

Proyecto de Reforma Constitucional de la Provincia de Santa Fe: Incorporación del Fuero de Consumo como Juez Natural para la Defensa de la Persona Humana y Jurídica en la Relación de Consumo

Contenido

Fundamentos.....	1
Análisis de Antecedentes Nacionales: Aciertos y Errores en el Diseño e Implementación de Fueros Especializados	2
Alternativas de Diseño para la Provincia de Santa Fe.....	4
Propuesta de Reforma Constitucional para la Provincia de Santa Fe	9

Fundamentos

La protección de los derechos de consumidores y usuarios es un imperativo constitucional y un pilar fundamental del Estado Social de Derecho. El artículo 42 de la Constitución Nacional establece el derecho a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno, garantizando a los consumidores y usuarios el acceso a procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos.

Estos derechos no son meramente legales, sino que emanan del bloque de constitucionalidad, generando un diálogo de fuentes entre el Derecho Constitucional, el Procesal, el microsistema de defensa del consumidor y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional, surge un "derecho de acceso a la solución de conflictos" para los consumidores, que implica la obligación de las autoridades de arbitrar las medidas necesarias para hacer efectivo el resguardo de estos intereses.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, si bien reconoce principios generales de protección de derechos, carece de una previsión expresa y específica que garantice la existencia de un fuero especializado que brinde una respuesta ágil, eficiente y especializada a las problemáticas que emergen de las relaciones de consumo.

La litigiosidad en esta materia ha crecido exponencialmente, desbordando los fueros tradicionales y poniendo en evidencia la necesidad de una estructura judicial específica que actúe como "juez natural" del consumidor. La creación de un fuero de consumo no solo representa un avance en la garantía de derechos fundamentales, sino que también

contribuye a la seguridad jurídica, la eficiencia del sistema judicial y la prevención de conflictos, al desalentar prácticas abusivas y fomentar un trato más justo y equitativo en el mercado.

En la litigiosidad del derecho del consumidor se pueden reconocer dos grandes grupos de casos:

- Contingencias propias de la industria
- Políticas sistemáticas de traslado de riesgos al mercado

También se pueden encontrar ambas situaciones combinadas, lo que se detecta a partir de la repetición de casos que se muestran como contingencias individuales, pero que resultan ser productos de fallas de diseño o fabricación del producto o del servicio (hay “productos” cuya naturaleza se mezcla con el servicio, donde participan obligaciones imbricadas de dar y hacer del proveedor)

No es novedad que la Justicia hoy –en general- no posee un enfoque preventivo, llega tarde, y sus efectos se orientan principalmente a la reparación de daños.

Un proyecto de reforma constitucional en materia protectoria de derechos fundamentales como el presente, donde las consecuencias del acierto o error tienen **impacto directo en la vida diaria** del ciudadano y en las estrategias de los sectores productivos y comerciales, no puede diseñarse sin considerar la realidad concreta que se pretende regular y sin un fin claro sobre el impacto que se desea provocar.

Lo que se pretende asegurar con el proyecto es:

- **Fuero especializado**: sea mediante **juzgados, secretarías y/o salas** (en los tres casos se trata de “órganos judiciales”) de **fuero único, semipleno o pleno**, que puedan dar respuestas oportunas y adecuadas (ej. preventivas y colectivas)
- **Definición clara del ámbito personal del fuero**: superar algunas discusiones para admitir –tal como lo marca hoy la ley 24.240- a las personas humanas y jurídicas en la relación de consumo.
- **Definición clara del concepto de “incidencia colectiva”** (cfr. art. 42 CN) inclusiva de: situaciones de incidencia individual, pluriindividual homogénea y colectiva o difusa.
- **Principios básicos del proceso de consumo**: hoy no se discute que la gratuidad, el impulso de oficio, el carácter jurisdiccional de la actividad administrativa frente al consumidor que reclama a su proveedor (cfr. procedimiento formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional).

Análisis de Antecedentes Nacionales: Aciertos y Errores en el Diseño e

Implementación de Fueros Especializados

Diversas jurisdicciones en Argentina han explorado la creación de fueros o instancias especializadas en consumo, con resultados variados que ofrecen valiosas lecciones.

1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA):

- **Diseño:** Inicialmente, la competencia en materia de consumo fue incorporada al Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT). Posteriormente, la Ley 2.624 creó las "Salas de Defensa del Consumidor" dentro del Fuero CAyT. Más recientemente, la Ley 6.505 de CABA estableció los Juzgados y Cámaras de Consumo en el ámbito del Poder Judicial, con competencia exclusiva. En 2019, la legislatura porteña sancionó la Ley 6286, asumiendo la competencia de los conflictos de consumo a través de seis juzgados del fuero Contencioso Administrativo y Tributario, renombrado como "fuero Contencioso Administrativo Tributario y de Relaciones de Consumo (CATyRC)". El 11 de marzo de 2021, la Legislatura porteña sancionó el primer Código Procesal de la Justicia en Relaciones de Consumo de la CABA (Ley 6407).
- **Aciertos:** Reconocimiento de la necesidad de especialización y rapidez en la resolución de conflictos. Énfasis en la oralidad y la conciliación. Creación de juzgados y cámaras específicos, brindando mayor coherencia y especialización. El Código Procesal de Consumo de CABA incorpora principios rectores como la informalidad procesal a favor del consumidor, celeridad, inmediatez, concentración, economía procesal, oralidad, gratuidad, digitalización de las actuaciones, in dubio pro-consumidor, consumo y producción sustentable, e impulso de oficio. También contempla la figura de consumidores hipervulnerables.
- **Errores/Desafíos:** La inicial incorporación al fuero CAyT generó discusiones sobre la naturaleza de las acciones de consumo y la idoneidad de un fuero predominantemente público para atender cuestiones de derecho privado. La implementación gradual generó cierta confusión y superposición de competencias en los primeros años. Resistencia por parte de algunos operadores judiciales habituados a los fueros tradicionales. La Ley 26.993, que creó el COPREC a nivel nacional, intentó ser la piedra fundacional de la Justicia en Relaciones de Consumo, pero fue impugnada por el Ministerio Público Fiscal de CABA por considerarla una intromisión a la autonomía porteña.

2. Provincia de Córdoba:

- **Diseño:** La Ley Provincial N° 10.247 creó la Justicia de Conciliación y Familia,

que incorporó algunas competencias en materia de consumo, y luego se crearon juzgados de "conciliación y fuero de consumo" en algunas localidades. Sin embargo, no se estableció un fuero de consumo independiente y unificado.

- **Aciertos:** Intento de brindar una respuesta más ágil a través de la conciliación. Reconocimiento de la masividad de los conflictos de consumo.
- **Errores/Desafíos:** La dispersión de las competencias de consumo en juzgados con otras materias (familia, conciliación) diluye la especialización y puede generar sobrecarga. Falta de un fuero de consumo integral y autónomo, lo que impide una visión sistémica de la problemática. Recursos humanos y materiales insuficientes para abordar la totalidad de las demandas.

3. Otras Experiencias (Buenos Aires, Mendoza, San Juan):

- **Diseño:** Algunas provincias han optado por la creación de juzgados o secretarías especializadas dentro de los fueros civiles y comerciales, sin llegar a la autonomía de un fuero. La Ley 13.133 de la Provincia de Buenos Aires y la Ley 7714 de San Juan, ambas denominadas Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios, son ejemplos de normas que regulan de manera integral la cuestión.
- **Aciertos:** Primer paso hacia la especialización. Capacitación de personal en la materia.
- **Errores/Desafíos:** La falta de autonomía del fuero limita su capacidad de adaptación y respuesta a las particularidades del derecho del consumidor. La sobrecarga de los fueros civiles y comerciales persiste, afectando la celeridad.

Conclusiones de los Antecedentes: La especialización es clave para la eficiencia y la protección efectiva de los derechos. La oralidad y la conciliación son herramientas esenciales. La falta de autonomía y la dispersión de competencias diluyen los beneficios de la especialización. La subestimación de los recursos necesarios y la resistencia al cambio son obstáculos significativos. La lección fundamental es que el diseño del fuero debe contemplar la especialización, la autonomía y la dotación de recursos adecuados.

Alternativas de Diseño para la Provincia de Santa Fe

Considerando el contexto provincial y la experiencia nacional, se plantean las siguientes alternativas para la creación del fuero de consumo en Santa Fe:

Alternativa 1: Creación de un Fuero de Consumo Autónomo e Independiente.

- **Descripción:** fuero judicial específico y autónomo, con juzgados y cámaras de apelaciones exclusivas para la materia de consumo, tanto para las causas individuales como para las colectivas.

- **Ventajas:**

- **Máxima Especialización:** Garantiza la concentración de conocimientos y experiencia en la materia, lo que redundará en fallos más coherentes y predecibles.
- **Celeridad Procesal:** Al tener una competencia exclusiva, se pueden diseñar procesos más ágiles y adaptados a las particularidades de las relaciones de consumo, priorizando la oralidad, la conciliación y la inmediatez.
- **Juez Natural:** Constituye el juez natural del consumidor, brindando seguridad jurídica y una clara asignación de competencia.
- **Visión Integral:** Permite el desarrollo de una jurisprudencia propia y la aplicación de políticas judiciales específicas en la materia.
- **Mejor Acceso a Justicia:** Facilita el acceso de los consumidores a un sistema diseñado para sus necesidades, reduciendo barreras.

- **Desventajas:**

- **Mayor Costo Inicial:** Implica una inversión significativa en infraestructura, recursos humanos (jueces, secretarios, empleados) y tecnológicos.
- **Resistencia al Cambio:** Puede generar resistencia por parte de los operadores judiciales de los fueros tradicionales y de la corporación judicial en general.
- **Curva de Aprendizaje:** Necesidad de capacitación intensiva del personal.

Alternativa 2: Creación de Salas Especializadas en Consumo dentro de los Fueros Civiles y Comerciales existentes.

- **Descripción:** Se propone la creación de salas especializadas en consumo dentro de los actuales Juzgados y Cámaras Civiles y Comerciales. Los jueces y secretarios de estas salas tendrían competencia exclusiva en materia de consumo.

- **Ventajas:**

- **Menor Costo Inicial:** Aprovecha la infraestructura y parte del personal existente, reduciendo la inversión inicial.
- **Transición Más Sencilla:** Menor impacto en la estructura judicial existente, lo que podría generar menos resistencia.

- **Flexibilidad:** Permite una adaptación gradual y la posibilidad de ajustar el número de salas según la demanda.
- **Desventajas:**
 - **Especialización Parcial:** Si bien se especializa a nivel de sala, la dependencia jerárquica y administrativa de un fuero general puede diluir la autonomía y la identidad del fuero de consumo.
 - **Sobrecarga del Fuero Civil y Comercial:** Aunque se especialicen salas, la carga general del fuero civil y comercial podría seguir afectando la celeridad de las causas de consumo.
 - **Menor Visibilidad:** Puede resultar menos visible para el consumidor, que sigue asociando el proceso a un fuero tradicional.

Alternativa 3: Creación de procesos mixtos administrativo-judicial.

- **Descripción:** la legislación debería organizar un sistema donde el reclamo se inicia con una primera etapa administrativa-jurisdiccional desarrollada por municipios, comunas y por la autoridad de aplicación provincial, como coordinadora del sistema, y prosigue con una etapa de revisión judicial amplia en primera instancia, con recurso de apelación en segunda instancia.
- **Ventajas:**
 - **Máxima Celeridad para Casos Simples:** Ideal para la resolución rápida de conflictos de menor complejidad y cuantía.
 - **Fomento de la Conciliación:** Pone el acento en la autocomposición, reduciendo la litigiosidad.
 - **Accesibilidad:** Podrían ubicarse en diversas localidades, acercando la justicia al ciudadano.
 - **Desjudicialización:** La cantidad de causas que llegarían a la justicia sería previsiblemente menor y tendrían un trámite más corto, dado que la prueba fue producida en sede administrativa
- **Desventajas:**
 - **Limitación de Competencia:** No aborda las causas de mayor complejidad o cuantía, ni las acciones colectivas, que seguirían recayendo en otros fueros.

- **Fragmentación del Fuero:** Genera una fragmentación en la atención de las causas de consumo, diluyendo la visión integral del fuero.
- **Riesgo de baja calidad del servicio:** Si no se garantiza la especialización del personal administrativo podría resentirse fuertemente la calidad del servicio de justicia.
- **Riesgo de ineficacia de la actividad administrativa jurisdiccional:** las cautelares administrativas y las órdenes administrativas para la producción de pruebas podrían ser ineficaces si no se acompañan de la fuerza de ejecución judicial.

Elección de la Alternativa Más Adecuada y Razones

Se elige la Alternativa 1: Creación de un Fuero de Consumo Autónomo e Independiente.

Razones de la Elección:

1. **Garantía Plena del Juez Natural:** Solo un fuero autónomo e independiente asegura la plena realización del derecho al "juez natural" para las relaciones de consumo, conforme al mandato constitucional de especialización y tutela efectiva de los derechos de consumidores y usuarios.
2. **Visión Sistémica y Coherencia Jurisprudencial:** Un fuero propio permite desarrollar una doctrina y jurisprudencia especializada y coherente en toda la provincia, evitando la dispersión de criterios y fortaleciendo la seguridad jurídica para todos los actores de la relación de consumo.
3. **Celeridad y Eficiencia Procesal:** La autonomía del fuero posibilita la implementación de un diseño procesal específico, ágil y flexible, que incorpore las mejores prácticas en materia de derecho del consumidor (oralidad, intermediación, conciliación obligatoria, prueba dinámica de la carga, etc.), garantizando una respuesta judicial oportuna.
4. **Capacitación y Especialización Continua:** La existencia de un fuero propio facilita la capacitación permanente de magistrados, funcionarios y empleados en las particularidades del derecho del consumidor, la evolución de las relaciones de consumo y las nuevas tecnologías.

5. **Alineación con el Futuro Institucional Provincial y el Contexto Nacional:** La tendencia en las jurisdicciones más avanzadas y la propia evolución de la justicia en la Argentina apunta a la especialización como camino ineludible para una administración de justicia más eficiente y cercana a la ciudadanía. Si bien implica un costo inicial, éste podría ser minimizado donde exista más de un juez civil y comercial, si se piensa en competencias que se puede otorgar a la Corte Suprema para reasignar competencias en función de las demandas de servicio de la ciudadanía. La provincia de Santa Fe, por su volumen de población y actividad económica, amerita una respuesta judicial a la altura de las demandas de su ciudadanía.
6. **Experiencia Nacional como Guía:** Las experiencias de CABA (post-modificación y creación de juzgados y cámaras de consumo específicos) demuestran que la autonomía es el camino más exitoso para lograr la plena operatividad y especialización deseada.
7. **Eficacia preventiva de la solidez jurisdiccional.** La solidez en la respuesta jurisdiccional frente a la especulación de los proveedores que trasladan al consumidor los riesgos que introducen al mercado (en forma sistemática) seguramente desalentará la expectativa de lucro con la judicialización de los conflictos.

Razones para Descartar las Otras Alternativas:

- **Alternativa 2 (Salas Especializadas en Fueros Existentes):** Si bien es una opción menos costosa inicialmente, diluye la especialización y la autonomía necesaria. La dependencia de un fuero general puede ralentizar los procesos y limitar la capacidad de adaptación a las particularidades del derecho del consumidor, manteniendo parte de los problemas actuales de sobrecarga y falta de especialización efectiva. Es un "parche" que no resuelve de raíz la problemática.
- **Alternativa 3 (Sistema mixto):** Si bien podría ser complementaria para la resolución de pequeños conflictos, no aborda la complejidad de las acciones colectivas o individuales de mayor envergadura, ni establece el "juez natural" para la totalidad de las relaciones de consumo. Generaría una justicia fragmentada y dejaría sin una respuesta especializada adecuada a una gran porción de los conflictos de consumo. No es un fuero en sí mismo, sino una instancia previa o limitada. El mayor riesgo radica hoy en la falta de especialización y profesionalización del personal de municipios y comunas, lo que podría resentir fuertemente la calidad de la respuesta del sistema protectorio, alentando la especulación con la inocuidad de los reclamos y la posibilidad de lucrar con el ilícito.

Propuesta de Reforma Constitucional para la Provincia de Santa Fe

Se propone incorporar a continuación del artículo 20 de la Constitución Provincial.

Fuero de consumo. Las personas humanas y jurídicas en la relación de consumo accederán a la justicia en el marco de procedimientos judiciales y administrativos jurisdiccionales abreviados y gratuitos para la prevención y solución de conflictos, adecuados para tramitar situaciones de incidencia individual, pluriindividual, colectiva o difusa, ante órganos jurisdiccionales especializados del fuero de consumo.

La legislación establecerá las pautas de legitimación activa y pasiva con criterio amplio, la articulación entre la organización administrativa y la judicial, la transparencia activa en las estadísticas del servicio de justicia, el registro de procesos colectivos y su articulación con otros registros existentes en otras provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la celeridad, automatización y digitalización, la tutela efectiva, la atención prioritaria de las causas con impacto colectivo, el impulso de oficio y la competencia territorial para el consumidor o la asociación de defensa del consumidor con domicilio en esta provincia.



ALEJANDRO M. OTTE
PRESIDENTE
ASOC. CIVIL CONSUMIDORES DE LA ERA DIGITAL
CED

Marcelo G. Gelcich



Dr. Bernardo Diego Felipe de Estrada
ASESOR LETRADO
LI.DE.CO.
Asoc. Civil Liga de Consumidores
R.P.A.C. N°001 – R.N.A.C. N°013

PROCONSUMER SANTA FE