



*“2020 - Año del General Manuel Belgrano”*

## Proyecto de Resolución

La Cámara de Diputados de la Nación Argentina,

**RESUELVE:**

ARTÍCULO 1º- Créase en el seno de la Comisión de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia, la Subcomisión para la Redacción del proyecto de Código para la Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN).

ARTÍCULO 2º- La Subcomisión se abocará a los trabajos necesarios para la redacción del proyecto de Código para la Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN), el que deberá receptor la autonomía y transversalidad de la materia y abarcar en su integridad las problemáticas de las relaciones de consumo, sus institutos sustanciales y las herramientas de implementación y participación ciudadana.

A tal fin, podrán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes lineamientos:

- crear un cuerpo normativo que recoja la identidad del derecho del consumidor latinoamericano y genere, profundice o fortalezca, según sea el caso, regulaciones y mecanismos protectorios adecuados no sólo a los problemas actuales, sino a los desafíos que presenta la sociedad de consumo del siglo XXI;
- avanzar en una mejora sustancial y progresiva en la reglamentación e implementación de los derechos y garantías reconocidos en los artículos 42, 43, 75 incs. 22 y 23, y concordantes de la Constitución Nacional;
- ubicar la centralidad de la tutela de las y los consumidores en un Código propio y que materialice la sistematización exhaustiva de la materia, atendiendo tanto a sus contenidos de derecho público como de derecho privado,
- receptor los principios, reglas e instituciones propias del sistema legal de protección de las y los consumidores y usuarios, evitando el desplazamiento de sus contenidos o la interpretación sesgada a la hora de su aplicación por los operadores jurídicos;
- observar el principio de no regresividad y el orden público que rigen en la materia, así como su necesaria simbiosis o retroalimentación con los instrumentos de derechos humanos y la doctrina de sus organismos de aplicación;

- construir una norma con perspectiva federal, que atienda las problemáticas que enfrentan las y los consumidores y usuarios a lo largo y a lo ancho del país;
- partir de un adecuado diagnóstico de la realidad mediante la consulta y participación de todos los actores involucrados en las relaciones de consumo, así como de las estructuras del Estado que deben actuar en los diferentes ámbitos para la protección de consumidores y usuarios;
- favorecer el acceso de los sectores más postergados y vulnerables de la población a servicios o bienes esenciales que les aseguren condiciones dignas de vida y desarrollo personal y familiar;
- contemplar la perspectiva de género y la utilización de lenguaje sencillo y desprovisto de teorizaciones, de modo de lograr una norma de fácil divulgación y comprensión;
- establecer el ámbito de aplicación de la norma de forma suficientemente amplia y flexible, dando cabida a la vastedad de situaciones a las que se viene aplicando el sistema legal de protección de consumidores y usuarios en la actualidad, y al mismo tiempo, dar contención a las nuevas vulnerabilidades, a supuestos excepcionales de subordinación, a las consecuencias de las relaciones de consumo respecto de las personas expuestas a las mismas, entre otros supuestos;
- reglamentar profunda y pormenorizadamente las políticas públicas de protección, con especial atención en los mecanismos preventivos y en la educación, contemplando asimismo mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que permitan generar indicadores del grado de avance y cumplimiento con esas metas;
- crear un organismo autárquico y con independencia funcional, financiera y política como autoridad nacional de aplicación y la institucionalización de los mecanismos de cooperación institucional con otros operadores públicos del sistema;
- prestar especial atención a las vulnerabilidades en el ámbito de las relaciones de consumo en los entornos digitales;
- establecer pautas de aplicación a todas las actividades relacionadas con productos o prestaciones esenciales, vinculadas con el desarrollo de condiciones dignas de vida y acceso a bienes indispensables;
- atender las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y los requisitos e información nutricionales;

- plasmar normas que den operatividad al principio de acceso al consumo sustentables, estableciendo normas concretas que comprendan las múltiples derivaciones de las exigencias ambientales relativas a la producción, comercialización y consumo sustentables;
- regular integralmente los contratos de consumo en sus aspectos generales; así como principios y reglas de aplicación obligatoria para todos los vínculos contractuales de consumo, especialmente aquellos que poseen legislación específica;
- receptar de manera exhaustiva la cuestión del sobreendeudamiento personal y familiar de las y los consumidores, estableciendo reglas y mecanismos para prevenirlo, así como los procesos judiciales y procedimientos administrativos específicos para solucionarlo;
- concebir tipos delictivos que sancionen las conductas ilícitas dolosas o gravemente negligentes que se presentan en el marco de las relaciones de consumo y que, por su falta de tipicidad específica, permanecen impunes y se multiplican como prácticas válidas;
- reglamentar las diferentes alternativas para el acceso de las y los consumidores y usuarios a mecanismos adecuados y eficaces para la prevención y solución de conflictos, ya sea ante el Poder Judicial como ante la Administración Pública, en forma individual o colectiva, respetando la celeridad y gratuidad de los mismos, entre otros principios, así como el fortalecimiento de las estructuras de implementación y el rol de los legitimados para impulsarlos;
- fortalecer las asociaciones de defensa del consumidor e institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones que involucren los derechos de consumidores y usuarios.

ARTÍCULO 3º- La subcomisión estará integrada por once (11) diputados y diputadas, miembros de la Comisión de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia, designados por el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y respetando la representación política.

ARTÍCULO 4º- La Subcomisión podrá convocar a integrarse a la misma en carácter de miembros asesores consultivos o invitar a dar opinión puntual, según considere necesario, a:



*“2020 - Año del General Manuel Belgrano”*

- a) Representantes de asociaciones de defensa del consumidor registradas como tales y de otras organizaciones de la sociedad civil cuyos objetivos y trabajo tenga relación con las problemáticas que se abordarán en el proyecto;
- b) Representantes de autoridades de aplicación de la Ley 24.240 y demás normas que la integran de los ámbitos nacional, provincial y municipal de todo el país;
- c) Representantes de instituciones u organizaciones académicas, científicas, técnicas y otras organizaciones de la sociedad civil, del país o del extranjero, cuyo campo de actuación sean las problemáticas de la sociedad de consumo;
- d) Representantes de Colegios de Profesionales o de Técnicos;
- e) Asociaciones de magistrados/as y funcionarios/as del Poder Judicial de cualquier fuero y jurisdicción;
- f) Defensores del Pueblo, Ministerio Público Fiscal y Defensorías Públicas, así como a las asociaciones que los representen;
- g) Asociaciones de magistrados/as y funcionarios/as de la Justicia Municipal de Faltas;
- h) Especialistas y referentes provenientes de todos los ámbitos del conocimiento dedicados al estudio de las problemáticas de la sociedad de consumo;
- i) Especialistas o legisladores de países extranjeros que hayan trabajado o aportado a la elaboración de proyectos de ley con los alcances indicados en el artículo 2°.
- j) Representantes de Universidades y otros organismos académicos oficiales, públicos o privados, del país o del extranjero;
- k) Representantes de Entes y organismos de control de actividades alcanzadas por la legislación de defensa del consumidor;
- l) Otros organismos científicos o técnicos, públicos y privados, del país o del extranjero, cuyo opinión o contribución se considere necesaria a los efectos de la consecución del objetivo indicado en el artículo 2° de la presente.

ARTÍCULO 5°- La Subcomisión dictará su reglamento interno de funcionamiento, y elegirá a un Presidente de entre sus miembros. Asimismo, podrá conformar una o varias comisiones consultivas ad-hoc integradas por las personas indicadas en el artículo anterior, estableciendo los objetivos de las mismas y el plazo para alcanzarlo.

ARTÍCULO 6°- La Subcomisión podrá requerir a funcionarios y organismos nacionales que provean o confeccionen los informes que considere necesarios a los fines de su



*“2020 - Año del General Manuel Belgrano”*

facilitar su cometido, así como la remisión de la documentación respaldatoria de los mismos. Con el mismo objetivo y por intermedio de las autoridades de la Honorable Cámara de Diputados, podrá solicitar informes a organismos internacionales.

ARTÍCULO 7°.- En el marco de sus actividades, la Subcomisión podrá organizar congresos científicos, seminarios, jornadas, mesas de debate y todo otro evento que contribuya a la mejor consecución de su objetivo, estableciendo la sede y modalidad de los mismos en la forma que considere más apropiada. A tal fin podrá solicitar a la presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, la firma acuerdos o convenios con entidades sociales o académicas, nacionales o extranjeras.

ARTÍCULO 8°.- Las actividades de la subcomisión serán objeto de la mayor difusión a nivel nacional, con especial énfasis en los ámbitos de incidencia del proyecto indicado en los artículos 1° y 2° de la presente.

ARTÍCULO 9°.- La subcomisión deberá remitir a la Comisión de Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia su(s) dictamen(es), con una periodicidad no mayor de 90 días calendario a partir del momento de su creación

ARTÍCULO 10.- La Honorable Cámara de Diputados de la Nación proveerá la infraestructura para el desenvolvimiento de las funciones de esta subcomisión.

ARTÍCULO 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



*“2020 - Año del General Manuel Belgrano”*

## **FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

En el año 1994, la República Argentina le dio reconocimiento constitucional a los derechos que protegen a las personas en las relaciones de consumo detallando, en el artículo 42, sus derechos, la obligación de las autoridades públicas de proveerles activa protección, y los mecanismos para hacerlos efectivos ya sea ante la propia Administración, ante el Poder Judicial o mediante la participación en asociaciones destinadas a representarlos.

Esos derechos, teniendo en cuenta su trascendencia social y económica, fueron también reconocidos como de “incidencia colectiva” en el artículo 43, reconocimiento que fue luego reafirmado por reiterados pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de la doctrina sentada en el caso “Halabi” (Fallos: 332:111).

Asimismo, la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, desde el año 1993 (BO 15-10-1993) reconoce a las normas que integran el sistema legal de defensa de consumidores y usuarios como normas “de orden público”, estableciendo de tal modo, un estándar jerarquizado de protección desde el punto de vista del reconocimiento normativo de esos derechos, pero también exigiendo el dictado e implementación de políticas públicas tendientes a fortalecerlos.

El Código Civil y Comercial de la Nación, vigente desde el año 2015, también se ha ocupado de algunos aspectos de las relaciones de consumo. A pesar del carácter parcial de esa regulación, uno de los objetivos de este cuerpo normativo fue el de colocar el centro de la tutela legal de consumidores y usuarios, o “núcleo duro” de protección como se lo denominó, en el propio Código Civil y Comercial, considerando al estatuto específico de las relaciones de consumo como un “microsistema” satelital del derecho privado (cf. Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación).

En simultáneo, el desarrollo doctrinal y jurisprudencial en torno a la materia, sobre todo en los últimos años, ha robustecido la protección de consumidores y usuarios reconociendo su enclave, además de las normas de derecho interno mencionadas, en los instrumentos de protección de los Derechos Humanos enunciados en la Constitución Nacional y en la doctrina de sus organismos (art. 75 incs. 22 y 23), reconociéndose de tal modo el carácter transversal de la materia, no sólo a las instituciones del derecho privado y a las relaciones de mercado o comerciales, sino también a distintos aspectos de

las relaciones de consumo fundamentalmente reguladas por el derecho público tales como los servicios públicos y otros servicios esenciales; los delitos penales; los mecanismos procesales y procedimentales de aplicación; las estructuras de implementación; etcétera).

En tal sentido, se ha dicho que “(l)a finalidad de la ley 24.240 consiste en la debida tutela y protección del consumidor o el usuario, que a modo de purificador legal integra sus normas con las de todo el orden jurídico, de manera que se impone una interpretación que no produzca un conflicto internormativo, ni malogre o controvierta los derechos y garantías que, en tal sentido, consagra el art. 42 de la Constitución Nacional.” (Corte Sup., Fallos: 329:646; 329:695; 329: 4944). A la vez, que “(l)a reforma de la Constitución Nacional en 1994 dio lugar a un “cambio cualitativo en la situación de los consumidores y usuarios ... [que] radica en el reconocimiento por parte del derecho constitucional de las hondas desigualdades inmanentes al mercado y al consumo, dada la asimetría real en que se desenvuelve la persona que acude al mercado en pos de la satisfacción de sus necesidades humanas.”; y que el mercado “debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad...” (Corte Sup., Fallos: 339:1077, consids. 17° y 33°).

Por su parte, las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015), partiendo de la base del reconocimiento de los desequilibrios que enfrentan las y los consumidores desde el punto de vista de su capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación, sobre todo en los países en desarrollo, y teniendo en cuenta la necesidad de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible, ayudan e instan a los países a lograr y mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores.

Entre los principios generales de las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, se enuncian el de “formular, fortalecer o mantener una política enérgica de protección del consumidor” (punto III.4) y el de “establecer o mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor” (punto III.8).

Esas acciones son establecidas en favor de todas las y los consumidores en general, pero prestando especial atención a los sectores más vulnerables de la población y en relación a bienes y servicios esenciales.



*“2020 - Año del General Manuel Belgrano”*

Por otra parte, en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (Brasilia, 4 a 6 de Marzo de 2008) fueron aprobadas las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad” (“las Reglas”), en cuya exposición de motivos se tuvo en cuenta la importancia de ese documento para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, recomendándose a todos los poderes públicos que, cada uno dentro de su respectivo ámbito de competencia, promuevan reformas legislativas y adopten medidas que hagan efectivo el contenido de estas Reglas.

Es así que el Derecho del Consumidor en Argentina ha alcanzado un desarrollo normativo, jurisprudencial y académico que reclama, con urgencia, la recepción de la materia en un cuerpo propio, que permita cristalizar su entidad como derecho social y autonomía tantas veces declamada, comprendiendo en su integridad las variadas problemáticas que abarca la materia, el carácter transversal de sus institutos sustanciales y herramientas de implementación. Sumado a lo anterior, es imperioso adecuar sus previsiones a un mundo en constante cambio, signado por los avances tecnológicos y la despersonalización de los vínculos que se presentan en las relaciones de consumo. Como un dato que evidencia aún más lo anterior, debe de señalarse que la última reformulación integral que recibió el estatuto protectorio fue hace 12 años, con el dictado de la Ley 26.361 (BO 07-04-2008) modificatoria de la Ley 24.240.

El contexto aludido, exige recuperar la centralidad de la protección de consumidores y usuarios mediante el dictado de un cuerpo normativo propio que consolide la identidad, principios y reglas de la materia, ocupándose de adecuar sus preceptos de cara a los desafíos actuales y venideros, y que aborde los aspectos que hoy se encuentran omitidos o insuficientemente contemplados y que reclaman prioritaria atención (vgr. servicios públicos y otras actividades esenciales; ilícitos penales de consumo; prevención y solución del sobreendeudamiento de las familias; producción, comercialización y consumo sustentables; jerarquización de las autoridades de aplicación; vías de participación ciudadana; etcétera).

Ante semejantes desafíos, es el Congreso de la Nación el lugar indicado donde generar el debate y los trabajos necesarios para atender la compleja realidad descripta. Ello así en tanto tiene la misión de proveer lo conducente al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social mediante la sanción de leyes que aseguren la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, así como promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos (art. 75, incs. 19, 22 y 23 Const. Nac.).



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

En razón de todo lo anterior, es preciso conformar un ámbito específico en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación para posibilitar el desarrollo del trabajo necesario que requiere la elaboración de una norma de la naturaleza y trascendencia como la que se propicia.