

Convención Nacional Constituyente
ME 1948

26 JUN 1948

REC. TC N° 581 Ha. 1212

Convención Nacional Constituyente



PROYECTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

ARTICULO: Queda garantizada la defensa de los consumidores y usuarios, que se hará efectiva por medio de leyes que protejan su seguridad, salud, intereses económicos legítimos, educación e información. La reglamentación respectiva deberá también promover y fomentar las organizaciones de consumidores y usuarios y la implementación de sistemas eficientes de solución de conflictos que aseguren un acceso sencillo y rápido a la justicia.-

[Signature]
Dr. JOSE ANTONIO ROMERO FERIS
CONVENCION NACIONAL
CONSTITUYENTE



Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS

SR. PRESIDENTE:

Procurando encontrar un equilibrio donde el hombre pudiera defender sus intereses cotidianos - sus derechos como habitante consumidor - nació y comenzó a desarrollarse en todo el mundo el movimiento de los consumidores.

Así, fueron surgiendo progresivamente instituciones públicas y privadas que investigan, proponen, informan y representan a los consumidores, cumpliendo un papel relevante en el sistema educativo de la población y en la protección del individuo frente a las grandes corporaciones productoras de bienes y servicios.-

En búsqueda de antecedentes en el derecho comparado sobre la protección al consumidor, los autores invocan el tratado de Roma de 1957 que tuvo por objeto crear el mercado común de los países europeos independientes. Este protocolo enunciaba en su preámbulo, como meta relevante de la comunidad, la elevación acelerada del nivel de vida garantizando precios razonables en los suministros al consumidor.-

En 1960 instituciones privadas de Australia, Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica y Holanda crearon la Organization of Consumers Unions (OCU) con sede en La Haya, a la que posteriormente se fueron agregando como asociados instituciones de Nueva Zelanda, Francia, Alemania, y Austria en 1960; Japón en 1962; Malasia, Israel y Noruega en 1966; Jamaica en 1967; Corea en 1970; México en 1971; India en 1973; Hong Kong en 1976; y muchos países más. Argentina concretó su ingreso en el año 1990. Para dar una idea de la fortaleza de las instituciones que representan a los consumidores basta mencionar que Inglaterra agrupa 937.000 socios; Holanda 650.000; España e Italia 250.000; Bélgica 300.000, etc.

Un gran impulso al movimiento consumidor fue otorgado por el ex Presidente Norteamericano John F. Kennedy al convertirse en el primer mandatario que enunció ante el Congreso de su país los derechos de los consumidores.- Finalmente, las directrices para la protección del consumidor se aprobaron por unanimidad en el año 1985 en la Asamblea General de las Naciones Unidas.-

Actualmente, casi todos los países occidentales han sancionado leyes de protección al consumidor, y cuentan con tribunales y procedimientos especiales para su resguardo, sin dejar de señalar que muchas constituciones han recepcionado estos derechos conocidos como de "tercera generación".-

Si bien nuestra Constitución Federal no receta expresamente esta normativa, los constituyentes de 1853-60 previeron la generación de nuevos derechos que se sucederían con el correr de los años y el progreso de los pueblos. La reforma de 1860 introdujo el actual art. 33 CN inspirándose en la enmienda IX de la Constitución Americana, que expresa: "La enumeración de ciertos derechos que se hace en esta Constitución no deberá interpretarse como denegación o menoscabo de otros derechos que pertenezcan al pueblo". A diferencia de la carta



Convención Nacional Constituyente

norteamericana nuestro art. 33 precisa el origen de esos derechos no enumerados consignando que surgen del principio de la soberanía popular y de la forma republicana de gobierno. La Corte Suprema de Justicia de la Nación receptó los derechos de "tercera generación" en algunos fallos, con invocación del citado art. 33 que sustentó también la arquitectura jurídica de la creación pretoriana de la acción de amparo en 1957 y 1958 en los "leading case" "Miguel Angel Siri" y "Samuel Kot S.R.L.".-

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscripta en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por nuestro país por la ley 23.054, que en función de lo establecido en el art. 31 CN forma parte de nuestro derecho positivo e integra la ley suprema de la Nación, prevee en el cap. III, art. 26 la obligación de los Estados signatarios de garantizar un desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes, entre los que se encuentran - a nuestro criterio - los derechos de "tercera generación". La ley 24.309 que declaró la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, en su art. 3ro, inc. m) habilitó la posibilidad de elevar a rango constitucional la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor.-

En otros términos, no podemos mantenernos al margen del consenso que existe entre la mayoría de los doctrinarios que reconocen la insuficiencia del derecho tradicional para equilibrar lo que se ha dado en llamar la situación estructural de desigualdad de fuerzas.-

Es que el movimiento consumidor a través de los cambios económicos, tecnológicos, industriales, empresariales, y sociales que generó en el marco comunitario dejó al descubierto la insuficiencia de los principios jurídicos rectores del liberalismo: la autonomía de la voluntad y la culpa, como presupuesto jurídico del ilícito civil.-

En nuestro país el movimiento del consumidor partió demorado, y en gran medida este atraso ocasionó una notoria desprotección de los ciudadanos en un aspecto tan relevante de sus derechos.

Sin perjuicio de esta realidad aún subsistente, el consenso social sobre la necesidad de contar con normas, formas y modos que tutelen de manera efectiva estos derechos, la información sobre la situación en otros países pioneros en la defensa del consumidor, y la acción educativa y protectora de instituciones privadas, fueron dando vida a diferentes preocupaciones e inquietudes que se materializaron desde 1989 en la presentación en ambas cámaras del Congreso nacional de cerca de cincuenta proyectos tendientes a la protección del consumidor en diversos aspectos .-

Finalmente, el 27 de septiembre de 1993 fue sancionada la ley 24.240 de Defensa del Consumidor basada en un proyecto de los Senadores León, Mazzuco, Rubeo y Mac Kanthy, la que fue promulgada parcialmente por el Poder Ejecutivo el 13 de octubre de 1993 .-

Pero si bien se ha saldado una deuda con los consumidores argentinos (Argentina era uno de los pocos países de la región que no poseía una normativa orgánica sobre la materia) materialmente queda mucho camino por recorrer.

Dentro de este espectro cabe al Estado asegurar economías libres sobre la base de políticas que procuren



Convención Nacional Constituyente

mercados competitivos y abiertos pero que garantizan al habitante consumidor la oportunidad real de posicionarse frente a los productores de bienes y servicios en una situación de equilibrio.-

En tal sentido, la efectividad del sistema legal de defensa del consumidor no se agota tampoco con el solo reconocimiento de sus derechos o la sanción de una ley protectora. Es necesario poner en marcha una maquinaria armónica que procure estructurar un sistema general de protección de los consumidores, integrado por políticas destinadas al desarrollo de programas de educación e información de los mismos; promoción de sus organizaciones; implementación de sistemas eficientes de solución de conflictos y un acceso sencillo y rápido a la justicia .-

Ante el avance de las técnicas promocionales y publicitarias de productos y servicios (especialmente la sofisticación alcanzada por la publicidad subliminal) desplegadas a través de los medios de comunicación social que invaden la vida del consumidor desde el inicio de su día hasta la finalización del mismo, los derechos de información y educación adquieren una relevancia decisiva para contribuir a que la sociedad consumidora pueda elegir con libertad e individualidad el producto deseado, sin masificarse por responder a impulsos o a modas impuestas por los grandes productores.-

Como contrapartida del derecho de información y educación de los consumidores pesa sobre los productores el deber de información que, genéricamente, cabe a todo contratante como deber accesorio de conducta, destinado a promover un correcto conocimiento de la realidad necesaria para la valoración del producto o servicio.-

El deber de información y asesoramiento rige especialmente en la etapa precontractual y con mayor vigor en aquellos productos o servicios que, por su complejidad técnica, resultan más difíciles de comprender en su necesidad y funcionamiento. Así la jurisprudencia francesa ha otorgado particular protección a la información debida a los contratantes de material informático. Otro claro ejemplo al respecto lo constituye el caso "Texas Gulf Sulpher Co." resuelto por la Corte de Distrito de Nueva York (USA) (1969) que quedó firme por rechazo del "certiorari" por parte de la Corte Suprema. En este "leading case" se promovió acción contra dicha compañía, que se dedicaba a la explotación y explotación de minerales, por haber deformado y ocultado información al mercado de valores para luego aprovecharse económicamente de las derivaciones de dicha conducta.-

El Pacto de San José de Costa Rica en su art. 13, inc. 1ro, otorga a toda persona el derecho a buscar, recibir y difundir información. A su vez, específicamente, la Constitución Española consagra en su art. 51 la obligación de los poderes públicos de promover la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentando sus organizaciones y escuchando a éstas en las cuestiones que puedan afectar los derechos de sus integrantes.-

Tal como citan Alfa Kemelmajer de Carlucci y María J. Tavano de Aredes en un profundo estudio sobre la protección al consumidor en el derecho comparado, el derecho a la información y a la educación está expresamente contemplado en la ley vasca Nro. 10 del 18-11-81 que establece el estatuto del consumidor (art. 3, inc. c); en la ley portuguesa Nro. 29/81 de



Convención Nacional Constituyente

defensa del consumidor (art. 3, inc. b); en las leyes francesas 78/22 del 10-1-78; 78/23 del 10-1-78 y 79/596 del 13-7-79; en el proyecto de ley reglamentaria de la libertad económica y de la protección al consumidor de Venezuela (art. 17 inc. 12 y 13); en la Carta Europea de los Derechos fundamentales del consumidor (resolución nro. 547 del 17-5-73 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa); en las directrices para la protección del consumidor de Naciones Unidas (resolución 39/248 de la Asamblea General del 9-4-85, art. 2 inc. d) y c); en la ley federal de protección al consumidor de México del 18-12-75, entre otros cuerpos normativos.

La reciente ley argentina de Defensa del Consumidor consagra este derecho en tres artículos del Título III, Capítulo XVI (Educación al Consumidor). Así, en el art. 60 determina que incumbe al estado nacional, provincial y municipal la formulación de planes generales de educación para el consumo, fomentando la creación y funcionamiento de las asociaciones de consumidores, propendiendo a que dentro de los planes oficiales de educación primaria y media se enseñen los preceptos y alcances de la ley; el art. 61 a través de cuatro incisos procura la formación del consumidor a través del impulso, comprensión y orientación del mismo; por último el art. 62 prevee la posibilidad de que el Estado contribuya financieramente con las asociaciones de consumidores. Esta nueva normativa complementa en nuestro sistema jurídico lo dispuesto por los arts. 5 y 9 de la ley 22.802 de lealtad comercial que prohíben la información o publicidad que mediante inexactitudes u ocultamientos induzcan al público a engaño, error o confusión sobre las características, cualidades, usos, o resultados de los productos o servicios promocionados.-

Otro aspecto de notable importancia para lograr una adecuada protección de los consumidores, constituye la posibilidad de asociarse en instituciones que defiendan y representen los intereses de los mismos.-

Es que, como bien se dice "La efectividad del derecho del consumidor, de acceder con dignidad a los bienes y servicios, no depende exclusivamente del reconocimiento de las soluciones sustanciales... que persiguen la justicia contractual".-

Es necesario la instrumentación de otros mecanismos, entre los que destacamos el acceso rápido y simple a una justicia comprensible para el hombre común, y el ensanchamiento procesal de los conceptos tradicionales por los que se rige la legitimación del reclamante.-

El art. 3 inc. f de las directrices para la protección del consumidor de las Naciones Unidas de 1985 a las que hemos hecho referencia en este trabajo, consagra la libertad de constituir grupos u organizaciones de consumidores a efectos de hacer oír sus opiniones en los procesos que puedan llegar a afectarlos.-

Como vemos, se trata de lograr una participación activa del público consumidor en defensa de sus intereses para que, agrupados y representados, puedan enfrentar y nivelar los avances sectoriales de las fuerzas productivas.

Conforme exusimos, la ley 24.240 en su art. 60 prevee como obligación del Estado el fomento y creación de organizaciones de consumidores, posibilitando mediante su art. 62 el apoyo estatal financiero de las mismas.-

A su vez en el Capítulo XIV (De las



Convención Nacional Constituyente

Asociaciones de los Consumidores) a través de los arts. 55 a 58 regula la conformación, funciones y legitimación de estas organizaciones.

Justamente en el art. 55 de la ley bajo el título de "legitimación" se otorga a las instituciones representantes de los consumidores constituidas como personas jurídicas (y que se encuadren en la normativa del art. 56 y 57 para obtener la autorización y reconocimiento para funcionar como tales) la legitimación procesal para accionar en representación del público consumidor cuando resultan afectados o amenazados sus intereses.

Celebramos la inclusión y vigencia de esta norma que significa la recepción legal de la representación por parte de entidades intermedias de intereses "difusos" o colectivos de la sociedad, avanzando la legislación argentina en la materia al nivel de las normativas más evolucionadas del mundo, en lo que hace al reconocimiento y facultades procesales de las agrupaciones intermedias de consumidores.-

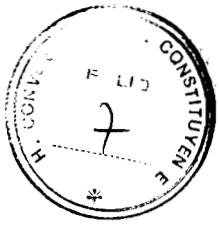
La defectuosa prestación de la administración de justicia no es un problema propio de la sociedad argentina, sino común a la mayoría de los países del mundo.-

Esta falencia estructural que provoca una avanzada frustración en los habitantes se ve reflejada con mayor incidencia en los problemas diarios que afectan al consumidor, en razón de la escasa significación individual de cada uno de los reclamos.-

Las innumerables injusticias que sufren los consumidores y usuarios a diario por la imposibilidad cierta de acceder a los Tribunales para lograr la reparación del daño, torna imperioso buscar en la búsqueda de nuevas vías y soluciones que permitan al público consumidor obtener una rápida solución a la gran cantidad de inconvenientes que quedan sin resolver, con una notoria afectación del valor seguridad jurídica y de la institución de la justicia.-

Habitualmente los sistemas procesales judiciales no están dotados de la celeridad necesaria para satisfacer estos particulares reclamos. Esta realidad nos indica que estamos en presencia de una temática que requiere de una estructuración procesal gradual, es decir la implementación de una faz preventiva a través de sistemas administrativos articulados sobre la base de técnicas conciliatorias y regímenes de sanciones preventivas, vías arbitrales y/o sus diferentes derivaciones; y de una faz judicial por medio de Tribunales e instituciones especiales para consumidores, o al menos con reglas accesibles al tipo de reclamos.-

En un trabajo elaborado por la Doctora Nicole L'Heureux (Canadá) se da cuenta sobre un estudio reciente que muestra que en la mayoría de los casos los consumidores no informan sobre sus problemas y raramente interponen acciones judiciales. Cita la autora esta realidad "en especial en los consumidores de bajos ingresos, quienes a menudo carecen de los medios para querellar ante los tribunales". "Por consiguiente las acciones judiciales solo representan una pequeña parte de las disputas entre consumidores y comerciantes". "...Por estos motivos, en el terreno de las transacciones de consumo, los consumidores evitan el proceso judicial. Tienen problemas no resueltos, pero no buscan reparación". En este mismo sentido, en mayo de 1976, en los Estados Unidos se celebró la Conferencia



Convención Nacional Constituyente

Nacional sobre las causas de descontento popular por la administración de justicia. El informe surgido de esta conferencia recomendó nuevos mecanismos para la aplicación de la justicia (ej. juntas vecinales, tribunales y jurados de arbitraje, etc.).-

"Estas frustraciones conforman la mayor parte de las insatisfacciones en una sociedad de consumo, y constituye una política pública hacer que se penalice la conducta de los comerciantes que de esta manera engañan a multitud de personas, y que dichos perjuicios sean rectificados".-

Por esto adquiere vital relevancia en la estructura destinada a la dilucidación de conflictos los diagramas destinados a lograr soluciones extrajudiciales.-

Existen muchas y muy variadas experiencias en el derecho comparado al respecto. En Madrid, Murcia, Valladolid y Huelva funcionan Juntas Arbitrales de Consumo compuestas por un presidente que representa a la administración pública y dos vocales, uno de estos a la organización de consumidores y el otro al sector empresarial. El sometimiento a la evaluación del conflicto por parte de la junta es voluntario. Los establecimientos comerciales que aceptan la competencia exhiben en sus vidrieras un distintivo al efecto. En forma similar, en los países Nómadas existen Comisiones de reclamaciones.

Asimismo, en Suecia la autoridad de aplicación de las normas es, en principio, el defensor del pueblo del consumidor (ombudsman), solo cuando fracasa la acción de este se recurre a los Tribunales. Este sistema ha dado notable resultado en el citado país nómada, ya que más del 80% de los conflictos presentados a la evaluación del funcionario son resueltos por acuerdos voluntarios.-

El Ombudsman del Consumidor actúa ante los Tribunales de Defensa de los consumidores, a modo de fiscal en nombre del interés colectivo de la población. Estos tribunales especiales juzgan casos que les presenta el funcionario u organizaciones de consumidores o comerciantes..

Nuestra novata ley de Defensa del Consumidor prevee un verdadero sistema extra judicial destinado a la solución de conflictos. Este esquema (Capítulo XII, Procedimiento y Sanciones, arts. 45 a 51) se divide en un procedimiento administrativo con presencia de una instancia conciliatoria previa y la atribución de la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación (y por delegación los organismos provinciales y municipales competentes) para aplicar sanciones en caso de infracción.

Posteriormente en el art. 59 la ley prevee el arbitraje en materia de consumo como mecanismo alternativo de solución de conflictos, al instar a la autoridad de aplicación a promover la organización de tribunales arbitrales que actuarán, según el caso, como amigables comedores o como árbitros de derecho. Estos Tribunales arbitrales podrán ser conformados por las personas que propongan las asociaciones de consumidores por un lado y las cámaras empresariales por el otro.-

Finalmente, la ley propicia el desenvolvimiento de instancias extra judiciales para la solución de conflictos. Por el art. 58 se habilita a las asociaciones de consumidores a recibir reclamos y sustanciarlos ante los fabricantes, productores o comerciantes, etc. que correspondan, invitando a las partes a reuniones a efectos de intentar un acuerdo. Este artículo en su párrafo final destaca que, en esta



Convención Nacional Constituyente

instancia la función de las asociaciones es estrictamente conciliatoria y extrajudicial, limitándose exclusivamente a facilitar el acercamiento entre las partes.-

El derecho del consumidor como disciplina jurídica autónoma es reconocida en muchos de los países del mundo, los cuales - además - han implementado mecanismos procesales especiales y juzgados propios para la dilucidación y solución de la gran cantidad de conflictos que se generan.-

En este sentido, no podemos dejar de admitir, que la ausencia de Juzgados destinados especialmente a intervenir en este tipo de causas constituye un obstáculo para la preservación y defensa del derecho del consumidor. Sin embargo, existen variados mecanismos alternativos, procesales y jurisdiccionales que - vigentes en otros países occidentales - juegan un papel relevante en la estructura diseñada para amparar a los usuarios y consumidores.-

Dentro de las acciones procesales especiales que no requieren de una justicia especializada, pero que resultan muy útiles y provechosas a los fines de la defensa de los consumidores, encontramos la denominada "injonction de hacer" (que solamente a los fines didácticos traduciremos como obligación de hacer) pensada para contribuir a la solución de los pequeños litigios.-

Este procedimiento surgió en Francia en 1980 a propuesta del Instituto Nacional del Consumo, como desprendimiento y derivación de la "injonction de pagar" prevista en los arts. 1405 y siguientes del Código Civil Francés. La propuesta fue concretada en 1984, y puesta en vigor a partir del 1 de enero de 1989 (decreto Nro. 88-209 del 4 de marzo de 1988) a través de la modificación del Código Procesal.-

Sin perjuicio de lo dicho, existen en el mundo muchas formas de hacer realidad la debida protección al consumidor de bienes y servicios, y la "injonction de hacer" es un buen ejemplo de como, a través de procedimientos imaginativos, que pueden ser aplicados por tribunales comunes, es decir sin necesidad de modificar estructuras jurisdiccionales, se puede poner en vigencia efectiva los derechos que la normativa confiere.-

A pesar de las distintas funciones que se le asignan al Estado según la posición fisolésica que se adopte, existe unanimidad en que el servicio de Justicia constituye una función estatal básica e inderogable. Esto es así, porque en el estado de derecho la monopolización del poder debe quedar en manos de éste como requisito ineludible de su constitución, y única vía de hacer efectiva la protección de los derechos individuales de los hombres y los de la sociedad que componen.-

Los arts. 28 a 30 de las directrices de las Naciones Unidas a las que hemos hecho varias veces referencia, establecen determinadas pautas a ser consideradas: 1) solución de controversias en forma justa, rápida y exenta de formalidades; 2) información a los consumidores sobre los procedimientos vigentes; y 3) procedimientos no costosos para los consumidores de bajos ingresos.-

Estas sabias directrices reflejan la realidad del consumidor en la mayoría de los países del mundo. Sostener una reclamación ante un tribunal ordinario es sumamente



Convención Nacional Constituyente

costoso en todos lados, especialmente en lo que se refiere a los gastos judiciales y honorarios de los abogados.-

Esta particularidad común, frente a la poca entidad que poseen en general los reclamos aislados de los consumidores, es la razón por la cual la mayor parte de las frustraciones de estos quedan en el marco personal o familiar de la población, o en el mejor de los casos, ante la consulta disuasiva de un profesional, sin que lleguen a presentarse formalmente ante la Justicia.-

Sin bien, algunos podrían sostener, con fundamento, que esto representa un beneficio para el servicio de justicia que, al verse librada de estos pequeños reclamos, puede privilegiar el tratamiento de casos de envergadura, creemos que dicho razonamiento no tiene en cuenta la verdadera importancia que posee en la intimidad del hombre el verse satisfecho y reconocido en sus derechos - por más poca significación económica que tengan - por las instituciones que regulan el funcionamiento social que él ayuda a sostener con sus contribuciones e impuestos.

Tampoco tiene en cuenta el razonamiento que criticamos, la relatividad y subjetividad de lo que se entiende por "pequeñas causas". La pequeña causa económica de uno, puede ser de tremenda importancia para otro.-

Además, las demoras que se dan en los tribunales ordinarios para obtener una resolución judicial que ponga fin al pleito, y los avatares que los litigantes deben soportar para lograr la ejecución de la sentencia, configuran otra de las razones que desalienta a los consumidores, y los conducen a formarse una opinión negativa de la necesidad y conveniencia de solucionar sus diferendos por medio de la justicia.-

Estas causas, auténticas realidades mundiales, han conducido a muchos países a crear tribunales de pequeñas reclamaciones o de menor cuantía que han sido diseñados siguiendo lineamientos comunes, mas allá de las diferencias específicas que pueden separarlos. Así, en casi todos ellos rigen algunos de los principios que - solo a título de ejemplo - enumeramos: a) conciliación y/o arbitraje, donde el juez participa activamente para lograr el acuerdo de partes; b) reducción de formalidades; c) eliminación u opción del patrocinio profesional; d) Limitación de la legitimidad a personas físicas; e) En algunas jurisdicciones se limita el derecho de apelar; f) bajo costo del procedimiento; f) horarios de funcionamiento accesibles y compatibles con los horarios de trabajo; etc.-

Así, vemos nitidamente como "por intermedio de la creación de estos órganos jurisdiccionales se procura lograr paliar las limitaciones de un gran sector de la población en punto al acceso a la justicia".-

En nuestro país, a partir del advenimiento del estado de derecho, la justicia se constituyó en protagonista esencial de la vida pública, retomando el lugar que le corresponde dentro de la trilogía de poder del gobierno republicano. Como dice Eduardo Oteiza fue palpable el interés de la ciudadanía en la forma en que eran resueltos los casos judiciales. Pero asimismo, la insuficiencia tanto de normas procesales como de los medios con que contaba la organización judicial se tornó evidente.-

Este proceso de interés ciudadano fue mutándose durante el transcurso de estos años - sin que corresponda en este trabajo analizar las causas que condujeron al



Convención Nacional Constituyente

estado que señalamos - haría un notorio descreimiento en el funcionamiento de la justicia como institución idónea para resolver conflictos, llegándose a poner en duda y en tela de juicio la capacidad, honestidad e independencia de muchos de sus componentes. No podemos negar que, bajo una visión realista, la administración de justicia hoy, atraviesa quizás por una de la crisis más profunda de su historia.-

En este contexto, la desatención por parte de la Justicia de los pequeños incidentes a los que nos estamos refiriendo es una de las causas palpables que contribuyen a crear el escepticismo que reina en la sociedad respecto a la concreta posibilidad de hacer valer sus derechos. No es poco habitual escuchar de boca de familiares, amigos, clientes, y hasta de los mismos hombres de derecho, la acuñada frase "en la Argentina no hay justicia".-

En este contexto resulta correcto sostener que nuestro "actual sistema procesal no se encuentra dotado de la celeridad suficiente para ejercer la eficaz protección jurisdiccional de los consumidores, que exige una estructura judicial y procesal de naturaleza preventiva y de inmediata eficacia, distinta a la justicia ordinaria proporcionándoles medios legales conducentes para permitir que sus derechos puedan ser ejercidos en forma práctica".-

En Estados Unidos existen tribunales de menor cuantía (Small Claims Court). Estos en realidad, como exponen Guido Santiago Tawil y Xavier Ruiz Colombia en un profundo estudio sobre los mismos no constituyen verdaderos tribunales especializados, sino, procedimientos especiales establecidos por normas estaduales o acordadas ante los tribunales estaduales ordinarios que procuran simplificar los trámites judiciales, particularmente en cuestiones de naturaleza civil de bajo monto.

Ohio y el Distrito Federal fueron respectivamente los primeros lugares de su implementación (1913 y 1938). Por ello, es importante resaltar que donde existe este tipo de procedimiento, el tribunal interviniente es una división o parte de un tribunal ordinario. El monto máximo que habilita la utilización de estos procedimientos varía de estado en estado oscilando entre ciento cincuenta y tres mil dólares aproximadamente, y solo procede cuando se reclama el pago de una suma de dinero, es decir no cabe ante peticiones de cumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer, ni de dar cuando no se trata de dar sumas de dinero.-

El objetivo esencial es reducir el tiempo y los costos del procedimiento civil ordinario, por esto se eliminó en la mayor parte de los estados la exigencia del patrocinio letrado. La oralidad rige el proceso, así como el informalismo y la simpleza al no requerirse mas trabajo que una breve descripción de los hechos a través del llenado de un formulario preimpreso. El demandado no requiere tampoco de una contestación formal, bastando su sola presencia ante el tribunal el día de la audiencia.-

Algunos estados eliminan la posibilidad de apelar, y otros lo limitan al demandado. No tratándose de Tribunales Especiales, los jueces intervenientes resultan los ordinarios a través de un sistema de turnos. Los jueces admiten todo tipo de pruebas vinculadas al proceso, y emiten sentencia - en algunos estados - al finalizar la audiencia, y en otros la decisión es conocida por correo.-



Convención Nacional Constituyente

Están legitimados a iniciar estas acciones cualquier persona individual mayor de dieciocho años, encontrándose generalmente prohibidas las acciones llamadas de clase o masa. Es de destacarse, la gran colaboración que prestan los tribunales a los ciudadanos que deciden la utilización de este procedimiento, ayudándoles a completar los formularios y guiándolos respecto de los reclamos, además de estar a disposición de las personas folletos explicativos al respecto.-

Inglaterra y Escocia también cuentan con "small claims court" regidas por audiencias informales donde se puede exponer los casos personalmente o de ser necesario contar con asesoramiento de organismos oficiales. Tienen competencia limitada al monto del reclamo, y se encuentra expresamente vedado que el reclamo provenga de compañías, firmas o individuos en estricta relación con sus negocios. En principio no es necesario el patrocinio legal. Rige un procedimiento arbitral dado por la ley de arbitraje de 1950. -

En 1984 la República de Brasil dispuso la creación y funcionamiento de Juzgados Especiales de pequeñas causas que en dicho país poseen rango constitucional conforme lo expuesto en los arts. 24 punto X y 98 de la Constitución Federativa (ley 7244 del 7 de noviembre de 1984)

El sistema que propone esta ley combina dos sistemas de solución de conflictos: i) conciliación y arbitraje; y ii) prestación jurisdiccional específica.-

Una de las mayores innovaciones constituye la inexistencia de expedientes, limitándose la constancia procesal a una ficha donde se consigna el nombre de las partes, la esencia de la demanda, los actos del proceso y la sentencia. La declaraciones testimoniales son grabadas.-

Las pericias no existen, ya que son reemplazadas por la inspección judicial o el requerimiento de informes técnicos, siendo otra característica a destacar la gratuitidad en primera instancia del proceso.-

La estructura de la justicia de pequeñas causas brasileña se encolumna tras el principio conciliatorio, al prever el funcionamiento de un Conciliador (preferentemente un bachiller en derecho) que es una auxiliar de la justicia y vale como multiplicador de la capacidad de trabajo del Juez. Si bien el Conciliador es un órgano extrajudicial, actúa bajo las órdenes del magistrado.-

La solución alternativa, en caso de fracasar el Conciliador, es el arbitraje. Esta secuencia no es forzosa. Los árbitros son escogidos de entre los abogados indicados por la Orden de los abogados de Brasil, quedando autorizados los árbitros a decidir con equidad, ya que deben observar las mismas pautas del juez.-

La tercera alternativa es el juicio en sí, al que se llega si no se optó por el procedimiento arbitral. Se desarrolla en una audiencia ante el juez de Pequeñas Causas donde se concentra la contestación oral o escrita de la demanda, se desarrolla la prueba, se deciden los incidentes que pudiera haberse planteado y se dicta sentencia.-

Las reclamaciones deben versar sobre derechos patrimoniales y no superar un monto determinado.

En Francia se han establecido en los ayuntamientos jueces conciliatorios no especializados en consumo y que por lo tanto pueden conocer en todo tipo de litigios, excepto



Convención Nacional Constituyente

en los de estado de las personas y aquellos dirigidos contra la administración.-

Las asociaciones de consumidores se encuentran facultadas para representar a estos en juicio por una ley de 1973.-

En España (Madrid y Barcelona) existe un sistema arbitral que fue previsto por la ley general de defensa de los consumidores. El sometimiento de las partes es voluntario y debe constar por escrito. El Tribunal arbitral está compuesto por un presidente representante de la administración pública elegidos por las partes litigantes entre tres funcionarios designados por el alcalde de la localidad, dos vocales pertenecientes a las asociaciones de consumidores y otro representante de las organizaciones emprendedoras. Los fallos arbitrales se dictan por mayoría de votos y hacen cosa juzgada.-

Bélgica posee un servicio especial que se sustancia ante el Tribunal de Comercio para tratar los problemas relativos con los consumidores y usuarios, regiéndose a través de un procedimiento de conciliación.-

Australia posee tribunales de pequeñas reclamaciones instituidos por los estados federados. Están compuestos por árbitros (jueces) y secretarios. En algunos estados como Victoria los árbitros pueden ser abogados o legos, en otros como Western Australia solamente abogados. Casi todos duran siete años en sus funciones. Existen montos máximos de reclamo y los reclamos están reservados para consumidores, abiéndose agregado también conflictos entre inquilinos y propietarios. La representación por abogado está prohibida, salvo que las partes lo acordaran.-

El procedimiento tiende esencialmente a la conciliación. En caso de no obtenerse un acuerdo de partes la discreción del Juez en lo que hace al análisis del procedimiento es amplia. La sentencia no es apelable.-

En Canadá cada provincia ha instituido los tribunales de pequeñas causas. Están compuestos por jueces, y en muchos de ellos funcionan servicios de asesoramiento e información jurídica para los litigantes como en Estados Unidos. En este sentido Vancouver fue la primera provincia en establecer este tipo de prestación.-

Existe montos máximos de reclamo que oscilan entre cuatrocientos y mil dólares canadienses. Las causas más comunes son las relacionadas con daños a vehículos. En algunas provincias se restringe la representación por abogado, encontrándose prohibida en Quebec. En general se aceptan todo tipo de pruebas. Existe una audiencia previa de conciliación, y luego en caso contrario, sustanciadas las pruebas, se dicta sentencia, la que puede ser apelada salvo en la provincia de Quebec.-

Uno de los primeros antecedentes patrios orgánicos de la justicia de menor cuantía lo encontramos en el Reglamento de Institución y Administración de Justicia del Gobierno Superior Provisional de las Provincias Unidas del Río de la Plata del 23 de enero de 1812. Este reglamento encomendaba la justicia de menor cuantía a los alcaldes pedáneos o de hermandad, quienes debían entender en demandas civiles que no excedieran del valor de cincuenta pesos, guardando lo esencial del juicio .-

Con posterioridad a la organización Nacional se pone en práctica un sistema más ortodoxo. La federalización de la ciudad de Buenos Aires, nos trae la ley

Convención Nacional Constituyente

Nro. 1144 de 1881 que al organizar la administración de justicia establece la creación de alcaldes, jueces de paz, jueces de mercado, jueces letrados y Cámara de Apelaciones. El municipio se dividía en secciones a las que se adjudicaba un juez de paz titular y un suplente. Los Jueces letrados actuaban como tribunal de alzada de los jueces de paz.-

La ley Nro. 1893 estableció la existencia de un Juez de Paz con competencia restringida por el monto del litigio, en cada una de las diciséis parroquias en que estaba dividido el municipio. Esta norma exigía que el Juez a cargo fuera letrado, recaudo que fue descartado posteriormente por la ley 2860 de 1891.-

A su vez, por la ley Nro. 3670 de 1898 se ampliaron el número de jueces de paz debido al enorme crecimiento que tuvo la ciudad de Buenos Aires a partir de 1870.-

En el año 1934 se dicta la ley 11.924 que crea jueces y camaristas de paz letrados. Esta ley establecía un régimen de rápida decisión, dejándose constancia de la demanda en el acto. El demandado debía contestar de la misma forma, y las partes debían concurrir a una audiencia junto con el juez, en la cual se ofrecían todas las pruebas de que intentaran valerse. La sentencia dictada era inapelable, salvo para los juicios mayores que eran recurribles en el lapso de 48 horas ante la Cámara de Paz. El proceso era verbal y actuado.-

My

La ley 13.998 del 6 de octubre de 1950 determinó que los jueces de paz pasaran a llamarse jueces Nacionales de Paz de la Capital Federal, y posteriormente, por modificaciones del art. 32 del decreto 1285 la justicia de Paz se llamó Justicia Especial en lo Civil y Comercial. Finalmente, como es sabido, los tribunales especiales en lo Civil y Comercial fueron absorbidos - recientemente - por los del fuero Civil de la Capital.-

Las sucesivas modificaciones y atribución de las más diversas competencias a esta Justicia hizo que quedara desvirtuado la idea primigenia que se mantuvo hasta la ley 11.924. De esta manera desapareció la justicia vecinal o de menor cuantía que había regido desde la época del Virreinato.-

No debemos dejar de mencionar, a fin de tener una acabada idea general del tema, que en el ámbito provincial muchas Constituciones como por ejemplo Salta, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, La Rioja, han adoptado la Justicia de Paz como parte del Poder judicial local, debiendo destacarse que en muchos territorios del interior aún no ha podido implementarse el mandato constitucional.

Con el retorno a la vigencia de las instituciones republicanas, acontecido en el año 1983, fueron presentadas en cada una de las Cámaras del Congreso Nacional gran cantidad de proyectos de ley tendientes a restablecer en el ámbito de la Capital Federal la justicia de menor cuantía o vecinal bajo el convenimiento que la misma podía convertirse en solución a los problemas del hombre común.-

Desgraciadamente, a más de diez años de aquella fecha, y a pesar de los cuantiosos proyectos presentados, ninguno de ellos ha llegado a concretarse.-

Por las razones expuestas, Sr. Presidente, consideramos que la recepción constitucional de la defensa del usuario y del consumidor, tema habilitado por el inc. m) del art. 3ro. de la ley declarativa, debe estructurarse e



Convención Nacional Constituyente

traves de una redaccion acotada y general que, previendo los extremos basicos de proteccion pretendidos, deje a las leyes reglamentarias la instrumentacion particular de los mismos acorde con las circunstancias, medios, y posibilidades que el legislador evalue, evitando que la clausula constitucional nazca inoperante por constituir una mera expresion de deseos e ideales lamentablemente utópicos.-

En los fundamentos de este proyecto, desarrollados con amplitud, se encuentran expuestas las intenciones y finalidad que lo guian, de utilidad para la correcta interpretacion e instrumentacion de la clausula constitucional en las futuras leyes reglamentarias.-

DR. JOSE ANTONIO ROMERO PERIS
CONVENCION NACIONAL
CONSTITUYENTE