar ese desequilibrio.

Por otra parte, la debilidad del debate a nivel de opinión pública, con raras excepciones, puede estar vinculada a ciertas particularidades culturales de la

4. Entrevista al Dr. Gustavo Ordoqui, *Ibidem* (<http://www.espectador.com/text/consumo/con07063.htm>).

5. En: Seminario-Taller: Perspectivas sobre la Modernización del Poder Legislativo, 22 de junio de 2000, Cámara de Representantes – UNESCO (<http://www.unesco.org/ushs/docspdf/modernizacion.pdf>), p. 86.

6. Ídem, p. 124.

sociedad uruguaya. Así, por ejemplo, parece existir cierta tendencia en el país a descreer del estímulo a la competencia como un valor que beneficia a los consumidores.

La intervención estatal que comenzó desde los inicios del siglo XX, en materia de gestión financiera (Banco de la República, Banco Hipotecario), comercial (Banco de Seguros), e industrial (energía eléctrica, teléfonos, petróleo), marcó decisivamente la relación entre sociedad civil y Estado. En gran medida esto explicaría porque la ciudadanía demanda más intervención del Estado y no menos en materia de regulación de los mercados y en protección del consumidor.

Este modelo de desarrollo, donde las principales empresas de servicios públicos estaban (y muchas aún lo están) en manos del Estado, probablemente está en las bases del desinterés de la ciudadanía en profundizar en la distinción entre productores y consumidores. Parece existir una cierta tendencia al estatismo en la ciudadanía, en cuestiones económicas y de propiedad de bienes estatales<sup>7</sup>.

Los sociólogos Andrés Rius y Gabriel Katz (2004) plantean: “Podría conjeturarse que las actitudes de la población son probablemente tanto un factor explicativo de las políticas públicas como un reflejo o consecuencia de la operación de los mercados y las políticas en los países. Si se adopta esta perspectiva, el relativamente tímido (aunque mayoritario) respaldo de los uruguayos a la competencia podría estar revelando cierta desconfianza respecto a las formas y resultados de la competencia en un país que tradicionalmente ha carecido de marcos institucionales para encausarla... Otras

explicaciones sobre el rezago relativo del Uruguay son las que consideran la dinámica socio-económica y la dinámica política, en términos de la operación de las instituciones existentes y de las iniciativas de reforma. En primer lugar, debe considerarse la posibilidad de que las intervenciones públicas, o la ausencia de marcos institucionales, reflejen la operación o el veto de poderosos intereses económicos subsidiarios de un cierto patrón de políticas”<sup>8</sup>. Estos sociólogos sintetizan su análisis señalando que “una explicación del rezago relativo del Uruguay en materia de legislación y políticas de competencia debería comenzar por considerar la economía política del capitalismo en economías pequeñas, y por reconocer que las agendas internacionales predominantes en las últimas dos décadas –que han “liderado” el debate nacional sobre reformas– tienen un sesgo de atención que minimiza o ignora el valor de las reglas de juego impuestas por el Estado para proteger y estimular la competencia en los mercados”<sup>9</sup>.

### Conciencia ciudadana para hacer valer sus derechos

Una reciente encuesta realizada para el Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas, permite tener un mapa bastante aproximado sobre la conciencia ciudadana, y su capacidad para defender sus derechos como consumidores<sup>10</sup>:

En los resultados se observa que prácticamente 82% de la población de la Región Metropolitana (Región I) han “escuchado hablar” un “poco, bastante o mucho” sobre los “derechos del consumidor”, mientras que en el interior del país (Región II) 71% se encuentra

7. El 13 de diciembre de 1992 la ciudadanía fue convocada para ratificar o impugnar una parte de la llamada Ley de Empresas Públicas, que permitía la enajenación total o parcial de empresas estatales. La ley fue parcialmente derogada por la ciudadanía, que rechazó la propuesta del gobierno de Luis Alberto Lacalle, que permitía la privatización de la telefónica estatal.

El 7 de diciembre de 2003 la ciudadanía impugnó mediante plebiscito la Ley N° 17.448 de enero de 2002, aprobada en el parlamento, que permitía a la empresa estatal Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) asociarse con empresas públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Para los impugnadores, esto representaba una privatización parcial del ente estatal.

Mediante plebiscito, se aprueba una reforma constitucional que impide la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, el último domingo de octubre de 2004.

8. Documentos de trabajo: ¿Qué Imitar de las Economías Pequeñas Exitosas? Sobre la Necesidad de una Política y una Legislación de competencia, Andrés Rius y Gabriel Katz; Documento N° 08/04, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, octubre, 2004, p. 46.

9. Ídem, p. 50.

10. Estudio realizado por Equipos Mori acerca del “Conocimiento de los Consumidores sobre sus derechos y de los empresarios sobre la legislación y procedimiento administrativo en materia de Defensa de la Competencia”, julio de 2005 ([http://www.mef.gub.uy/documentos/informe\\_mori.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/informe_mori.pdf)).



entre estas opciones. La diferencia es aún mayor cuando se comparan los niveles de quienes conocen

mucho” o “bastante” sobre la ley, presentando la región interior porcentajes mucho más bajos.

Conocimientos de la población sobre “derechos del consumidor” según región		
	Región Metropolitana <sup>11</sup>	Interior <sup>12</sup>
Mucho	13	5
Bastante	34	23
Poco	35	43
Nada	19	30
Total	100	100
¿Ha sentido hablar de los derechos del consumidor? ¿Cuánto diría Ud. que sintió hablar?		

En cuanto al nivel de información sobre sus derechos, 22% de los consumidores de la Región

Metropolitana (Región I) dice estar “bien” o “muy bien” informado, mientras que en la Región II este grupo disminuye al 15%.

Nivel de información de la población sobre “derechos del consumidor” según región		
	Región Metropolitana	Interior
Muy bien	3	1
Bien	19	14
Regular	35	32
Mal	33	41
Muy mal	11	11
No sabe	1	1
Total	100	100
Personalmente, como consumidor, ¿siente que está muy bien, bien, regular, mal o muy mal informado sobre sus derechos?		

En conjunto, más de la mitad de los consumidores en ambas regiones admite no conocer sobre el tema, y una proporción algo menor manifiesta estar mal informado. Cifras que son realmente preocupantes para la construcción de un sistema de protección al consumidor realmente sólido, en el que se requiere de una significativa participación ciudadana.

Cuando se pregunta por el cumplimiento general de los derechos del consumidor una mayoría absoluta (más de la mitad de los entrevistados) considera que los derechos se cumplen “poco” en ambas regiones. Se acumulan esas respuestas con aquellos que afirman que los derechos no se cumplen (“nada”) confluyendo en más del 80% de entrevistados en ambas regiones.

11. Montevideo y San José.

12. Colonia, Maldonado, Punta del Este, Fray Bentos y Salto.

Evaluación del cumplimiento general de los derechos del consumidor según regiones		
	Región Metropolitana	Interior
Mucho	3	2
Bastante	12	10
Poco	57	55
Nada	23	31
No sabe, no contesta	6	2
Total	100	100
Ud. considera que estos derechos, en general, ¿se cumplen o no se cumplen?		

Otro tipo de comportamientos son los reclamos ante situaciones en las cuales no son respetados los derechos del consumidor. Aquellos que reclaman siempre o casi siempre representan el 39% de la

Región I y la tercera parte de la Región II. Cerca de la mitad de ambas regiones no reclama “nunca” o “casi nunca”.

Frecuencia de reclamos en situaciones en las cuales no son respetados los derechos del consumidor, según regiones		
	Región Metropolitana	Interior
Siempre	24	20
Casi siempre	15	12
Alguna vez	16	19
Casi nunca	7	12
Nunca	39	37
Total	100	100
¿Reclama habitualmente cuando siente que no son respetados sus derechos como consumidor?		

La encuesta comparó además las opiniones de los consumidores uruguayos con los europeos, a través del Eurobarómetro realizado entre enero de 2001 y diciembre de 2002.

Los resultados de tal comparación permitieron llegar a las siguientes conclusiones: El promedio europeo de personas que se sienten informadas (bien o muy bien) sobre los productos y servicios que le son ofrecidos es del 71%; mientras que en Uruguay es apenas del 21% en la Región Metropolitana y del 15% en la Región Interior.

Pero más aún, cuando se le pide a los entrevistados evaluar el nivel de protección efectiva sobre sus derechos, las diferencias entre Europa y Uruguay también son muy importantes. Un promedio de 56% de la población en los países europeos considera que sus derechos serían bien o muy bien protegidos en caso de eventuales problemas con proveedores

o fabricantes, mientras que en Uruguay solo 11% piensa lo mismo (en las dos regiones estudiadas).

Los consumidores consideran que el nivel actual de “cumplimiento” de los derechos del consumidor es escaso, y esta aseveración se verifica tanto a nivel genérico como cuando se evalúan específicamente distintos derechos, caso en el cual sólo aparecen matices menores en la distribución de las opiniones, que no se apartan del panorama general de “incumplimiento”.

### Legislación sobre Protección de Derechos del Consumidor

#### Origen de la Ley: Discusión política y motivaciones

La defensa de los derechos del consumidor comenzó a tener consideración parlamentaria a

partir del retorno a la democracia. Ya en octubre de 1985, el senador Pedro Cersósimo, del ala derecha del Partido Colorado, presentaba un Proyecto de Ley sobre Protección de los Consumidores. Manuel Flores Silva, del ala izquierda del Partido Colorado, en forma independiente presentaba otro proyecto de ley en julio de 1986. Uruguay Tourné, del Partido Nacional, presentaba un proyecto de ley en 1987, y también lo hacían el mismo año los diputados Daniel García Pintos y Jorge Conde Montes de Oca, del ala derecha del Partido Colorado. También el Partido Nacional generó un proyecto a través de los diputados Marino Irazoque, Oscar López Balestra, Juan José Fuentes y Luis José Martínez. La atomización y la falta de acuerdos interpartidarios para impulsar una propuesta común, parecen ser la tónica de todos los planteos de este período. Algunos de estos proyectos ya recogían en su fundamentación de motivos la existencia de la Resolución N° 39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que aprobó las “Directrices para la Protección del Consumidor”, donde se delinearán las grandes áreas que deben ser tenidas en cuenta por el legislador.

Con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) surgió la necesidad de tener un marco de protección del consumidor común a todos los estados parte, para lo cual en el contexto de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, en su Comité Técnico N° 7: “Defensa del Consumidor”, se estudió la posibilidad de desarrollar tal marco normativo<sup>13</sup>. Vinculado a esta discusión, en 1991 se suscribió un convenio de cooperación entre la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo de que docentes de dicha institución elaboraran un proyecto de ley de defensa del consumidor. Un primer proyecto no llegó a ser presentado en el Parlamento. El convenio se volvió a reeditar en 1996, entre las mismas partes<sup>14</sup>. En el ínterin, las discusiones a nivel de MERCOSUR fueron finalmente infructuosas. Brasil exigía un proceso de armonización de normas en el sentido de la mayor protección, situación difícil de lograr

en el corto plazo en Uruguay debido a la inusual rigurosidad y profundidad del Código de Protección del Consumidor Brasileño. La inseguridad jurídica a que daba lugar, consensuar una posición común que eventualmente debilitaría dicho Código, en opinión de Brasil, llevó a la imposibilidad de desarrollar un Protocolo MERCOSUR de Protección al Consumidor, y a un cambio de estrategia del Estado uruguayo.

Ante la falta de acuerdo con Brasil, emerge en las autoridades uruguayas la inquietud por elaborar un marco legal propio, aprovechando la base de los trabajos a nivel de MERCOSUR. A partir de 1995 comienza a discutirse un proyecto de ley en la División de Derecho Comparado de la Cámara de Senadores. Basándose en este proyecto, y en otros anteriores, en 1997 los senadores Korseniak y Gargano presentan un nuevo proyecto de ley bajo el argumento de que se carecía de disposiciones de derecho sustantivo que regularan las relaciones de consumo. Así, en la fundamentación de motivos del proyecto de ley, consta<sup>15</sup>: “La dispersión de normas y órganos de contralor y fiscalización, los cambios producidos en el concepto de “consumidor” y la apertura al comercio de bienes y servicios procedentes de diversos países, determina la necesidad de contar con un instrumento jurídico apto para la tutela de los intereses de consumidores y usuarios. Desde otro punto de vista, con el ingreso de Uruguay al MERCOSUR, los conceptos de proveedor y consumidor trascienden el ámbito geográfico de la República; resulta necesario acompasar nuestra legislación a las de los demás países miembros de la región”.

Este último proyecto declaraba recoger la inquietud de los sectores académicos, los estudios doctrinarios y la formalización de seminarios y foros al respecto, los que habían sensibilizado a la opinión pública y despertado el interés de diversos sectores políticos. Ya se había tomado conciencia en el ámbito de los poderes públicos que el acuerdo sobre protección del consumidor en MERCOSUR no se lograría<sup>16</sup>.

13. Israel Kreimer, “El derecho del consumidor en el MERCOSUR”, VI Jornadas Nacionales de Derecho Comercial, San Martín de los Andes, 1998. (<http://www.zamudio.bioetica.org/comercial4.htm>).

14. Dra. Mariela Saettoni. En: “Las leyes de protección del consumidor como herramientas de acción y cambio”, Consumers Internacional-Unión Europea, diciembre 2000, Chile, p. 127.

15. Proyecto de Ley sobre Defensa del Consumidor, Reinaldo Garbano y José Korseniak (<http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/diarios/senado/html/19970812s0043.htm#pagina403>).

16. Esc. Beatriz Ramos, ex directora del Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas (comunicación personal).

En septiembre de 1998 el Ministerio de Economía y Finanzas solicitó colaborar con el trabajo parlamentario, en el ámbito de la Comisión de Industria y Energía del Senado, analizando conjuntamente los proyectos y elaborando una iniciativa propia de esta Comisión, con el acuerdo de todos los partidos políticos y del Poder Ejecutivo. Eso llevó al trabajo conjunto de representantes del Ministerio de Economía y Finanzas e integrantes de la Comisión a efectos de elaborar el proyecto que se convirtió posteriormente, en la “primera” Ley de Relaciones de Consumo (N° 17.189), a mediados de 1999. Esta fue declarada posteriormente inexistente y enmendada en sus errores de redacción en la Ley N° 17.250. Un curioso “accidente” provocó que la popularmente conocida “Ley de Protección del Consumidor” haya debido ser promulgada dos veces, ya que la redacción de su primera versión (en 1999) adoleció de un vicio en uno de sus artículos esenciales (Artículo 33 de “incumplimiento contractual”). La inseguridad jurídica a que daba lugar llevó a los legisladores a enmendar el texto erróneo mediante una nueva Ley N° 17.250, y a reputar inexistente la Ley N° 17.189. En el momento de aprobación de esta última, hubo un intenso debate parlamentario con relación a la validez legal de la declaración de inexistencia de la ley, pero finalmente el texto modificado fue aprobado por unanimidad de los senadores, con excepción de su último artículo. Para un par de legisladores, la declaración de inexistencia de la ley anterior constituía un acto inconstitucional

### Aspectos fundamentales de la Ley N° 17.250

La Ley N° 17.250 es de orden público, esto significa que no puede ser derogada por acuerdo de las partes. En los temas no previstos por ella los consumidores deben remitirse al Código Civil, ya que se considera la relación de consumo como una contratación civil y no comercial.

La ley establece los derechos básicos del consumidor:

- a) La protección de la vida, la salud y la seguridad contra los riesgos causados por las prácticas en el suministro de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos.
- b) La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, la libertad de elegir y el tratamiento igualitario cuando contrate.
- c) La información suficiente, clara, veraz, en idioma español.
- d) La protección contra la publicidad engañosa, los métodos coercitivos o desleales en el suministro de productos y servicios y las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión.
- e) La asociación en organizaciones, y ser representado por ellas.
- f) La efectiva prevención y resarcimiento de los daños patrimoniales y extra patrimoniales.
- g) El acceso a organismos judiciales y administrativos para la prevención y resarcimiento de daños.

La ley tiene por objeto la regulación de tres aspectos: los sujetos que intervienen en la relación de consumo, la relación de consumo en sí misma y ciertos aspectos relacionados con el Área de Defensa del Consumidor, la que se crea para el control del cumplimiento de la Ley.

La ley regula las relaciones de consumo, en tanto (Artículo 4): “... es el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio, y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final”. La definición se centra en dos aspectos: los sujetos que integran la relación (proveedor y consumidor) y el objeto de la relación (proveer un producto o prestar un servicio a título oneroso).

Usualmente el término consumidor define a quien consume bienes y productos; mientras que el término usuario define a quien utiliza servicios, sean éstos de carácter público o privado. En forma amplia, se puede interpretar al usuario como un consumidor de servicios. Según Emilio Biasco<sup>17</sup> (2000), la ley uruguaya no hace referencia expresa a los usuarios de “servicios públicos”... El amplio plexo de “proveedores” indicados por el Artículo 31, daría pie para interpretar que la norma comprendería incluso a los proveedores de servicios públicos.

17. Emilio Biasco, Análisis de los denominados derechos básicos del consumidor. Ley N° 17250, Revista de Derecho Público, 2000 (<http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/consumidor.PDF>).

Para el caso de servicios públicos, en Uruguay el Estado tiene la particular condición de suministrar buena parte de ellos. Las interpretaciones que los distintos entes reguladores dan a la aplicabilidad de la Ley de Relaciones de Consumo en relación con los servicios básicos: energía, agua, saneamiento, telecomunicaciones, etc., van en el sentido de considerar a los usuarios de dichos servicios como amparados por dicha ley. En resumen, el usuario de servicios públicos se encuentra bajo el amparo de la ley de protección del consumidor, y no parece haber sido necesario, hasta la fecha, el desarrollo de un marco normativo adicional.

Para ser considerado proveedor se deben ejercer las actividades de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios (Artículo 3). Por su parte, se define al consumidor como: "... toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella".. El concepto de consumidor gira en torno a su carácter de destinatario final, o sea, en su condición de adquirente de bienes y servicios para su utilización o disfrute final. Esto incluye a los usuarios de servicios de utilidad pública que son de propiedad privada y regulados, en que se paga tarifas y no precios, así como a los usuarios o beneficiarios de servicios del Estado –como se verá más adelante– (Artículo 2).

Desde el punto de vista de la relación de consumo, la Ley define "producto" como "cualquier bien corporal o incorporeal, mueble o inmueble". Por su parte "servicio" es "cualquier actividad remunerada, suministrada en el mercado de consumo, con excepción de las que resultan de las relaciones laborales" (Artículo 5). La relación de consumo sólo se da en la medida en que exista un vínculo oneroso. Existe tal vínculo cuando cada parte de la relación obtiene una utilidad proporcionada por la contraria y que considera equivalente a la que brinda (Artículo 4).

Por otro lado, la Ley regula la oferta en tanto:

- a) establece las exigencias comunes a toda oferta;
- b) prevé las exigencias de la oferta de productos;

- c) prevé las exigencias de la oferta de servicios; y,
- d) normas en materia de prácticas abusivas en la oferta.

Con respecto a toda oferta, el proveedor deberá informar<sup>18</sup>, previo a la formalización del contrato respectivo: 1) el precio, incluyendo los impuestos; 2) en las ofertas de crédito o de financiación de productos o servicios, el precio contado efectivo, el monto del crédito, la cantidad de pagos, su periodicidad, y la tasa de interés efectiva anual; 3) antes de la formalización del contrato, las formas de actualización de la prestación, los intereses, y todo otro adicional por mora, los gastos extras adicionales si los hubiere, y el lugar de pago (Artículo 15).

Con relación a la oferta de productos, la información debe ser clara y legible sobre: características, naturaleza, cantidad, calidad, composición, garantía, origen, precio, datos para conservación y uso. Si corresponde, debe informar sobre plazo de validez y riesgos. Debe incluir manuales en idioma español.

Respecto a la rotulación de productos, el rótulo debe contener: nombre, origen, dirección del fabricante, importador, fraccionador, contenido neto, fecha de duración mínima, lista de ingredientes, identificación del lote, instrucciones de uso, condiciones de almacenamiento. Cabe destacar que la falta de rótulo es considerada publicidad engañosa.

Con referencia a la oferta de servicios, la información, además de ser clara y veraz, debe ser legible cuando se realiza por escrito, y debe contener:

- \* Nombre y domicilio del proveedor.
- \* Descripción del servicio.
- \* Descripción de materiales, tecnología, a emplear para brindar el servicio.
- \* Plazo cumplimiento prestación.
- \* Precio, impuestos, composición, forma de pago.
- \* Riesgos.
- \* Alcance y duración de la garantía.

18. En la ley uruguaya la publicidad integra el contrato por lo que toda información difundida, por cualquier medio, obliga al oferente que ordenó su difusión y a todo aquel que la utilice.

Además se regulan las ofertas fuera del local, otorgando al consumidor el derecho a retractarse en un plazo de cinco días hábiles, contados desde la formalización del contrato o de la entrega del producto, a su sola opción, sin responsabilidad alguna de su parte (Artículo 16).

Las prácticas abusivas se limitan a la etapa de la oferta, éstas se sancionan previa a la concreción de la relación contractual, ya que tales prácticas se dirigen a potenciales consumidores. Un potencial consumidor podría eventualmente reclamar por daños y perjuicios como consecuencia de una práctica abusiva, entre éstas se consideran:

- \* Negar la provisión de productos o servicios al consumidor mientras exista disponibilidad de lo ofrecido según los usos y costumbres y la posibilidad de cumplir con el servicio, excepto cuando se haya limitado la oferta y se haya informado previamente al consumidor, sin perjuicio de la facultad de revocar la oferta.
- \* Hacer circular información que desprestigie al consumidor a causa de acciones realizadas por éste, en ejercicio de sus derechos.
- \* Fijar el plazo o plazos para el cumplimiento de las obligaciones de manera manifiestamente desproporcionada, en perjuicio del consumidor.
- \* Enviar o entregar al consumidor cualquier producto o proveer cualquier servicio que no haya sido previamente solicitado.
- \* Hacer aparecer al consumidor como proponente de la adquisición de bienes o servicios cuando ello no corresponda.

Se puede pensar en otras prácticas abusivas que no constan en el texto expreso de la ley. Una de esas prácticas, que estaba incluida en la discusión del protocolo MERCOSUR y que fue aceptada por Uruguay, pero fue finalmente excluida del texto de la ley, es la de condicionar la provisión de un servicio a la adquisición de otro.

La ley también legisla el tema de las garantías. Si existe (ya que no es obligatoria), ésta debe proporcionarse por escrito, y estar redactada en forma comprensible y legible. La garantía deberá contener: identificación de quien la ofrece, identificación del fabricante o importador, identificación del producto o servicio,

condiciones de validez y de cobertura de la garantía, especificación del lugar donde se efectivizará, costos a cargo del consumidor si los hubiera. El certificado de garantía debe ser completado por el proveedor y entregado junto con el producto o al finalizar la prestación del servicio. Inicialmente se propuso en el ámbito de la Comisión de Industrias del Parlamento la inclusión en el texto de la garantía legal, y por tanto la ley no obliga a ofrecer garantía, la garantía es solo de carácter voluntario.

La ley tiene un capítulo especial para el tema de la publicidad. Así, esta debe ser transmitida y divulgada de forma que el consumidor la identifique como tal. Se reconoce el principio de “vinculación contractual de la publicidad” por el cual el proveedor debe cumplir con lo prometido a través de la publicidad. Recoge asimismo el principio de “inversión de carga de la prueba”, por la que es deber del anunciante probar las afirmaciones contenidas en el mensaje publicitario.

Queda prohibida toda publicidad engañosa, es decir:

- \* aquella información o comunicación que sea entera o parcialmente falsa;
- \* que omita datos esenciales;
- \* que sea capaz de inducir a error al consumidor respecto a la naturaleza, cantidad, origen, precio.

En la ley no se han consagrado sanciones penales específicas para este tipo de publicidad, sólo de carácter administrativo y reparatorias por vía jurisdiccional.

La ley carece de referencia con respecto a la publicidad abusiva o ilícita. El abuso se configura cuando la motivación subjetiva, la finalidad o la forma de actuación implican elementos antijurídicos y contrarios a las exigencias éticas o normativa, como por ejemplo, la publicidad discriminatoria por sexo, religión, raza, etc., o incitadora de violencia, o que no respete el medio ambiente, o se aproveche del miedo, la superstición o la falta de madurez de los menores, o sea capaz de inducir al consumidor a actuar en forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad. En su oportunidad, Consumers International propuso un texto para su consagración, el que no fue finalmente aceptado en la versión final de la ley. En su análisis de la ley, Dora Szafir concluye

que, en esta materia, la ley en la regulación de la publicidad es mucho menos exigente que el propio Código brasileño de autorregulación publicitaria aprobado por los propios publicistas<sup>19</sup>.

Se definen como cláusulas abusivas en los contratos de adhesión toda cláusula que:

- \* determine claros e injustificados desequilibrios entre los derechos y obligaciones de los contratantes en perjuicio de los consumidores;
- \* viole la obligación de actuar de buena fe.

El incumplimiento de las obligaciones legales está abordado en el Artículo 32 de la Ley N° 17.250. En dicho artículo se establece la obligación de informar en todas las etapas del contrato, tiene por función el equilibrio de los contratantes y la prevención de daño a los consumidores. El consumidor, constatado el incumplimiento, puede elegir entre la reparación, la resolución o el cumplimiento del contrato, más los daños y perjuicios que correspondieren.

El Artículo 33 de la Ley N° 17.250 aborda el incumplimiento contractual. Se establece que tal incumplimiento por parte del proveedor, faculta al consumidor a optar entre: exigir el cumplimiento forzado si ello es posible, aceptar otro producto o servicio o la reparación por equivalente, o resolver el contrato con restitución de lo pagado (o rescindirlo).

En el Artículo 34 adjudica la responsabilidad al proveedor del daño provocado al consumidor por el vicio o riesgo del producto o servicio, siendo responsable el comerciante o distribuidor solo cuando el importador y fabricante no pueden ser identificados.

En el Artículo 35 se aborda la responsabilidad de los profesionales liberales.

En el Artículo 36 se abordan los límites de los daños resarcibles por el proveedor, incluyendo el daño patrimonial y el extrapatrimonial.

Los artículos 37 a 39 establecen las condiciones de prescripción y caducidad para reclamar por vicios aparentes y ocultos.

Los artículos 40 a 51 abordan la organización administrativa del sistema de protección del consumidor previsto por la ley, y que se abordarán con detenimiento en el capítulo respectivo.

El Artículo 52, el último de la ley, declara inexistente la anterior Ley de Relaciones de Consumo, N° 17.189.

### **Instituciones creadas por la legislación vigente**

La Ley N° 17.250 no crea instituciones de particular relevancia para la protección de los consumidores, como las existentes en otras partes del mundo: tribunales arbitrales de consumo, y los tribunales de menor cuantía. En efecto, se considera como un aspecto pendiente en la legislación uruguaya la creación de instancias de esta índole. Los tribunales arbitrales son una alternativa de resolución de conflictos en materia de consumo, que funcionan con un tribunal integrado equilibradamente (consumidores, empresa y Estado) y donde las partes voluntariamente conceden facultad resolutoria al tribunal arbitral.

El tribunal de pequeñas causas es también, en esencia, una instancia de resolución de conflictos, para atender casos de escaso tamaño o monto donde el consumidor puede asistir sin la necesidad de un abogado<sup>20</sup>. Estos tribunales son atendidos por jueces que están comenzando su carrera, lo que facilita el acceso de los consumidores a la justicia y, de cierto modo, agiliza la solución de los litigios en materia de relaciones de consumo.

A fines de 2003, comenzó a ejecutarse el Programa de Apoyo a la Defensa de la Competencia y de Defensa del Consumidor. Éste es un proyecto de cooperación técnica financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>21</sup> y es coordinado por la Dirección Nacional de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas. Uno de los componentes más

19. Szafrir (2005), p. 217.

20. Por ejemplo, en Brasil hay municipios que tienen tribunales móviles que van a los consumidores.

21. Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/MT-8453-UR "Programa de Apoyo a la Defensa de la Competencia y del Consumidor".

importantes del Programa es el “Fortalecimiento del marco normativo y su aplicación”, el que tiene el propósito de reforzar la capacidad de respuesta de los organismos encargados de aplicar las leyes y de formular políticas en defensa de la competencia y de los derechos del consumidor. El Programa comprende la adecuación de las normas jurídicas y de los procedimientos administrativos, y el ajuste organizacional de la Dirección General de Comercio. Además, se propone la capacitación de grupos técnicos, funcionarios administrativos y judiciales encargados de aplicar las normas.

Entre las actividades que desarrolla el programa para lograr sus objetivos se encuentran:

- \* El desarrollo de la normativa complementaria y los nuevos instrumentos necesarios para promover el efectivo cumplimiento de la legislación respectiva (manuales de procedimiento, guías de usuarios, glosarios, etc.).
- \* Desarrollo del reglamento interno de coordinación con el Poder Judicial (Juzgados, Tribunales y Suprema Corte de Justicia) que se encargará de reglamentar la aplicación de las normas de la ley.
- \* Formación de recursos humanos que reglamenten la aplicación de las normas, incluyendo funcionarios administrativos y judiciales.

Esta iniciativa busca fortalecer las instancias ya previstas en los marcos legales vigentes, no generar nuevas instancias. Dada la reciente incorporación de ésta, a la fecha aún no existen evaluaciones del progreso de su labor.

Por otra parte, se ha presentado ante la Suprema Corte de Justicia una propuesta para la creación de Tribunales de Menor Cuantía, por parte del Centro Interdisciplinario de Estudios de Consumo. El Centro recoge de este modo una reivindicación de las organizaciones de consumidores, sin embargo, hasta el momento no ha habido ninguna manifestación pública sobre la iniciativa.

### Aspectos Pendientes en la Protección de los Derechos del Consumidor

Han habido algunas iniciativas posteriores a la aprobación de la ley, estas expresan las inquietudes más importantes que han logrado repercusión en el ámbito parlamentario, sobre los vacíos legales

que deben ser cubiertos. Entre ellas, se cuenta la propuesta de los legisladores integrantes de la coalición de los partidos de izquierda, la que intenta abordar las situaciones que aún generan perjuicios a los consumidores. Paradójicamente, el amplio respaldo de legisladores de los varios sectores de la coalición de izquierdas, no fue motivo para que se mantuviera el proyecto en discusión durante la actual legislatura, y la propuesta terminó en el archivo parlamentario.

Las principales propuestas del proyecto de ley abordan las siguientes preocupaciones:

- \* La incorporación al texto legal de la práctica abusiva vinculada con ciertos servicios bancarios o de tarjetas de créditos, por ejemplo, en el requerimiento de la firma de un vale en blanco para contratar el servicio o como garantía del cumplimiento de una obligación aún no generada. Actividades que se intentan prevenir a través de la nueva norma.
- \* La mejora a la ley en cuanto a la garantía de productos y servicios, estableciéndola por imperio legal, y la obligación del proveedor de responder solidariamente. Se establecen plazos mínimos y máximos de garantía legal para todo tipo de productos y servicios, salvo los desechables. Los plazos de garantía para cada producto o servicio se establecerán por vía de reglamentación de acuerdo a la naturaleza y características de los mismos, quedando subsistente la garantía voluntaria, en calidad de complemento de la ley. Finalmente, se establece la obligación del proveedor de responder, en todo evento, ante el consumidor.
- \* La interpretación como abusiva de las cláusulas que consideran el silencio del consumidor como aceptación de cualquier modificación contractual, como por ejemplo, las cláusulas de prórrogas automáticas u otras de similar tenor, en los contratos de adhesión, dando al silencio del consumidor un valor, no ya de mera aceptación sino, incluso de manifestación de voluntad positiva. Estas cláusulas, que continúan utilizándose, en especial en tarjetas de crédito, seguros médicos, servicios de reparaciones varias, etc., deben ser sancionadas con la nulidad de pleno derecho.
- \* Dentro de los cometidos de la Dirección del Área de Defensa del Consumidor, se propone la creación y divulgación de un registro público de empresas



infractoras. Esto permitirá el conocimiento de la ciudadanía respecto de aquellas empresas que han incumplido la ley de defensa al consumidor.

- \* La incorporación de una multa al proveedor que no comparece a la audiencia administrativa. Esto tendería a dotar de mayor efectividad al procedimiento consagrado por la ley al darle un mayor impulso a las conciliaciones administrativas.
- \* El establecimiento de la obligación de identificar claramente los productos nacionales, distinguiéndolos de los importados, hacia los supermercados y establecimientos comerciales de mediana y gran escala.
- \* El suministro de protección legal a proveedores que adquieren bienes o servicios, sin integrarlos materialmente en sus procesos de producción, transformación y comercialización.

Otro proyecto de ley que aborda servicios importantes, como lo son la educación y los servicios médicos, y que intenta ser mantenido sobre la mesa de discusión de la actual legislatura, es el presentado por el diputado Washington Abdala, del Partido Colorado, en el año 2002.

El proyecto apunta a proporcionar información a través de los medios de comunicación escritos (así como poner dicha información disponible a través de la web de la autoridad competente), de:

- \* Un *comparativo trimestral* de los precios finales al público de los productos más importantes del rubro alimentos de la canasta básica familiar elaborada por el Instituto Nacional de Estadística en los principales establecimientos comerciales.
- \* Un *comparativo cuatrimestral* del valor de la cuota mensual y un descriptivo de los servicios brindados por los prestadores de servicios médicos (así como el valor de los servicios ofrecidos que no se incluyen en la cuota mensual básica), cualquiera sea la naturaleza jurídica de los mismos.
- \* Un *comparativo anual* del valor de la cuota mensual y de los servicios o contraprestaciones que brindan por la misma los institutos de enseñanza privada a nivel preescolar, primario y secundario.

El proyecto de ley se fundamenta en la ausencia de claridad en la información que se le brinda al

consumidor en los temas abordados, lo que le retacea datos vitales que lo colocan, o bien en una situación de incertidumbre que le impide seleccionar racionalmente el producto o servicio que desea, o bien ante una situación de futura frustración sobre lo que realmente entendía que iba a obtener por la adquisición de ese determinado bien o servicio. Es el caso de servicios como los médicos y la enseñanza, que se encuentran enmarcados en la categoría de contratos de adhesión, cuyas condiciones se hallan establecidas unilateralmente por el proveedor del servicio sin ninguna posibilidad de redefinición por el consumidor, y por tanto, donde es fundamental contar con la suficiente información para hacer la elección más apropiada a los intereses del consumidor.

Este proyecto ha sido retirado del archivo y puesto nuevamente sobre la mesa para su estudio en la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes durante la actual legislatura.

## Institucionalidad Pública

### El Área de Defensa del Consumidor (ADECO)

El país cuenta con una Dirección del Consumidor y Contralor del Mercado desde el año 1988, siendo su primer director el Dr. Jean Michel Arrighi. Esta fue la institución gubernamental que con ese título funcionó sin la existencia de un marco normativo específico. En 1995, asume el gobierno Julio María Sanguinetti, en su segundo mandato. Este gobierno inició un programa de Reforma del Estado, que se vio reflejado en la Ley de Presupuesto N° 16.736 de 1996. Esta ley ensaya modificaciones a las estructuras y procesos del gobierno central, con enfoques gerenciales sobre la gestión pública. En ese marco, se rehace la estructura del sistema nacional de protección del consumidor. La ley forma la unidad ejecutora Dirección General de Comercio, que además de fusionar la Dirección Nacional de Zonas Francas y la Dirección Nacional de Comercio Exterior y asumir sus responsabilidades, se arroga los objetivos y competencias relacionadas con la defensa del consumidor previstos en la Ley N° 10.940, de 1947 (Ley de Subsistencias y Control de Precios), y otras normas concordantes, complementarias y modificativas. Específicamente el Artículo 163 de la mencionada Ley de Presupuesto, establece la creación de tres áreas funcionales dentro de la

nueva unidad ejecutora: Área Zonas Francas, Área Comercio Exterior y Área Defensa del Consumidor (en adelante ADECO).

El Decreto N° 2/998 de 1998 señala la aprobación por el Poder ejecutivo, del proyecto del Ministerio de Economía y Finanzas de reformulación de la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora Dirección General de Comercio. Tal proyecto estaba amparado en sus fundamentos, en el proceso de reforma del Estado, y en la búsqueda de una mayor eficacia en su acción normativa, reguladora y de control; así como procuraba adaptar la modalidad tradicional de la administración hacia una más gerencial centrada en los resultados de la gestión pública, cuyo fin último fuera la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Las competencias de ADECO, como están definidas en la actual Ley de Relaciones de Consumo, son:

- a) informar y asesorar a los consumidores sobre sus derechos;
- b) controlar la aplicación de las disposiciones de protección al consumidor;
- c) fomentar, formar o integrar comisiones asesoras compuestas por representantes de los proveedores, consumidores, organismos públicos y privados, para aportar información y proponer medidas correctivas sobre la defensa del consumidor;
- d) fomentar la constitución de asociaciones de consumidores;
- e) citar a los proveedores a solicitud del o de los consumidores afectados, a una audiencia administrativa que tendrá por finalidad tentar el acuerdo entre las partes (la incomparecencia del citado se tendrá como presunción simple en su contra);
- f) sancionar las infracciones en materia de defensa del consumidor, en subsidio de los órganos o entidades públicas estatales y no estatales, que tengan asignada por normas constitucionales o legales, competencia de control en materia vinculada a la defensa del consumidor.

ADECO ha mejorado su capacidad de brindar información y asesoramiento, a través de teléfonos 0800 y su página web, que permite además la consulta a través del email. Sin embargo, la encuesta ya mencionada<sup>22</sup> indica el muy extendido desconocimiento que se tiene en todo el país de la existencia de las herramientas de consulta.

Un marco normativo especialmente importante en el campo de la protección al consumidor es el Decreto N° 308/002, que faculta a la Dirección del Área de Defensa del Consumidor a proporcionar información a los consumidores, en forma pública, sobre oferta de productos o servicios existentes en el mercado, con indicación de las marcas, denominación del establecimiento comercial y lugar donde se realice la oferta. Dicha información se proporciona con una razonable regularidad para Montevideo, en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas. En cuanto al relevamiento en las capitales departamentales del resto del país (más Pando y Las Piedras), la frecuencia de la información es menor (una vez al mes). En este sentido, en los últimos años se ha intentado ampliar las formas de difusión, dado lo limitado que aún es el recurso de acceso a través de Internet. Se incrementaron los canales de difusión de precios a: Escuelas, Seccionales Policiales, Intendencias Municipales del Interior y Centros comunales zonales en Montevideo.

La falta de difusión sobre las potencialidades del sistema lleva a la gran mayoría de los consumidores a desconocer que ADECO puede coordinar la recepción de las solicitudes de audiencia administrativa con la Dirección General Impositiva (DGI) u otra unidad ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas, para atender los problemas de los consumidores en el interior del país, donde no tiene oficinas. Para estos efectos los funcionarios de ADECO, deben trasladarse a las localidades donde se demande la recepción de solicitudes. Al acercarse el servicio de defensa del consumidor a la comunidad, este sistema tiene el potencial de aumentar el impacto de ADECO. Sin embargo, el desarrollo de éste ha sido hasta el momento claramente insuficiente, lo que se ha traducido en que la inmensa mayoría de consumidores, en el interior del país, se hayan visto privados de los beneficios de la ley. Solo recientemente, con un proyecto

22. Estudio realizado por Equipos Mori acerca del "Conocimiento de los Consumidores sobre sus derechos y de los empresarios sobre la legislación y procedimiento administrativo en materia de defensa de la competencia", julio de 2005 ([http://www.mef.gub.uy/documentos/informe\\_mori.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/informe_mori.pdf)).

financiado por Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han dado algunos pasos en el desarrollo de tal sistema, empleando las oficinas locales de la DGI como ventanillas para la recepción de solicitudes de audiencia administrativa.

Las actividades que debiera desarrollar por ley ADECO son:

- \* *De asesoramiento:* el consumidor que se presenta en las oficinas de ADECO o en las de la DGI en el interior, recibe asesoramiento sobre su consulta. Este asesoramiento generalmente tiene relación con la normativa, los procedimientos y alternativas para resolver sus denuncias contra violaciones a sus derechos. A partir de la creación de oficinas municipales de atención al consumidor en algunas Intendencias del interior del país (Colonia, Maldonado, Río Negro, Salto y San José) los consumidores también pueden realizar las consultas correspondientes.
- \* *De gestión:* En cuanto proceso de actuación para solucionar la problemática planteada por el consumidor. Se trata de un mecanismo “informal” de resolución de conflictos. Para ello: a) se recoge la denuncia en formulario; y, b) se contacta al proveedor, obteniendo un resultado favorable en un significativo número de casos, según datos de ADECO<sup>23</sup>.

Realización de audiencias administrativas: ADECO puede convocar a proveedor y consumidor a esta instancia, tendiente al acuerdo entre las partes. La audiencia se genera a solicitud del consumidor, para lo cual este deberá probar la relación de consumo que ha sido afectada, mediante la factura u otro medio aceptado. En ésta interviene el consumidor, el proveedor (pudiendo cada parte concurrir siendo asistido técnicamente) y un funcionario de ADECO que oficia de mediador en procura de un acuerdo. Si el proveedor no comparece, se presume su culpabilidad en la relación de consumo afectada. Un elevado número de las audiencias administrativas no

tienen resultado favorable al consumidor, debido a que el proveedor no se presenta a la misma<sup>24</sup>. Este problema genera preocupación en autoridades y legisladores, dado que si el proveedor no concurre, ADECO no tiene potestad para continuar su actuación. El consumidor, sobre la base de la no comparecencia del proveedor, puede apelar a la justicia, pero dado el escaso monto que involucran buena parte de las relaciones de consumo, apelar al Poder Judicial para continuar el litigio es usualmente prohibitivo y limitante para el consumidor.

*Solución de denuncias:* La recepción de la denuncia se realiza en ADECO o en las oficinas de DGI del interior. Se contacta al proveedor, y de no haber solución, se realiza un informe jurídico, elevándose el mismo al organismo competente. En caso de competencia directa de ADECO, se lleva a cabo una inspección para comprobar los hechos denunciados. Eventualmente, surge una Acta de Infracción, originando la consiguiente sanción administrativa. El proceso de trámite de la denuncia no necesariamente implica el resarcimiento de los daños al consumidor. Si la competencia fuera de otro organismo, en un plazo máximo de 72 horas, ADECO debe derivar el informe jurídico al organismo competente. Si dicho organismo declina competencia, y, ADECO la tuviera en forma subsidiaria, debe hacerse cargo de la actuación.

*De inspección:* La actividad de control implica actuaciones originadas por denuncias y de oficio. En las denuncias se busca comprobar los hechos denunciados por una relación de consumo ya perfeccionada o por la actuación comercial de un proveedor. También se reciben denuncias genéricas. Las actuaciones de oficio surgen de la planificación que realiza ADECO. También pueden realizarse a partir de consultas de los consumidores<sup>25</sup>.

Por otro lado, ADECO lleva un registro de las asociaciones de consumidores, que deben tener el carácter de asociaciones civiles. La permanencia de las asociaciones en dicho registro, y por tanto, el

23. Entrevista a Susan Weissel, Semanario Crónicas, 28/02/2005, “En el curso de 2004 se cumplieron 3.568 conciliaciones, de las cuales la gran mayoría corresponde a préstamos financieros. De ese número el 71,92% tuvo resolución favorable” ([http://www.cronicas.com.uy/HNoticia\\_10208.html](http://www.cronicas.com.uy/HNoticia_10208.html)).

24. Ministerio de Economía y Finanzas, Memoria Anual 2004: “Audiencias Administrativas: se han realizado 1192, de las cuales el 33% han sido favorables y el 25% se encuentra en cuarto intermedio, correspondiendo a las desfavorables un porcentaje del 63% por incomparecencia”. p. 115 (<http://www.presidencia.gub.uy/mem2004/MEF.pdf>).

25. Entrevista a Susan Weissel, Semanario Crónicas, 28/02/2005, “En 2004 se realizaron 12.615 procedimientos de oficio”. ([http://www.cronicas.com.uy/HNoticia\\_10208.html](http://www.cronicas.com.uy/HNoticia_10208.html)).

reconocimiento del Estado a las mismas, depende de los requisitos establecidos en el Artículo 10 del Decreto N° 244/000. Dada la realidad uruguaya, los requisitos pueden representar exigencias demasiado elevadas para la promoción de la asociatividad de consumidores.

Las infracciones en materia de defensa del consumidor<sup>26</sup> son sancionadas por la Dirección General de Comercio, pudiendo delegar en los órganos o entidades públicas estatales y no estatales que tengan competencia en materias vinculadas a la defensa del consumidor. Puede también delegar en la Dirección del Área de Defensa del Consumidor la potestad sancionatoria en esta materia.

Una vez comprobada la existencia de una infracción e independientemente de las acciones por responsabilidad civil o penal que generasen, el infractor será susceptible de las siguientes sanciones:

1. Apercibimiento o simple amonestación, cuando el infractor carezca de antecedentes y ésta sea calificada como leve.
2. Multa (de montos variables).
3. Decomiso de las mercaderías y productos objeto de la infracción, cuando éstos puedan entrañar riesgo claro para la salud o seguridad del consumidor.
4. En caso de reiteración de infracciones graves o muy graves se podrá ordenar la clausura temporal del establecimiento comercial o industrial hasta por noventa días.
5. Suspensión de hasta un año en los registros de proveedores que posibilitan contratar con el Estado.

Cuando se constaten infracciones graves la Dirección del Área de Defensa del Consumidor, podrá colocar en el frente e interior del establecimiento, carteles que indiquen claramente el carácter de infractor a la Ley de Defensa del Consumidor. En caso de reincidencia en infracciones similares, probada

intencionalidad en la infracción o circunstancias que configuren un riesgo para la salud o seguridad de los consumidores, el órgano competente de control, podrá realizar la publicación de la resolución sancionatoria a costa del infractor, en los diarios de circulación nacional.

Para los casos de publicidad engañosa o ilícita, el órgano competente podrá además solicitar judicialmente la suspensión de la publicidad de que se trate, así como también ordenar la realización de contra publicidad con la misma frecuencia que la publicidad infractora, cuyo gasto deberá pagar el infractor.

En los hechos, la aplicabilidad de los instrumentos de la ley está sólo parcialmente desarrollada. En los últimos años ADECO ha apuntado a desarrollar un rol más proactivo hacia la formación y educación de los consumidores, con la restricción de la necesidad de capacitar a los recursos humanos para cumplir esas funciones con idoneidad. Aspira a que priorizando la información y asesoramiento de los consumidores (para que estos aumenten su capacidad de exigir el cumplimiento de sus derechos y los proveedores cumplan con las normas), esto redundará en la mejora de la efectividad de las inspecciones y controles.

ADECO reconoce la necesidad de contar con mayores recursos humanos y materiales para desarrollar su gestión con eficiencia<sup>27</sup>, acompañada de una reestructura interna, que permita eliminar o agilizar los trámites burocráticos. Esta mejora de la gestión permitirá dedicar los recursos humanos a las nuevas tareas de información, educación y asesoramiento, pero estas nuevas tareas requieren capacitación. También se reconoce la necesidad de fortalecer la comunicación y coordinación con los restantes organismos, en particular con los que se tienen tareas compartidas, tarea para la que también se necesita capacitar a los recursos humanos disponibles.

En función de las restricciones mencionadas, el sistema gubernamental de protección del consumidor parece haber orientado sus recursos fundamentalmente hacia los mecanismos de negociación y resolución

26. La ley establece que las infracciones se calificarán como leves, graves y muy graves, atendiendo a los siguientes criterios: el riesgo para la salud del consumidor, la posición en el mercado del infractor, la cuantía del beneficio obtenido, el grado de intencionalidad, la gravedad de la alteración social producida, la generalización de la infracción y la reincidencia.

27. Ibidem, Entrevista a Susan Weisell, Directora del Área de Defensa del Consumidor, Semanario Crónicas, 28/02/2005, ([http://www.cronicas.com.uy/HNoticia\\_10208.html](http://www.cronicas.com.uy/HNoticia_10208.html)).

de disputas, antes que a los procesos de control, inspección y sanción de las conductas lesivas de los derechos de los consumidores.

### Impacto y proyección de ADECO

La encuesta de Mori (2005) antes citada<sup>28</sup> releva el conocimiento sobre organizaciones y actividades relativas a la defensa del consumidor. En ésta

se observa que entre los consumidores el nivel de conocimiento declarado de programas u organizaciones relativos a sus derechos alcanza al 12% y 4% en las Regiones I y II respectivamente (Región I – área metropolitana, Región II – interior del país). Adicionalmente el 32% de la Región Metropolitana y el 19% de la Región Interior afirman haber escuchado sobre este tipo de organizaciones sin mencionar alguna específicamente.

	Región Metropolitana	Interior
ADECO	4	1
Liga del Consumidor	2	1
LATU	0	1
Poder Ciudadano (programa de TV)	1	0
Oficina de atención al consumidor	1	0
Guía del consumidor	1	0
Sintió hablar y menciona otros	3	1
Sintió hablar y no menciona	32	19
No sintió hablar	56	78
No sabe	1	0
Total	100	100
¿Ha sentido hablar de algún programa u organización que trabaje en el campo de la protección del consumidor?		

Entre las respuestas de la Región Metropolitana (Región I), ADECO alcanza apenas el 4% de las menciones, mientras que en el Interior (Región II) alcanza sólo el 1% de las respuestas.

Los consumidores identifican en mayor medida a los vendedores o encargados donde realizan transacciones como el lugar idóneo para realizar eventuales reclamos respecto a algún producto o servicio. En el Interior el 41% menciona que se debe reclamar donde se compró, en cambio en la Región Metropolitana sólo 24% coincide con esta percepción, al tiempo que aumenta el porcentaje de personas que consideran a las organizaciones y al Estado como posibles instancias para acudir a reclamar.

Como se observa en los datos anteriores, existen en Uruguay bajos niveles de conocimiento sobre ADECO. Probablemente, por constataciones previas y no sistemáticas de esta situación, esta institución ha intentado desarrollar un sistema más

descentralizado de protección al consumidor, desde fines de 2003. Ello se ha ejecutado a través del Programa de Apoyo a la Defensa de la Competencia y de Defensa del Consumidor, programa coordinado por la Dirección Nacional de Comercio y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Este programa tiene como objetivo general contribuir al aumento de la competencia y la protección al consumidor en el mercado uruguayo. Como objetivo específico busca apoyar la consolidación y fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Competencia y del Consumidor (SDCC) en el Uruguay. A través de este proyecto, ADECO está impulsando la formación de una Red Nacional de Oficinas de Orientación al Consumidor destinadas a informar, asesorar y apoyar al consumidor en el respeto de sus derechos. Las oficinas están ubicadas en las Intendencias Municipales que han firmado convenios con ADECO en el marco del proyecto. Hasta el momento, las Intendencias que han firmado

28. Estudio realizado por Equipos Mori acerca del "Conocimiento de los Consumidores sobre sus derechos y de los empresarios sobre la legislación y procedimiento administrativo en materia de Defensa de la Competencia", julio de 2005 ([http://www.mef.gub.uy/documentos/informe\\_mori.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/informe_mori.pdf)).

convenios son: Colonia, Maldonado, Río Negro, Salto y San José.

El Programa, tiene además un componente de “Difusión de información y capacitación de la sociedad civil”, dirigido a centros académicos, cámaras empresariales, asociaciones industriales y asociaciones de consumidores, en materia de defensa de los derechos de los consumidores. La capacitación de los líderes de la sociedad civil involucra una serie de acciones vinculadas con la preparación de metodología para el desarrollo de cursos de formación ciudadana en materia de defensa del consumidor. Además, contempla la realización de eventos de formación de instructores; la realización de cursos en derechos del consumidor y procedimientos administrativos dirigidos a funcionarios de las intendencias; y la realización de seminarios de sensibilización en cada zona de influencia de las intendencias seleccionadas. En tanto, el desarrollo de estrategias comunicacionales busca llegar al mayor número posible de consumidores a través de la entrega de material informativo, así como de la realización de una campaña nacional de comunicación.

Finalmente, el programa provee a las asociaciones de consumidores, de mayor cobertura nacional, de equipamiento menor de comunicación (computadora, impresora, software básico y fax) para que puedan conectarse vía Internet a la base de datos de la DGC.

Debido al corto tiempo de funcionamiento del programa y a las reformas sufridas producto del cambio de gobierno, no es posible evaluar la magnitud de su impacto, aunque cabe destacar el interés con el que es visto por los distintos actores sociales involucrados. Así, en algunas sesiones de su Comité de Seguimiento, que cuenta con participación de diversos actores sociales claves en la materia, la Organización de Consumidores Causa Común ha cuestionado el diseño del Proyecto, ya que no se participó a las organizaciones de consumidores en su formulación, y por tanto, plantea que muchos de los objetivos planteados no se cumplirán con las actividades y acciones previstas. Corresponde señalar que, a diferencia de los otros sectores

representados, las asociaciones de consumidores tienen una participación rotativa y no coordinada en el comité, con lo cual el aporte que hacen estas organizaciones suele ser fluctuante y estar determinado por la orientación propia de cada organización.

### Otras instituciones públicas

A lo largo del siglo XX los principales servicios básicos han sido producidos y gestionados en forma monopólica por empresas estatales: telecomunicaciones, energía, transporte, agua potable y saneamiento. Por esta razón, el Estado no sólo ha operado como proveedor de estos servicios, sino que también ha ejercido un rol de regulador en estos mercados.

Para disociar esas características de “juez y parte” que han desarrollado históricamente las empresas públicas, se procedió, a fines de los 90, a separar el rol regulador del rol productor de las empresas estatales, creando unidades reguladoras con un cierto grado de autonomía con relación al gobierno central. Aún así, su limitada autonomía y la vaguedad en la definición de sus jurisdicciones para abordar temas de protección del consumidor, generan interés por potenciales mejoras. Por ejemplo, la fijación de las tarifas de los servicios públicos se realiza con criterio fiscal por parte del Poder Ejecutivo, lo que puede potencialmente afectar a los consumidores, quienes tienen la percepción de que dichas tarifas pueden ser menores. Así, el Banco Mundial sugiere que se debería aumentar la autonomía política y financiera de los principales entes reguladores con respecto al Poder Ejecutivo<sup>29</sup>. Por otra parte, es reivindicación del movimiento de consumidores la participación en la fijación de dichas tarifas.

#### a) Organismo Regulador para Energía Eléctrica, Agua, Gas y Saneamiento

La Ley N° 16.832 de junio de 1997 y su Decreto Reglamentario de enero de 1999, establecieron un nuevo marco normativo para el sector eléctrico, que creó la Unidad Regulatoria de la Energía Eléctrica (UREE), con el fin de velar por la seguridad, regularidad, continuidad y calidad en el suministro. Además de

29. Banco Mundial, “Uruguay - Fuentes del Crecimiento Políticas para el Desarrollo, Integración, Competencia e Innovación del Capital Humano”, Informe N° 31737-UY, 14 de junio de 2005, párrafo 22.

([http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000012009\\_20050705124932/Rendered/PDF/317370UY0S.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000012009_20050705124932/Rendered/PDF/317370UY0S.pdf)).

asegurar la protección del medio ambiente y de los derechos de usuarios y consumidores, ofrecer la libre elección del suministro eléctrico, a través de la libre competencia de la prestación y respetando los monopolios existentes por ley.

Por Ley N° 17.598 de diciembre de 2002 se creó la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA). La URSEA se crea como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, funciona en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, actuando con autonomía técnica, e incorpora a las tareas de la UREE (a la que substituye) las labores de regular en los sectores de energía –incluyendo electricidad, gas y combustibles líquidos–, agua potable y saneamiento. Su objetivo es proteger los derechos de los consumidores, controlando el cumplimiento de las normas vigentes y asegurando que los servicios entregados posean un adecuado nivel de calidad y seguridad, a un precio razonable. Como regulador independiente cae bajo su mandato regular los monopolios, bajo las mismas condiciones reguladas en los servicios privados, es decir, controlando calidad y precios basados en costos eficientes.

Las funciones de la Unidad son:

- \* Controlar el cumplimiento de las normas vigentes.
- \* Establecer los requisitos que deberán cumplir quienes realicen actividades comprendidas dentro de su competencia.
- \* Dictaminar preceptivamente en los procedimientos de selección de concesionarios a prestar servicios dentro de su competencia.
- \* Resolver, en vía administrativa, las denuncias y reclamos de usuarios.
- \* Proponer al Poder Ejecutivo las tarifas técnicas de los servicios regulados.
- \* Prevenir conductas anticompetitivas y de abuso de posición dominante.

La URSEA tiene competencia exclusiva en las siguientes actividades: las referidas a energía eléctrica, la importación de gas natural, transporte, almacenamiento y distribución de gas por redes; aducción, distribución y producción de agua potable; recolección, evacuación y tratamiento de aguas servidas a través de redes; importación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, combustibles y derivados de hidrocarburos.

#### **b) Organismo Regulador para Telecomunicaciones y Servicios Postales**

Por Ley N° 17.296 se creó la Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicación (URSEC). Órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, que funciona en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, bajo los objetivos de regulación y control de las actividades referidas a las telecomunicaciones<sup>30</sup>, y las de admisión, procesamiento, transporte y distribución de correspondencia realizada por operadores postales.

Los objetivos de la Unidad son:

- \* Extensión y universalización del acceso a los servicios.
- \* Promoción de la competencia.
- \* Control de las actividades monopólicas persistentes.
- \* Aplicación de tarifas que reflejen costos económicos.
- \* Fomento de niveles óptimos de inversión.
- \* Protección de los derechos de los usuarios.

En opinión del Banco Mundial (2005)<sup>31</sup>, “URSEA y URSEC han logrado una reputación de transparencia al realizar procesos de consulta pública para todas las propuestas, decretos y normas de mayor entidad. La publicación y más amplia difusión de indicadores

30. Entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo radioeléctricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos.

31. Banco Mundial, “Uruguay - Fuentes del Crecimiento Políticas para el Desarrollo, Integración, Competencia e Innovación del Capital Humano”, Informe N° 31737-UY, 14 de junio de 2005, párrafo 22.

([http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000012009\\_20050705124932/Rendered/PDF/317370UY0S.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000012009_20050705124932/Rendered/PDF/317370UY0S.pdf))

comparativos de eficiencia y desempeño de las empresas públicas podrían aumentar la rendición de cuentas de las gerencias y directorios de dichas empresas. De igual forma, una mayor transparencia del costo de acceso a las redes –tarifas de interconexión para servicios telefónicos, precios de transporte de energía, peajes ferroviarios– podría abrir el camino a una competencia mayor y más equitativa”. Transparencia, rendición de cuentas, eficiencia de los proveedores, y precios justos, son todos objetivos que están en la agenda del movimiento de consumidores.

### Participación Ciudadana

#### El rol de la sociedad civil en la protección del consumidor

Como señala Gabriel Barandiarán (2004), director de la organización de consumidores “Causa Común”<sup>32</sup>: “Nuestra ‘vida cotidiana’ se da bajo las tiranías de las relaciones de poder que se dan espontáneamente en la sociedad. Obviamente, no se trata de desmerecer aquellas sino de cómo llevarlas a la práctica en el día a día, haciéndolas válidas no sólo para la sociedad en su conjunto sino para cada ciudadano en particular... La defensa del consumidor, en resumen, no es más que la “defensa del ciudadano”, defensa frente a las asimetrías de poder que se dan en la sociedad... Por otro lado, nuevos códigos y leyes tratan de generar mecanismos de protección, o crear nuevos derechos que permitan darle más poder a los destinatarios de toda actividad económica”. Para Barandiarán, la clave principal para enfrentar los problemas de asimetría y de consumo, radica en la asociación de los ciudadanos-consumidores. Las organizaciones de la sociedad civil que promueven el respeto y la defensa de los derechos de los consumidores, a través de acciones de incidencia política y de la estimulación de la participación ciudadana pueden llegar a generar cambios sociales en favor de los consumidores: “La unión de aquellos que tienen los mismos intereses, su apoyo mutuo, el intercambio de información, la suma de esfuerzos, las estrategias

comunes, son las recetas que pueden evitar que se siga abusando de los débiles. Y en eso es en lo que estamos, intentando que cada ciudadano defienda su “metro cuadrado de libertad”<sup>33</sup>.

La hoy senadora Margarita Percovich, señalaba en el 2000 que “la promoción de las organizaciones de la gente es algo fundamental. En la medida que el colectivo se organice para hacer respetar sus derechos, sepa cuales son y los haga valer, serán agentes multiplicadores de los mismos... Si hay que mejorar las normativas, los servicios y hay un control de la ciudadanía de todo ello, será mucho más fácil que se cumpla”<sup>34</sup>.

Resulta meridianamente claro la conciencia que los actores sociales involucrados tienen acerca de la importancia y potencialmente lo impactante que podría ser sobre la calidad de vida, y la vida cotidiana de los ciudadanos, la participación de la sociedad civil en la protección de los derechos de los consumidores, y en especial, la participación de la sociedad civil organizada. Sin embargo, los indicadores señalan que hasta ahora no ha sido posible lograr convertir esa visión en cambios sociales significativos. Los resultados de la encuesta realizada por Equipos Mori (2005)<sup>35</sup>, muestran que, hasta el momento, las organizaciones de consumidores han tenido un bajo impacto en relación con la percepción de su público objetivo.

#### Asociaciones de Consumidores

El derecho constitucional de asociarse es recogido por la Ley N° 17.250, para las asociaciones cuyo fin sea la defensa del consumidor. Antes de la promulgación de esta ley, este derecho ya era ejercido por algunas organizaciones, aún cuando su fin no era exclusivamente la defensa del consumidor.

En la Ley N° 17.250 se establece la representación legal de las asociaciones respecto de los consumidores afiliados (Artículo 6 inciso E). Estas no requerirán poder especial, ni la calidad de procurador del

32. Gabriel Barandiarán (<http://www.semana83.org.uy/FI%20N%B02%20Textos/gabriel2.htm>)

33. Barandiarán, Ídem.

34. Margarita Percovich, exposición en Seminario-Taller, Ley de Relaciones de Consumo: Uruguay a la altura del MERCOSUR. En: “Las leyes de protección del consumidor como herramientas de acción y cambio”, Consumers Internacional-Unión Europea, diciembre 2000, Chile, p. 239.

35. Estudio realizado por Equipos Mori acerca del “Conocimiento de los Consumidores sobre sus derechos y de los empresarios sobre la legislación y procedimiento administrativo en materia de defensa de la competencia”, julio de 2005 (<http://www.defcon.gub.uy/informacion/index.php?SectionCode=&Id=535>).



apoderado para actuar en un juicio. Los redactores de la ley esperaban que esta condición facilitara las reclamaciones o las denuncias administrativas, aunque no existen estudios que permitan afirmar si esto ha ocurrido en la práctica, la falta de acciones de alto impacto público por parte de las organizaciones de consumidores parece indicar que el éxito fue escaso.

Las asociaciones tienen la representación de sus consumidores por los intereses individuales (daño o incumplimiento de la normativa con respecto a un solo consumidor), por los intereses colectivos homogéneos (un producto o servicio nocivo daña a un grupo de consumidores), por los intereses colectivos comunes (por ejemplo, una publicidad ilícita que denigra una religión o un valor educativo y daña a un grupo como tal), y por el interés difuso, del que no es titular exclusivo ningún sujeto individual, por ser un interés indivisible al igual que el colectivo (Szafrir, 2000)<sup>36</sup>.

La limitación del marco legal es que la asociación sólo puede representar a sus afiliados, y el resto de los afectados por la relación de consumo que generó la reclamación, no pueden ser alcanzados por la decisión. De todos modos, “es razonable que la sentencia que determina la ilicitud del comportamiento del proveedor, pueda ser invocada por todo sujeto que se halle en la misma situación, siempre que pueda demostrar que el daño surgió como consecuencia del comportamiento generador del riesgo o del vicio del producto o servicio”, como señala Emilio Biasco (2001)<sup>37</sup>.

Las exigencias legales para constituir una organización de consumidores son:

- a) *el objeto*: estas organizaciones deben tener como objeto específico y exclusivo la defensa del consumidor;
- b) *forma constitutiva*: la forma asociativa es la de una asociación civil, debe por tanto tener personería jurídica, cumpliendo los requisitos legales que impone el Estado para ser considerada como tal.

A partir de la ley, las asociaciones pueden actuar en defensa de un interés individual, colectivo y difuso.

Respecto de este último: “En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, estarán legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido” (Biasco, 2000)<sup>38</sup>.

El marco legislativo uruguayo no sólo habilita la legitimación procesal activa de una asociación con personería jurídica, sino aún la de aquellos sujetos individuales que tengan interés y lo representen adecuadamente, a criterio del magistrado.

En diciembre de 1983 se forma la Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor, primera organización dedicada a la promoción y defensa de los derechos de los consumidores. Entre sus principales dirigentes se cuenta el diputado Daniel García Pintos, del ala derecha del Partido Colorado. En 1985 la Liga desarrolló una Oficina de Información al Consumidor, Asesoría Jurídica y Mediación, y editó una publicación especializada, la Revista del Consumidor. A principios de los ‘90, aparecen otras organizaciones, como el Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay, organización técnica orientada fundamentalmente a la educación del consumidor. Posteriormente, surgen asociaciones de consumidores, como la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios, Consumidores y Usuarios Asociados, y Derechos Ciudadanos Consumidores, que tienen hoy la más destacada actuación en la protección de los derechos de los consumidores, atendiendo consultas, resolviendo reclamos, y realizando actividades de capacitación y educación a los consumidores.

Hacia fines de 1994, organizaciones de consumidores de los cuatro países miembros del MERCOSUR decidieron unirse, formando la Asociación de Consumidores de MERCOSUR (ACOM), cuyo objetivo era la coordinación de actividades conjuntas para la defensa de los intereses de los consumidores de la región, en áreas tales como la armonización de la legislación de protección de los consumidores, la realización de estudios de calidad, de tests

36. Dora Szafrir (2005), p. 79.

37. Emilio Biasco (2000).

38. Esto se regula por el Artículo 42 del Código General del Proceso (Ley N° 15.982).

comparativos, entre otras. La proyección lograda por ACOM fue prácticamente nula, ya que tanto las organizaciones de Paraguay como de Uruguay no tuvieron representación en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR. Asimismo, lo poco efectivo de dicho Foro llevó posteriormente al Instituto de Defensa del Consumidor, la organización brasilera, a abandonar también su capítulo nacional, quedando sólo Acción del Consumidor de Argentina, participando del proceso. Lo ocurrido restó fuerzas al movimiento de consumidores de la región para impulsar acciones conjuntas. Pese a ello, posteriormente hubo una iniciativa para reunir a las organizaciones de consumidores de la región, el Foro de Consumidores del MERCOSUR 2003. Éste estuvo integrado por 13 organizaciones y presidido inicialmente por la organización uruguaya Consumidores y Usuarios Asociados, y ha tenido hasta el momento escasa repercusión. Su próxima reunión durante 2006 despierta expectativas de mejores resultados en cuanto a un trabajo coordinado del movimiento de consumidores en la región.

A la fecha en Uruguay existen 4 asociaciones registradas ante ADECO: la Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor – LIUDECO (1983), la Liga de Amas de Casa Consumidores y Usuarios – LACCU (1995), Consumidores y Usuarios Asociados – CUA (1998) y Derechos Ciudadanos Consumidores – DCC (1999).

La escasez de recursos de las organizaciones y la falta de una cultura de asociacionismo entre los consumidores, así como la falta de apoyo gubernamental, entre otras razones, ha dificultado el efectivo accionar de las organizaciones, limitándolas a la aplicación de mecanismos de conciliación y mediación para la defensa de los consumidores, ante la carencia de staff de profesionales que puedan eventualmente litigar ante el sistema jurídico y someter a los proveedores transgresores al imperio de la ley.

Un reconocimiento especial merece la formación reciente del Centro Interdisciplinario de Relaciones de Consumo, en la órbita de la Universidad de la República. Este centro, integrado por destacados juristas y abogados, pretende generar investigaciones en materia de derecho de consumo. Sin embargo, su labor de entrega de servicios de orientación y

asistencia legal gratuita, especialmente dirigido a consumidores de bajos recursos, es poco conocida.

Otras organizaciones trabajan con una suerte dispar en temas relacionados con la protección del consumidor. Por ejemplo, la Asociación de Usuarios de Servicios de Salud (ADUSS), y la Comisión Nacional por la Defensa del Agua y de la Vida. Esta última lideró la enmienda constitucional para prohibir la privatización de los servicios de agua y saneamiento.

En materia de trabajo conjunto, el movimiento de consumidores en el Uruguay aún tiene temas en el debe. En el Taller realizado con motivo de la celebración del Día Mundial de los Derechos del Consumidor, realizado el 14 y 15 de marzo de 2000<sup>39</sup>, las organizaciones vinculadas al movimiento (CUA, ADUSS, LIUDECO, LACCU, CEADU), acordaban los siguientes puntos:

- \* La voluntad de actuar coordinadamente para mejorar la eficacia del movimiento uruguayo de consumidores.
- \* Entablar acciones judiciales colectivas (entre otras), representando a los consumidores o a través del Ministerio Público, para que éste represente los intereses colectivos o difusos.
- \* Promover la divulgación y la educación de los derechos de los consumidores y de la ley de protección del consumidor.
- \* Reclamar el apoyo financiero y técnico del Estado para el desarrollo de las organizaciones de consumidores.
- \* Reclamar el derecho de las ONGs de consumidores a participar en el sistema regulatorio y de control de los servicios públicos.
- \* Comprometer la voluntad de los Poderes Públicos para la implementación de mecanismos ágiles y eficaces, especialmente, en los asuntos de pequeño monto, como por ejemplo, los juzgados de pequeñas causas,
- \* Fomentar el trabajo conjunto con las áreas estatales vinculadas con la protección del consumidor, especialmente ADECO.

39. "Las leyes de protección del consumidor como herramientas de acción y cambio", Consumers Internacional-Unión Europea, diciembre 2000, Chile, p. 127.

- \* Estrechar el contacto con organizaciones locales, nacionales e internacionales, para obtener su participación y apoyo.

Vista la evolución del movimiento de consumidores en los últimos años, se ha avanzado relativamente lento y con escaso resultado en algunas áreas, sobre todo en aquellas áreas para la eficacia de las organizaciones, como es la búsqueda de subsidios estatales, o en lo que tiene que ver con la protección misma de los consumidores, como lo es la implementación de tribunales de pequeñas causas. En materia de trabajo en red, y de carácter cooperativo, el movimiento de consumidores en el Uruguay parece tener algunas barreras a vencer.

### Proyecciones de la participación ciudadana en el tema

Existen señales de una actitud diferente por parte del nuevo gobierno, en la consideración de la participación de usuarios y consumidores en la elaboración de políticas y programas. El ejemplo más marcado es quizás la creación, a fines de diciembre de 2005, del Consejo de Economía Nacional, donde en un órgano consultivo de 40 integrantes, los usuarios y consumidores obtienen 3 lugares de representación<sup>40</sup>.

Las organizaciones de la sociedad civil han constatado la existencia de una serie de debilidades en el sistema de protección del consumidor; a partir de ahí emergen las líneas de trabajo futuro para las organizaciones, éstas son:

- a) El Área de Defensa del Consumidor está en la órbita de la Dirección de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas. Para la sociedad civil esto constituye una contradicción tremenda, ya que el sistema de protección del consumidor debería ser independiente de una dirección que tiene que representar o administrar los intereses del comercio.
- b) Creación de un sistema judicial ágil y accesible para los consumidores, para la satisfacción de los reclamos. Se propone por parte de la sociedad civil la implementación de “tribunales de pequeñas

causas” con procedimientos abreviados o sistemas públicos de mediación obligatoria.

- c) Creación de la figura del “Ombudsman” en la Constitución. Debería existir un “defensor del ciudadano” en el ámbito nacional, para defender al consumidor frente a los posibles abusos de autoridad y negligencias de la administración del Estado o de cualquier organismo público.
- d) Creación de instancias de participación de la sociedad civil en la fijación de políticas públicas, como por ejemplo, en los procesos de fijación de tarifas de los servicios públicos.
- e) Desarrollo de mecanismos que impulsen la conciliación entre las partes. Muchas veces el proveedor no se presenta a las audiencias de conciliación, ya que en el marco de la ley, ésta únicamente establece una presunción simple en contra del oferente para una instancia judicial posterior. A esta instancia llegan muy pocos, debido a sus costos.
- f) Creación de mecanismos de protección adecuados para los consumidores de las zonas rurales y de las pequeñas localidades urbanas. Como puede constatarse, solo recientemente a partir del proyecto de cooperación BID-FOMIN el sistema de protección del consumidor busca extenderse a todo el territorio nacional.
- g) Creación de mecanismos de información, difusión y educación sobre la Ley de Relaciones de Consumo. Puede constatarse la falta de conocimiento del marco legal, no sólo por parte de los consumidores, sino también, por parte empresarios, sistema judicial y autoridades nacionales y locales.
- h) Legislar para impedir los abusos de los operadores de tarjetas de crédito. Ello implica normas claras y con un régimen sancionatorio adecuado para impedir prácticas tales como el cobro de los llamados ‘productos bonificables’ y otros<sup>41</sup>.
- i) Apoyo gubernamental para el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores. No hay defensa del consumidor si no hay organizaciones que puedan

40. Ley N° 17.935 – Creación del Consejo de Economía Nacional. (<http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/ley17935.htm>)

41. No se ha verificado que las tarjetas de crédito hayan modificado sus contratos luego de aprobada la norma. Los contratos siguen conteniendo cláusulas abusivas por su forma y por su contenido. El Banco Central no puede sacar las cláusulas abusivas, pero sí puede sancionar.

representarlo como tal. En la medida en que las organizaciones de consumidores no sean apoyadas, no habrá ninguna posibilidad de cumplir el rol que la ley reconoce como necesario, a fin de proteger al actor más débil en la relación de consumo.

## Conclusiones

En el contexto de los países, objeto de este estudio comparativo, Uruguay parecería tener el sistema de protección al consumidor más débil tanto en su aspecto legal e institucional, como en el ámbito organizacional. El sector académico, que hasta ahora ha estado bastante ausente de la investigación en cuanto al desarrollo de la protección del consumidor en el Uruguay, podría estudiar con mayor detenimiento esta situación, y como ella está relacionada con la instalación de un modelo económico neoliberal, donde se asume la predominancia del mercado y se reduce el rol del Estado al mínimo, especialmente, en materias de regulación económica. Surge también claramente que, a partir de la recuperación de la democracia, la prioridad por consolidarla provocó que los esfuerzos políticos y organizacionales se concentraran en temáticas de derechos humanos básicos, impidiendo que éstos se extendiesen hacia problemáticas como los derechos de los consumidores. La instalación del tema de consumidores con relativa repercusión pública, sobre todo a finales de los '90, se fundamenta sobre la base del retraso legislativo que sufre el país con relación al resto de la región, y que lo expone a potenciales perjuicios en los procesos de intercambio comercial. Este proceso fue de lento avance debido a las resistencias políticas a la legislación de parte de los sectores políticos más vinculados a los sectores empresariales y comerciales.

En el ámbito político, la mayor debilidad para la instalación del tema en la agenda pública, es la falta de un esfuerzo permanente y sólido de sectores, partidos y actores políticos por defender el tema y desarrollar políticas públicas sólidas a este respecto.

Posteriormente a la aplicación de la Ley de Relaciones de Consumo, y los aprendizajes que de ello surgen, ha habido impulsos por parte de algunos actores políticos, por reinstalar el tema en los aspectos de mayor preocupación, básicamente desde una perspectiva de protección de los derechos. Desafortunadamente, estos esfuerzos aún no logran el respaldo suficiente para que el país vaya

progresando y mejorando su sistema de protección de los consumidores.

Respecto de la legislación, existe una ley de protección del consumidor que aún está en el debe en cuanto a su aplicación efectiva, ya que existe poca jurisprudencia generada en relación con los distintos ámbitos de las relaciones de consumo. Se reconoce positiva en cuanto define de manera categórica los derechos de consumidores y las obligaciones de los proveedores, establece normas para condenar la publicidad engañosa y favorecer el desarrollo más transparente de los contratos (entre proveedor y consumidor), además de resaltar la importancia de la creación de asociaciones de consumidores para la protección de sus derechos. Aún así, hay temas pendientes de abordaje por la ley, como por ejemplo, la falta de mecanismos claros para la realización de demandas por intereses difusos, la inexistencia de tribunales de menor cuantía que faciliten las soluciones en materia de relaciones de consumo, y la falta de apoyos efectivos para consolidar el accionar de las asociaciones de consumidores.

En cuanto a la institucionalidad pública es posible concluir con los elementos existentes, y el reciente relevamiento de opinión pública existente, que el Área de Defensa del Consumidor, y el sistema de protección del consumidor a nivel nacional, aún está claramente en deuda con los consumidores, en cuanto a su alcance y a sus capacidades para la protección de los derechos del consumidor. Se constatan como potencialmente relevantes los esfuerzos por el fortalecimiento institucional del sistema de protección del consumidor, a partir del apoyo del BID. Sin embargo, es claro que la opinión pública percibe la debilidad del sistema de protección del consumidor, lo que demuestra que aún hay mucho por mejorar.

Se deben hacer mayores y mejores esfuerzos en difusión y educación, con el fin de lograr un fuerte posicionamiento en todo el país, con mayor capacidad técnica y una actitud más sólida en la prevención y promoción de conductas de consumo positivas. En el ámbito de orientación y protección jurídica, la capacidad de ADECO es escasa, y por tanto, es necesario apuntar a su superación.

En particular, se constata la necesidad de profundizar el camino iniciado de coordinación y descentralización del sistema de protección del consumidor en todo

el ámbito nacional, apelando al uso más efectivo de los escasos recursos disponibles.

Es esencial también profundizar la coordinación con las distintas instituciones relevantes del Estado; que permitan ir desarrollando el un mapa completo del sistema de protección del consumidor y las potencialidades y responsabilidades que cada institución tiene en relación con la defensa de los consumidores.

La institucionalidad pública debería ejercer un liderazgo en la promoción de un interés más activo de los distintos actores políticos para el desarrollo de políticas públicas en la materia, para lo cual parece importante poner en debate si la dependencia actual del Área de Defensa del Consumidor en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas es la mejor forma de lograr este y otros objetivos.

En el área de la participación ciudadana, es posible concluir que hasta el momento el Estado no ha sido capaz de generar los canales necesarios para que se creen y fortalezcan las organizaciones de consumidores. Desde el Estado no se han generado mecanismos para facilitar el acceso a recursos, condición esencial del fortalecimiento de esas organizaciones. Por otro lado, las organizaciones de consumidores carecen aún de la suficiente capacidad para buscar otras fuentes de recursos, por ejemplo a través del financiamiento internacional. La inexistencia de fuentes de recursos genuinos, habida cuenta de la dificultad de sostenerse vía aporte de la membresía, hace que las organizaciones existentes aún no hayan desarrollado de manera clara un grado de “profesionalización” que les permita recibir el reconocimiento de la opinión pública. Sigue siendo un desafío para la institucionalidad pública y para las organizaciones existentes el que se desarrolle un movimiento sólido de defensa de los derechos de los consumidores, donde tanto los ciudadanos organizados como los no organizados, y todos los agentes públicos/privados involucrados en el tema, sean conscientes de la necesidad de trabajar por los derechos de los consumidores y por una sociedad más justa e igualitaria.

Por último, se puede concluir que si bien en éstos últimos años el sistema de protección al consumidor en Uruguay ha ido mejorando, sobre todo luego de la aprobación de la ley, aún queda mucho camino por recorrer. Para ello se requiere del esfuerzo conjunto

de todos los actores sociales, y de un desarrollo más consistente y permanente de la política pública.

## Bibliografía

- Elías, Antonio (2005), Desarrollar un paradigma institucional alternativo: principales desafíos del gobierno uruguayo. En: <http://www.redem.buap.mx/acrobat/elias3.pdf>.
- Rius, Andrés y Kats, Gabriel (2004) “¿Qué Imitar de las Economías Pequeñas Exitosas? Sobre la Necesidad de una Política y una Legislación de competencia”, Documento N° 08/04, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales.
- Consumers Internacional (2000), Las leyes de protección del consumidor como herramientas de acción y cambio, Santiago de Chile.
- Ordoqui, Gustavo (2000). Entrevista sobre la Ley de Relaciones de Consumo, para el Programa “En Perspectiva”. En: <http://www.espectador.com/text/consumo/con07063.htm>.
- Gargano, Reinaldo y Korseniak, José (1997), “Proyecto de Ley sobre Defensa del Consumidor”. En: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/diarios/senado/html/19970812s0043.htm#pagina403>.
- Ley de Relaciones de Consumo, Ley N° 17.250, Uruguay Memoria Anual 2000-2004. Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas. En: [http://www.presidencia.gub.uy/mem2000\\_y\\_siguientes](http://www.presidencia.gub.uy/mem2000_y_siguientes).
- Equipos Mori (2005), Encuesta sobre Conocimiento de los Consumidores sobre sus derechos y de los empresarios sobre la legislación y procedimiento administrativo en materia de Defensa de la Competencia. En: [http://www.mef.gub.uy/documentos/informe\\_mori.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/informe_mori.pdf).
- Biasco, Emilio (2000), “Análisis de los denominados derechos básicos del consumidor. Ley N° 17.250, Revista de Derecho Público. En: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/consumidor.PDF>.
- Szafir, Dora (2000). “Análisis exegético de la Ley N° 17.189”. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/MT-8453-UR “Programa de Apoyo a la Defensa de la Competencia y del Consumidor”. En: <http://www.defcon.gub.uy/informacion/index.php?SectionCode=MENU&IndexId=99>
- Banco Mundial (2005), “Uruguay- Fuentes del Crecimiento Políticas para el Desarrollo, Integración, Competencia e Innovación del Capital Humano”, Informe N° 31737-UY, ([http://www-wds.worldbank.org/servelet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000012009\\_20050705124932/Rendered/PDF/317370UY0S.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servelet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000012009_20050705124932/Rendered/PDF/317370UY0S.pdf)).

### Fuentes de Información Primaria

- \* Ec. Otto Zimmer, Encargado de Despacho, Área de Defensa del Consumidor (ADECO), Ministerio de Economía y Finanzas.
- \* Dora Szafir, Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, co-redactora de la Ley de Relaciones de Consumo, directiva de la organización no gubernamental “Centro Interdisciplinario de Relaciones de Consumo”.
- \* Ec. Gabriel Barandiarán, presidente de la organización de consumidores Derechos Ciudadanos-Consumidores.

### Anexos

#### Resumen de las Memorias Anuales del Área de Defensa del Consumidor

##### Memoria Anual 2003<sup>42</sup>

##### Administración de ferias

Se elaboró conjuntamente con la Dirección General de Comercio y la Asociación de Feriantes del Uruguay, la modificación del Reglamento de ferias, el cual entró en vigencia el 22 de diciembre.

Se desarrolló un software específico para la administración de las ferias, la gestión de los inspectores, la adjudicación de permisos y los aspectos más relevantes de la operativa administrativa diaria en la actividad de la sección ferias.

##### Defensa y orientación del consumidor

A lo largo del año 2003, se afianzó el relacionamiento con las Asociaciones Civiles de defensa del consumidor. Se ha generado un ámbito de intercambio y apoyo en la órbita de ADECO, manteniendo una reunión mensual con dichas organizaciones.

Se desarrolló y puso en funcionamiento un software de gestión para el asesoramiento, la recepción de denuncias y solicitudes de audiencias administrativas, así como la celebración de las mismas.

Se extendió el relevamiento de precios de una canasta básica de alimentos y artículos de limpieza a todo el país.

Se han implementado además del relevamiento permanente semanal que realiza ADECO, relevamientos puntuales de artículos de interés para los consumidores en determinadas fechas del año: artículos escolares previo al comienzo del año lectivo, artículos de invierno finalizando el otoño, canasta navideña para las fiestas tradicionales.

Se incrementaron los canales de difusión de precios (originalmente era sólo en la web) a: escuelas, seccionales policiales, Intendencias Municipales del Interior y Centros comunales zonales en Montevideo.

En procura de facilitar el acceso a asesoramiento por parte de los consumidores del interior del país, se ha instrumentado líneas adicionales de acceso gratuito (0800).

Se ha incrementado el horario de atención personalizada a los consumidores 40%.

ADECO participó activamente en los reperfilamientos de adeudos en dólares como consecuencia del Acuerdo Administrativo celebrado entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y las Instituciones de Intermediación Financiera y Administradoras de Crédito. A estos efectos, elaboró el instructivo para efectivizar las refinanciaciones, asesoró a 3900 deudores en 17 días (plazo para adherirse), y realizó un seguimiento sobre las resultancias de tal Acuerdo.

ADECO capacitó a 19 funcionarios de la Dirección General Impositiva del Interior del País, a los efectos de que los deudores del interior contaran con asesoramiento personalizado en su Departamento.

Se conformó un equipo de profesionales para la atención de usuarios del sistema financiero.

En el marco de un proyecto FOMIN para el fortalecimiento de la Defensa a la Competencia y Defensa del Consumidor, se han capacitado funcionarios de las Intendencias Municipales de Colonia y Maldonado, así como también del Ministerio de Turismo.

En el mes de diciembre, se abrieron oficinas de orientación al Consumidor en las Intendencias Municipales mencionadas.

42. P. 78 y siguientes (<http://www.presidencia.gub.uy/mem2003/mef.pdf>).

Luego de más de un año sin concurrir al interior, a partir de abril de 2003, ADECO ha retomado las actividades de celebración de Audiencias Administrativas e Inspecciones en todo el interior del país.

#### Mejoras en la gestión:

Disminución del período, solicitud de audiencia – celebración de audiencia:

Antes: 59 días

Ahora 20 días.

Procedimientos de control (inspecciones mensuales)

Febrero – octubre: Incremento 514%

Multas por infracciones

Febrero – octubre: Incremento 1117%

#### **Memoria Anual 2004<sup>43</sup>**

##### Defensa y Orientación al Consumidor

Durante el año 2004 se continuó afianzando el relacionamiento con las Asociaciones Civiles de Defensa del Consumidor.

También se ha comenzado a elaborar un proyecto de trabajo conjunto entre los diversos Organismos de Defensa del Consumidor del MERCOSUR y las respectivas Organizaciones de Defensa del Consumidor de los países miembros. Al respecto se firmó en Buenos Aires, un Acuerdo Interinstitucional entre los Organismos de Defensa del Consumidor de los Estados Partes del MERCOSUR para la defensa del Consumidor Visitante, cuyo objetivo es facilitar la efectiva defensa de los consumidores de la región cuando se encuentren transitoriamente en el territorio de otro Estado parte. Dentro de este acuerdo se brindará asesoramiento e información a los consumidores sobre sus derechos, así como mecanismos ágiles y eficaces para la solución de conflictos de consumo, conforme a la normativa del país anfitrión.

Se mantiene en forma virtual un diálogo con Organismos de Defensa del Consumidor de

países de América Latina y El Caribe, así como con Internacional Consumer Protection - USA, como forma de intercambio y análisis de los problemas que se plantean en los diferentes países y las soluciones que se brindan a los mismos.

En el marco del Proyecto de Apoyo a la Defensa de la Competencia y del Consumidor, se han firmado por parte de la Dirección General de Comercio convenios con las Intendencias de Colonia, Maldonado, Salto, Río Negro y San José, conformando la Red de Oficinas de Orientación al Consumidor, a través de las cuales se brindará asesoramiento e información a los consumidores del interior de país, así como a los turistas que se acerquen a las mismas. En este marco se han realizado cursos de capacitación para funcionarios de Intendencias, comenzando a operar un software para la comunicación y sistematización de casos, manteniéndose un contacto constante con las mismas.

Se han dictado talleres de Atención al Usuario y Defensa del Consumidor en el interior del país, así como una campaña de difusión mediante, cursos y charlas realizadas en la IMM, Centros Comunales Zonales, Cámara de Comercio, Cámara de Industria, centros comerciales, asociaciones profesionales, medios de prensa, etc.

Con el objetivo de fortalecer las vías de acceso de los ciudadanos al Servicio, se está desarrollando un proyecto de mejora de los servicios telefónicos, así como la instalación de un sitio web. Otro proyecto en curso es informatizar la gestión de las consultas, denuncias, audiencias y gestiones que se realizan en el Área Defensa del Consumidor, implementando un Registro de Infractores.

Con la colaboración del Proyecto de Apoyo a la Defensa de la Competencia y del Consumidor, el área está abocada asimismo a la reorganización de los servicios de atención personal prestados dentro del local del Área Defensa del Consumidor, así como la instalación en el hall central de una Recepción e Información al Consumidor. En ese marco se han realizado cursos a los funcionarios del Área en materia de mediación, atención al cliente, y sobre diversos aspectos de la Ley de Relaciones de Consumo.

43. P. 113 y siguientes (<http://www.presidencia.gub.uy/mem2004/mef.pdf>).

Se ha continuado con el relevamiento semanal de precios de una canasta básica de alimentos y artículos de limpieza a nivel nacional, así como con la realización periódica de relevamientos de precios de artículos escolares, de invierno y de una canasta navideña. Asimismo, se realizó el relevamiento de la canasta turística, dispuesta por decreto del mes de enero del corriente año.

Se incrementó en el interior del país el número de actuaciones inspectivas y audiencias administrativas a solicitud de los consumidores.

#### Administración de Ferias

Se administran 129 ferias vecinales. Se ha instrumentado la aplicación del nuevo Reglamento de Ferias aprobado en el 2003. En este ejercicio se culminó el diseño y desarrollo de un software específico para la administración de las ferias, el seguimiento de las actuaciones de los inspectores, adjudicación de los permisos, así como otros aspectos de la gestión de la Sección Ferias, logrando una importante mejora del servicio, así como una mayor transparencia.

#### Resumen del Área: Mejoras en la gestión

##### Objetivo Estratégico 1

Disminución del período que media entre la solicitud de audiencia y la celebración de la misma. 2003: 20 días; 2004: 10 días

*Conciliaciones:* se han incrementado, realizándose 2.927 de las cuales el 62,11% es favorable y se encuentra pendiente el 19,99%.

*Audiencias Administrativas:* se han realizado 1192, de las cuales el 33% han sido favorables y el 25% se encuentra en cuarto intermedio, correspondiendo a las desfavorables un porcentaje del 63% por incomparecencia.

*Consultas:* se han recibido 4.411, brindándose el correspondiente asesoramiento.

Denuncias 341, las cuales se han tramitado en la forma correspondiente.

##### Objetivo Estratégico 2

*Procedimientos de Control:* se han incrementado realizándose hasta el mes de octubre 10.742, la mayoría de oficio, o sea dispuestos por el Área, tanto en Montevideo como en el interior del país. Multas 121. Apercibimientos 366.

##### Objetivo Estratégico 3

Se ha incrementado notoriamente la información brindada a los consumidores sobre sus derechos.

#### Lineamientos y objetivos a alcanzar en 2005

El Área Defensa del Consumidor continuará, en el marco de sus competencias, con la difusión de la normativa vigente en materia de relaciones de consumo, así como con la mejora de la gestión, buscando disminuir los tiempos de atención a los consumidores, así como la calidad de la misma, mediante la aplicación de todos sus recursos en forma más eficaz y eficiente.



## Organismos uruguayos vinculados a la protección del consumidor

Para problemas vinculados a:	La institución relacionada es:
Alimentos	Departamento de Alimentos y Otros – Ministerio de Salud Pública Intendencias Municipales
Cosméticos	Departamento de Alimentos y Otros – Ministerio de Salud Pública
Domisanitarios	Departamento de Alimentos y Otros – Ministerio de Salud Pública
Empresas de fumigación	Departamento de Alimentos y Otros – Ministerio de Salud Pública
Medicamentos	Departamento de Medicamentos – Ministerio de Salud Pública
Servicios de salud	Oficina de Atención al Usuario – Ministerio de Salud Pública
Carne y productos cárnicos	Dirección de Contralor del Mercado Interno - Instituto Nacional de Carnes Intendencias Municipales
Frutas y vegetales	División Protección de Alimentos – Dirección General de Servicios Agrícolas – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca Intendencias Municipales
Medicamentos veterinarios	Departamento de Control de Productos Veterinarios – División Laboratorios Veterinarios – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Leche y productos lácteos	Departamento Control Sanitario de Lácteos – Dirección General de Servicios Ganaderos – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca Intendencias Municipales
Alimentos para animales	División Protección de Alimentos – Dirección General de Servicios Agrícolas – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Productos Fitosanitarios	Departamento de Servicios Fitosanitarios - Dirección General de Servicios Agrí- colas – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Productos pesqueros	Departamento de Industrias Pesqueras – Dirección General de Recursos Acuáti- cos – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Servicios turísticos	Registro de Operadores Turísticos- Ministerio de Turismo y Deportes
Telefonía fija	Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones (URSEC)
Telefonía Móvil	Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones (URSEC)
Servicios Postales	Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones (URSEC)
TV para Abonados	Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones (URSEC)
Acceso a Internet	Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones (URSEC)
Espectáculos Públicos	Intendencias Municipales
Instituciones de Intermediación Financiera	Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera – Banco Central del Uruguay
Empresas de seguros	Superintendencia de Seguros y Reaseguros – Banco Central del Uruguay
Vino y productos vitivinícolas	Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI)
Sidra	Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI)
Empresas de seguridad	Dirección General de Secretaría – Ministerio del Interior
Juegos, rifas, apuestas públicas, etc.	Control de Juegos - Dirección Nacional de Loterías y Quinielas
Agencias de colocación y empleo	Oficina de Agencias Privadas de Colocación - Dirección Nacional de Empleo – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP)	Banco de Previsión Social – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Alcoholes y bebidas alcohólicas	División Auditoría – Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP)
Control de las cooperativas de producción, consumo, ahorro y crédito, agroindustriales	Auditoría Interna de la Nación
Transporte departamental de pasajeros	Intendencias Municipales
Control del transporte carretero, fluvial y marítimo	Dirección Nacional de Transporte – Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Exactitud de pesos y medidas – Cumplimiento de normas de metrología legal	Metrología Legal – Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)
Energía eléctrica	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)
Gas	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)
Combustibles líquidos	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)
Agua	Obras Sanitarias del Estado (OSE) Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)
Saneamiento	Obras Sanitarias del Estado (OSE) Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)

**Organismos públicos relacionados con la protección del consumidor**

**Área de Defensa del Consumidor**

25 de mayo 737

Tel.: 0800 7005 – 900 68 82 (Productos y Servicios Generales)

Tel.: 0800 6532 (Servicios Financieros)

E-mail: [adeco@defcon.gub.uy](mailto:adeco@defcon.gub.uy)

En el Interior de la República

**Oficinas de Dirección General Impositiva**

Información Turística de la Intendencia Municipal de Colonia

Gral. Flores y Rivera, Colonia

Tel.: (052) 23700 – 26141

E-mail: [infoturismo@colonia.gub.uy](mailto:infoturismo@colonia.gub.uy)

**Centro de Informes de la Intendencia de Maldonado**

Parada 24 de Playa Mansa, Punta del Este

Te.l: (042) 230050

E-mail: [protocolo@maldonado.gub.uy](mailto:protocolo@maldonado.gub.uy)

**Parque Industrial Municipal de Río Negro**

Terminación Av. Andrés Montaña, Fray Bentos

Tel.: (0562) 2918 / 3607 / 2604

**Oficina de Turismo de Salto**

Uruguay 1052 – Salto

Tel.: (073) 34096 / 25194

E-mail: [Turismo@salto.gub.uy](mailto:Turismo@salto.gub.uy) [Adecosalto@adinet.com.uy](mailto:Adecosalto@adinet.com.uy)

**Centro Comercial de San José**

Artigas 525, San José

Tel.: (034) 22052

E-mail: [ccomsj@adinet.com.uy](mailto:ccomsj@adinet.com.uy)

**Organizaciones de Consumidores en Uruguay**

Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor  
Mario Cassinoni 1157 – Montevideo

Tel.: 401 2174

E-mail: [consumo@adinet.com.uy](mailto:consumo@adinet.com.uy)

**Liga de Amas de Casa Consumidores y Usuarios**

Carlos Quijano 1280 - Montevideo

Tel.: 902 1112

E-mail: [ligadeamasdecasa@adinet.com.uy](mailto:ligadeamasdecasa@adinet.com.uy)

**Consumidores y Usuarios Asociados Uruguay (CUA)**

Canelones 1164 - Montevideo

Tel.: 908 7798

E-mail: [somoscu@adinet.com.uy](mailto:somoscu@adinet.com.uy)

Causa Común

Montevideo

Tel.: 683 1100

E-mail: [info@causacomun.com](mailto:info@causacomun.com)

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Consumidores y Ciudadanos

Defensa del consumidor en Uruguay: contextualización histórica, legislación e instituciones públicas y sociales

## \* Héctor Villaverde

Licenciado en Ciencias de la Comunicación, especialista en participación ciudadana y educación ambiental. Centro de Estudios, Análisis y Documentación del Uruguay.

---

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: [www.fesc.cl](http://www.fesc.cl), en Publicaciones “Análisis y Propuestas”

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Enero 2008

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**  
CHILE

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl) / [feschile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)