

## Desafíos y posibilidades de una ley de Góndolas provincial

### Contenido

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Resumen.....                                                                                       | 1  |
| ¿Para qué existía la ley de Góndolas? ¿Sigue siendo útil? .....                                    | 2  |
| ¿Hay enseñanzas a tomar de la muy breve aplicación de la norma? .....                              | 4  |
| ¿Pueden las provincias dictar una ley de Góndolas? .....                                           | 6  |
| ¿Qué puntos podrían recuperarse de la ley nacional de Góndolas para avanzar provincialmente? ..... | 7  |
| ¿Qué no funcionó en la implementación de la ley y qué se puede mejorar a nivel provincial? .....   | 10 |

### Resumen

El DNU 70/2023 derogó en su artículo 7<sup>1</sup>, la Ley de Góndolas, volviendo casi a foja cero los avances en la reglamentación de la intermediación en el comercio minorista de alimentos y productos de higiene. Ante este cuadro de situación, y en un contexto de inflación acelerada y dificultades crecientes para la subsistencia de las PYMES<sup>2</sup>, ¿pueden las provincias dictar una Ley de Góndolas que ayude a la competencia, mejore las condiciones para los consumidores y permita el acceso a las góndolas de las PYMES, las industrias regionales y de la economía popular? ¿Qué experiencias podemos tomar de los cuatro años de vigencia de la Ley nacional?

<sup>1</sup> La Resolución 51/2024 hizo lo propio con las normas de implementación de la Secretaría de Comercio

<sup>2</sup> Los datos de febrero 2024 muestran un desplome inter-anual de las ventas del 28.5% conforme el informe de [CAME](#)

En el siguiente informe analizaremos la experiencia nacional en la materia y concluiremos que, con algunas limitaciones puntuales impuestas por la Constitución Argentina, las provincias pueden avanzar en reglamentaciones locales que subsanen la omisión nacional; así como los beneficios de la norma y los peligros en caso de una transpolación directa de una normativa que se demostró de compleja implementación.

### ¿Para qué existía la ley de Góndolas? ¿Sigue siendo útil?

La Ley 27.545 definía en su primer artículo sus objetivos:

- 1) dar transparencia en los precios y mejorar la competencia en favor de los consumidores;
- 2) buscar un equilibrio más justo entre los distintos operadores del mercado de oferta de productos a los consumidores;
- 3) ampliar la oferta de productos de la economía popular, regionales y MiPyMEs.

Estos problemas venían evidenciándose hace más de 15 años, junto con la concentración de las cadenas de supermercados. Esta concentración implicó un desequilibrio de poder notorio, que migró de los productores a los que controlan la oferta en el mercado: los supermercados.

La problemática es similar a la que puede verse en los intentos de regulación de las plataformas online: portales que controlan la forma en que se ofrecen los productos; como se los publicita y muestra al consumidor; como lo financian y pagan los consumidores; una competencia cada vez mayor entre los propios productos del controlador del mercado con marcas propias; un control sobre el acceso de los consumidores a los productos de los productores.

Se evidencian los mismos problemas: falta de competencia por alteración del mercado (principalmente por el direccionamiento de qué se ofrece y el filtro de los proveedores, así como las prácticas para dar preferencia para ofertar a determinados proponentes); cada vez mayor énfasis en la ganancia por medio de los productos financieros asociados a la venta; condicionamiento de los pequeños proveedores que utilizan la plataforma para vender, dada la dificultad de obtener otros carriles para distribuir sus productos.

Los problemas que la discusión de la ley de Góndolas puso en evidencia, no se han corregido y siguen totalmente vigentes (al igual que la deuda que tenemos en cuando a los intermediarios en el comercio electrónico, que incurren en las mismas prácticas de concentración y direccionamiento). Los efectos en los consumidores también se mantienen, e incluso se agravan en una economía fuertemente concentrada como la argentina y con una inflación de difícil solución en la que la competencia debiera ocupar un rol central como herramienta. De igual manera, la falta de condiciones adecuadas para el crecimiento por parte de las pequeñas empresas de alimentos y productos locales continúa sin cambios.

La derogación de la norma, que fue aprobada con un inmenso consenso de todos los sectores políticos (recordemos que fue votada favorablemente en la HCDN con el impulso de la Coalición Cívica y del oficialismo de la gestión de Cambiemos en [noviembre de 2019](#), y luego continuó su aprobación por unanimidad con el nuevo gobierno en el Senado, [hace tan solo 4 años](#)), no permitió transitar los pasos necesarios para darle una plena y efectiva implementación. Los problemas que se buscaron, en consecuencia, siguen vigentes y la derogación no proporcionó solución alguna a los mismos.

¿Hay enseñanzas a tomar de la muy breve aplicación de la norma?

Si. Los cuatro años de vigencia demostraron distintos obstáculos para su efectiva implementación. Si bien la implementación no fue plena, eso no implica que no se dieron pasos normativos concretos para ponerla en funcionamiento<sup>3</sup> y tomaron acciones para el control de algunos de los aspectos más simples y directos de la norma.

En concreto, de la difícil ejecución de la norma, pudieron detectarse niveles de complejidad en diferentes aspectos que implicaron una gran demora en su plena puesta en funcionamiento, así como una notoria dificultad para su control. Pero principalmente, la norma -así como la Ley de Defensa del Consumidor 24.240 a la cual se integra para conformar el entramado de normas de Protección de los Consumidores de Argentina- no puede ser efectivamente implementada, si no lo es con las autoridades de todo el territorio nacional, y con la ayuda de los distintos actores de la sociedad civil con interés en la materia. Esta dificultad que la ley contuvo desde su redacción -y se demostró por la gran cantidad de normas reglamentarias y los registros generados- fue justamente uno de los puntos que complicó este trabajo mancomunado con las autoridades de los distintos puntos del país y la sociedad civil.

---

<sup>3</sup> Pueden nombrarse puntualmente el dictado de su [Decreto reglamentario 268/2020 de 15 de diciembre de 2020](#), así como las siguientes resoluciones: [Resolución N° 190 de fecha 24 de febrero de 2021](#) ; [Resolución N° 110 de fecha 27 de enero de 2021](#) ; [Resolución N° 485 de fecha 11 de mayo de 2021](#) ; [Resolución N° 696 de fecha 5 de julio de 2021](#) ; [Resolución N° 926 de fecha 8 de septiembre de 2021](#) ; [Resolución N° 1.055 de fecha 19 de noviembre de 2021](#) . Todas ellas sistemáticamente derogadas por medio de la resolución 51/2024 de la Secretaría de Comercio. Cabe notar que se mantiene vigente la [Resolución 340/2021 de 12 de abril de 2021](#) que aprueba el “Código de Buenas Prácticas Comerciales de Distribución Mayorista y Minorista”.

Para dar un solo ejemplo, para poder categorizar los comercios alcanzados por la norma, debían primero obtenerse y registrarse los planos de los locales (para controlar las medidas del salón de oferta al público, y su separación con el espacio de depósito), y luego debía registrarse ese determinado local alcanzado por la norma. De igual manera, para controlar el espacio en góndola, debían medirse todos los espacios en góndola disponibles en el supermercado, y recién luego se podía analizar el cumplimiento de los espacios reservados, o el exceso de espacio para un determinado grupo empresario (conf. art. 7 inc. a).

Pero, el hecho de que hubiera puntos de la norma de complejo control no implicaba que éste no fuera posible. De hecho, se realizaron durante los años de vigencia de la ley, diferentes controles sobre la oferta de productos mediante el comercio electrónico (por ejemplo, la forma de exposición y filtrado de las ofertas, así como la exposición del precio más bajo -conf. art. 7 inc. c-), así como la exposición a la altura media de góndola de los productos con menor precio -conf. art. 7 inc. c-.

Pero además de puntos concretos de dificultades a la hora de su control, se detectó una falta grave de avance en uno de los puntos centrales de la norma: la integración entre los distribuidores finales al público y los productores. La 27.545 tiene como objetivo el crecimiento de los productores pequeños, sin embargo en la implementación, no se dieron pasos para lograr que los distribuidores dieran asistencia para el crecimiento de sus proveedores.

El modelo buscado por la ley fue el vigente en otras industrias (principalmente el de autopartistas) en el cual la parte final de la cadena suministra financiación, capacitación y ayuda, para el crecimiento del productor, a la vez que se asegura la distribución y la calidad de los bienes. Este trabajo (que viene a complementar a los programas estatales de fomento a las pequeñas industrias) no tuvo avances, dada la falta de impulso estatal, así como la falta de interés de los



distribuidores supermercadistas. Este aspecto también requiere un nuevo enfoque en el caso del dictado de una nueva norma.

Esto nos permite contar con la experiencia suficiente para detectar puntos de la Ley que requieren una simplificación concreta y determinante para lograr la implementación (con alcance a todos los actores) y qué ejes pueden rápidamente ponerse en funcionamiento.

### ¿Pueden las provincias dictar una ley de Góndolas?

Si. Si bien hay aspectos que implican la regulación de derecho de fondo (por ejemplo, la regulación directa de aspecto relativos a la defensa de la competencia, o a obligaciones contractuales), materia de exclusiva reglamentación por el Estado Federal<sup>4</sup>, en sí, la reglamentación por parte de las provincias del comercio minorista (en especial lo referido a la exposición de los productos y los requisitos para la oferta de bienes) es materia provincial, así como la reglamentación local de materias referidas a la defensa de los consumidores (siempre y cuándo amplíen los derechos de los consumidores y no alteren el comercio interjurisdiccional<sup>5</sup>).

<sup>4</sup> Art. 75 inc. 12 Constitución Nacional

<sup>5</sup> La CSJN en Fallos 330:3089 (T. 177. XL. RECURSO DE HECHO Telefónica de Argentina S.A. s/ acción de inconstitucionalidad., del 11/7/2007) dijo que “(...) es posible afirmar que la competencia concurrente está claramente fundada en la Constitución. El régimen federal y el principio de la descentralización institucional llevan a sostener esta conclusión. Esta orientación fue promovida por el art. 31 de la ley 24.309, que convocó a la reforma constitucional de 1994 con el fin de «fortalecer el federalismo» y se plasmó en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional. Estas normas permiten identificar un principio general de descentralización institucional, inspirado en el objetivo de lograr una sociedad más abierta y participativa”. Acentuando esto, consideró que “(...) es principio consolidado en la jurisprudencia del Tribunal que, según el art. 121 de la Constitución Nacional, las provincias conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, principio del cual se deduce que «a ellas corresponde exclusivamente darse leyes de...policía [...], y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 (actual art. 126) de la Constitución Nacional” (Fallos: 7:373; 9:277; 150:419 y 320:619, considerando 7°, entre

## ¿Qué puntos podrían recuperarse de la ley nacional de Gondolas para avanzar provincialmente?

Los objetivos de la norma (mejora de precios, mejor competencia, más oferta de productos regionales de pymes, artesanales y de la agricultura familiar), a nivel provincial, son totalmente obtenibles.

De igual manera, todo lo referido a delimitación de sujetos y espacios y cosas establecidos en la ley, pueden adaptarse a nivel provincial (tomando definiciones de normas nacionales o provinciales) y son un punto neurálgico a la hora de trabajar una implementación más exitosa.

Si bien las provincias pueden tomar medidas para mejorar la competencia, no pueden regular el contenido de los contratos de forma directa (dado que esto es competencia delegada al Estado Nacional y parte de los códigos comerciales y civiles). Esto eliminaría la posibilidad de mantener los mecanismos establecidos en relación con la prohibición de alquiler de gondolas o locaciones virtuales, así

---

otros) y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (Fallos: 288:240). Las provincias ejercen habitualmente el “poder de policía de bienestar”, controlando a los pequeños y medianos oferentes de bienes y servicios. Si no pudieran hacerlo respecto de quienes tienen mayor envergadura, no sólo sería incongruente, sino que afectaría gravemente la percepción de la justicia por parte del ciudadano común”.

A todo esto, agregó como argumento práctico que “(e)l principio de la aplicación eficaz de los derechos del consumidor también constituye un soporte fundamental a la conclusión. El art. 42 de la Constitución Nacional dispone: “La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos (...) previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control”. De tal modo, una disposición provincial, complementaria, que tenga por finalidad lograr una aplicación más efectiva de los derechos del consumidor es constitucionalmente fundada. El bienestar de los ciudadanos, el federalismo, la descentralización institucional, y la aplicación efectiva de los derechos del consumidor constituyen una estructura de principios suficiente para sustentar la competencia concurrente”.

El único límite que consideró necesario a este respecto es que la normativa provincial “(...) debe estar limitada por el principio de no interferencia, de manera que no obstaculice el comercio interprovincial, imponiendo costos excesivos”.

como de los espacios preferenciales. De la misma manera, no podría replicarse la prohibición de pago de cánones o comisiones que condicionen a los proveedores a optar por un solo canal.

La reglamentación relativa a los espacios de góndola (virtual y física) debe analizarse de manera separada, dado que tienen a nivel provincial, distintas aristas a las competencias del Estado nacional. Fácilmente podemos dividir el artículo en tres puntos: 1) los relativos a la oferta de productos de economías regionales y su obligación -en consecuencia- de contratar; 2) la exhibición de productos de menor precio en determinados lugares; 3) la reglamentación de las góndolas virtuales.

En cuanto al primer punto, puede señalarse que mantiene las mismas limitaciones en cuanto a la capacidad de las provincias de regular aspectos contractuales entre particulares, vistas previamente. Esto implica una prohibición amplia que imposibilita establecer de manera lineal, la obligación de contratar con determinadas personas o de determinada manera que la ley nacional impone. De igual manera la restricción provincial alcanza a las estipulaciones de la ley en su artículo 8 y 9, que determina limitaciones concretas en los plazos de pago, aportes o adelantos, entrega o no de mercadería gratuita, limitación de distribución inversa y otras prácticas anti-competitivas.

De cualquier manera, esto no implica la imposibilidad de tomar medidas indirectas que faciliten la opción, pudiendo desarrollarse programas de incentivo (voluntarios, por ejemplo, autorizando la ubicación de supermercados en zonas urbanas, cuando cuenten con este tipo de oferta) o de prioridad (en acceso de programas de incentivos económico -directo o indirecto-, cuando cuenten con al menos un porcentaje de estos productos), para mejorar las cadenas productivas desde la economía popular hasta la distribución, la transferencia de tecnología, las facilidades para la financiación o el acceso a la distribución igualitario.



Estos programas van directamente de la mano con la política que también incentiva la ley sobre el Código de Buenas Prácticas Comerciales de Distribución (art. 12), que -si bien la provincia no podría obligar a las empresas a adherir para funcionar, por su directa conexión con limitaciones contractuales- si puede ser un programa optativo para la mejora de las relaciones entre productores y distribuidores.

En cuanto al segundo punto, las provincias sí pueden reglamentar las características de la oferta de productos dentro de su territorio (tanto si lo vemos desde el punto de vista del poder de policía -no delegado por las provincias-, como una reglamentación más favorable en materia de derecho del consumidor). Esto permitiría normar la manera de ofrecer los productos disponibles, a los fines de mejorar la oferta y facilitar la información para el consumidor (sin a la vez limitar la libertad contractual del oferente de los productos). Se adapta así la forma de la oferta y suministro de la información. Se alcanza así, a lo referido a la exhibición de productos de menor precio, las líneas de caja, limitación de espacios por grupo económico, etc.

El tercer punto trae aún más limitaciones, dado que la regulación de internet es esencialmente materia federal (en cuanto a su regulación, así como su discusión judicial<sup>6</sup>). Sin embargo, existen algunas alternativas de avance, siempre y cuando

---

<sup>6</sup> El alcance es amplio y se remonta a vieja jurisprudencia de la CSJN que fue adaptándose a todo tipo de comercio o telecomunicación inter estadual. Ya en *The United River Plate Company Limited (Unión Telefónica) c/ Municipalidad de la Capital*, (Fallos 127-18 de 1917), la corte dijo “El vocablo comercio usado por la constitución americana, igual al de nuestro inc. 12 del art. 67, ha sido interpretado en el sentido de comprender además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes y convenios (122 U.S., 347). El poder para regular el comercio así comprendido es la facultad para prescribir las reglas a las cuales aquél se encuentra sometido, y su ejercicio corresponde al Congreso de la Nación de una manera tan completa como podría serlo en un país de régimen unitario” [...] “El derecho de la Nación a reglamentar las comunicaciones es tan extenso y absoluto que se convierte para el Congreso en el deber de vigilar que el intercambio entre los estados y la transmisión de ideas por cualquier clase de sistema, desde el correo a caballo hasta la telefonía, no sea obstruida o estorbada de un modo innecesario por la legislación de los estados” (léase, provincias en

las regulaciones se refieran exclusivamente a la forma en que se informa a los consumidores (por ejemplo, lo referido al filtrado de la información a suministrar de los productos, o la prioridad en la exposición de productos de menor precio por categoría), y nos refiramos exclusivamente a portales que localicen sus productos, a centros de distribución en la provincia de Buenos Aires, para la entrega en el mismo territorio.

### ¿Qué no funcionó en la implementación de la ley y qué se puede mejorar a nivel provincial?

El camino transitado nos permite decir que hay mucho por mejorar para llegar a una efectiva reglamentación de la intermediación en el comercio (en este caso de alimentos y productos de higiene y limpieza, pero también del comercio electrónico en general).

El principal problema que podemos señalar es la complejidad de la norma en distintos puntos, y más aún, de la normativa reglamentaria. Esta complejidad es en parte deliberada y en parte -lo que consideramos- un error de ejecución. Lo deliberado se debe principalmente a una discusión muy compleja dada en la Cámara de Diputados de la Nación, para limitar fuertemente los productos

---

lugar de estados)." De igual manera dijo que "las comunicaciones telefónicas interestatales están sujetas a la jurisdicción nacional, pues (...) tienden a promover la prosperidad, adelanto y bienestar general del país" (Fallos: 188:247; 189:272; 213:467; 257:159; 272:282; 299:149; 304:1186, entre muchos otros). Claro está, esto se refiere a la comunicación en sí mismo y la reglamentación para su uso (características técnicas, infraestructura, ubicación, etc.), no así a la reglamentación referida a aspectos contractuales o comerciales, materia de fondo no federal, y por lo tanto con implementación ya no federal y con otras flexibilidades en su reglamentación, o dicho en palabras de la CSJN "(...) las atribuciones nacionales así caracterizadas no excluyen necesariamente la subsistencia de poderes locales, compatibles con aquellas, en la medida que no interfieran y obstruyan los fines que sustentan la jurisdicción nacional. Con esta reserva, no hay óbice, en principio, para la subsistencia del poder local de policía, de las atribuciones impositivas, así como de los derechos de orden patrimonial contractuales, en beneficio del Estado y de sus oficinas, en el ámbito local" (Fallos 257:159).

alcanzados, así como los sujetos alcanzados por la norma (principalmente se buscaba excluir a las pymes y los pequeños comercios).

Sumado a eso, al unir los regímenes de defensa de la competencia y defensa del consumidor, se dificultó fuertemente la implementación, a lo que se suma que hay temor por parte de las autoridades nacionales (histórico) en delegar las competencias de las normas comerciales (principalmente por temor a perder el control -y afectar intereses que buscan resguardar- e inhabilidad para coordinar acciones con las autoridades provinciales), temor que se vió facilitado y encauzado al incluir en el esquema, a las normas de defensa de la competencia (que no están delegadas en las provincias).

Esta complejidad implicó un conflicto de control agravado. A modo de ejemplo, para poder controlar los supermercados, debía recabarse los planos de cada uno de ellos, incorporarlo al registro y recién luego podían ser fiscalizados, o para controlar la proporción de una marca en góndola, debían medirse todas las góndolas del local y calcular la proporción máxima, in situ por el inspector, una dificultad notoria para delegar a las provincias y municipios (dado que las provincias dependían de información recabada e indexada por nación que no la comparte fácilmente ni cuenta con sistemas compatibles), y peor aún a la sociedad civil (de la cual siempre existe una mayor desconfianza).

Surge como necesario entonces, idear mecanismos simplificados para la implementación y categorización de la norma. En este camino, es preciso avanzar en esquemas más amplios e inclusivos (no excluir a las PyMEs ni a los comercios pequeños que fácilmente pueden y deben facilitar la información a los consumidores, si no limitar algunas prácticas prohibidas en la ley, a algunos grandes locales; como pueden ser: proporción de góndolas, páginas web, y todos aquellos que pudieran tener un costo de implementación prohibitivo para un pequeño comercio).

También se puede implementar una simplificación de las cargas probatorias (asumir la inclusión de los locales de determinadas cadenas, salvo prueba en contrario, en lugar de hacer registros taxativos y detallados de información edilicia, de extremadamente difícil adquisición, y distribución a todas las autoridades fiscalizadoras). Sería preciso limitar la autoridad de aplicación a las de defensa del consumidor (que fácilmente pueden alcanzar la aplicación de los puntos de la norma a dictarse a nivel provincial) para permitir la delegación a los municipios de toda la provincia. De esta manera, no solo se simplificaría la operatoria, si no que se facilitaría ampliamente las tareas de fiscalización, que deben alcanzar a los locales de todos los puntos de la provincia.

Finalmente, una simplificación de la norma proporcionará no solo su implementación, si no principalmente su conocimiento por parte de la sociedad, que es una de las fiscalizadoras principales y beneficiarias de la norma. El desarrollo de la discusión de la ley en el Congreso nacional implicó si bien una mejora teórica de la ley, una complejización de la misma que terminó llevando al desconocimiento y falta de comprensión de la población (solo se sabía de la ley lo primero que se promocionó, los productos más baratos a mitad de la góndola).

La situación se agravó con la reglamentación y las demoras en su implementación, que luego de cuatro años, apenas produjo a nivel nacional una limitada cantidad de imputaciones. Para darle vida a la norma, debe avanzarse en una simplificación y difusión de los contenidos de la ley y una participación de la sociedad civil interesada, porque una norma que pretenda controlar todos los puntos de venta de un territorio provincial, debe tener la participación de la comunidad, o caerá necesariamente en la falta de control.