

Título: Reflexiones sobre la aplicación del principio antirregulatorio en el mercado automotriz

Autor: Cassagne, Juan Carlos

Publicado en: LA LEY1995-D, 1319

Cita: TR LALEY AR/DOC/16984/2001

Una reciente resolución del Ministerio de Justicia de la Nación (res. N° 003 de fecha 12 de julio de 1995) (*), al resolver una serie de conflictos suscitados entre las empresas fabricantes de automotores con la Inspección General de Justicia, ha sentado principios jurídicos de trascendencia para el desenvolvimiento armónico del mercado automotriz, que, por su generalidad, resultan susceptibles de ser extendidos hacia otras actividades comerciales o industriales.

En el caso se trataba de controversias generadas con relación a los gastos de entrega, particularmente, el flete, de los automotores que se adjudican en forma directa a través de planes de ahorro para fines determinados.

La raíz de los conflictos que se habían producido tuvo origen en una resolución de la Inspección General de Justicia que estableció, con respecto a los contratos de provisión de bienes a ser adjudicados en planes de ahorro que "... la sociedad administradora deberá entregarlos en jurisdicción del domicilio fijado por el suscriptor, sin cargo adicional alguno" (res. I.G.J. G N° 1/85 y N° 10/93 --Adla, XLV-A, 581--).

La resolución emitida por el Ministerio de Justicia, resuelve las cuestiones planteadas por las empresas fabricantes sobre la base del análisis de los aspectos técnico, fáctico y jurídico, en una forma que consideramos justa e inobjetable.

En el plano técnico, se ha tenido en cuenta que, en opinión de la Secretaría de Industria, el denominado precio "puesta de fábrica" no incluye los gastos de traslado ni los de patentamiento, por lo que tal circunstancia debe ser objeto de una advertencia clara a quienes suscriban planes de ahorro para la adquisición de automotores.

A su vez, la propia realidad de las operaciones realizadas demuestra que, conforme a las solicitudes de adhesión a los contratos de ahorro, las sociedades administradoras de dichos planes no asumieron obligación alguna con respecto a los gastos adicionales. Más aún, conforme a cláusulas expresas de las adhesiones --que a su turno habían merecido la aprobación oficial-- tales gastos eran asumidos por los adjudicatarios de los planes de ahorro.

Pero los argumentos que destacan lo resuelto se centran en un razonamiento que enlaza la regla de la autonomía de la voluntad con el libre imperio del mercado y, consecuentemente, aplica el principio antirregulatorio, para culminar, por último, con el establecimiento de una razonable norma destinada a la protección de los ahorristas.

En efecto, hacía tiempo que en el campo de la interpretación de las normas administrativas no se efectuaba una invocación tan terminante del precepto que sienta la regla la autonomía de la voluntad, contenida en el art. 1197 de Cód. Civil. En dicho precepto, que consagra un verdadero principio general del derecho privado, encuentra su basamento toda la filosofía que anima a los sistemas de contratación basados en la libertad, donde las partes se desenvuelven con plena autonomía (lo que no significa aceptar los abusos ni la competencia desleal) para fijar las cláusulas que regirán sus recíprocas relaciones, sin injerencia de la autoridad estatal ni de las reglamentaciones.

Con su vigencia efectiva se garantizan múltiples valores y principios que hacen a la protección de la propiedad y al ejercicio del derecho de ejercer industria y comercio, entre otros, conforme a la cláusula dogmática de la Constitución Nacional que ampara los derechos individuales (art. 14).

Sin embargo, el valor más importante, desde el punto de vista social, radica en la contribución de este principio al libre imperio del mercado al permitir el juego natural del mecanismo de formación de los precios a través de la oferta y la demanda. Obsérvese que, en el caso, dicho mecanismo hubiera recibido una fractura importante al imponer una carga gratuita a quien no la había asumido, generando un beneficio a los realmente obligados al pago de los gastos de flete, o al menos, como expresa la resolución --con fundamento en el decreto 2284/91 (Adla, LI-D, 4157)-- una restricción distorsionante de los precios del mercado que evita "la interacción espontánea de la oferta y la demanda".

Es evidente que lo que se hallaba en juego en este caso, más que la libertad de los ahorristas para adherirse a determinados planes de ahorro y escoger libremente a su contratante es la llamada libertad contractual, referida a la aptitud que poseen las partes de una relación jurídica, ya fuera mediante la discusión o la adhesión a condiciones predispuestas, para fijar el contenido del contrato.

Como ha apuntado certeramente Spota "en uso de esta libertad, los contratantes pueden hacer su propio contrato, dejando de lado --si lo estiman conveniente-- todas las reglas de Derecho civil que no impliquen un

interés de orden público o que hayan sido dictadas en resguardo de las buenas costumbres, es decir, las normas imperativas"⁽¹⁾.

De ello se sigue que uno de los efectos generales que se desprenden de la regla de la autonomía de la voluntad es, precisamente, el derecho a la autorregulación, que se desnaturaliza o cercena en cuanto el Estado utiliza sus poderes regulatorios en desmedro de las libertades básicas del mercado.

Por esas razones, la fundamentación de la resolución que comentamos en el principio antirregulatorio que prescribe el decreto 2284/91, ratificado por la ley 24.037 (Adla, LI-D, 4157; LIV-A, 79) e invocado en dos significativos precedentes de la Corte Suprema ("in re": "López, Antonio Manuel c. Explotación Pesquera de la Patagonia" --LA LEY, 1992-E, 48-- y "Cochin, Jorge Daniel c. Estado nacional y otro") traduce una correcta aplicación de los principios antes enunciados y marca el buen camino a seguir en una economía de mercado estable y justa.

Hay que advertir también que el sistema de mercado, fundado entre otros principios, en el imperio de la libertad de contratación, requiere también (respetando la máxima libertad que sea posible) armonizar el interés de los industriales o comerciantes con el interés del Estado y el interés de la generalidad⁽²⁾, en el que encuentra cabida la protección de los consumidores.

En ese marco, cobra relevancia el art. 3° de la resolución objeto de este comentario que impone a las sociedades administradoras de los planes de ahorro el deber de informar a los interesados en forma veraz, detallada y eficaz el contenido de las cláusulas referentes al pago del flete, seguro de dicho transporte y de los gastos de prenda y de inscripción de dominio.

En suma, la resolución restablece un principio que venía desconociéndose en las anteriores decisiones de la Inspección General de Justicia reconociendo el derecho de las partes a pactar libremente el contenido de sus respectivas obligaciones. La desregulación abre así paso a la autorregulación.

Porque en tanto no se viole el orden público ni se incurra en abuso de derecho el precepto contenido en el art. 1197 del Cód. Civil constituye la regla general de la contratación privada que el Estado debe respetar en beneficio de las libertades de mercado y de la economía general. Ello no obsta a una razonable protección de los consumidores en el marco de aquellos principios, pues no hay que olvidar que una excesiva o inadecuada protección puede llegar a trastocar las libertades del mercado y que al desnaturalizar la interacción entre oferta y demanda, se provoca la ruina de los empresarios, transformando esa pretendida tutela (muchas veces demagógica o alentada por intereses bastardos) en una situación de decadencia mayor de los consumidores quienes, en definitiva, terminan siempre pagando el costo de las regulaciones provenientes del Estado.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(A) 003/95 del Ministerio de Justicia

Visto la resolución I.G.J. (G) N° 10 del 24/4/93; la necesidad de resolver los conflictos suscitados respecto de los gastos de entrega de automotores a ser adjudicados en forma directa a través de planes de ahorro para fines determinados y los expedientes del registro de este Ministerio N° 99.388/95, y sus agregados, expedientes Nos. 99.389/95, 99.390/95, 99.391/95, 99.400/95, 99.587/95 y expediente G-38.396/95 del registro de la Inspección General de Justicia; el decreto 2284 del 1° de noviembre de 1991, ratificado por ley 24.307 (Adla, LI-D, 4157; LIV-A, 79); el art. 1197 del Cód. Civil; y,

Considerando: Que la resolución (G) de la Inspección General de Justicia N° 1/85 (Adla, XLV-A, 581), en su art. 2° inc. h) estableció que "... la sociedad administradora deberá entregarlos (se refiere a los bienes) en jurisdicción del domicilio fijado por el suscriptor, sin cargo adicional alguno".

Que si bien esa resolución fue derogada por la resolución I.G.J. (G) N° 10/93 (Adla, LIII-B, 2017), ésta mantuvo vigente el precepto antes mencionado.

Que esa cláusula fue insertada para establecer criterios uniformes respecto de contratos de provisión de bienes destinados a ser adjudicados por planes de ahorro para fines determinados en general, y no, específicamente, para el tipo de contratos que nos ocupa.

Que la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos ha tenido oportunidad de expedirse sobre la cuestión (Vid Nota SP S.I. N° 269/94, fs. 20 del expediente M.J. N° 99.388/95), aclarando que el precio "puerta de fábrica" no comprende los gastos de traslado y patentamiento, por lo que ello debe advertirse claramente a los suscriptores de los planes de ahorro.

Que asimismo, destacó dicha secretaría que aquellos rubros no integran el precio final de las unidades, ya que constituyen conceptos variables de acuerdo al lugar de entrega de las mismas.

Que entre fs. 01 a 08 del expediente M.J. N° 99.388/95, citado en el Visto, se presenta Autolatina Argentina

S.A., manifestando su desacuerdo con la interpretación otorgada por la Inspección General de Justicia, que pone a cargo de las sociedades administradoras dichos gastos adicionales, destacando que en las condiciones generales de contratos de ahorro vigente se prevé la entrega del bien en el concesionario de la fabricante donde el adherente formalizó el contrato, quedando el flete a cargo del suscriptor. Dicha aseveración puede constatare en la solicitud de adhesión que agrega la firma mencionada, cuyo art. 7º, tercer párrafo, inc. 4º, textualmente establece: "El adjudicatario retirará el bien de la concesionaria autorizada donde presentó la solicitud, salvo casos expresamente autorizados por la sociedad administradora, previo cumplimiento de los siguientes requisitos: ... Pago de impuestos, tasas, patentes, derechos, sellados, primas, fletes, y todo otro desembolso necesario para la constitución de garantías y seguros y para permitir que el bien se encuentre legalmente habilitado para su uso" (fs. 07 del Expte. M.J. N° 99.388/95); por lo que la interpretación de la Inspección --sostiene la peticionante-- importa entrometerse en acuerdos privados, contraviniendo, además, la doctrina de los actos propios, en cuanto éstos se basaron en planes oficialmente aprobados.

Que la peticionante sostiene, asimismo, que la conducta antes descrita importa desconocer que el transporte corre por cuenta y riesgo de transportistas independientes, en cuanto las sociedades administradoras, a todo evento, no tienen medios para ello, ni ésta es su función; y que se establece así, ilegítimamente, una prestación gratuita a cargo de dichas sociedades, con el correspondiente perjuicio económico, a la vez que se concede al adquirente adjudicatario un enriquecimiento indebido.

Que la presentante solicita urgente intervención de este Departamento de Estado, que abarque contratos con unidades pendientes de entrega; la suspensión de procedimientos en curso ante la Inspección General de Justicia --que no individualiza (vide fs. 05)--; a la vez que la mencionada sociedad se compromete a presentar en cada expediente referente al tema, la renuncia a repetir multas abonadas y desistir de los recursos interpuestos, de común acuerdo con la Inspección General de Justicia, con costas en el orden causado;

Que presentaciones sustancialmente idénticas a la descrita fueron realizadas por Sevel Argentina S.A., con fecha 2/3/95, fs. 01/08 del expediente M.J. N° 99.389/95; Iveco Argentina S.A., con fecha 2/3/95, fs. 01/05 del expediente M.J. N° 99.390/95; Ciadea S.A., con fecha 2/3/95, fs. 01/11 del expediente M.J. N° 99.391/95; Mercedes Benz Argentina SAFICIM, con fecha 3/3/95, fs. 01/05 del expediente, M.J. N° 99.400/95; y Scania Plan S.A., con fecha 7/3/95, fs. 02 del expediente M.J. 99.587/95, y fs. 79 del expediente principal.

Que la resolución IGJ N° 1/85, en lo atinente, puede interpretarse de dos maneras: a) en un sentido absoluto, es decir, prohibitiva de todo adicional o valor por encima del precio del bien "puerta de fábrica"; b) en un sentido relativo, como prohibitiva del cargo de adicionales no expresamente pactados.

Que el primero de los sentidos posible debe descartarse, por ser contrario a nuestro ordenamiento jurídico, no siendo admisible para la administración la interpretación o aplicación de normas de límites abiertos de manera disfuncional con el resto del ordenamiento.

Que ya en 1985 no correspondía, sin razón fundada en la protección del orden público, alterar la idea directriz del ordenamiento establecida en el art. 1197 del Cód. Civil, la regla de la autonomía de la voluntad, por tanto, del libre imperio del mercado.

Que aun así, a partir de julio de 1989, el legislador y, en su campo, la Administración Pública han actuado firmemente para eliminar las injustificadas restricciones al régimen económico-jurídico del mercado.

Que con la finalidad de superar persistentes restricciones que limitaban la competencia de los mercados, y que contribuían a distorsionar artificialmente los precios relativos en el conjunto de bienes y servicios comercializados en el mercado interno con grave riesgo en materia de estabilidad y crecimiento, el gobierno nacional se vio urgido a eliminar, mediante una norma de sanción única y aplicación simultánea, las regulaciones que impiden una fluida circulación de bienes y servicios, en garantía de la libertad de comercio que la Constitución Nacional sostiene y preserva (considerandos 5º, 11 y 15 del decreto 2284/91), para lo cual dictó el decreto 2284 del 1º de noviembre de 1991, por cuyo art. 1º dispuso dejar sin efecto "... las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional, las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes o servicios que se comercialicen, y todas las otras restricciones que distorsionen los precios de mercado evitando la interacción espontánea de la oferta y la demanda".

Que el citado decreto fue ratificado en todos sus términos por la ley 24.307, en su art. 29, reconociéndole así el Congreso de la Nación plena jerarquía legal.

Que por el art. 118 del decreto 2284/91, legalmente ratificado, han quedado derogadas todas las normas o disposiciones que a él se opongan.

Que no hay dudas que la política desregulatoria llevada a cabo, en los términos expuestos, por los tres

poderes del gobierno nacional, se integra en un plexo normativo que, según la terminología de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, constituye un verdadero "Programa de Gobierno" ("in re": "López, Antonio Manuel c. Explotación Pesquera de la Patagonia s/ accidente acción civil", del 10/6/92, L-44XXIV, consid. 9°; y "Cocchia, Jorge D. c. Estado nacional y otro s/ amparo", del 2/12/93, C-802XXIV, considerandos 11, 12 y 13), que, por cierto, impide la subsistencia de disposiciones tales como la contenida en el inc. h) del art. 2° de la res. I.G.J. N° 1/85, mantenida por su similar N° 10/93, en cuanto se obstruye así la fluida circulación de bienes y servicios, restringiéndose la libertad económica de los habitantes de la Nación, con la consiguiente distorsión artificial de los precios del mercado interno, y ello en desmedro de la estabilidad y el crecimiento.

Que la eliminación de la mencionada restricción, toda vez que no hay en juego cuestiones de orden público, no puede sino verse acompañada del restablecimiento de la espontaneidad de la interacción de la oferta y la demanda, a través del respeto de la autonomía de la voluntad de las partes, principio que --como ya fue expuesto-- en forma inequívoca consagra el art. 1197 del Cód. Civil, y del cual una de sus principales manifestaciones es la libertad para establecer las cláusulas contractuales, lo que implica el derecho de fijar éstas libremente entre los contratantes.

Que de tal manera el legislador ha regulado de forma razonable el derecho de todo habitante "de usar y disponer de su propiedad" que nuestros Padres Fundadores establecieron en el art. 14 de la Constitución Nacional. A tal voluntad constitucional y a su reglamentación legislativa, la Administración Pública debe ajustarse estrictamente.

Que, por lo expuesto, surge con palmaria claridad que la única interpretación jurídicamente procedente de la resolución (G) I.G.J. N° 1/85, es la que conduce a sostener la validez del acuerdo de partes sobre los cargos adicionales, siempre que dicho acuerdo sea expreso.

Que en el supuesto de no existir acuerdo expreso respecto de la materia objeto de la presente, nada podrían exigirse los contratantes fuera de lo que estrictamente es el precio del bien objeto de la transacción según los usos y costumbres del mercado --sobre lo cual ya emitió opinión, por otra parte, la Secretaría de Industria en la actuación ya citada--, lo que torna redundante la existencia de la resolución (G) I.G.J. N° 1/85 y obliga a desechar una interpretación de la misma como sustitutiva de la voluntad de las partes.

Que sin perjuicio de ello, es necesario garantizar la legalidad y transparencia que debe informar las voluntades que se integran en la relación contractual, en beneficio de la actuación del mercado y con especial protección de la parte más débil de tal relación, al efecto constituida por los suscriptores de dichos planes.

Que la Inspección General de Justicia depende del Ministerio de Justicia, tal y como expresa y concretamente lo ha reconocido la jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación, con sustento en el art. 1° de la ley N° 22.315 (Adla, XL-D, 3988) y sus pronunciamientos anteriores, a tenor de los cuales "Los órganos administrativos, creados mediante leyes formales o mediante reglamentos, se ubican jerárquicamente respecto a los órganos constitucionales con las competencias que sus normas de creación les asignan, o las que le puedan delegar los órganos superiores" (Dictámenes: 199:97 y 209:164).

Que de dicha dependencia se deriva que la Inspección General de Justicia se halla sujeta al poder de contralor jerárquico por parte del Departamento de Estado antes citado, de modo que éste posee poderes para dictar órdenes singulares y generales, que instruyan la inteligencia del inferior, orientando así la dirección de su obrar, así como la facultad de avocación ante la inexistencia de norma en contrario (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes: 209:164).

Que en ese sentido ha recordado el máximo organismo asesor del Estado que "La doctrina ha analizado los efectos de la relación de jerarquía de los órganos administrativos. Así Marienhoff establece la existencia de 'poderes' del órgano superior y 'deberes' del órgano inferior ubicando, respecto a estos últimos, los de 'subordinación' y de 'obediencia' (Tratado, t. 1, p. 564). Aquella es definida por Aparicio, Méndez "La Jerarquía", Montevideo 1973, p. 23) como 'una relación técnica interna de naturaleza administrativa regulada jurídicamente para asegurar la unidad estructural y funcional mediante subordinación', criterio al que adhiere Sayagués Laso (Tratado de Derecho Administrativo, t. I, p. 214, Montevideo, 1974). En la doctrina española Boquera Oliver (Derecho Administrativo, vol. I, p. 200) comparte la opinión de Martín Mateo en el sentido que la jerarquía no es sino 'la ordenación gradual vertical de sus competencias' pero que 'entre los órganos administrativos no sólo existen relaciones de jerarquía sino relaciones de coordinación' pues 'se trata de combinar el esfuerzo de aquello con el propósito de satisfacer adecuadamente los fines públicos'" (Dictámenes: 199:97).

Que, continúa la Procuración del Tesoro de la Nación, "es importante tener presente que 'la jerarquía orgánica tiene mayores consecuencias jurídicas que la coordinación' en razón de que 'los órganos superiores dictan órdenes singulares y generales para los órganos inferiores, instruyen su inteligencia para que estos

últimos obren en determinada dirección ...' (Boquera Oliver, op. cit.)" (Dictámenes: 199:97).

Que, también destaca la Procuración, "la relación jerárquica surge manifiesta de la Constitución Nacional en cuanto erige al Presidente de la Nación en el jefe supremo de la Nación que tiene a su cargo la administración general del país (art. 86, inc. 1°) y en tanto que encomienda a los ministros las funciones que definen los arts. 87 a 89. Los órganos administrativos, creados mediante leyes formales o mediante reglamentos, se ubican jerárquica y subordinadamente respecto a los órganos constitucionales con las competencias que sus normas de creación les asignan, o las que le puedan delegar los órganos superiores". "En tal sentido, cabe recordar nuevamente aquí las consecuencias que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha extraído del art. 86, inc. 1° de la Constitución Nacional, aún para entidades autárquicas de especie tal como las universidades nacionales, en el fallo citado en el precedente apart. II, punto 3° de este dictamen y lo dispuesto en el art. 3° de la ley 19.549 (Adla, XXXII-B, 1752) que, en cuanto a la competencia del órgano, remite en primer término a la Constitución Nacional. En la parte final de dicho precepto, se dispone también que 'la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario' y no contienen tal excepción el art. 16 y conchs. de la ley 22.315" (Dictámenes: 199:97).

Que en las presentes actuaciones ha tomado intervención el servicio permanente de asesoramiento jurídico de este Ministerio, manifestando conformidad con la procedencia tanto de la instrucción a la Inspección General de Justicia para modificar el régimen vigente (se refiere al art. 2°, inc. h de la resolución I.G.J. (G) N° 1/85 mantenido por res. I.G.J. (G) N° 10/93), como para la avocación a la decisión del tema, disponiendo dicha modificación por sí (vide Dictamen N° 711/95, fs. 74 "in fine").

Que el suscripto es competente para el dictado de la presente en virtud de lo prescripto por los arts. 3° y 13 de la ley nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549; y por el art. 2° del "Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 (t.o. 1991)".

Por ello, el Ministro de Justicia resuelve:

Art. 1° -- Revócase, con referencia a los contratos de ahorro para fines determinados que tengan por objeto final la adquisición de automotores, los arts. 2° de la resolución I.G.J. (G) N° 10 del 24/4/93 y 2°, inc. h) de la resolución (G) I.G.J. N° 1/85.

Art. 2° -- En los contratos de ahorro para fines determinados que tengan por objeto final la adquisición de automotores, el pago del flete por el transporte del bien adjudicado hasta el lugar en que deba entregarse, el seguro de dicho transporte, los gastos de prenda y los de inscripción del dominio, quedarán sujetos a lo que específicamente acordaron las partes al respecto.

Art. 3° -- Las sociedades administradoras deberán informar al interesado de modo veraz, detallado, eficaz y suficiente la forma de cumplimiento de lo establecido en el artículo anterior, y con dichas características se plasmará en el contrato lo que las partes acordaron al respecto, incluido el monto de dichas erogaciones.

Art. 4° -- Extínguense los procedimientos administrativos que tramitan en sede de la Inspección General de Justicia, cuyo objeto sea la aplicación de multas a las sociedades administradoras por cobro del flete a suscriptores de planes de ahorro.

Art. 5° -- Acéptanse las renunciaciones de repetición de multas abonadas por cobro del flete a suscriptores de planes de ahorro y los desestimientos de los recursos interpuestos, al respecto, por las firmas Autolatina Argentina S.A., Sevel Argentina S.A., Iveco Argentina S.A., Ciadea S.A. y Mercedes Benz Argentina SAFICIM, que obran en los expedientes M.J. N° 99.388/95, 99.389/95, 99.390/95, 99.391/95 y 99.400/95, respectivamente.

Art. 6° -- Comuníquese, etc. -- Rodolfo C. Barra.

(1) Alberto G., "Instituciones de Derecho Civil. Contratos", vol. Y, p. 23, Buenos Aires, 1981.

(2) VILLAR PALASI, José Luis, "La intervención administrativa en la industria", p. 27 y sigtes., Madrid, 1964.