



“2021 - Año de homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina,

reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de

Ley:

Limitación de las actividades comprendidas en el artículo 174 ley 11.672 (t.o. 2014) y artículo 9 de la ley 22.315 respecto de relaciones de consumo.

Artículo 1º.- Incorpórese como artículo 174 bis de la Ley N° 11.672 (t.o. 2014) Complementaria Permanente de Presupuesto, el siguiente texto:

“Artículo 174 bis.- Se prohíbe el desarrollo de las actividades contempladas en el artículo 174 de la Ley 11.672 (t.o. 2014) y el artículo 9 de la Ley 22.315 cuando tengan por objeto el acceso a bienes o servicios de consumo, o la comercialización se oriente a captar consumidores.

Las entidades habilitadas para ejercer las actividades citadas en el párrafo anterior tienen por obligación:

- a) Que los planes que administren tengan por objeto el acceso a un bien o servicio que se integre a un proceso productivo;
- b) Corroborar la actividad empresaria por parte de todas las personas humanas o jurídicas que pretendan adherir a un plan de ahorro o capitalización; y
- c) Controlar y responder por los actos de sus concesionarios, agentes o intermediarios.

Toda cesión de un plan de ahorro o capitalización, sea a título gratuito u oneroso, deberá contar con la autorización previa y expresa de la entidad administradora, siendo obligación del cedente y la entidad administradora corroborar la actividad empresaria del futuro cesionario.

Las entidades que suministren los bienes o servicios objeto del plan, o que el plan permita su permuta por los mismos, son solidariamente responsables por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos “a” y “b” del presente artículo.

Ante el incumplimiento de las disposiciones del presente artículo, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa de los proveedores involucrados, el consumidor tiene derecho a solicitar la nulidad en cualquier momento de la relación contractual, correspondiendo el reintegro de la cantidad de cuotas abonadas a su valor actualizado más sus intereses, más lo abonado en todo otro concepto con sus respectivos intereses.

Cuando el incumplimiento sea en el marco de un plan de ahorro para fines determinados por grupo cerrado el consumidor también podrá optar por la continuación del contrato, con una cuota que no podrá exceder el valor de la primera cuota pura ajustada por la tasa pasiva para los depósitos a plazo fijo a treinta (30) días del Banco de la Nación Argentina, siendo a cargo de la entidad administradora integrar la diferencia con la cuota de los restantes integrantes del grupo, sin derecho a percibir remuneración alguna por parte del consumidor.

La responsabilidad de las entidades obligadas por el presente artículo es objetiva, sin que pueda oponerse la culpa del consumidor cuando se hubiera completado de modo erróneo o falso la solicitud de adhesión o declaración jurada.”

Artículo 2º.- La presente ley es de orden público y entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Los planes que se hayan suscripto de modo previo a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán su vigencia bajo la normativa de la Inspección General de Justicia excepto los planes de ahorro para fines determinados por grupo cerrado en los que el grupo no se haya integrado a la fecha de entrada en vigencia.

Artículo 3º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor presidente.

El presente proyecto de ley pretende prohibir los planes de ahorro y capitalización en el marco de las relaciones de consumo debido a que los mismos resultan un instrumento de acceso al consumo anticuado y perjudicial para los consumidores y sus familias.

Como primera cuestión, estamos ante una modalidad de contratación en la cual su rasgo distintivo según la doctrina jurídica nacional es que traslada el riesgo empresario a los consumidores (Lorenzetti, R. L. “Tratado de los Contratos”, Tomo I, Rubinzal Culzoni, 2004, pp. 747), con un esquema de financiación colectiva marcada por la incertidumbre sobre la evolución de las cuotas, así como por la ausencia de un control efectivo sobre el valor de las prestaciones a las que se pretende acceder.

En este sentido, estamos ante una modalidad de ahorro y acceso al consumo que responde a las necesidades de la década del '40 (ej. art. 85 ley 12.778 -1942- y Decreto 142.277/43), por la cual se delegó su regulación en el Poder Ejecutivo Nacional ante la ausencia de un mercado de crédito inclusivo y otros mecanismos de ahorro.

Si bien esta modalidad de contratación aún persiste en el presente, sin grandes modificaciones en cuanto a su funcionamiento, y actualmente regulado por la Inspección General de Justicia ante una completa delegación legislativa (art. 93 ley 11.672 -texto ordenado 2014- y art. 9 ley 23.315), a más de setenta años nos encontramos con una realidad totalmente distinta en cuanto acceso al crédito y a mecanismos de ahorro, citando como ejemplo la regulación específica (art. 36 ley 24.240 y el capítulo de “Contratos Bancarios” del Código Civil y Comercial); el control activo sobre las tasas de interés (aumento de cuotas y márgenes de ganancia) por el Banco Central de la República Argentina y del poder judicial para adecuar las obligaciones al costo medio del dinero (art. 771 Código Civil y Comercial); el acceso universal a una caja de ahorro bancaria, constitución de plazos fijos y la consecuente protección del Banco Central de la República Argentina; la introducción del consumidor al mercado especulativo como sujeto inversor tutelado (art. 1 inc. b ley 26.831); y el mayor acceso al crédito a través de garantías personales o prendarias.

Como se puede observar, en la actualidad el consumidor cuenta con otros mecanismos de ahorro y acceso al consumo, en los cuales cuenta con regulación tutelar específica, control activo de la autoridad de aplicación, mayor transparencia y certidumbre en cuanto a los costos y expectativa de

la evolución de la relación contractual, así como no se traslada al consumidor los riesgos inherentes a la fabricación y comercialización de bienes, o la mora de los restantes consumidores contratantes.

En contracara, los planes de ahorro para fines determinados, así como los de capitalización debido a que en la práctica se vinculan al acceso a un consumo con suscripciones automáticas de nuevo capital nominal, son contratos carentes de transparencia, donde los fabricantes y/o proveedores determinan unilateralmente los precios y márgenes de ganancia sin control de autoridad de aplicación o de la entidad administradora (sin un cumplimiento diligente de proteger y negociar como buen mandante -art. 22 Res. 8/15 I.G.J.-), siendo esta última socia en el mejor de los casos, cuando no una proyección de la fabricante al solo efecto de cumplir con la separación del rol entre fabricante y administrador del círculo de ahorro, como bien marca nuestra doctrina especializada:

“Desde otro costado, es interesante el análisis desde la perspectiva del control de sociedades, en donde la "controlante" es aquella que ostenta la dirección y gestión de la empresa controlada, y por ello, si nos tomamos el trabajo de investigar la composición del capital social de las empresas administradoras de estos planes, encontraremos que, en muchos casos, quienes colocan los automóviles en el mercado a través de ellas son justamente sus fabricantes, configurándose así la "cadena de comercialización".” (Junyent Bas, F. & Garzino, M. C. "La tutela del consumidor en la capitalización y ahorro previo para fines determinados", La Ley Online:AR/DOC/1974/2013, pp. 6).

En este aspecto, la propia modalidad de contratación le impone a los consumidores, parte débil en una relación asimétrica, un mandatario quien debe negociar con la empresa propietaria directa o indirectamente de su capital social, lo que ya es motivo de preocupación de colegas que nos precedieron en el ejercicio de esta investidura legislativa (proyecto 2906-D-1987) en donde expresamente se pretende y fundamenta la necesidad de una independencia económica de la administradora respecto de los fabricantes a efectos de evitar modificaciones arbitrarias de precios, márgenes de ganancia, u otras limitaciones en la representación de los intereses de los consumidores.

Cabe destacar que en la actualidad encontramos pluralidad de acciones judiciales individuales y colectivas como consecuencia de los abusos por parte del colectivo proveedor, como así por los propios perjuicios inherentes a la forma de contratación ante la inflación, variación del valor del dólar, o la determinación unilateral de los precios por el fabricante cuyo ejercicio debe ser de buena fe bajo pena en resultar abusivo (Junyent Bas & Garzino, cit., pp. 7).

Por otro lado, debe tenerse presente que estamos ante una modalidad de contratación cuyas consecuencias negativas se reafirma en cada período de crisis o dificultades económicas, con iniciativas legislativas de emergencia económica o solicitud al Poder Ejecutivo Nacional de medidas para atenuar el impacto en los consumidores y sus familias (ej. proyectos pre-convertibilidad: 2337-D-1988, 1287-D-1990, 1362-D-1990, 1408-D-1990, proyectos pos-convertibilidad: 6109-D-2002, 2013-D-2008, 1977-S-2002, proyectos contemporáneos: 5385-D-2019, S-3207/19, S-3113/19, 5385-D-2019, 4101-D-2019, 3743-D-2019, S-2138/19, S-2019/19, 3275-D-2019, S-1797/19, 2668-D-2019, 2133-D-2019, 2060-D-2019, 20569-D-2019, S-1122/19, S-1001/19, 1648-D-2019, S-0939/19, 1574-D-2019, S-0819/19, S-0695/19, 0850-D-2019, 0741-D-2019, 7008-D-2018 y 7008-D-2018, por citar los más explícitos), acompañado por la reciente declaración expresa de emergencia económica en la materia (art. 60 ley 27.541).

En función de lo expuesto, más cuando existen mecanismos alternos para mantener el poder adquisitivo del ahorro, o acceder al bienes o servicios de consumo, así como teniendo presente la necesidad de proteger los intereses económicos de los consumidores (art. 42 C.N.). es que por el presente proyecto se pretende excluir a los consumidores de estas modalidades de contratación que resultan negativas en el marco de relaciones de consumo, sin perjuicio que las empresas (jurídicas o personales) puedan en el marco de su proceso productivo aprovechar estas modalidades de acceso o ahorro a bienes o prestaciones que se integren a su proceso productivo.

Ingresando al contenido del proyecto en sí, se prohíbe expresamente el desarrollo de las actividades contempladas en el artículo 174 de la ley 11.672 (t.o. 2014 y digesto: D-0170) y artículo 9 de la ley 22.315, ambas normas que delegan en la Inspección General de Justicia la regulación y control de los planes de capitalización y ahorro en sus distintas modalidades, cuando tengan por objeto el acceso a bienes o servicios de consumo, o la comercialización se oriente a captar consumidores.

Siendo una norma que se integra al marco normativo protectorio de los consumidores, el objeto de la norma es evitar la exposición de los mismos a estas modalidades de contratación, tanto restringiendo el objeto de los planes, como la propia práctica comercial (ej. los vehículos automotores pueden representar un bien de consumo o capital según el destino que le brinde el adquirente, por lo que no puede bastar una declaración jurada que el consumidor voluntariamente o por consejo del proveedor declare un destino falso para cesar la protección de índole constitucional y de orden público que introduce el presente proyecto de ley, máxime cuando la firma de documentos en blanco, sin entrega de copia o lectura es una práctica abusiva recurrente).

En consecuencia, se establece la obligación activa de la empresa administradora de introducir en el mercado solo planes con un objeto lícito en los términos de esta nueva regulación, y controlar la actividad empresarial de quien solicita adherir a un plan de ahorro o capitalización.

En este aspecto, cabe destacar que existe una obligación del proveedor de no introducir en el mercado bienes o servicios que puedan constituir un riesgo al consumidor tanto en su salud como en sus intereses económicos (art. 42 C.N.), por lo cual el presente proyecto expresamente define estas modalidades de contratación como tales en el marco de una relación de consumo, así como se complementa con una obligación de la entidad administradora de conocer a su contraparte (Sánchez Cannavó, S. I. “Crédito para el consumo”, Ed. DyD, pp. 20, 50, 95, 100-102, 112-113 y 118) y su actividad empresarial, requisito que es coherente con el análisis respecto de la solvencia y situación crediticia de los adherentes al plan, especialmente en las modalidades de círculo cerrado donde los efectos de la mora se pueden proyectar en los restantes administrados (ej. art. 26 Res. 8/15 I.G.J.).

Así también, se establece la responsabilidad de las entidades administradoras por los actos de sus concesionarios, agentes o intermediarios recuperando lo establecido en la actual regulación (art. 6 Res. 8/15 I.G.J. y art. 40 ley 24.240), así como se pretende evitar abusos a través de las cadenas de comercialización o la introducción de cláusulas predispuestas de evidente nulidad que establezcan como ajeno a la entidad administradora los actos de quienes colocan sus productos (planes) en el mercado. De igual modo, también se establecen estas obligaciones de control en el marco de las cesiones de los planes a efectos de evitar fraudes a través de empresas que adhieran a planes con el objeto de introducirlos en el mercado destinados a consumidores en fraude a la finalidad que persigue la presente reforma.

Por otro lado, recuperando el interés y fomento de los fabricantes en la organización y funcionamiento de estos planes de ahorro o capitalización (Peyrano, G. F. “Ahorro y préstamo para fines determinados. La desviación de su finalidad y la protección del ahorrista”, La Ley Online: AR/DOC/1747/2001), se establece la solidaridad de la empresa proveedora de los bienes y servicios a los que permite acceder el plan en el cumplimiento de las obligaciones de los incisos “a” (que el objeto del plan que la propia proveedora suministra no sea de consumo) y “b” (que la empresa que coloca sus productos en el mercado no despliegue prácticas comerciales ilícitas).

Contrario a los discursos fatalistas sobre que estamos ante una carga desproporcionada para las empresas que suministran los bienes o servicios, cabe destacar que el objeto de los planes de ahorro, y capitalización cuando las comprende, es la introducción de sus propios bienes o servicios en el

mercado (finalidad económica de toda la contratación) en la cual la administradora obtiene una remuneración por esa intermediación, por lo cual su participación tanto material como económica en el proceso resulta indiscutible.

Así mismo, siendo que la entidad administradora resulta una mandataria de los adherentes, recae sobre la misma una obligación de contacto permanente con la entidad que suministra los bienes y servicios tanto para conseguir el mejor precio, condiciones, como para efectuar pagos, modalidades de entrega o prestación, entre otros aspectos inherentes a esta vinculación, parte de esa vinculación constante implica que la entidad que se beneficia con la colocación de su producción en el mercado participe de modo activo en controlar en qué términos se practica esa introducción.

En consecuencia, recuperando la finalidad protectoria de la norma, se establece el derecho de todo consumidor que haya adherido a un plan de ahorro o capitalización tiene derecho en cualquier momento de la contratación de solicitar la nulidad del contrato (arts. 36, 37 y 65 ley 24.240 y art. 386 del Código Civil y Comercial) atento a que se violenta una norma de orden público que no resulta pasible de convalidación alguna (CSJN “Padec c/ BankNoston N.A. s/ sumarísimo” sent. 14/03/2017, considerando 10º), con el derecho del consumidor a percibir el reintegro de las cuotas al valor actualizado (siendo que representan cuotas partes de un bien) más sus intereses, así como todo otro desembolso más sus intereses, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y/o administrativa en cada caso concreto.

Así mismo, en el marco de los planes de ahorro para fines determinados por grupo cerrado, siendo que el objeto del plan es estrictamente el acceso al bien determinado de modo colectivo, se establece la posibilidad del consumidor de optar por la continuación del contrato debido a que puede resultar más perjudicial la nulidad que la continuación tanto para la legítima expectativa que tuvo el consumidor como para los restantes integrantes del grupo cerrado.

En este aspecto, se establece que en estos casos el consumidor podrá continuar abonando una cuota que tendrá como valor máximo la primera cuota pura (valor del bien o prestación dividido por la cantidad de cuotas libre de toda comisión o reembolso de gastos) ajustada por la tasa pasiva para los depósitos a treinta días del Banco de la Nación Argentina (recuperando el esquema del art. 36 de la ley 24.240), siendo a cargo de la entidad administradora (con su patrimonio personal) integrar la diferencia con la cuota que abonan los restantes integrantes del grupo cerrado a efectos de no perjudicar al colectivo, sin que la entidad tenga derecho a percibir remuneración alguna por parte

del consumidor atento a que estamos ante un supuesto de excepción cuya sanción debe ser disuasiva de toda conducta dolosa o negligente en cumplimiento de la presente regulación.

Finalmente, se establece que la responsabilidad es de carácter objetiva en consonancia con los principios que rigen las relaciones de consumo y la actual regulación de la ley 24.240, así como el carácter irrelevante para quebrar este factor de atribución que el consumidor haya declarado actividad empresario o un destino productivo para la prestación objeto del plan por los motivos que ya se han expresado, así como porque el cumplimiento diligente de estas obligaciones que la presente regulación les impone implica un rol activo de los proveedores en su constatación.

Por los motivos expuestos es que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.