

PROYECTO DE LEY

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

CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES

Artículo 1.- Incorpórase como artículo 1 bis a la Ley 24.240, el siguiente:

"Artículo 1 bis. Se consideran consumidores hipervulnerables, a aquellos consumidores que sean personas humanas y que se encuentren en otras situaciones de vulnerabilidad en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores.

Asimismo, podrán ser considerados consumidores hipervulnerables las personas jurídicas sin fines de lucro que orienten sus objetos sociales a los colectivos comprendidos en el presente artículo."

Artículo 2.- Incorpórase como artículo 47 bis a la Ley 24.240, el siguiente:

"Artículo 47 bis: Si al verificarce la existencia de infracción, se constata además que la misma fue cometida en contra de un consumidor hipervulnerable, o colectivo de consumidores hipervulnerables, la autoridad competente podrá duplicar las sanciones previstas en el artículo 47 incisos b), d) y e), si las circunstancias particulares del caso así lo ameritan."

Artículo 3.- Sustitúyase el artículo 9 de la Ley 26.993, por el siguiente:

"Artículo 9° — Asistencia letrada no obligatoria. Asistencia al consumidor o usuario. Patrocinio jurídico gratuito.

En las conciliaciones las partes podrán contar con asistencia letrada. El consumidor o usuario podrá contar con la asistencia de representantes de una asociación de consumidores y usuarios en los términos del artículo 56 de la ley 24.240 y sus modificatorias, del Ministerio Público de la

Defensa o de otros organismos estatales de defensa del consumidor o de servicios de patrocinio jurídico gratuito públicos o privados. En el caso de consumidores hipervulnerables, también podrán ser acompañados por 1 (UN) referente social o afectivo. La autoridad de aplicación dispondrá de un servicio de patrocinio jurídico gratuito destinado a la asistencia de los consumidores o usuarios que lo soliciten y cumplan los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

Si a criterio del Conciliador, la cuestión a resolver requiriese, por la complejidad de sus características o por otras circunstancias, el patrocinio letrado, así se lo hará saber a las partes.”

Artículo 4.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley tiene como objetivo consolidar y unificar a nivel nacional, en la ley 24.240 de Defensa al Consumidor, el reconocimiento positivo a los consumidores hipervulnerables. Los hechos y antecedentes que originaron la confección de este proyecto datan del año 2020 cuando se publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina, la Resolución 139/2020 de la entonces Secretaría de Comercio Interior (RESOL-2020-139-APN-SCI#MDP), que definió por primera vez la categoría de consumidores hipervulnerables y significó un puntapié inicial para que luego las provincias tomen acciones y elaboren políticas públicas sobre esta temática. Es decir, no solo se limitaron a la aplicación de la mencionada Resolución, sino que además se realizaron campañas de concientización, educación al consumidor, y articulación entre distintos organismos, conllevando así una mejora efectiva en los estándares protectores de estos consumidores.

Como ejemplo de ello, la Provincia de Buenos Aires ha formalizado definiciones y directrices sobre consumidores hipervulnerables mediante la sanción de la ley 15.410 que modifica la vigente ley 13.133. Adicionalmente, entre las provincias que mediante Resolución Provincial implementaron políticas públicas en esta misma sintonía se destacan: Córdoba, Entre Ríos, y Mendoza. Es decir, todas estas provincias llevan adelante alguna acción, política o procedimiento específico para la atención diferenciada de consumidores hipervulnerables, sin perjuicio de aquellas que se encuentran trabajando en proyectos de ley de carácter provincial similar a lo mencionado respecto a Buenos Aires.

Nuestra Carta Magna en su art. 42 reconoce la vulnerabilidad estructural de los consumidores en el mercado de consumo frente a los proveedores de bienes y servicios y la necesidad de que, las autoridades públicas provean a la protección de sus derechos. Dicha vulnerabilidad, al ser estructural, implica una presunción *iure et de iure*, y no acepta declinación o prueba en contrario, en hipótesis alguna. La vulnerabilidad como factor determinante de la protección ha sido vista también como elemento constitutivo de la categoría en el Derecho Argentino. Así lo ha resaltado

la Corte en varias de sus sentencias, sosteniendo que la protección del art. 42 CN, comprende a ricos o pobres, poderosos o débiles, ancianos o adolescentes, expertos o profanos (CSJN, 22-4-2008, "Ledesma, María L. c/ Metrovías S.A.", *Fallos*: 331:819; CSJN, 2411-2015, "Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa c/ Nación Seguros S.A.", *Fallos*: 338:1344; CSJN, 28-4-2015, "PADEC c/ Bank Boston", *Fallos*: 340:172.). Dicho esto, consumidores hipervulnerables son aquellos consumidores a los que a la vulnerabilidad estructural de ser consumidores se le suma otra vulnerabilidad, vinculada a su edad, condición psicofísica, de género, socioeconómica o cultural o a otras circunstancias permanentes o transitorias lo que obliga a la adopción de medidas de tutela diferenciada sobre estos sujetos.

Previo a la mencionada Res. 139/2020 SCI, en el ordenamiento jurídico argentino ya existían otras definiciones aproximadas: el art. 60 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor refiere a "consumidores y usuarios que se encuentren en situación desventajosa, tanto en zonas rurales como urbanas"; las Comunicaciones A5388, A5460 y A6664 del Banco Central de la República Argentina refieren a usuarios con movilidades reducidas y dificultades visuales; la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual también los refiere en materia de publicidad abusiva; y el Dec. N° 311/2020, dictado en el marco del COVID-19, hace una enumeración de consumidores y usuarios vulnerables a los fines de evitar cortes de suministro o servicios esenciales por falta de pago.

La jurisprudencia argentina, por su parte, mediante distintos fallos emblemáticos ha interpretado y aplicado la categoría de "*consumidor hipervulnerable*". Entre ellos, cabe mencionar los siguientes fallos: 1) "M. M.A. C/ BANCO PATAGONIA S.A. S/ MENOR CUANTIA (jp) (DIGITAL)", *EXPTE. M-1VI-4612-JP2021. Juzgado de Paz de Viedma*. 2) "C. M.A. C/BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ NULIDAD DE CONTRATO", (*Causa N° 1-71554-2023 Juzgado en lo Civil y Comercial N° 1 – Tandil*. 3) R. J.A. C/ BANCO NACIÓN ARGENTINA S/ LEY DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR EX. N° FBB 10716/2020/1/CA1, *Sala I de la Cámara de Apelaciones de Bahía Blanca*. Estos fallos, que versan sobre adultos mayores, además de citar la Resolución 139/2020 SCI, hicieron énfasis en la "brecha digital generacional" que implica que estas personas estén

más expuestas a los riesgos cibernéticos, requiriendo para ellas un marco protectorio especial, ya que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la doctrina, tanto *pre* como *post* Res. 139/2020, se han elaborado desde libros hasta numerosos artículos académicos por parte de reconocidas personalidades del ámbito jurídico, donde se exponen y analizan las problemáticas que sufren este tipo de consumidores y la necesidad de un eslabón adicional de protección y tutela en el ejercicio de sus derechos. Así, cabe destacar por ejemplo, las actividades realizadas por los Proyectos de Investigación UBA DeCyT del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" y los aportes contribuidos a la materia. Paralelamente, se han realizado minuciosos estudios y comentarios sobre la temática y normativa en cuestión, y en este caso, remitiendo al trabajo del Dr. Juan Ignacio Cruz Matteri en la publicación *"Estudio exegético de la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación: Consumidores Hipervulnerables"* (SAIJ: DACF200157) se pueden observar cuestiones detalladas sobre cada artículo en particular. Adicionalmente, no es menor mencionar que el tema ha sido tratado en las distintas Jornadas Nacionales de Derecho Civil y también en aquellas organizadas por Colegios Profesionales y Universidades Nacionales.

Argentina, a lo largo de su historia ha sido un país líder en el reconocimiento y avance de los derechos económicos, sociales y culturales, y esta temática no ha sido una excepción a ello, dado que ha sido tal el impacto de la Resolución 139/2020 que fue receptada por el MERCOSUR mediante la Resolución 11/2021, e incorporada al ordenamiento jurídico nacional y publicada como Anexo a la Resolución 1015/2021 de la Secretaría de Comercio Interior. A su vez, ha sido objeto de debate y exposición en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra, con fechas 5 y 6 de julio de 2021, donde distintas personalidades del ámbito académico, en este caso la Dra. Luciane Klein Vieira de Brasil, expuso sobre las iniciativas y avances realizados en nuestro país, a raíz de los aportes sobre el reconocimiento y protección a consumidores y consumidoras hipervulnerables mediante un informe elaborado por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo encabezada en aquel entonces por el Dr. Sebastián Barocelli.

Recientemente, por Disposición 137/2024 de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial, dependiente del Ministerio de Economía, se derogó la Resolución 139/2020, eliminando la categoría de consumidores hipervulnerables e introduciendo una definición de “consumidor vulnerable y en desventaja” que parecería ignorar la vulnerabilidad estructural de todo consumidor tal como lo expresamos anteriormente, y más aún la tutela y protección específica que requieren los hipervulnerables. Dicha norma implica un claro retroceso en la protección efectiva de los derechos reconocidos por el artículo 42 de nuestra Carta Magna y el camino recorrido por nuestro país en el ámbito internacional en materia consumeril.

A la luz de lo expuesto, la aprobación de este proyecto de ley puede significar un avance significativo que impulse a otros países a seguir el ejemplo de Argentina como país modelo en Derecho del Consumidor, por ello, solicito a mis pares acompañen con su voto afirmativo esta iniciativa.