



Proyecto de ley

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

“Ley de Fortalecimiento de la Gestión Extrajudicial de Reclamos de Consumo y del Rol Institucional de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores”

CAPÍTULO I

Sustitución del artículo 58 de la Ley 24.240

ARTÍCULO 1º. — Sustitúyese el artículo 58 de la Ley N° 24.240 por el siguiente texto:

ARTÍCULO 58. — Promoción de Reclamos. Las asociaciones de consumidores podrán sustanciar los reclamos de los consumidores de bienes y servicios ante los fabricantes, productores, comerciantes, intermediarios o prestadores de servicios que correspondan, que se deriven del incumplimiento de la presente ley.

En esta instancia, la función de las asociaciones de consumidores es estrictamente conciliatoria y extrajudicial. Su propósito es facilitar el acercamiento de las partes y promover —ya sea de forma presencial o a distancia— mecanismos de diálogo, negociación y composición voluntaria. Estas acciones se orientan a la resolución efectiva del reclamo y a la obtención de una solución justa y favorable para el consumidor, garantizando la protección de los derechos tutelados por la presente ley.

Para la sustanciación del reclamo, el consumidor deberá suscribir la petición ante la asociación, en forma presencial o electrónica, acompañando la documentación e información que obre en su poder. La suscripción de la petición constituirá mandato expreso y suficiente a favor de la asociación para representarlo en todas las actuaciones vinculadas con el reclamo, sin necesidad de instrumento, certificación, ratificación o formalidad adicional alguna.

La remisión del reclamo por la asociación a través de su correo electrónico oficial registrado ante el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores (RENAC)



Proyecto de ley

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

constituirá presunción suficiente de la representación invocada, mientras no sea desconocida por el consumidor. Asimismo, constituirá requerimiento fehaciente cuando exista constancia verificable de su envío y recepción. Igual eficacia tendrán los reclamos remitidos por cualquier otro medio fehaciente que permita acreditar el envío y recepción del reclamo.

CAPÍTULO II

Deber de colaboración del proveedor

ARTÍCULO 2º. — Incorpórase como artículo 58 bis de la Ley N° 24.240 el siguiente:

ARTÍCULO 58 bis. — Deber de respuesta. Todo proveedor debidamente requerido por una asociación de consumidores deberá responder el reclamo dentro del plazo de diez (10) días hábiles administrativos.

La respuesta deberá contener:

- a) Solución propuesta.*
- b) Rechazo fundado.*
- c) Solicitud razonable de información complementaria.*

La falta de respuesta será considerada incumplimiento al deber de colaboración previsto por la presente ley.

La conducta obstruiva reiterada podrá ser considerada por la autoridad administrativa competente como infracción a la presente ley.

Asimismo, dichas conductas constituirán elemento de valoración en los procedimientos administrativos y judiciales posteriores.



Proyecto de ley

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

CAPÍTULO III

Sistema Nacional de Registro de Reclamos e Integración Institucional

ARTÍCULO 3°. — Incorpórase como artículo 58 ter de la Ley N° 24.240 el siguiente:

ARTÍCULO 58 ter. — Registro digital. Créase el Sistema Nacional de Registro de Reclamos de Consumo tramitados por asociaciones de consumidores. La autoridad de aplicación establecerá por vía de la reglamentación estándares mínimos de:

a) Identificación del reclamo.

b) Seguimiento.

c) Trazabilidad.

d) Interoperabilidad.

e) Producción estadística.

La información estadística agregada obtenida a partir del sistema podrá ser utilizada por la autoridad de aplicación para:

a) Detectar incumplimientos sistemáticos.

b) Identificar mercados de riesgo.

c) Diseñar políticas públicas.

d) Promover acciones preventivas.

Cuando el proveedor no responda dentro del plazo legal o cuando la instancia conciliatoria concluya sin acuerdo, la asociación podrá remitir electrónicamente las actuaciones a la autoridad administrativa competente o a la Ventanilla Única Federal de Defensa del Consumidor, a fin de que el reclamo continúe su tramitación por las vías administrativas previstas en la legislación vigente, sin necesidad de una nueva presentación por parte del consumidor. En tal supuesto, la autoridad administrativa reconocerá la representación conferida a la asociación por el consumidor para la sustanciación del reclamo, manteniéndose plenamente vigente el mandato



Proyecto de ley

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

oportunamente otorgado hasta la conclusión de las actuaciones administrativas, salvo revocación expresa del mandante.

Las actuaciones y documentación acompañadas conservarán plena validez administrativa.

La adhesión al sistema por parte de las asociaciones será voluntaria.

CAPÍTULO IV

Acuerdos conciliatorios

ARTÍCULO 4. — Incorpórase como artículo 58 quáter:

ARTÍCULO 58 quáter. — Acuerdos. Los acuerdos alcanzados mediante la intervención de asociaciones de consumidores deberán instrumentarse por escrito o mediante soporte digital verificable.

Los acuerdos podrán ser presentados para homologación ante la autoridad administrativa competente.

Los acuerdos homologados constituirán título ejecutivo suficiente para promover la ejecución judicial de las obligaciones asumidas.

La reglamentación establecerá los aspectos operativos para su registración y homologación.

ARTÍCULO 5. — El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días corridos desde su publicación.

ARTÍCULO 6. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

DIPUTADO NACIONAL ESTEBAN PAULÓN



Proyecto de ley

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

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto que se trae a consideración del Congreso de la Nación tiene por finalidad fortalecer la tutela efectiva de consumidores y usuarios mediante la modernización del régimen previsto en el artículo 58 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor.

La experiencia acumulada en la práctica diaria durante más de treinta años de vigencia de la norma demuestra que el diseño actual de la intervención extrajudicial de las asociaciones de consumidores presenta limitaciones estructurales que reducen significativamente su eficacia práctica.

La paradoja normativa del artículo 58

El sistema vigente contiene una contradicción difícilmente justificable desde la lógica protectoria que inspira el Derecho del Consumidor. Las asociaciones de consumidores se encuentran expresamente legitimadas por la Ley N° 24.240 para promover acciones judiciales individuales y colectivas de elevada complejidad jurídica, intervenir en procesos de incidencia colectiva e incluso litigar en representación de intereses de una pluralidad de consumidores; sin embargo, carecen de facultades suficientemente claras para gestionar eficazmente una simple reclamación extrajudicial ante un proveedor.

Esta anomalía normativa se manifiesta cotidianamente en la práctica. Numerosas empresas invocan una interpretación expansiva del artículo 53 de la Ley de Defensa del Consumidor y de su reglamentación contenida en el Decreto 1798/1994 para exigir poderes especiales, mandatos formales o instrumentos de representación propios de la actuación judicial o administrativa contenciosa. Tales requisitos son



Proyecto de ley

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

trasladados indebidamente a la etapa previa, informal y conciliatoria regulada por el artículo 58 de la misma ley, frustrando la intervención de las asociaciones y dificultando la solución temprana de los conflictos. La irracionalidad de esta práctica se torna aún más evidente si se considera que el propio ordenamiento jurídico vigente impone a los proveedores que operan mediante comercio electrónico la obligación de informar y mantener disponibles canales electrónicos permanentes de contacto con los consumidores. En efecto, la Resolución GMC MERCOSUR N° 37/2019 sobre “Protección al Consumidor en el Comercio Electrónico”, incorporada al derecho argentino mediante la Resolución N° 270/2020 de la Secretaría de Comercio Interior, exige a los proveedores a incorporar en sus páginas web la publicación visible de un correo electrónico de servicio de atención al consumidor y de proporcionar un servicio eficiente de atención de consultas y reclamos de los consumidores. (Art. 2, III y Art. 7 respectivamente). Resulta entonces contradictorio que los proveedores se encuentren obligados a disponer canales digitales destinados a la recepción de consultas y reclamos, pero simultáneamente desconozcan o dificulten los requerimientos formulados por asociaciones de consumidores que actúan en representación de los usuarios a través de esos mismos medios electrónicos

Dicha práctica constituye una barrera de acceso a la tutela de los derechos de los consumidores incompatible con los principios de protección, informalismo, gratuidad, acceso a la justicia y tutela efectiva reconocida por el artículo 42 de la Constitución Nacional y por el artículo 3 de la Ley 24.240. Como ha señalado la doctrina especializada, la eliminación de obstáculos formales y económicos constituye una condición indispensable para garantizar una protección real y efectiva de los consumidores, particularmente en aquellos casos donde el costo de reclamar individualmente desalienta el ejercicio de los derechos reconocidos por la LDC.

Desde el punto de vista jurídico, el requisito de mandato formal previsto en el artículo 53 y en su reglamentación responde a una finalidad específica: habilitar la representación procesal en actuaciones administrativas y judiciales. No fue concebido



Proyecto de ley

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

para regir la mera gestión de reclamos extrajudiciales, las tareas de intermediación institucional ni los procedimientos conciliatorios desarrollados por las asociaciones de consumidores. El artículo 58 responde a una lógica distinta, caracterizada por la flexibilidad, la informalidad y la búsqueda de soluciones rápidas y eficientes para conflictos que, de otro modo, terminarían judicializándose innecesariamente.

Sin embargo, mientras subsista la actual ambigüedad normativa, los proveedores continuarán utilizando el artículo 53 como fundamento para rechazar o dificultar la intervención de las asociaciones en la etapa extrajudicial, un ardid leguleyo que se levanta como una muralla infranqueable contra los legítimos reclamos de los consumidores que solicitan la ayuda de las asociaciones. Por ello, la solución adecuada es que el legislador establezca expresamente la diferencia entre la representación procesal propia de las actuaciones judiciales y administrativas contenciosas y la representación o asistencia institucional que las asociaciones ejercen en el ámbito de los reclamos extrajudiciales previstos en el artículo 58.

Mantener el régimen actual implica consagrar una paradoja normativa: se habilita a las asociaciones para intervenir en los mecanismos más complejos, costosos y prolongados de tutela, mientras se obstaculiza su participación en la instancia más sencilla, económica y eficiente para resolver conflictos de consumo. Tal diseño desincentiva las soluciones tempranas, incrementa innecesariamente la litigiosidad y contradice los principios de prevención, economía procesal, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva que informan todo el sistema de protección de consumidores y usuarios. La presente reforma procura corregir esa incoherencia, fortaleciendo los mecanismos de resolución temprana de controversias y garantizando que las asociaciones puedan cumplir plenamente la función social que la Constitución Nacional y la Ley de Defensa del Consumidor les han encomendado.



Proyecto de ley

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

Necesidad de establecer deberes mínimos de colaboración

En estrecha relación con las deficiencias descriptas precedentemente, el régimen vigente presenta una omisión normativa relevante: ningún proveedor se encuentra actualmente sujeto a un deber legal específico de colaboración frente a los reclamos canalizados por asociaciones de consumidores en ejercicio de las funciones que les reconoce la Ley 24.240 a través del artículo 58. Como consecuencia de ello, el silencio, la incomparecencia o la negativa infundada a brindar respuesta carecen de toda consecuencia jurídica relevante, generando incentivos institucionales al incumplimiento y favoreciendo conductas de indiferencia frente a los reclamos de consumidores.

Desde una perspectiva jurídica, esta situación resulta difícilmente conciliable con el principio de buena fe objetiva consagrado en los artículos 9 y 961 del Código Civil y Comercial de la Nación. La buena fe no impone únicamente deberes negativos de abstención, sino también deberes positivos de conducta, cooperación e información recíproca destinados a preservar la confianza legítima y permitir el adecuado desenvolvimiento de las relaciones jurídicas. En el ámbito de las relaciones de consumo, donde existe una asimetría estructural entre proveedor y consumidor reconocida por el artículo 42 de la Constitución Nacional, tales deberes adquieren una intensidad particularmente elevada.

La doctrina moderna ha señalado que la efectividad de los derechos de los consumidores no depende exclusivamente de la existencia de acciones judiciales disponibles, sino también de la existencia de mecanismos institucionales aptos para prevenir conflictos y favorecer soluciones tempranas. En consecuencia, la ausencia de un deber mínimo de respuesta frente a reclamos formulados por asociaciones de consumidores termina vaciando de contenido práctico las funciones que el propio ordenamiento jurídico les asigna como entidades de defensa y representación de intereses de incidencia colectiva.



Proyecto de ley

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

La propia doctrina reconoce que el régimen vigente deja la eficacia del artículo 58 librada exclusivamente a la voluntad unilateral del proveedor. En efecto, aunque la Ley de Defensa del Consumidor habilita a las asociaciones a intervenir como canal institucional para la promoción de soluciones conciliatorias y extrajudiciales, no establece ningún deber correlativo de participación, respuesta o colaboración por parte del proveedor. Como consecuencia de ello, la operatividad práctica del mecanismo depende enteramente de la decisión discrecional de quien recibe el reclamo. Si el proveedor decide responder, la instancia puede cumplir su finalidad preventiva; si opta por ignorarla, el sistema carece de herramientas para producir resultado alguno. Así es señalado por la doctrina (Tambussi, 2022, Pág. 395) cuando se menciona que: *“El éxito de estas mediaciones extrajudiciales desarrolladas por las asociaciones de consumidores obedecerá a la voluntad y buena predisposición del proveedor que acepte asistir, llegar a un acuerdo y cumplirlo.”* En consecuencia, esta dependencia a la sumisión voluntaria del proveedor reclamado expone la debilidad estructural del mecanismo actual, convirtiendo un canal potencialmente ágil y eficaz de resolución de conflictos en una herramienta mellada, meramente testimonial frente a proveedores poco colaborativos.

La reforma propuesta no impone cargas irrazonables ni altera el equilibrio económico de las relaciones de consumo. Tampoco transforma la instancia extrajudicial en un procedimiento sancionatorio ni crea nuevas obligaciones sustanciales para los proveedores. Su alcance es considerablemente más modesto y razonable: establecer un estándar mínimo de colaboración institucional consistente en la obligación de recibir, considerar y responder los reclamos canalizados por asociaciones de consumidores dentro de un plazo razonable.

Tal exigencia constituye una consecuencia natural de los principios de buena fe, cooperación, prevención y tutela efectiva que informan todo el sistema de protección de consumidores y usuarios. Resulta contradictorio que el ordenamiento jurídico reconozca a las asociaciones de consumidores una función institucional de defensa de derechos colectivos y, al mismo tiempo, permita que los proveedores ignoren sus



Proyecto de ley

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

requerimientos sin consecuencia alguna. Un sistema que pretende fomentar la resolución temprana de conflictos debe necesariamente exigir un grado mínimo de colaboración de todos los actores involucrados.

Por lo demás, la experiencia demuestra que los mecanismos extrajudiciales solo resultan eficaces cuando las partes poseen incentivos reales para participar de ellos. Si el proveedor puede guardar silencio o desatender los reclamos sin costo alguno, la instancia pierde toda utilidad práctica y los conflictos terminan desplazándose hacia procedimientos administrativos o judiciales más prolongados y costosos. La reforma procura corregir esta falla de diseño institucional mediante una medida proporcionada y razonable, alineada con los principios constitucionales de protección al consumidor, acceso a la justicia y tutela efectiva de los derechos.

De no corregirse esta situación, continuará reproduciéndose un esquema institucional que desalienta el ejercicio efectivo de los derechos de los consumidores. En la práctica, el proveedor que incumple, que es desleal y desatiende los reclamos carece de incentivos para participar de los mecanismos de resolución temprana, mientras que el consumidor enfrenta costos de tiempo, esfuerzo e incertidumbre que frecuentemente lo llevan a desistir de su pretensión y asumir una pérdida económica. El resultado es un sistema que premia la inacción del proveedor y desincentiva el reclamo legítimo, consolidando una transferencia sistemática e injustificada de recursos desde los consumidores hacia aquellos proveedores que apuestan a que una parte significativa de los afectados no reclamará o abandonará su reclamo antes de obtener una solución. La presente reforma procura revertir esa dinámica, restableciendo incentivos adecuados para la resolución temprana de los conflictos y fortaleciendo la efectividad real del régimen de protección al consumidor.



Proyecto de ley

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

Trazabilidad, evidencia y políticas públicas

Uno de los déficits más relevantes del régimen vigente consiste en la ausencia de mecanismos adecuados de registración, trazabilidad y sistematización de los reclamos gestionados por las asociaciones de consumidores. Esta carencia impide identificar patrones reiterados de incumplimiento, detectar riesgos sistémicos, anticipar conflictos de alcance colectivo y formular políticas regulatorias basadas en evidencia empírica. En la actualidad, miles de reclamos se tramitan de manera dispersa, fragmentada y sin mecanismos estandarizados de procesamiento de información, lo que dificulta aprovechar su potencial como fuente de conocimiento para la protección de consumidores y usuarios.

La reforma propuesta procura subsanar esta deficiencia mediante la creación de un sistema de registro interoperable que permita convertir reclamos individuales aislados en información relevante para la prevención de daños y la mejora de las políticas públicas. La sistematización de los reclamos facilitará la identificación temprana de prácticas abusivas, incumplimientos recurrentes, fallas en la prestación de servicios y conductas empresariales susceptibles de afectar a una pluralidad de consumidores.

Debe destacarse especialmente que la incorporación a este sistema posee carácter estrictamente voluntario para las asociaciones de consumidores. La iniciativa no impone nuevas cargas obligatorias, no condiciona el ejercicio de los derechos reconocidos por la Ley 24.240 ni limita la autonomía de las entidades. Por el contrario, crea una herramienta institucional adicional que podrá ser utilizada libremente por aquellas asociaciones que consideren conveniente adherir al régimen y beneficiarse de sus mecanismos de gestión, trazabilidad y seguimiento de reclamos.

De este modo, el proyecto combina dos objetivos complementarios. Por un lado, fortalece la capacidad de actuación de las asociaciones que opten por participar del sistema. Por otro, genera información agregada de utilidad para las autoridades competentes, permitiendo que las decisiones regulatorias, las acciones preventivas y las



Proyecto de ley

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

estrategias de fiscalización se apoyen en evidencia objetiva y no exclusivamente en denuncias aisladas o acontecimientos consumados.

En definitiva, la propuesta no amplía estructuras burocráticas ni crea obligaciones innecesarias. Simplemente establece una herramienta moderna de gestión de información que permite aprovechar el enorme caudal de conocimiento generado por los reclamos de los consumidores, fortaleciendo la prevención, la transparencia y la eficacia de las políticas públicas de protección al consumidor.

Reducción de litigiosidad, fortalecimiento institucional y manda constitucional

La reforma propuesta persigue un objetivo central: resolver conflictos antes de que ingresen al sistema administrativo o judicial. Cada controversia solucionada tempranamente implica menores costos para consumidores, proveedores, organismos administrativos y tribunales.

Por ello, el fortalecimiento de la instancia extrajudicial constituye una política pública eficiente, compatible con el principio constitucional de acceso efectivo a mecanismos adecuados de resolución de conflictos. Al comentar el artículo 42 de la Constitución Nacional, el destacado jurista Gabriel Stiglitz señala que *“el cumplimiento de la manda a establecer procedimientos eficaces para la prevención de conflictos derivados del ejercicio de estos derechos es la garantía de la letra viva de nuestra Carta Magna”* (Stiglitz, 2015, Pág. 276). La observación resulta particularmente relevante para la presente iniciativa, pues pone de relieve que la protección constitucional de consumidores y usuarios no se agota en el reconocimiento abstracto de derechos, sino que exige la existencia de mecanismos institucionales capaces de prevenir controversias y facilitar su resolución temprana y efectiva.

La reforma también encuentra fundamento en el principio de eficacia que debe regir la actuación estatal en la protección de los consumidores. Si la Constitución Nacional exige la existencia de procedimientos eficaces para la prevención y solución de



Proyecto de ley

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

conflictos, resulta razonable que el legislador priorice aquellos mecanismos que permiten alcanzar soluciones tempranas con menores costos económicos, temporales e institucionales. La prevención y la resolución anticipada de controversias no constituyen únicamente una ventaja para las partes involucradas, sino también un objetivo de interés público, en tanto contribuyen a disminuir la litigiosidad, optimizar la utilización de recursos administrativos y judiciales y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de garantizar la vigencia efectiva de sus derechos.

Resumiendo este punto, la reforma encuentra fundamento directo en los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional. El artículo 42 reconoce expresamente el derecho de los consumidores a la protección de sus intereses económicos y a procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos. Por su parte, el artículo 43 reconoce legitimación activa a las asociaciones que propendan a la defensa de esos derechos. De ello se deriva que el legislador no sólo debe reconocer formalmente la existencia de tales entidades sino también dotarlas de las herramientas legales razonablemente eficaces para el cumplimiento de su misión constitucional.

Conclusión

La presente iniciativa no crea nuevas estructuras burocráticas ni altera el equilibrio general del sistema de defensa del consumidor expresado en la letra de la LDC vigente. No se crea una función nueva, se clarifica y potencia la función conciliatoria extrajudicial ya existente, dotándola de instrumentos más eficaces y se neutraliza el ardid de muchos proveedores de requerir la exigencia de poderes formales propios del artículo 53, lo que es impropio y resulta incompatible con la naturaleza extrajudicial reconocida por el propio artículo 58.

Es por ello que el propósito de esta reforma consiste en corregir una anomalía legislativa histórica, fortaleciendo el rol constitucional de las asociaciones de consumidores y transformando al artículo 58 de la Ley 24.240 en un verdadero



Proyecto de ley

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

instrumento de tutela efectiva de los derechos e intereses económicos de consumidores y usuarios, conforme lo exige el artículo 42 de la Constitución Nacional, facilitando la gestión de los reclamos y su resolución ágil, rápida y gratuita, alineando la letra de la ley con el principio pro consumidor y el acceso a la justicia, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, (Fallos Halabi c./ PEN, Fallo: 332:111; PADEC c./ Swiss Medical, Fallo: 336:1236; Consumidores Financieros c./ Banco Itaú, Fallo: 337:753; Unión de Usuarios y Consumidores c./ Telefónica, Fallo: 337:196; CEPIS c./ Ministerio de Energía, Fallo:339:1077, solo por mencionar algunos de los mas destacados) que han reconocido el mandato constitucional de garantizar una tutela efectiva de los derechos de consumidores y usuarios, fortalecer la legitimación de las asociaciones de consumidores y remover los obstáculos formales que dificulten el acceso a la justicia.

Por todo lo expuesto, solicitamos a las señoras y señores legisladores que acompañen con su voto favorable la presente iniciativa. Se trata de una reforma sencilla pero de profundo impacto social, destinado a remover obstáculos formales que hoy dificultan el acceso de millones de consumidores a una defensa eficaz de sus derechos. Aprobar este proyecto significa fortalecer la protección constitucional de consumidores y usuarios, facilitar la resolución rápida y gratuita de los conflictos de consumo y reafirmar el compromiso de este Honorable Congreso con una justicia más cercana, accesible y efectiva para quienes se encuentran en la posición más vulnerable de la relación de consumo. Allí donde hoy existen trabas burocráticas, esta ley propone soluciones; allí donde hoy muchos reclamos se abandonan por falta de medios, esta ley ofrece una vía real de defensa. Su aprobación constituirá un paso concreto en favor de la ciudadanía y en el cumplimiento efectivo del mandato contenido en el artículo 42 de nuestra Constitución Nacional.

DIPUTADO NACIONAL ESTEBAN PAULÓN