



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

## Proyecto de Ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de:*

### LEY

#### **COMISIÓN BICAMERAL ESPECIAL PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO DE CÓDIGO DE PROTECCIÓN DE LAS Y LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA NACIÓN**

**ARTÍCULO 1º** - Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Especial para la Redacción del Proyecto de Código de Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN).

**ARTÍCULO 2º** - La Comisión Bicameral Especial se abocará a los trabajos necesarios para la redacción del proyecto de Código de Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN), el que deberá receptar 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, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes lineamientos:

- crear un cuerpo normativo que recoja la identidad del Derecho del Consumidor argentino y latinoamericano, que genere, profundice o fortalezca, según sea el caso, regulaciones y mecanismos protectores 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 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 independiente y que materialice la sistematización exhaustiva de la materia, atendiendo tanto a sus contenidos de derecho público como a los de derecho privado;



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

- receptar los principios, reglas e instituciones propias del sistema legal de protección de las y los consumidores y usuarios, que eviten 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;
- 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;
- favorecer y garantizar el acceso de todos los sectores de la población, en especial de los más postergados y vulnerables, a los servicios públicos y a otras actividades y bienes esenciales que les aseguren condiciones dignas de vida y desarrollo personal y familiar;
- establecer el ámbito de aplicación del Código en forma amplia y flexible, dando cabida a la vastedad de situaciones a las que es de aplicación el sistema legal de protección de consumidores y usuarios, reconociendo los diferentes vínculos jurídicos posibles entre consumidores y proveedores, así como las situaciones de las personas expuestas a ellos;
- tener en cuenta las nuevas vulnerabilidades en las relaciones de consumo y los supuestos de subordinación o vulnerabilidad agravada, especialmente cuando se trate de personas humanas, o grupos de personas, vulnerables en razón de su edad, género, identidad sexual, estado físico o mental, o de circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, entre otras;
- reglamentar pormenorizadamente las políticas públicas de protección, con especial atención a los mecanismos preventivos y a la educación, contemplando asimismo dispositivos de seguimiento y rendición de cuentas que permitan generar indicadores del grado de avance y cumplimiento de esas metas;

*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

- 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;
- favorecer la descentralización y adecuada implementación del Código en todo el territorio del país, especialmente en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos;
- prestar especial atención a las problemáticas y vulnerabilidades agravadas en el ámbito de las relaciones de consumo en 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 sustentable, 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 posean 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 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, ya sea en forma individual o colectiva, respetando la celeridad y gratuidad de los mismos, entre

*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

otros principios, así como el fortalecimiento de las estructuras de implementación y el rol de los legitimados para impulsarlos;

- fortalecer y fomentar el desarrollo de 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 Comisión Bicameral Especial para la Redacción del Proyecto de Código de Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN) estará integrada por diez (10) Diputadas y Diputados y diez (10) Senadoras y Senadores, quienes serán designados respetando la representación política en ambas Cámaras garantizando la paridad de género. Tendrá un (1) presidente, un (1) vicepresidente y dos (2) secretarios, los cuales serán elegidos por la Comisión.

La misma dictará su reglamento interno de funcionamiento. El quórum se conformará con la simple mayoría de la totalidad de sus miembros y las decisiones se adoptarán por mayoría de los presentes. En caso de empate, decidirá el voto del presidente.

**ARTÍCULO 4º-** La Comisión Bicameral Especial para la Redacción del Proyecto de Código de Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN) designará un cuerpo de especialistas integrado por cinco (5) miembros de reconocida trayectoria y experticia en la materia. El cuerpo de especialistas asistirá, colaborará y asesorará, de forma gratuita, a la Comisión y sus integrantes para el desarrollo de sus tareas. Asimismo, La Comisión podrá conformar una o varias comisiones consultivas ad-hoc integradas por personas provenientes de los ámbitos indicados en el artículo siguiente, estableciendo los objetivos de las mismas y el plazo para alcanzarlo.

**ARTÍCULO 5º-** La Comisión Bicameral Especial para la Redacción del Proyecto de Código de Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN) podrá invitar a dar opinión, solicitar informes técnicos, o realizar otro tipo de aportes según considere necesario, a:

- a) Asociaciones de defensa del consumidor registradas como tales y otras organizaciones de la sociedad civil cuyos objetivos y trabajo tenga relación con las problemáticas que se abordarán en el proyecto;
- b) 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;

*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

- c) 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) 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, académicos o referentes provenientes de todos los ámbitos del conocimiento dedicados al estudio de las problemáticas de la sociedad de consumo;
- i) Especialistas, académicos o legisladores de países extranjeros que hayan trabajado o aportado a la elaboración de proyectos de ley con los alcances indicados en el artículo 2º.
- j) Universidades y otros organismos académicos oficiales, públicos o privados, del país o del extranjero;
- k) Entes y organismos de control nacionales, provinciales o municipales con competencias en actividades alcanzadas por la legislación de defensa del consumidor;
- l) Funcionarios públicos nacionales, provinciales o municipales con competencias en las diferentes áreas o ámbitos contemplados dentro de las temáticas comprendidas por el proyecto de Código;
- m) Organismos regionales e internacionales con injerencias en la materia y otros organismos científicos o técnicos, públicos y privados, del país o del extranjero, cuya opinión o contribución se considere necesaria a los efectos de la consecución del objetivo indicado en el artículo 2º de la presente;
- o) Cámaras empresarias, empresas representativas de los distintos sectores.



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

**ARTÍCULO 6º-** La Comisión Bicameral Especial para la Redacción del Proyecto de Código de Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN) podrá requerir a funcionarios, organismos nacionales o a personas físicas o jurídicas públicas o privadas, que provean o confeccionen los informes que considere necesarios a los fines de facilitar su cometido, así como la remisión de la documentación respaldatoria de los mismos. Con el mismo objetivo podrá ordenar la citación de funcionarios públicos o de cualquier otra persona física o jurídica, a fin de que informen y proporcionen las explicaciones necesarias sobre cuestiones relevantes para la redacción del CPCUN.

**ARTÍCULO 7º.-** En el marco de sus actividades, la Comisión Bicameral Especial 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 firmar acuerdos o convenios con entidades sociales o académicas, nacionales o extranjeras.

**ARTÍCULO 8º.-** Las actividades de la Comisión Bicameral Especial para la Redacción del Proyecto de Código de Protección de las y los Consumidores y Usuarios de la Nación (CPCUN) serán objeto de la mayor difusión a nivel nacional, con especial énfasis en los ámbitos de incidencia del proyecto indicado en los artículos 1º y 2º de la presente.

**ARTÍCULO 9º.-** La Comisión funcionará en el ámbito del Congreso de la Nación, que proporcionará el personal técnico y administrativo necesarios y el presupuesto correspondiente para el normal funcionamiento de la misma.

**ARTÍCULO 10.-** 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 al 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

*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

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 controveierta 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. 17º y 33º).

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).



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

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.

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 fortalecer 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



*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

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.).

En razón de todo lo anterior, es preciso conformar un ámbito específico en el Congreso 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.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares que acompañen el presente proyecto de ley.