

PONENCIA para ser presentada en el XXXI CONGRESO NACIONAL DE DERECHO PROCESAL. Mendoza, 1, 2 y 3 de septiembre de 2022

PROCESAL CIVIL. COMISIÓN N° 2: “Reformas a las estructuras procesales” TEMA “Justicia de Consumo”

TÍTULO DE LA PONENCIA: “Consumidores hipervulnerables en razón de su situación económica. Mecanismos de canalización de la gratuidad consumerista (artículo 53 de la Ley de Defensa del Consumidor)”

AUTORA: M. Sofía CLEMENTE

**DATOS DE CONTACTO: Tel 0351-155514250, E-mail
sofi.clement82@gmail.com**

RESUMEN: Esta ponencia plantea: a) La necesidad de visibilizar la falta de acceso a la justicia de los consumidores cordobeses de bajos recursos económicos, pese a la existencia de un canal formal de efectivización de la gratuidad: la defensa pública civil (ley 7982). b) La importancia de desarrollar estrategias para hacer efectivos los derechos constitucionales de los más desprotegidos.

SUMARIO: Razones por la cuales las personas vulnerables por circunstancias económicas o sociales no intervienen en procesos consumeristas en calidad de actores: **1) Vinculadas con la capacidad operativa de la defensa pública.** Propuestas: a) Adecuación del sistema de acceso a la información pública. b) Formulación de protocolos de actuación y minutas modelo. c) Coordinación entre entes con incumbencias vinculadas. d) Creación de la figura del Defensor Especial del Consumidor. e) Patrocinio gratuito para la materia consumeril a través de otras instituciones. **2) Vinculadas a la información disponible para el consumidor hiposuficiente y sus posibilidades reales de acceder a las asesorías letradas.** Propuestas: a) Incorporación de un programa de responsabilidad social en la currícula del estudiante de abogacía. b) Creación de un programa de educación brindada por agentes de la Defensa Pública. c) Formulación de campañas de difusión de derechos de los consumidores. d) Invitación a abogados jubilados a participar de un programa de docencia en jardines de infantes y escuelas primarias e) Sanción de las “prácticas comerciales abusivas”.

El beneficio de justicia gratuita contemplado en el artículo 53 de la Ley de Defensa del Consumidor ha generado álgidas discusiones en la doctrina y en la jurisprudencia. Estas han girado en torno a sus “alcances”, “operatividad” y “aspectos constitucionales en juego”; pero no han tenido como centro al consumidor de bajos recursos económicos, que es -en definitiva- el sujeto procesal que más precisa tal herramienta para acceder a la justicia.

El tribunal Superior de Justicia de Córdoba ha afirmado *obiter dictum* (en juicios iniciados por “consumidores promedio”) que la gratuidad consumerista se encuentra garantizada, respecto de las personas de bajos recursos económicos, mediante la ley 7982 de asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, no hay antecedentes de causas en las que la defensa publica civil patrocine a consumidores en calidad de actores.

Sólo el uno o dos por ciento de las consultas efectuadas en el “turno de atención” de la defensa pública se vinculan con cuestiones de consumo. Esos poquísimos consultantes, en general, integran el polo pasivo de la relación (deudas originadas por el uso de tarjetas de crédito o por la firma de pagarés para adquirir bienes consumo).

Es imposible pensar que los consumidores cordobeses más desaventajados no padecen conflictos de consumo en calidad de actores. Sin duda, sí los padecen, mas no concurren a la “justicia”.

Las nuevas leyes que generaron sin dudas cambios en pos de la gratuidad en Córdoba: ley impositiva anual de 2020 y sucesivas, ley 10543 (2018) de mediación obligatoria y ley 10555 (2018) de oralidad, tampoco tienen al consumidor hiposuficiente como centro de las tuiciones.

En el Congreso Nacional de Derecho Procesal de San Juan 2019 se concluyó que “es necesario establecer alguna vía especial para que el justiciable efectivice sus derechos de menor cuantía. Existe coincidencia en que, esa vía especial, debe caracterizarse por la cercanía geográfica, gratuidad, informalidad, oralidad, inmediatez, concentración, el carácter abreviado de la actuación y la existencia de limitaciones recursivas”.

Pese a todas las proclamaciones legislativas, doctrinarias y pretorianas el consumidor de bajos recursos económicos sigue sin acceder -en la práctica- al servicio de justicia. A continuación, sintetizaré algunas razones de esta realidad e indicaré propuestas superadoras, pues se trata de un problema complejo y coyuntural multicausal que requiere un abordaje holístico y minucioso.

1) Razones vinculadas con la capacidad operativa de la defensa pública

Hace más de 25 años que existen en Córdoba capital solo siete asesorías civiles a pesar del creciente aumento demográfico y la sostenida incrementación de la pobreza. A más de ello, sus múltiples y dicotómicas funciones fueron expandiéndose al ritmo de las recientes reformas legislativas y la coetánea ausencia de reglamentación procesal adecuada.

En la actualidad despliegan funciones muy absorbentes y de vital importancia como las vinculadas con las internaciones por salud mental, las demandas de limitación a la capacidad, la representación complementaria de niños, niñas y adolescentes y personas con capacidad limitada en todos los juicios civiles, la representación de rebeldes citados por edictos, entre otros. Por otro lado, tras la flamante ley de oralidad se requiere la presencia de asesores civiles en las audiencias preliminares y complementarias. Este caudal de trabajo impide que puedan avocarse a cuestiones patrimoniales.

Propuestas

a) Adecuación del sistema de acceso a la información pública

Deben existir filtros eficaces previos al eventual patrocinio gratuito. Uno de ellos podría ser una mesa de entradas que canalice de manera personalizada todas las consultas y las derive de manera homogénea a las asesorías existentes mediante criterios uniformes de concesión de patrocinios.

Dicha mesa debería contar además con una línea telefónica de 0800 a disposición de la ciudadanía, tal como acontece en Brasil, que brinde información jurídica adecuada. A través de este medio se debería informar tanto sobre las condiciones que deben cumplirse para que una persona pueda

ser considerada beneficiaria del sistema de asistencia gratuita, como así también sobre los requisitos específicos de cada reclamo. Podría cumplir este cometido la actual Oficina de Gestión y Apoyo a las Asesorías Civiles (OGAAC) si estuviera dotada de la infraestructura adecuada y personal especializado en la materia.

La referida línea telefónica ayudaría a cumplir idéntica función que la desplegada actualmente por el “Programa de Asesorías Móviles” en términos de atemperar la barrera del acceso que configura la distancia que debe recorrer el beneficiario para hacerse del servicio. También importaría una alternativa ante la imposibilidad material de concurrir personalmente por otras razones como la reciente epidemia de Covid-19.

A través de este diseño, la mesa de entradas podría derivar a la asesora correspondiente sólo a los ciudadanos que efectivamente son beneficiarios del sistema de patrocinio gratuito y ya cuentan con el asesoramiento previo (brindado personal o telefónicamente) y la documentación lista para iniciar los trámites pertinentes. De esta forma, se verían reducidas las tareas de los asesores, quienes podrían focalizar sus fuerzas en las estrategias defensivas propiamente procesales.

b) Formulación de protocolos de actuación y minutas modelo

Sería de mucha utilidad que un grupo especializado consensuara con los asesores letrados civiles la generación de protocolos de actuación para causas consumeriles a los fines de unificar criterios y agilizar la atención.

Asimismo, deberían confeccionarse “minutas modelo” de reclamos a presentarse por ante el proveedor. Generalmente los consumidores no están preparados para reclamar ante el proveedor y un reclamo bien fundado puede poner sin más fin a un conflicto de consumo. Esta intervención preventiva contribuiría formar consumidores para ulteriores conflictivas y a descomprimir el sistema administrativo y judicial.

A propósito del funcionamiento de los entes administrativos, es cierto que la ley de Defensa del Consumidor admite la concurrencia a las audiencias administrativas sin asistencia técnica; pero también lo es, que las personas

con más recursos económicos concurren acompañadas de su letrado o tras haber hecho una consulta, mientras que las que aquí interesan no cuentan con dichos privilegios.

El asesoramiento letrado en las instancias actuales de la evolución del conocimiento público sobre derechos del consumidor resulta vital para que los consumidores puedan involucrarse personalmente en los conflictos de esta índole porque su resolución, a más de interesarles personalmente, es de verdadero interés público en cuanto contribuye a regular el mercado.

Estas estandarizaciones podrían facilitar futuras estadísticas y brindar información útil en orden a la posibilidad de que los asesores civiles (o un asesor *ad hoc*) asuman defensas colectivas. Otro ramo en el que lamentablemente la Defensa Pública Civil de Córdoba no registra incursión.

Los formularios aportarían orden y ayudarían a evitar la omisión de datos dirimientes. Es relevante mencionar que el Proyecto de Ley de Reformas Procesales enviado a la Legislatura de Córdoba en el año 2017, referido a la Justicia Vecinal, contempla la posibilidad de presentar la demanda mediante formularios parametrizados.

Resta dejar a salvo que las estandarizaciones deberán contemplar en su formato la posibilidad de incluir las particularidades de cada conflicto.

c) Coordinación entre entes con incumbencias vinculadas

Resultaría harto provechoso definir un sistema de coordinación eficiente entre los asesores civiles y las reparticiones vinculadas con los derechos consumeriles como el Defensor del Pueblo, los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, el organismo nacional, provincial o municipal de defensoría del consumidor, Superintendencia de Obras Sociales, etc.

Actualmente no hay canales específicos predispuestos, ni comunicación fluida entre las asesorías letradas y los entes mencionados.

Sí, en cambio, existe cierto grado de coordinación con la oficina de Derechos Humanos del Poder Judicial que brinda ayuda, información y orientación a los ciudadanos en situaciones que derivan de conflictos vinculados a violaciones

a sus derechos fundamentales; pero, a esta oficina, raras veces le llegan asuntos vinculados con derechos del consumidor.

Es indudable que la unión hace la fuerza. En cuestiones de derecho, estas uniones deben estar sistematizadas y coordinadas para ser eficientes. La informalidad en la coordinación lleva a que las distintas oficinas se “pasen la pelota” y a que el titular del derecho conculcado termine aún más desamparado. La elaboración de protocolos de derivación e intercomunicación entre los entes mencionados y la Defensa Pública ayudaría a clarificar roles y responsabilidades de cada repartición.

d) Creación de la figura del Defensor Especial del Consumidor

La existencia de al menos un Defensor Especial del Consumidor llenaría la laguna de Defensa Pública en la materia y cumpliría con el estándar de exigencia internacional de especialización. Las asesorías podrían derivarle el patrocinio de causas más complejas o colectivas.

Inclusive sería ideal que se diseñara legislativamente como figura autónoma respecto del Poder Judicial a los fines de concretar uno de los parámetros internacionales de eficacia. Dicha iniciativa podría configurar el puntapié inicial para lograr en un futuro la autonomía de la Defensa Pública integralmente considerada.

El vecino país de Brasil cuenta con Defensa Pública especializada en causas de consumo cuya experiencia podría estudiarse y extrapolarse. También sería ideal que se diseñara un fuero consumeril especializado al menos para la tramitación de causa de menor cuantía, cuyo tratamiento merece una ponencia específica.

El Proyecto de Ley de Reformas Procesales enviado a la Legislatura de Córdoba en el año 2017, en lo referente a la Justicia Vecinal, contempla la posibilidad de que cualquiera de las partes designe un asesor *ad hoc* que quedaría “sujeto a reglamentación”. Esta previsión se encuentra en el artículo 5, referido a la gratuidad, con lo que cabe suponer que se trata de una asistencia letrada gratuita provista por el Estado. En los asuntos consumeriles el proveedor debería, sin embargo, encontrarse excluido pues la gratuidad es

una ventaja instituida a favor del consumidor para compensar desigualdad de fuerzas.

Por otra parte, tanto el Superior Tribunal de Justicia, como la Fiscalía General, y en su caso, el Ministerio Público Civil, deberían contar con un área especializada en defensa de los derechos del consumidor”, como propone el Dr. Francisco Junyent Bas. Este es el camino que marca la Corte a través de la creación de la Secretaría de Relaciones de Consumo.

e) Patrocinio gratuito para la materia consumeril a través de otras instituciones

El Colegio de Abogados debería prestar un servicio efectivo de patrocinios, tal como lo prevé de la ley 7982 y no de mero asesoramiento, como ocurre en la práctica. A dichos efectos, debería existir un registro de abogados que acrediten especializaciones y práctica en la materia, similar al existente para el rol de abogado del niño, niña y adolescente entre quienes se sortearían los casos.

Cabe mencionar algunos antecedentes nacionales. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, en el marco de “Justicia 2020” ha suscripto un Convenio Marco con el Colegio de Abogados de la ciudad de Buenos Aires, a fin de promover, facilitar y fortalecer el Acceso a la Justicia por parte de la ciudadanía, especialmente de los sectores social y económicamente vulnerables y zonas postergadas, regulando el número y tipo de casos asignables a los Estudios Jurídicos de la “Red Pro Bono” en cuya nómina lamentablemente no figuran las causas de consumo.

La UBA, por su parte, cuenta con patrocinio gratuito en el marco de la asignatura “Práctica Profesional”, en la que los estudiantes del último año, conjuntamente con un docente, se encargan de la tramitación de los casos que son seleccionados a tal efecto. Otras universidades del país cuentan con programas similares.

Estos modelos de patrocinio gratuito podrían implementarse en Córdoba para canalizar la conflictiva consumeril específicamente de los más desventajados que actualmente se encuentra acéfala.

2) **Razones vinculadas a la información disponible para el consumidor hiposuficiente y sus posibilidades reales de acceder a las asesorías letradas**

Los consumidores bajo lupa han sido denominados “subconsumidores” por vivir bajo una doble situación de vulnerabilidad: primero por ser la parte débil de la relación consumeril, y luego por sus propios condicionamientos existenciales.

La única norma que parece contemplar esta categoría de “subconsumidor” es el artículo 60 de la LDC, en cuanto reza “Planes educativos. Incumbe al Estado nacional, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las provincias y a los Municipios, la formulación de planes generales de educación para el consumo y su difusión pública, arbitrando las medidas necesarias para incluir dentro de los planes oficiales de educación inicial, primaria, media, terciaria y universitaria los preceptos y alcances de esta ley, así como también fomentar la creación y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y usuarios y la participación de la comunidad en ellas, garantizando la implementación de programas destinados a aquellos consumidores y usuarios que se encuentren en **situación desventajosa**, tanto en zonas rurales como urbanas (el resaltado me pertenece)”

No basta con reconocer la existencia de categorías de consumidores especialmente vulnerables, sino que es menester una protección reforzada o intensificada que mitigue este plus de fragilidad que se adiciona al de ser el polo débil de la relación de consumo.

Las personas de bajos recursos que padecen la vulneración de derechos en materia consumeril suelen desconocer que tienen tales derechos y por consiguiente que los pueden hacer valer. La gran mayoría desconoce que existen las asesorías letradas civiles. En general, piensan que solo hay defensa pública en materia penal.

Propuestas

- a) **Incorporación de un programa de responsabilidad social en la currícula del estudiante de abogacía**

Reportaría altas ventajas que aquellos que en el futuro serán auxiliares y operadores de la justicia puedan participar desde su etapa formativa en programas de responsabilidad social en los cuales se ocupen de brindar información sobre los derechos de los consumidores y sobre la manera de ejercerlos a la ciudadanía que reside en zonas marginales.

De esta manera quienes estudiaron en la universidad pública retribuirían a los beneficiarios del sistema que sin duda han contribuido al menos con el pago del impuesto al consumo (IVA) a solventar la educación pública.

Estos programas de responsabilidad social deberían involucrar también a las universidades privadas, pues forman parte del mismo entramado social y por otro lado cuentan con una mayor estructura y más recursos que las universidades públicas.

Por caso, desde octubre del año pasado, la Universidad Siglo 21, viene desarrollando un Servicio de Extensión Comunitaria sobre educación consumeril para sectores vulnerables que contribuye al empoderamiento de sus destinatarios.

b) Creación de un programa de educación brindada por agentes de la Defensa Pública

Así como en la actualidad algunos agentes de las asesorías se trasladan a barrios de difícil acceso para evacuar consultas jurídicas que pueden redundar luego en patrocinios letrados (“Programa de Asesorías Móviles”), sería de suma utilidad instaurar un sistema similar en el que se proporcione un “asesoramiento general” o masivo (suerte de docencia) en escuelas primarias y colegios secundarios marginales, a cargo de agentes de la asesoría especializada en cuestiones consumeristas.

Estos últimos están muy familiarizados con las necesidades y problemáticas de los beneficiarios de la asistencia pública, motivo por el cual tienen amplias herramientas para brindar información práctica y preventiva que los alumnos pueden “sembrar” en sus familias.

Es útil resaltar que la expresión “asistencia jurídica” no es sinónima de “asistencia judicial”. Es más amplia que esta última, pues abarca no solo la

defensa en juicio, sino a todas las formas de servicios jurídicos, judiciales y extrajudiciales. Tal evolución del concepto de asistencia judicial hacia la asistencia jurídica es una consecuencia del movimiento que propende la ampliación del Acceso a la Justicia.

c) Formulación de campañas de difusión de derechos de los consumidores

Deben formularse campañas de difusión en lugares asiduamente concurridos por personas de bajos recursos. Esto es: se podría colocar cartelera con información pertinente o poner a disposición pantallas con videos formativos breves y didácticos en Centros de Participación Comunal (CPC), dispensarios, escuelas, clubes, hospitales, etc.

Los consumidores no sólo deben estar informados en relación a sus derechos sino también respecto de los lugares exactos en los que les conviene reclamar según cada caso (Ente regulador, Reparticiones Administrativa de Defensoría del Consumidor, Superintendencia de Obras Sociales, etc.).

Las campañas también deben apuntar a atemperar los efectos de la llamada “cultura del consumo” en la que todos estamos inmersos, pero que afecta más a las personas carenciadas. La excesiva propaganda y la existencia de necesidades vitales insatisfechas condiciona especialmente para que se internalice el consumo como un fin en sí mismo. Los más pobres se vuelven consumidores forzados a adquirir (o recibir) productos deficientes o que no precisan en verdad. Toda la coyuntura les impide hacer elecciones fundadas en sus genuinos deseos y necesidades.

Estas campañas deben ser efectivas incluso y sobre todo para la categoría de analfabetos y de “analfabetos digitales”.

d) Invitación a abogados jubilados a participar de un programa de docencia en jardines de infantes y escuelas primarias

Quienes en algún momento han ejercido la abogacía tienen formación y experiencia para instruir adecuadamente en materia de derechos del consumidor. La retroalimentación entre las personas de la denominada tercera edad y los niños es altamente positiva para ambos grupos sociales.

Las formaciones efectuadas desde las primeras infancias se van naturalizando y se propagan a los adultos. Con otro derecho de tercera generación, como el ambiental, afortunadamente viene sucediendo tal expansión. Las infancias ya han aprendido a no contaminar y nos transmiten prácticas amigables con el ambiente a los adultos.

Sería sumamente valioso que los docentes cuenten con formación de carácter oficial en derecho del consumidor; y que aquellos que se especialicen sean recompensados con incentivos, como puntaje docente, para que puedan “bajar” a las aulas conocimientos de este rubro.

e) Sanción de las “prácticas comerciales abusivas”

Tal como ha sentado Andrés F. Varizat en su ponencia presentada en el XVIII Congreso Argentino de Derecho del Consumidor de Bahía Blanca, imponer el deber de información a proveedores no alcanza para prevenir conflictos ni para proteger a los consumidores de las denominadas prácticas comerciales “abusivas”. El sistema “dispositivo” debe migrar a un nuevo sistema “inquisitivo” orientado a combatir las prácticas comerciales abusivas.

Las autoridades administrativas de aplicación deben actuar con propia iniciativa e imponer sanciones gravosas en caso de comprobar estas prácticas, para desalentar a los proveedores, porque los consumidores pobres, que suelen estar atravesados por otras desventajas (discapacitados, adultos mayores, pertenecientes a minorías etc.) no están concurriendo a denunciar ni inician acciones judiciales pero sus derechos sí están siendo vulnerados.

El día que finalmente lleguen a la justicia demandas entabladas por consumidores hiposuficientes, los jueces deberán juzgar con perspectiva de vulnerabilidad y echar mano de las figuras disponibles (cargas dinámicas, in dubio pro consumidor, daño punitivo ...) para aplicar todo el peso de la ley.

“Se piensa que lo justo es lo igual, y así es; pero no para todos, sino para los iguales. Se piensa por el contrario que lo justo es lo desigual, y así es, pero no para todos, sino para los desiguales”.

Aristóteles (384 AC-322 AC)

