

Ciudadanía digital y protección del consumidor sobreendeudado. Dos innovaciones de la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe

por ÁNGEL LUIS MOIA(*)

Sumario: 1. LA REFORMA. – 2. LA CIUDADANÍA DIGITAL. A) LA GARANTÍA DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS ESTABLECIDOS, CON INDEPENDENCIA DEL ÁMBITO. B) LOS DATOS PERSONALES EN EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA DIGITAL. C) LA SEGURIDAD EN EL ENTORNO DIGITAL. – 3. EL SOBREENDEUDAMIENTO DEL CONSUMIDOR. A) EL PROBLEMA DEL SOBREENDEUDAMIENTO DE LAS PERSONAS HUMANAS. B) EL SOBREENDEUDAMIENTO: ¿UN PROBLEMA SOLO CONCURSAL? C) LAS PREMISAS DEL MANDATO CONSTITUCIONAL Y LA REALIDAD LOCAL. D) LAS MEDIDAS CONCRETAS DE PREVENCIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO. E) LA DIGITALIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO. F) UNA PAUTA ORIENTATIVA PARA LA ACCIÓN. – 4. CONCLUSIONES.

1. La reforma

El 12 de septiembre de 2025 concluyó la labor de la Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe⁽¹⁾. Ese día los convencionales juraron el nuevo texto fundamental y abrieron una nueva etapa en la vida institucional de la provincia.

Santa Fe era una de las pocas provincias cuya constitución no había sido modificada en las sucesivas etapas del constitucionalismo provincial. La provincia fue ajena a las sucesivas generaciones de reformas, ya sea con el retorno de la democracia en 1983⁽²⁾ o con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional, en 1994⁽³⁾, o aun luego de la crisis del 2001⁽⁴⁾.

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en *El Derecho*: La responsabilidad del proveedor por producto elaborado en el marco de la relación de consumo, por ADRIÁN O. MOREA, ED, 252-766; Particularidades del régimen de tutela a los consumidores y usuarios, por MARCELO C. QUAGLIA, ED, 258-60; Las vías de resolución de los conflictos en las relaciones de consumo, por IGNACIO M. BRAVO D'ANDRÉ y SANTIAGO P. IRIBARNE, ED, 260-452; Los derechos del consumidor a la luz de la unificación civil y comercial... ¿ficción, realidad o repetición innecesaria de principios? Algunos apuntes de los derechos de incidencia colectiva, por NÉSTOR S. PARISI, ED, 263-745; La relevancia de la tutela del consumidor, por FRANCISCO JUNYENT BAS, ED, 266-866; Contradicciones jurisprudenciales. Aplicaciones de las presunciones en el derecho del consumo, por CELIA WEINGARTEN, ED, 268-670; El orden público en las normas de protección al consumidor incorporadas al Código Civil y Comercial, por NOEMÍ NICOLAU, ED, 269-699; Cooperativas y defensa del consumidor: una solución en buen camino, por DANTE CRACOGNA, ED, 271-298; La competencia del juez del domicilio del consumidor demandado es relativamente prorrogable, por TORIBIO ENRIQUE SOSA, ED, 274-537; El defensor del cliente y la protección de los consumidores, por SERGIO SEBASTIÁN BAROCELLI, ED, 278-800; Los principios que articulan el Estatuto del Consumidor. A propósito del diálogo de fuentes y el Anteproyecto de Ley de Defensa del Consumidor, por FRANCISCO JUNYENT BAS y PATRICIA M. JUNYENT DE DUTARI, ED, 282-643; La tutela al usuario de servicios en el ámbito de las relaciones de consumo: un interesante precedente. Comentario al fallo “T., G. E. y otros c. Cablevisión S.A. s/ordinario”, por GABRIEL ABAD y MARCELO C. QUAGLIA, ED, 286; El régimen administrativo sancionador en las relaciones de consumo, por SERGIO SEBASTIÁN BAROCELLI, ED, 288-918; La protección de los consumidores en el contexto de la pandemia de COVID-19, por SERGIO SEBASTIÁN BAROCELLI, ED, 288-1211; El reconocimiento de los consumidores y las consumidoras hipervulnerables en el ordenamiento jurídico argentino, por EZEQUIEL N. MENDIETA y CAREN D. KALAFATICH, ED, 288-1372; Comentario a la resolución general 1023/2024 de la Comisión Nacional de Valores sobre subcuentas comitentes adolescentes, por MARÍA ALEJANDRA GRIMALDI, ED, 309-1065. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Juez titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N.º 9 de la Ciudad de Paraná, con competencia en concursos. Abogado (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral). Miembro del Instituto de la Región Centro (sede Rosario) de la Academia de Derecho de Córdoba. Secretario de Derecho Procesal Comercial de la Asociación Argentina de Derecho Procesal. Máster en Asesoramiento Jurídico de Empresas (Universidad Austral). Especialista para la Magistratura (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Católica Argentina, sede Rosario). Especialista en Derecho Procesal Civil por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional del Litoral). Especialista en Derecho de Daños (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral). Docente de la Facultad Teresa de Ávila (Pontificia Universidad Católica Argentina).

- (1) Publicada el día anterior en el Boletín Oficial provincial.
(2) Tal el caso de la Constitución de la provincia de Catamarca, reformada en 1988; San Juan hizo lo propio ese mismo año, y un año antes, la provincia de San Luis.
(3) Por ejemplo, las reformas de las Constituciones de las provincias de Buenos Aires, Chaco y La Pampa ese mismo año. En 1998 reformaron su Constitución Salta y Santa Cruz.
(4) Así fue en Córdoba, en ese año.

Junto con la provincia de Mendoza (cuya Constitución data de 1916) y la de Misiones (cuya Constitución data de 1958), Santa Fe conservaba su Constitución histórica de 1962. Los sucesivos intentos de modificación se frustraron por la falta de consensos sólidos.

La asunción de las autoridades elegidas en 2023 abrió un tránsito vertiginoso hacia la reforma. El 6 de diciembre de 2024 la Legislatura comenzó con el proceso al dar sanción a la ley que declaraba la necesidad de la reforma. El lunes 14 de julio siguiente comenzó la labor de los convencionales reformadores⁽⁵⁾, electos en abril.

La ley provincial N.º 14.384, habilitante de la reforma parcial de la constitución (art. 1), contenía una pormenorizada hoja de ruta sobre los temas a modificar (art. 2), así como el sentido material de las reformas (art. 3). El apartamiento de estas disposiciones implicaba la nulidad de lo reformado (art. 5).

Entre los temas expresamente habilitados para su inclusión al texto constitucional se contaban los derechos digitales (art. 2.d.1.3)⁽⁶⁾ y los derechos de consumidores y usuarios (art. 2.d.1.9), en sintonía con lo previsto por la Constitución Nacional. Metodológicamente se conservó el esquema tradicional, redefiniendo el sentido de algunas instituciones.

El resultado es una moderna Constitución nutrida por la incorporación de respuestas a situaciones y debates de la hora actual en lo que hace a la parte dogmática (Primera parte, Principios, declaraciones, derechos y garantías). En cuanto a lo orgánico, en cambio, es poco lo que se innova y el cambio tan solo representa un ajuste del diseño institucional clásico. Se incorporan con rango constitucional algunos órganos que ya venían funcionando, como el Consejo de la Magistratura, ahora denominado Consejo de Selección del Poder Judicial y del Ministerio Público (arts. 139 a 141), definido como órgano técnico en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Del conjunto de estas innovaciones, hemos escogido dos hitos para analizar. La incorporación de los denominados derechos digitales por un lado y las previsiones de tutela del consumidor por otro. En particular, la situación del sobreendeudamiento. Ambos tópicos deben ser abordados en conjunto y como aplicación de la realidad de lo digital como marco general. Se trata de un ecosistema particular en el que se desarrollan las relaciones jurídicas, la vida de las personas en la actualidad, en particular las de tipo patrimonial.

2. La ciudadanía digital

La provincia de Santa Fe ha avanzado en una nueva dimensión del constitucionalismo al regular la dimensión digital de los derechos⁽⁷⁾. Tradicionalmente, el derecho

(5) El cuerpo contaba con 69 convencionales, distribuidos según su pertenencia partidaria de la siguiente manera 33 de Unidos para Cambiar Santa Fe, 12 de Más para Santa Fe, 10 de La Libertad Avanza, 7 de Somos Vida y Libertad, 4 de Activemos y 3 de Frente de la Esperanza.

(6) Allí se precisaba que “se habilita la discusión en el sentido de incorporar principios en materia de derechos y deberes digitales, ciudadanía digital y gobierno abierto y, de igual forma, contemplar las disposiciones que reconozcan la importancia de la seguridad digital y promuevan medidas contra el cibercrimen”.

(7) En la misma línea se inscribe la reciente Constitución de la Provincia de Jujuy, sancionada en 2023. Allí se regulan los denominados “derechos digitales”, que se le reconocen especialmente a los jóvenes (art. 47, inc. 3). Asimismo, el Estado jujeño asume la obligación de promover políticas públicas de inclusión digital (art. 72) y se reconoce como capítulo relevante del desarrollo económico a propiciar a las habilidades digitales (art. 92, inc. 8). En paralelo con el proceso constituyente santafesino se desarrolló el proceso reformador formoseño. En esa provincia se incluyeron diversas previsiones sobre el tema, como la garantía del pleno ejercicio de los derechos digitales de las juventudes (art. 46), y el acceso a los adultos mayores (art. 47). En materia educativa, la provincia de Formosa asume el fomento de la alfabetización digital como política educativa (art. 67, inc. 5) y la inclusión digital como política esencial (art. 72). En particular, asume la existencia de una ciudadanía en ese campo, que debe propiciarse, al igual que la participación (art. 73). La dimensión digital, según lo ha fijado el constituyente formoseño, no solo es ámbito de promoción, sino que también

abordó la cuestión tecnológica desde una óptica instrumental, como parte de las herramientas que facilitaban el ejercicio de los derechos. Baste como ejemplo referir que, hasta la sanción del Código Civil y Comercial, se había propuesto incorporar al teléfono como un medio de comunicación en la transmisión del consentimiento y como marco de las tratativas contractuales. Así, Bibiloni –en 1926– incorporó la categoría de los contratos celebrados por teléfono, innovación de reciente aparición.

La situación actual es bien distinta. La tecnología no resulta un simple instrumento que acompaña nuestra vida. Por el contrario, nuestra vida se ha “subido” a ella, transitando desde los actos más sencillos hasta los más complejos en el seno de un ecosistema digital. Las compras del supermercado ya no se hacen de modo presencial, sino que se recurre a la virtualidad. Las comunicaciones personales van retrocediendo a la vez que van ganando terreno las alternativas mediadas por las denominadas “TIC”. El acceso al conocimiento en sus distintas etapas y variantes, hoy se encauza por la inteligencia artificial, que propone soluciones y nos acerca a confines hasta ahora impensados.

Una muestra de la relevancia de esta incorporación al derecho constitucional local es la expresa previsión del derecho a la desconexión digital (art. 23) en el marco de las relaciones de trabajo. Se trata de una previsión específica que reiteraba el contenido del art. 5 de la Ley N.º 27.555, de regulación del teletrabajo. Esta última resultó derogada con la entrada en vigencia de la reforma laboral (Ley N.º 27.802), promulgada por el Decreto N.º 137/2026 y publicada en el Boletín Oficial el 6 de marzo de 2026.

Señala Lorenzetti, al reflexionar sobre la trascendencia de la tecnología en las relaciones humanas, que “la pregunta correcta es: ¿estamos en presencia de un fenómeno aislado o es un conjunto de múltiples innovaciones que produce un nuevo ciclo? La respuesta correcta es que se trata de un cambio de sistema tecnológico, con numerosos procesos simultáneos, que interactúan entre sí y nos ubican en nuevo estadio, cuyas consecuencias políticas, sociales y económicas crean una etapa diferente en la evolución humana”⁽⁸⁾.

a) La garantía de aplicación de los derechos establecidos, con independencia del ámbito

El art. 28 de la nueva Constitución establece claramente que el plexo de derechos constitucionales reconocidos tiene aplicación tanto en la dimensión física como en la digital. El enunciado, a pesar de su sencillez, tiene una notable trascendencia al momento de pensar el ejercicio de los derechos en el ecosistema digital. Lisa y llanamente predica la vigencia de los derechos tratados en la Constitución, con independencia del entorno en el que se ejerzan.

Esta promesa se encuentra condicionada por la realidad del medio tecnológico que condiciona su acceso. Por ello, el reformador impone al Estado la adopción de medidas ordenadas a la eliminación de las brechas digitales. Definidas así, en plural, se reconoce que existen diversos condicionantes, que van desde la posibilidad económica de contar con los elementos tecnológicos adecuados hasta la que deriva del rango etario de los usuarios.

Asimismo, se reconoce como requisito indispensable para concretar esta equiparación la alfabetización digital crítica. Esta calificación evidencia el contenido ético de la propuesta en resguardo de la manipulación de la información y su incidencia en la conciencia y voluntad del ciudadano.

La superación de estas limitaciones es asumida como un requisito del efectivo goce del derecho reconocido, en el marco de una ciudadanía plena y con igualdad. Los términos reflejan la misma visión unitaria de la ciudadanía, que transita por distintos entornos, pero que resulta igual en su sustancia.

La declaración de fines que orienta la aplicación de la norma ratifica esta unidad. El desarrollo y uso de las tecnologías tienen una esencial impronta ética que reivindica a la persona humana y su dignidad como eje de la propuesta.

b) Los datos personales en el ejercicio de la ciudadanía digital

Uno de los temas basilares del ejercicio de los derechos subjetivos en el ecosistema digital es la regulación de los datos personales y su uso. Si bien a nivel nacional existe una legislación particular, la Ley N.º 25.326 tiene ya veinticinco años y, a pesar de las sucesivas reformas puntuales⁽⁹⁾, ha quedado vetusta con respecto a los nuevos desafíos de la digitalidad.

El art. 29 de la nueva Constitución santafesina dispone el derecho a la protección de los datos personales en entornos digitales, lo que incluye el control del uso que de ellos se haga. Uso que se traduce en la gestión, circulación y conservación. Lógicamente, el ejercicio de este derecho supone el acceso a las políticas de uso de los prestadores de servicios digitales a fin de poder controlar y decidir en el caso concreto.

La disposición de esta información requiere que esta resulte clara, accesible y comprensible, según exige la norma. Qué es lo que se debe conocer o informar en el marco de las tecnologías vigentes, derivadas de la Inteligencia Artificial o las que en el futuro se desarrollen –identificadas en el texto como “tecnologías emergentes”– resulta una cuestión gravitante para el efectivo ejercicio de los derechos digitales. La norma es precisa al requerir que sean accesibles y comprensibles los criterios, parámetros y lógicas de los algoritmos y sistemas automatizados. Es decir, debe conocerse no solo la información que transita por estos medios, sino también el modo en que estos medios funcionan.

Esta transparencia permite tener noción del funcionamiento de los sistemas con los que se interactúa, en resguardo de la voluntad y seguridad del usuario. Se preserva así la posibilidad de control de los algoritmos que gobiernan la gestión de prestaciones cotidianas y la libertad del usuario.

La provincia de Santa Fe inaugura una tendencia de exigencias reforzadas sobre estos mecanismos en el derecho público provincial. Si bien es posible desalentarse por la globalidad de estos sistemas y la localidad de la solución, no es menos cierto que se fija un criterio de acción para la toma de decisiones en los tres poderes del Estado.

c) La seguridad en el entorno digital

Así como el primero de los artículos que glosamos establece la equivalencia de contextos en los que se ejercen los derechos, el último de ellos cierra el tratamiento fijando la garantía de seguridad personal y la erradicación de violencias y amenazas.

Tradicionalmente el tratamiento de la seguridad ciudadana –que es el tema desarrollado en el artículo– se refería a los ámbitos físicos en los que el Estado intervenía. Ahora, se concreta la asimilación de ambas dimensiones para efectivizar esta garantía. Previamente, el reformador estableció algunas pautas de seguridad del ecosistema, como es el caso del art. 16, que descalifica la violencia discursiva.

La noción de seguridad que se garantiza consolida la confianza en la dimensión digital, a la vez que impone al Estado la obligación de velar por la ciberseguridad en el ámbito de la provincia. Este mandato se expresa en la parte final del artículo 28 donde se asume la obligación promover “la construcción de una ciudadanía digital inclusiva, la alfabetización digital crítica, el respeto a la privacidad, la autonomía mental y la no manipulación de pensamientos, emociones, acciones o decisiones mediante el uso de tecnologías. El consentimiento debe ser libre, expreso, informado y revocable. Adopta políticas integrales de ciberseguridad. Procura un espacio digital libre de violencia, con especial protección de niños, niñas y adolescentes”.

3. El sobreendeudamiento del consumidor

La nueva Constitución incorpora la expresa previsión de la tutela de los consumidores y usuarios. El texto vigente proviene de la propuesta que hicieron las cátedras respectivas de la Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad Nacional de Rosario.

se prevé que el estado asuma la protección de la población –en especial, la más vulnerable– (art. 74), consagrándose el derecho al olvido digital (art. 77).

(8) Lorenzetti, Ricardo, *El liderazgo del caos. Cómo reconstruir un proyecto común en un mundo fragmentado*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2025, pp. 89-90.

(9) Desde su entrada en vigencia, a fines del año 2000, ha sido reformada sucesivamente por la Ley N.º 26.343, referida a las bases de datos de información crediticia (BO 9/1/8), la Ley N.º 26.951, referida al registro denominado “no llame” (BO 5/1/14); y las leyes N.º 27.275 (BO 29/9/16); N.º 27.483 (BO 2/1/19); N.º 27.489 (BO 8/1/19), N.º 27.636 (BO 8/7/21) y, por último, por la Ley N.º 27.716 (BO 10/5/23), además de que se dictaron distintas normas reglamentarias.

El art. 32 distribuye en tres párrafos un esquema de tutela concentrado, a desarrollar en la legislación futura. En primer término, se enumeran los derechos que los amparan en las relaciones de consumo. En segundo término, se incluye la dimensión institucional al establecer que aquellos se concretan en un sistema administrativo y las acciones judiciales respectivas. Finalmente se establecen pautas de coordinación con las autoridades municipales.

Dentro de este último ámbito, se enumeran medidas concretas, dentro de las que se refiere “especialmente para los consumidores y usuarios hipervulnerables de protección contra los riesgos de la publicidad, del sobreendeudamiento y de las cláusulas contractuales y prácticas abusivas”.

a) El problema del sobreendeudamiento de las personas humanas

Recientes relevamientos de la realidad económica nacional⁽¹⁰⁾ han puesto de manifiesto una situación de desequilibrio económico en los consumidores, así como la instrumentalización al límite de herramientas financieras, como la tarjeta de crédito. Se trata de un emergente del fenómeno del sobreendeudamiento, no necesariamente identificable con el estado de cesación de pagos que justifica la activación de consecuencias de excepción en el marco concursal.

No se lo puede confundir con una circunstancia individual que afecta a singularidades en distintas regiones. Se trata, como lo reflejan estos relevamientos, de una problemática social, que trasciende a nuestro país y compromete la dignidad misma de la persona⁽¹¹⁾.

Esta realidad interpela al régimen vigente en pos de una solución. La legislación concursal, como expresión de la materia comercial, resulta inadecuada en sus estructuras para tratarla. Tanto el concurso preventivo como la quiebra están diseñados para tratar la reconversión o la liquidación de una actividad económica. Aun el pequeño concurso (arts. 288 y 289 Ley de Concursos y Quiebras N.º 24.522.) resulta demasiado gravoso para abordar la solución de las personas humanas.

La existencia de esta situación tampoco puede ser usada como un mantra para justificar la deformación del sistema de obligaciones. Por el contrario, requiere de una justificación seria y consecuente que active los medios de protección vigentes⁽¹²⁾.

b) El sobreendeudamiento: ¿un problema solo concursal?

La temática del sobreendeudamiento de la persona humana, del consumidor, ha sido tratado esencialmente desde la óptica del derecho concursal, sin que a la fecha se haya podido dictar una regulación específica a nivel nacional⁽¹³⁾. En su lugar, se han propuesto soluciones locales, como la existente en la provincia de Mendoza.

Esta provincia modificó su ordenamiento procesal en el año 2017 e introdujo una regulación de concursamiento para personas humanas⁽¹⁴⁾. Dentro del libro IV, de “Procesos atípicos”, el segundo título regula los procesos universales. Así indicado, en plural, luego de legislar el proceso sucesorio, como capítulo segundo incorpora el concurso de la persona humana que no realiza actividad económica organizada (arts. 359 a 372).

Se trata de un proceso de renegociación del pasivo, a instancias del propio deudor (art. 359), con efectos sustanciales analogados a los previstos por la Ley N.º 24.522 para el concurso preventivo (art. 367). Como nota singular, se prevé la posibilidad de que se homologuen acuerdos parciales (art. 365). Esta negociación cuenta con la asistencia de la magistratura, que puede disponer instancias de mediación (art. 369) así como instancias conciliatorias en defecto de la consecución de las mayorías de ley (art. 370), promoviendo un plan de saneamiento patrimonial (art. 371).

El denominador común de estas propuestas radica en el tratamiento paliativo del fenómeno del sobreendeudamiento con alternativas de recomposición, una vez que sus consecuencias perniciosas ya se han exteriorizado.

Aun desde el ángulo de los proyectos de codificación de derecho del consumo privilegian el saneamiento del patrimonio. El proyecto presentado en 2024 contempla entre los arts. 221 a 232 dos variantes de solución, una administrativa (arts. 224 a 229) y otra judicial (art. 230 a 232). En lo administrativo se promueven instancias de renegociación del pasivo, asistida por la autoridad de aplicación. El tránsito por este procedimiento impone una serie de efectos similares a los del concurso judicial previsto por la Ley N.º 24.522. El resultado de la renegociación implica una reconfiguración del pasivo, que debe someterse a la homologación judicial.

Se prevé una alternativa residual, para el caso de fracaso o imposibilidad de recurrir al replanteo consensual del pasivo. Siguiendo la letra del proyecto, “se evaluará la implementación de un mecanismo de saneamiento ajustado a la situación personal y familiar de aquel, a los recursos disponibles y a la naturaleza y cuantía del pasivo”. En la variante judicial se prevén alternativas de negociación asistida por un funcionario judicial o una liquidación ordenada y bajo control judicial. La propuesta legislativa preveía la posibilidad de que el magistrado interviniente declare la liberación del pasivo subsistente⁽¹⁵⁾.

La existencia de estas previsiones no implica que las únicas respuestas que se pueden dar a esta situación de insuficiencia patrimonial sea la concursal. Precisamente, la jurisprudencia ha ratificado la condición excepcional de esta alternativa, llamando la atención sobre la disponibilidad de herramientas tuitivas en el marco de la legislación consumerista común para solucionar estas situaciones⁽¹⁶⁾.

RDCO 292-3; Japaze, María Belén, “La regulación de la problemática...; Negre de Alonso, Liliana T., “Sobreendeudamiento del consumidor. Pre-proyecto de ley. Salvataje del consumidor”, *El Derecho - Diario*, Tomo 260, 461, 30/10/2014. Cita Digital: ED-DCCLXXIV-863.

(14) Señala la doctrina: “El sobreendeudamiento no deriva de una actividad empresarial, profesional o artesanal; se origina en el consumo. El consumidor se obliga para vivir, su responsabilidad no deriva de la actividad especulativa o quehacer comercial, sino del imperativo propio de una vida digna, en orden a cubrir las necesidades básicas de toda persona [...] Si bien es evidente que el problema del sobreendeudamiento es de carácter complejo [...] en lo que atañe a la materia procesal este capítulo del Código pretende llenar aquel vacío normativo. A fin de posibilitar la actuación de los regímenes concursal y de consumo, se ha tomado por referencia el trámite del Acuerdo Preventivo Extrajudicial [...] así como la experiencia de los tribunales concursales mendocinos que propusieron un procedimiento alternativo para el consumidor sobreendeudado cuando solicitaba su concurso preventivo”. Civit, Juan Pablo S. y Colotto, Gustavo A. (dirs.); De Rosas, Pablo H. (coord.), *Código Procesal Civil, Comercial y Tributario de la provincia de Mendoza. Leyes complementarias. Analizado, anotado, concordado y jurisprudencia*. Ley 9.001, Mendoza, ASC Librería Jurídica, 2019, pp. 827-828.

(15) La parte final del art. 232 establece: “Cumplido el acuerdo de pago y aun en caso de cumplimiento relativo justificado, el juez podrá decidir la liberación del pasivo pendiente y la rehabilitación del consumidor sobreendeudado, con clausura del trámite. De igual modo, podrá proceder, en caso de que los bienes liquidados resulten insuficientes para cubrir la totalidad de las deudas existente”.

(16) CCyC de Concordia, sala 1, “N.N. s/ pedido de quiebra promovido por deudor” (Expte. N.º 10184), sentencia del 6/8/21. Allí se dijo que “a primera no es otra que el sobreendeudamiento ‘activo’ que revela el número de los créditos tomados [denuncia de fs. 78/79 y doc. agregada: ‘11’, con el BERSA; más saldos impagos de tarjeta de crédito; más ‘5’ tomados de mutuales y financieras de plaza], claramente demostrativos de una conducta irresponsable y desaprensiva por parte de la Sra. Burgos que no puede ser tolerada por el Derecho, en cuanto contrajo de modo sistemático numerosas

(10) Ecos 365, “Morosidad récord y expectativas de baja de tasas para impulsar el crédito en 2026”, 8/1/2026, disponible en: <https://www.rosario3.com/ecos365/noticias/morosidad-record-y-expectativas-de-baja-de-tasas-para-impulsar-el-credito-en-2026-20260108-0001.html> (consultado 6/3/2026).

(11) Al comenzar un trabajo sobre el tema, alertaba la profesora Japaze: “Nuevamente insistimos en señalar que el sobreendeudamiento de las economías domésticas es una problemática de abordaje impostergable. Resulta evidente la gravedad de la situación individual y familiar por la que atraviesa el consumidor sobreendeudado, no en solo en contextos de excepción –como la derivada de la emergencia sanitaria, económica y social global reciente– sino también en la dinámica propia del mercado, en tiempos de normalidad. Así lo han asumido países con economías estables que cuentan desde hace décadas con regulaciones sobre la materia altamente protectoras”. Japaze, María Belén, “La regulación de la problemática del sobreendeudamiento del consumidor. Distancias entre la retórica y la acción. El postergado debate en el parlamento nacional”, Carlos A. Hernández (dir). *El Derecho - Diario. Retrospectiva, prospectiva e implementación en el Derecho del Consumidor a 30 Años de la Ley N.º 24.240*, 18/9/2023. Cita Digital: ED-IV-DCCCXLIX-224.

(12) Se dijo recientemente: “Cabe puntualizar además que la dogmática referencia a la configuración de una situación de ‘sobreendeudamiento del consumidor’ no ha sido objeto de explicación alguna y menos de prueba; de modo tal que la mera acreditación de obligaciones pendientes de cumplimiento –dado su reciente vencimiento–, sin alusión a los ingresos del recurrente, abogado en causa propia, torna improcedente el pedido de habilitación de feria”. CNCom., sala de feria, “Borgna, Pablo S. c/ OSDE Organización de Servicios Directos Empresarios s/ ordinario”, sentencia del 8/1/26. En sentido semejante, cfr. CFCyC, sala I, “Cabrera, Romina Paola c. Banco de la Nación Argentina s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 19/6/2025.

(13) Ramírez Bosco, Lucas, “Sobreendeudamiento del consumidor: un tema recurrente que necesita tratamiento”, RCyC 2022-322; Rappall, Miguel A., “El derecho concursal argentino en su estado actual”,

c) *Las premisas del mandato constitucional y la realidad local*

En este contexto, la comprensión del mandato constitucional santafesino resulta más complejo que la sola solución del sobreendeudamiento, una vez consolidado. Existe una realidad jurisprudencial en la provincia que restringe el acceso a las herramientas concursales legisladas. A su vez, según concluye Marega, la situación afecta al 20% de los trabajadores santafesinos⁽¹⁷⁾.

De la letra vigente puede derivarse el criterio general del principio de tutela contra los riesgos del sobreendeudamiento, junto con la publicidad y las cláusulas contractuales y prácticas abusivas. Como puede verse, se trata de un espectro mucho más amplio que la sola renegociación del pasivo que supera las posibilidades de subsistencia de la persona.

La conjunción de estos riesgos no resulta azarosa. El sobreendeudamiento habitualmente es una resultante de la actuación del resto de los supuestos enunciados. La complejidad del proceso se indica en la norma en distintos hitos que jalonan un resultado nocivo.

No obstante, la literalidad de la norma podría llevar a una lectura reduccionista del supuesto, resulta claro que el constituyente ha planteado soluciones con una marcada vocación de generalidad. La referencia de la especial atención a los consumidores y usuarios hipervulnerables no puede entenderse como una restricción de la atención del sobreendeudamiento a ellos. Antes bien, se trata de una referencia de atención agravada a la hipervulnerabilidad, sin negar la de la generalidad de los consumidores.

Los principios enumerados en el primer párrafo militan en el tratamiento del caso, privilegiándose la prevención del estado de sobreendeudamiento⁽¹⁸⁾. La protección que se manda tiene por fin evitar los riesgos de esa situación patrimonial. Es decir, no se agota en una etapa paliativa de lo ya sucedido.

Un recorrido por la jurisprudencia concursal de la región pone de relieve lo tardío de ese abordaje. Por ejemplo, una gran parte de los procesos que tramitan ante el Juzgado Civil y Comercial N.º 9 de la ciudad de Paraná, con competencia en procesos concursales, involucran a consumidores. En los últimos tiempos, puede verificarse la reiteración de las quiebras de las mismas personas.

deudas –que dado sus ingresos mensuales y habituales– sabía desde sus inicios que no podía pagar. Prueba cabal de esta conducta ciertamente compulsiva es la incorporación en el año 2015 a un ‘círculo de ahorro previo’ para lograr un capital final (según se denuncia - f. 77) de \$ 250.000,00, que estando a los hechos denunciados nunca se concretó (la documental respaldatoria exterioriza otra fecha: fs. 88/91). Como bien lo planteó el fallo en crisis, tampoco ha demostrado la requirente que haya existido buena fe en su comportamiento como deudora, no apreciándose conductas positivas de su parte para intentar negociar y lograr un acuerdo mínimo con sus acreedores (art. 9, CCC). Sabido es que toda persona humana tiene derecho a pedir su propia quiebra, pero siempre en cumplimiento de los recaudos y fines de la ley, no otorgando el rol de ‘consumidora’ y su tutela constitucional –arts. 42, CN, y 30, CP– un bill de indemnidad que le permita desnaturalizar el proceso falencial, más aún cuando dada su calidad goza de los beneficios de la ‘Justicia gratuita’ que no solo la libera de la tasa pertinente, sino también la exime de costas en caso de resultar vencida en la contienda (conf. STJER en ‘Gotusso, Hugo Federico c/ Volkswagen Argentina S.A. y Otros s/ Ordinario Daños y Perjuicios’, Expte. N.º 7940, 2.10.2019; ‘Asociación de Defensa de Consumidores Entrerrianos c/ Círculo Médico Paraná s/ Sumarísimo’, Expte. N.º 7987, 5.11.2019). Así las cosas, la escueta, insuficiente y confusa información suministrada, la ausencia de documental respaldatoria, la evidente asunción libre y voluntaria de innumerables préstamos a sabiendas impagables y desproporcionados con los ingresos habituales desnaturaliza el instituto y califica a la petición que nos convoca como abusiva (art. 10, CCC); en cuanto ‘Utilizar el proceso de quiebra para no pagar y obtener la rehabilitación es inaceptable. Sería premiar (con la rehabilitación) la inconducta (falta de pago de las deudas). Nada más alejado de la justicia’ (Vítolo, Daniel R., ‘Ley de Concursos y Quiebras’, Doctrina y Jurisprudencia con cita jurisprudencial, Edit. Rubinzal Culzoni, p. 367). Prueba elocuente de ello es la toma de un crédito ‘post’ denuncia del inicio de la cesación de pago (‘Autocrédito’: fecha 2.8.2019 - fs. 88/91)”.
(17) Marega, Alexis, *La problemática social del sobreendeudamiento. Un análisis circunstanciado de la provincia de Santa Fe*, Juris, 2024, disponible en: <https://www.ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2024/09/Articulo-Alexis-Marega-La-problematica-social-del-sobreendeudamiento.pdf> (consultado 6/3/2026).

(18) Señala Krieger que “[l]a Ley de Defensa del Consumidor establece el deber de información clara (arts. 4 y 56), mientras que el CCyCN introduce un deber activo de prevención. La integración normativa impone a quienes otorgan crédito evaluar la razonabilidad y prever las consecuencias económicas en sujetos hipervulnerables. No basta con informar, se debe prevenir”. Krieger, Walter, “Consumidores sobreendeudados y el deber de prevención: lecciones del caso ‘R., J. R. c/ Cartasur Cards S.A. y otro s/ amparo’”, *El Derecho - Diario*, Tomo 312, 4/8/2025, *Cita Digital*: ED-VI-CCXXVI-379, p. 11.

Quienes ya transitaron un proceso liquidativo, una vez agotado, vuelven a pedir su propia quiebra. Esto nos revela que la problemática del sobreendeudamiento no se resuelve con un parche circunstancial en la solución de la coyuntura del desequilibrio financiero. Sin un abordaje plural y complejo, como es propio de la naturaleza del problema, los esfuerzos serán por estériles.

Las soluciones jurisprudenciales resultan singulares y aisladas, sometidas al caso concreto⁽¹⁹⁾. Las referencias a la jurisprudencia, por otro lado, no deben entenderse como una reducción del problema al Poder Judicial. De hecho, la norma indica que la provincia de Santa Fe asume la protección de los consumidores y usuarios, sin distinción orgánica. El segundo párrafo del artículo resume este compromiso de los tres poderes del Estado al establecer que se ha de expresar mediante un sistema administrativo, mediante normativa de implementación y por las respectivas acciones judiciales.

La tutela no se agota en el orden de las autoridades provinciales, ya que la norma también promueve la coordinación con las autoridades locales. Esto implica el compromiso de la autoridad más inmediata a los vecinos de toda la Provincia –una de las más extensas del país– para operativizar las promesas de tutela.

d) *Las medidas concretas de prevención del sobreendeudamiento*

El art. 32 de la nueva Constitución enumera preceptivamente a la prevención y la reparación integral. Como se ha señalado, la reparación es una premisa que ya funciona en las distintas provincias. La noción de prevención propuesta encuentra sintonía con el mandato preventivo general que rige en el sistema de derecho privado patrimonial, agravándose por la trascendencia social de los efectos del sobreendeudamiento.

Un instrumento preferente de esta política es la educación del consumidor, promesa contenida en la Constitución Nacional. El art. 42 impone a las autoridades proveer a la protección de los derechos del consumidor por medio de la educación para el consumo, lo que reitera el convencional santafesino.

Este mandato debe conjugarse con la adopción de la educación como una premisa esencial de esta primera parte de la Constitución. Precisamente el segundo capítulo de esta parte se dedica a ella⁽²⁰⁾.

La regulación de la educación, si bien genérica y definida con perspectiva de derechos humanos según lo preceptuado en el art. 37, está especificada en el art. 39 que, en su parte final, ordena la promoción de la alfabetización digital.

De modo paralelo, el art. 32 contempla entre los derechos del consumidor al de educación, que necesariamente debe conjugarse con las disposiciones generales de la política provincial. La educación del consumidor no representa un compartimento aislado, sino que integra la formación general de la ciudadanía en el contexto de una economía de mercado, en un ecosistema digital.

La conjunción de ambos preceptos implica una propuesta amplia de educación que no puede agotarse en la educación formal, limitada a la currícula ordinaria de la educación inicial, primaria y media. De igual modo, tampoco puede considerársela limitada a la difusión de las normas vigentes. Antes bien debe incorporar aptitudes

(19) Puede mencionarse como alternativa la propuesta de un curso de formación para el fallido reincidente. Así, se dijo: “En el caso, de los registros del juzgado surge que la peticionante ha transitado ya un proceso falencial. De la compulsión de aquellas constancias se deriva que las razones que se invocan hoy para explicar la generación del estado de cesación de pagos revelan una repetición de los motivos. Que la quiebra en sí misma no implica solución alguna para la situación planteada por lo que se impone la adopción de medidas concomitantes que contribuyan con la superación de las razones que desembocaron en la reiteración del estado de insolvencia. De este modo, y como lo explicita la doctrina nacional sin desnaturalizar los presupuestos estructurantes de la materia concursal, lejos de cualquier lectura sancionatoria, corresponde analizar alternativas que coadyuven a la tutela del consumidor. En estos términos, resulta adecuado imponer a la peticionante la realización de un curso de administración financiera dentro del lapso de un año de dictada la presente”. JCyC N.º 9 de Paraná, “Del Mestre, Laura Viviana s/ pedido de quiebra promovido por deudor”, Expte. 4.934, sentencia del 21/5/2024.

(20) En la Constitución anterior el tema se regulaba como una sección octava, con un capítulo único (arts. 109 a 113). El cambio no ha sido meramente metodológico ya que en aquella se la legislaba desde la óptica del Estado como proveedor y garante de la educación. El novel texto constitucional adopta un giro hacia la consideración de la educación como un derecho fundamental de la persona (art. 37).

para el ejercicio de estos derechos, como es la gestión de finanzas personales, indispensables para un ejercicio consciente y responsable de los derechos tutelados.

Señalamos que la propuesta de educación como política pública debe tener un horizonte universal para que cumpla efectivamente con el mandato de superar la brecha digital y atienda al amplio espectro etario de los consumidores. En definitiva, todos somos consumidores y, escolarizados o no, se requiere una propuesta formativa.

Se refiere también a la publicidad, que juega un rol sustancial en la difusión de las ofertas de crédito al consumo. A pesar de haberse derogado normas nacionales que apuntaban a regular ciertas publicidades, el reformador santafesino ha reiterado la necesidad de regular este aspecto de la relación de consumo. No se trata de una cuestión aislada, ya que resulta una manera de operativizar el mandato de promoción de la autonomía mental y la no manipulación de pensamientos, emociones y acciones o decisiones mediante el uso de tecnologías, dispuesto en el art. 28.

e) La digitalización del sistema financiero

La regulación de los derechos de consumidores y usuarios (art. 32) a continuación de las previsiones sobre los entornos digitales (arts. 28 a 30) no es solo una decisión metodológica.

El ecosistema digital comprende también el grueso de las transacciones económicas de la actualidad. Entre ellas, la promoción y celebración de contratos de crédito. A su vez, la adquisición de bienes para el consumo, gestionados con crédito particular, también se realiza en su mayoría por medios digitales.

La realidad de las empresas Fintech y la circulación del crédito por vías digitales se traduce en un fácil acceso a ofertas de crédito y aún más fácil concreción de las operaciones. Esto resignifica las prácticas habituales en la materia, así como la innovación en las relaciones de consumo adoptándose el comercio electrónico por medio de plataformas, que a la vez son las mismas dadoras de crédito⁽²¹⁾. De esta realidad se deriva la necesidad de una consideración integrada de las novedades regulatorias analizadas.

f) Una pauta orientativa para la acción

La redacción del artículo es esencialmente principista, pues fija criterios orientadores que deberían informar las políticas públicas tratadas en la misma Constitución y ser desplegados en la política legislativa. A su vez, la resolución de conflictos en materia de consumo debería actuarlos, más allá de la existencia de un fuero especializado como se propuso como iniciativa ciudadana.

Además de las fuentes vigentes, como lo es todavía la Ley N.º 24.240, no puede soslayarse el valor de fuentes materiales, como el anteproyecto de Código presentado

en 2024⁽²²⁾. Sus reglas y principios condensan el estado de la disciplina consumerista, así como un compendio de soluciones a problemas actuales, resumiendo las tendencias jurisprudenciales vigentes.

Al contemplar la prevención y el saneamiento del sobreendeudamiento se lo define como “la situación caracterizada por la grave dificultad para afrontar el cumplimiento de las obligaciones exigibles o de pronta exigibilidad, que compromete el acceso y el goce de bienes esenciales” (art. 99).

Entre las medidas preventivas, se consigna específicamente las pautas de educación al consumidor. El art. 100 propone “[e]n la formulación de planes generales de educación para el consumo, las autoridades deberán contemplar propuestas de educación financiera para los consumidores en todos los niveles, a fin de contribuir a una gestión razonable de una economía doméstica y prevenir el endeudamiento excesivo. A tal efecto, deberán considerarse las características sociodemográficas y económicas, los valores culturales, los patrones de consumo y demás aspectos particulares del grupo social al que el plan educativo o los programas especiales están dirigidos”.

Otro pilar del tratamiento del supuesto se identifica con el principio de préstamos responsable (art. 97). Allí se indican acciones concretas que operativizan el principio, fijando criterios concretos para evaluar la actuación de los proveedores de crédito.

4. Conclusiones

La nueva Constitución de la provincia de Santa Fe incorpora instituciones inéditas en el derecho nacional, adoptando respuestas para los desafíos del ecosistema digital. Se plantea un nuevo escenario, dentro de lo que se podría llamar el constitucionalismo digital.

Expresamente se regula la noción de ciudadanía digital, en paralelo con la tradicional noción de ciudadanía. Se trata de una noción amplia, que supera la visión de la ciudadanía desde la óptica política y comprende la totalidad de los derechos reconocidos al ciudadano, incluyendo los derechos patrimoniales.

En este contexto, la regulación de la tutela del consumidor, en concreto del tratamiento de la situación de sobreendeudamiento, desde una perspectiva preventiva representa una valiosa innovación. El desafío de proteger al consumidor sumido sobreendeudamiento, involucrando a todos los poderes del Estado provincial, en sintonía con los gobiernos locales, es un notable avance.

La promoción de políticas públicas que eviten llegar a la situación de sobreendeudamiento, en especial con una proyección de educación del consumidor, es uno de los compromisos a desarrollar a partir de esta novel Constitución. La alfabetización digital crítica, expreso compromiso del constituyente, así como la superación de la brecha digital y etaria en el ejercicio de la ciudadanía digital plantean promisorios escenarios para el desarrollo en la provincia.

En cuanto a la concreción de estas medidas, desde lo normativo, la adopción de soluciones propuestas por el proyecto de código de defensa del consumidor representa una alternativa valiosa para actuar la manda constitucional. La provincia cuenta ya con proyectos legislativos sobre la materia, así como normas de articulación.

La reforma constitucional reputa una promesa de renovación para el derecho, no solo de la provincia de Santa Fe, sino como inspiración para el resto del país, en un contexto de complejidad económica. Un nuevo sendero para transitar, con desafíos que se sucederán. Esperemos que estas promesas fructifiquen en la práctica del derecho.

VOCES: DERECHOS DEL CONSUMIDOR - DEFENSA DEL CONSUMIDOR - CONSUMIDOR HIPERVULNERABLE - MENORES - DERECHO CONSTITUCIONAL - ACTOS DE COMERCIO - CONTRATOS COMERCIALES - INTELIGENCIA ARTIFICIAL - TECNOLOGÍA - INFORMÁTICA - CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL - RESPONSABILIDAD CIVIL - RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL - DAÑOS Y PERJUICIOS - OBLIGACIÓN DE SEGURIDAD - OBLIGACIONES - ECONOMÍA - PERSONAS JURÍDICAS - COMERCIO E INDUSTRIA

(21) En un reciente fallo se dio cuenta de las adecuaciones de las relaciones de consumo y las necesidades de ajustar las prácticas judiciales en la controversia judicial. Allí se señaló: “Es decir que el perito observó ‘una falta de medidas de seguridad plenas como aquellas que poseen las grandes compañías tecnológicas y, dentro del rubro de la demandada, las entidades financieras importantes o mundialmente reconocidas (Bancos como BBVA, Santander, ICBC, Supervielle por citar algunos) y del ecosistema Fintech (MercadoPago, Ualá, Moni, TodoPago) avalados por el BCRA como proveedores de servicios de pago. De forma más específica, cita este perito por ejemplo Mercado Libre, la red social Facebook o las aplicaciones de Google Incorporated, en donde los sistemas informáticos al identificar direcciones ip de acceso fuera de las acostumbradas por el usuario o múltiples operaciones sucesivas, endurecen los mecanismos de acceso, por ejemplo: envío de un código por SMS, confirmación de un código por mail, e incluso rechazan el ingreso si se encuentra fuera del país origen. Respecto a las solicitudes de préstamo se garantiza con un factor de seguridad (token), el cual su mismo ente rector (BCRA) ha determinado resultare insuficiente, motivo por el cual ha endurecido los mecanismos de autorización de este tipo de operaciones a partir del 1º de Julio de 2021 con puesta en vigencia a partir del 9 de Julio de 2021’. En este punto, el perito destacó que la implementación de dicha normativa –que la demandada ya había realizado al momento de la experticia–, ‘garantiza un cumplimiento mínimo, justo y necesario de la misma, pero no alinea en su totalidad la misión del área de TI con los objetivos planteados para la entidad’. Así, considerando la información relevada del log de transacciones, concluyó que ‘el sistema informático utilizado por la demandada permite en menos de 24 horas obtener una clave, contraer préstamos y adelanto de haberes, transferir a cuentas no vinculadas y con las que antes no se han efectuado transacciones, todo por sumas importantes de dinero, lo cual a criterio de este perito no constituye un sistema seguro en plenitud, o al menos carece de las medidas de seguridad esperables y que garanticen un vínculo de confianza con sus clientes’ (v. conclusiones, pericia del 08/02/2022)”. CCyC de La Plata, sala I, “D. L. S. c. B. D. L. P. D. B. A. s/ nulidad de contrato (digital)”, sentencia del 7/10/2025.

(22) Cfr. Anteproyecto de Código de Defensa del Consumidor, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley - Thomson Reuters, 2024, disponible en: <https://colegiodelamatanza.com.ar/supersubido/2025/10/Anteproyecto-de-Codigo-Consumidor.-2024.pdf> (consultado 7/3/2026).