

LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ACCESO A LA JUSTICIA DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL (ATAJO) FRENTE A LA SITUACIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES – ESTADÍSTICA DE CASOS Y GUIA DE ACTUACIÓN

Por Julián Axat¹ y Norberto Dorensztein²

“... Algunas veces, pero no muchas porque no figuraba en los ficheros, encontraba en su buzón anuncios publicitarios de entidades de crédito. «Sírvese a su gusto de su reserva de dinero», dice Sofinco. «Disfrútelo desde hoy», propone Finaref. «¿Necesita dinero rápidamente?», se inquieta Cofidis. «Es el momento de aprovecharlo», asegura Cofinoga. Los tiraba a la basura sin fijarse en ellos. Desde que veía desfilan por la audiencia a los que los habían firmado, veía de otra forma estos folletos. Descubría lo fácil que es convencer a los pobres de que, aun siendo pobres, pueden comprar una lavadora, un automóvil, una consola Nintendo para los niños o simplemente alimentos, que pagarán más adelante y que no les costará, como quien dice, nada más que si pagasen al contado. A diferencia de los préstamos más controlados y menos onerosos que conceden los bancos clásicos, de los que, por otra parte, las entidades de crédito son filiales, estos contratos se concluyen en un santiamén: basta con firmar en la parte inferior del impreso que se titula «oferta previa». Se puede hacer en la caja del establecimiento, es válido de inmediato, se renueva tácitamente, se saca lo que se quiere y cuando uno quiere, da la agradable sensación de ser dinero gratuito. Los términos de la oferta no disipan esta sensación en absoluto. No hablan de préstamo, sino de «reserva de dinero», no de crédito, sino de «facilidad de pago». El texto dice, por ejemplo: «¿Necesita 3.000 euros? ¿Le interesarían 3.000 euros por un euro al mes? Pues bien, querida señora, ha tenido suerte, porque gracias a su fidelidad como cliente -de nuestro establecimiento, de nuestro centro de venta por correspondencia- ha sido recomendada para beneficiarse de una oferta totalmente excepcional. A partir de hoy, puede pedir la apertura de una reserva de crédito que asciende hasta 3.000 euros.» El coste sumamente elevado de este crédito figura en la letra pequeñísima en el reverso de la oferta; la haya leído uno o no, de todas maneras casi siempre se firma porque es el único medio, cuando no tienes dinero, de comprar lo que necesitas o bien lo que no necesitas pero te apetece, simplemente te apetece, porque incluso cuando eres pobre tienes apetencias, ahí está el drama. Allí donde el banco tendría la prudencia de decir que no, la entidad de crédito dice siempre que sí, y por eso los banqueros dirigen amablemente hacia ella a los clientes que siempre están en números rojos. Si ya estás fuertemente endeudado, la entidad no quiere saberlo. No controla nada: firme abajo de la oferta y gaste, es lo único que piden. Todo va bien mientras pagas la mensualidad, o más bien las mensualidades, porque lo propio de este tipo de créditos es acumularse, es fácil que te encuentres con una docena de tarjetas en la mano. Fatalmente llegan los incidentes de pago: no puedes hacerles frente. El organismo de crédito emprende una acción judicial. Exige el pago de las sumas debidas, más el de los intereses previstos en el contrato, más el de las penalizaciones de demora asimismo estipuladas en el contrato, y todo esto asciende a mucho más de lo que habías imaginado...”

Emmanuel Carrère.

De vidas ajenas. Edit. Anagrama, 2012. Págs. 138/139

El presente trabajo pretende abordar el problema del acceso a la justicia en materia de Derecho del Consumidor intentando repensar sus posibilidades, desarrollos, instrumentos, mecanismos, límites y obstáculos. Asimismo, destacar la labor llevada adelante dentro del marco de la Dirección General de Acceso a la Justicia y el dispositivo de Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO), dependientes de la Procuración General de la Nación.

1. El acceso a la justicia de los llamados “consumidores” y sus obstáculos

¹ Director General de Acceso a la Justicia de la Procuración General de la Nación. Es abogado por la Universidad Nacional de La Plata y magíster en Ciencias Sociales por la misma casa de estudios. Entre 2008 y 2015, fue titular de la Defensoría del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil n° 16 de La Plata.

² Prosecretario letrado de la Procuración General, asignado a la Dirección de Acceso a la Justicia del MPF. Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Ex Gerente Principal de Protección al Usuario de Servicios Financieros del BCRA.

Uno de los grupos sociales que presenta mayores complejidades en nuestro país en relación con el acceso a la justicia³ es el de las personas usuarias y consumidoras.

El derecho del consumidor se encuentra consagrado por el artículo 42 de la Constitución Nacional del año 1994, que garantiza que “todos los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

Se encuentra además regulado por la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor del año 1993 y sus reformas posteriores, en especial la introducida por la Ley 26.361 del año 2008 y la recepción por parte del legislador en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, en especial en su Libro III. Título III. Contratos de Consumo, arts. 1092 al 1122. Título IV, Capítulo 12, Sección 1era., arts. 1378 al 1389.⁴

³ Cuando en este artículo hablemos de acceso a la justicia, nos referiremos a que todo ciudadano por el hecho de ser tal supone ante todo que tiene una garantía constitucional a la tutela judicial efectiva. Es decir, que de nada sirve tener consagrados y reconocidos todos los derechos si no existen instrumentos idóneos y adecuados que los tornen eficaces ante el caso concreto. Una cosa es proclamar derechos y otra mucho más compleja es hacerlos efectivos. El derecho de acceso a la justicia, como derecho a la jurisdicción, encuentra su fundamento en lo normado por los arts. 16, 18 y 75 inc. 22 -igualdad, debido proceso y jerarquía constitucional de los tratados internacionales- de la CN y en los arts. 25 y concordantes de la Convención Americana de Derechos Humanos. Germán Bidart Campos, en su Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, lo define como el derecho de ante un órgano judicial en procura de justicia. (Tomo I, Editorial Ediar, Bs. As. 1993). Para el procesalista italiano Mauro Cappelletti, quien utilizara la expresión para referirse al principio fundamental de todo el sistema jurídico refiere a que “el pueblo pueda ejercer sus derechos y solucionar sus conflictos por medio del Estado”. (Cappelletti, Mauro – Garth, Bryant. El acceso a la justicia, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, 1983). Bajo su dirección, se realizó una investigación multidisciplinaria durante la década de 1970, conocida como el “Proyecto Florentino de Acceso a la Justicia”. Esta labor serviría para replantear las instituciones tradicionales del derecho procesal, con el propósito de dar respuestas útiles y efectivas a las necesidades surgidas por la aparición de los nuevos derechos (fundamentalmente los derechos ambientales y de los consumidores) y las nuevas necesidades sociales. El objetivo era la nivelación social del proceso en pos de un sistema legal igualitario, accesible a todos y encaminado a que su funcionamiento sea individual y socialmente justo. (Dante Rusconi, Manual de Derecho del Consumidor, Abeledo Perrot 2009). Más allá de lo procesal, se podría decir que el acceso a la justicia se plantea en una dimensión ligada a la cercanía con las necesidades del otro, como señala Emmanuel Levinas (Levinas, E. Totalidad e Infinito. Ensayo sobre la exterioridad. Salamanca, Ediciones Sígueme, 1977): la justicia es imposible si quien la confiere no se halla próximo, comprometido con la sociedad a la que juzga.

⁴ Como señala María Sofía Sagües en su artículo “Falencias del Acceso a la Justicia del Consumidor en la Argentina. Problemáticas y Perspectivas”, el derecho del consumidor constituye la defensa de la posibilidad de todo individuo de acceder a los medios necesarios para su subsistencia, formación cultural, recreación, etc. Proteger el acceso al consumo permitirá a las diversas personas acceder a los medios necesarios para el ejercicio de los restantes derechos humanos. Por lo tanto, el derecho al consumo constituye un derecho humano. Su valoración debe subrayarse, puesto que es un derecho humano fundante; es decir, que a través del reconocimiento del derecho al consumo, se permite el ejercicio de los restantes derechos, de allí su vital importancia”. La crisis en el acceso a la justicia en la tutela del derecho del consumidor, trae como consecuencia la crisis en la tutela de un vasto espectro de derechos, tales como la salud, la libertad ambulatoria, la educación, la alimentación, etc. Difícil sería concebir el respeto por los mismos si la persona no puede acceder a los medios necesarios para su ejercicio. El derecho de acceso al consumo que surge del mencionado artículo 42 de la Constitución Nacional supone el derecho a un acceso digno y equitativo, sin menoscabo de los atributos esenciales como ser humano, libre de tratos discriminatorios o arbitrarios por parte de las empresas. En esa misma línea, según expresa Gabriel Stiglitz, se incorpora el derecho a una protección especial en favor de los consumidores carecientes y necesitados, y de quienes sufren situaciones de inferioridad e indefensión. La consagración de este nuevo cúmulo de derechos básicos queda formulada de tal modo que el sujeto pasivo de las obligaciones, no es ya sólo quien provee bienes y servicios, sino también y directamente el Estado, garante de la efectiva satisfacción de los intereses de las personas consumidoras. (La Defensa del Consumidor en Argentina; 2012, Editorial Rubinzal-Culzoni). Es un derecho esencial de los ciudadanos acceder a aquellos bienes que le permitan gozar de un estándar de vida digno, de modo de cubrir sus necesidades indispensables (vivienda digna, adecuada alimentación, atención de la salud, servicios públicos de calidad, transporte público accesible, entre otros). El acceso al consumo resulta una prerrogativa primaria, pues, de lo contrario, todos los demás derechos y garantías que se reconocieran devienen ilusorios. Las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor de 1985 establecieron un estándar mínimo de protección universal. El acceso al consumo configura entonces la primera reivindicación para los consumidores. Y subrayamos el concepto reivindicación, ya que supone no sólo la proclamación de un derecho, sino la articulación de un reclamo. De nada sirve establecer el derecho al consumo como un derecho humano sin exigir lo necesario para que se brinden las condiciones jurídicas, sociales y económicas que posibiliten su vigencia real. Por ello es que la discusión no

El marco normativo protectorio del consumidor en nuestro país resulta amplísimo y lo coloca a la vanguardia de los países latinoamericanos. Pero la tutela efectiva no depende exclusivamente de su proclamación, sino de un sinnúmero de factores que los hagan aplicables, entre ellos de una matriz jurídica administrativa apropiada, de una lógica político social que acompañe y, sobre todas las cosas, de un modelo económico sustentable. Pero la realidad nos muestra que la mayoría de las personas consumidoras encuentran obstáculos y dificultades -a veces insalvables- al momento de acceder a la justicia para la resolución de sus conflictos. Dichas barreras pueden obedecer a diversas cuestiones:

En materia de actuación, ante las autoridades de aplicación de Defensa del Consumidor, se pueden señalar los siguientes tipos de obstáculos:

a) Geográficos: debería haber proximidad geográfica entre la ciudadanía y los lugares de asesoramiento y resolución de conflictos, ello agravado en el caso de las personas más vulnerables.

b) Horarios: las limitaciones en los horarios de atención impiden la concurrencia a las audiencias conciliatorias por parte de mucha gente que trabaja en relación de dependencia. Al igual que en el caso anterior, resulta casi imposible para las personas que habitan en barrios vulnerables poder concurrir en los horarios reducidos de atención a las oficinas de Defensa del Consumidor.

c) Económicos: a pesar de contar con beneficio de gratuidad, se generan gastos en términos de tiempo y costos para quienes deben acudir a los organismos a efectuar sus reclamos. La falta de recursos para contratar asistencia letrada resulta también una barrera de acceso a la justicia, en especial cuando estamos en presencia de personas hiper-vulnerables que reclaman tutela. Se trata de conflictos asimétricos.⁵ A diferencia del procedimiento original de la Ley 24.240, en el que los agentes conciliadores eran funcionarios y funcionarias que representaban el orden público, en la actualidad dicha actividad es realizada por particulares, cuyos honorarios son abonados por las empresas denunciadas.

d) Culturales: en muchos casos, las personas consumidoras no conocen sus derechos y mucho menos saben que pueden denunciar su violación. En general, se sienten en absoluta inferioridad frente a las corporaciones, lo que lleva a desistir el reclamo.

e) Edilicios: Las deficiencias en la infraestructura dificultan el acceso. Algunos ejemplos son la falta de rampas para personas discapacitadas, insuficiencias de baños, salas de espera inadecuadas, etc.

radica en si el acceso al consumo debe ser instituido como derecho fundamental, sino en cómo lograr la operatividad del mismo.

⁵ Caren D. Kalafatich, Acceso a la justicia y consumidores hipervulnerables, Consumidores Hipervulnerables, Sergio S. Barocelli, compilador, El Derecho 2018

f) Institucionales: El sistema de la LDC instauró una doble autoridad de aplicación –a nivel nacional y local- que se reproduce en las capitales de provincias entre ellas y las oficinas municipales. Este desdoblamiento genera confusiones al momento de efectuar reclamos, sumado a otras dependencias que también toman denuncias. Se burocratiza el procedimiento ya que se van derivando en no pocas ocasiones, actuaciones de una repartición a otra, incluyendo también a los entes reguladores de servicios públicos.

g) Tecnológicas: ante la autoridad nacional y a algunas locales, los reclamos solamente pueden realizarse por internet, siendo en no pocos casos complejo cumplimentar con los datos y requisitos exigidos, sumado a ello la circunstancia de que no todas las personas cuentan con acceso a ese servicio.

En cuanto a reclamaciones ante el poder judicial, se pueden señalar además de las anteriores, las siguientes:

a) Demoras: la lentitud y complejidad de los procedimientos lleva en no pocas oportunidades a la parte débil a no iniciar, desistir o acordar en condiciones desfavorables. La justicia no impartida a tiempo es inaccesible.

b) Desconfianza en abogados y abogadas y descreimiento en el poder judicial: esto sucede sobre todo en las personas de menores ingresos. La excesiva formalidad conspira también contra el acercamiento que debe tener la ciudadanía con quienes deben impartir justicia. La solemnidad de las salas de audiencias, las formulas sacramentales y la discriminación constituyen ejemplos en ese sentido.

c) Costos del juicio: en algunas cuestiones de menor cuantía, los costos superan el monto del reclamo. Si bien las acciones cuentan con beneficio de gratuidad, en general se deben iniciar beneficios de litigar sin gastos ya que no siempre se dispone directamente la gratuidad. En materia de acciones colectivas, pese a existir varios fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, rige un criterio restrictivo que considera que el beneficio de gratuidad sólo alcanza la eximición de la tasa de justicia, pero no de las costas del juicio. Esto constituye una verdadera limitación para el acceso a la justicia. Por ejemplo, en materia de publicidad, se dispuso en varios casos poner en cabeza de las asociaciones de consumidores el deber de publicar el inicio del juicio en páginas centrales de diarios de circulación nacional –Clarín y La Nación-, con un costo inaccesible. Tal circunstancia genera que no se pueda avanzar en la notificación de la demanda hasta cumplir con dicho recaudo o apelar y esperar que la Cámara de Apelaciones revierta dicha providencia.

d) Legitimación colectiva: hasta el caso Halabi, numerosos tribunales de nuestro país rechazaban la legitimación colectiva de las asociaciones de consumidores para demandar en defensa de derechos colectivos – individuales homogéneos- en favor de los mismos. Si bien en la actualidad ya no se cuestiona tal legitimación, en los hechos las demoras procesales operan como disuasivos a la hora de iniciar nuevos procesos.

e) Lenguaje: deviene en un obstáculo insuperable en el caso de sectores vulnerables en razón de su carácter migrante o por analfabetismo. Muchos son los casos donde se juzga en

un idioma que la persona no comprende y es infrecuente la presencia de intérpretes. No debe tampoco obviarse la opacidad del lenguaje jurídico.⁶

4. Etapas en el acceso a la justicia para los casos de consumidores vulnerables

La implementación de la Ley de Defensa del Consumidor N° 24.240 (LDC) sancionada en 1993 puso en marcha un mecanismo jurídico cuya aspiración sigue siendo el mejoramiento de la vida cotidiana de la población. Constituye una herramienta que opera como dispositivo de cambio y de ruptura de las concepciones tradicionales del derecho y persigue la búsqueda de un equilibrio en las relaciones de consumo entre quienes comercian y quienes consumen.

Partiendo de la situación de vulnerabilidad del consumidor, de su debilidad estructural en el mercado, intenta construir un sistema que lo eleve a una posición de igualdad real y de seguridad jurídica frente a proveedores de bienes y prestadores de servicios. Sin embargo, la ley atravesó numerosos ataques lo que ha impedido que hasta hoy no haya tenido la operatividad y fuerza que la misma preveía.⁷

Desde entonces se pueden distinguir tres etapas diferenciadas en materia de acceso a la justicia para las personas consumidoras:

* Una primera etapa es la iniciada ese año 1993 y que se extiende hasta los años 2001/02, de implementación del derecho. Se puede caracterizar por la apertura de oficinas nacionales y provinciales descentralizadas de defensa del consumidor en las cuales se brinda asesoramiento jurídico y se tramitan administrativamente denuncias contra empresas proveedoras de bienes y servicios por presuntos incumplimientos de la ley. Se celebran acuerdos conciliatorios en un porcentaje que supera el 50 % de los casos. En los casos en que no se alcanzan acuerdos, se continúan las actuaciones y en caso de corresponder, los organismos aplican sanciones que pueden ser apeladas ante las cámaras de apelación que correspondan.⁸

⁶ Véase "La opacidad del Derecho" Carlos María Cárcova Presentación: Juan Ramón Capella Editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 190. Puede consultarse en: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DelitoYSociedad/article/view/5816/8612>

⁷ El primero fue el veto presidencial mediante decreto 2089/93 que, entre otros recortes al texto que había sido sancionado por el Congreso, frustró la gratuidad de las acciones judiciales (art. 54). Ello conllevaba el mantenimiento del obstáculo que para el ejercicio de los derechos de los consumidores, representa la onerosidad de la justicia. Lo cual fue particularmente grave en orden a los sectores carecientes, ya que la imposibilidad de acudir a los tribunales por escasez de recursos económicos, constituye la peor de las injusticias. (Stiglitz, Gabriel. La Defensa del Consumidor en Argentina, Rubinzal-Culzoni, 2012). Además de ello, debió soportar el lobby empresarial y de grupos de poder (grandes corporaciones y medios de prensa) que ya ejercían presión antes de la sanción de la ley.

⁸ Esta etapa se caracteriza por una jurisprudencia administrativa protectoria en la materia. Se crean los tribunales arbitrales de consumo – Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC)- como medio de resolución alternativa de conflictos, que funcionan en paralelo a la actividad administrativa antes mencionada. El arbitraje es voluntario y adhieren algunas empresas. Puede ser en derecho o en equidad. Según el monto, el tribunal se conforma con tres árbitros: uno institucional, uno de las asociaciones de consumidores registradas ante el Registro Nacional y uno de las cámaras empresariales. En reclamos de escaso monto, solamente interviene un funcionario público como árbitro institucional. También durante este período, comienzan las primeras acciones individuales fundadas en la Ley de Defensa del Consumidor y para fines de la etapa, los primeros planteos de tipo colectivo. Se desarrollan tres medios alternativos de resolución de conflictos: mediación, conciliación y arbitraje de consumo, siempre teniendo en cuenta denuncias individuales. La mediación se practica en las Defensorías del Pueblo y mediante programas de mediación comunitaria en los que se llevan cuestiones de consumo conjuntamente con otras temáticas. La figura mediadora es neutral, conduce la negociación entre las partes, dirige el procedimiento, se abstiene de asesorar, aconsejar, emitir opinión o proponer fórmulas de arreglo. La conciliación está prevista por el art. 45 de la Ley 24.240 y se lleva a cabo en todas las actuaciones que tramitan ante las autoridades de aplicación de dicha norma. El agente conciliador es un funcionario facultado para dar su opinión sobre el asunto en tratamiento y representa el orden

* La segunda etapa comienza luego del estallido social 2001/2002 y se caracteriza por el activismo judicial tanto de personas consumidoras, asociaciones y en menor medida de la Defensoría del Pueblo y de la Autoridad de Aplicación de la Ciudad de Buenos Aires. Es el momento de la irrupción de las acciones que persiguen la tutela de los derechos de incidencia colectiva en materia de defensa del consumidor y una mayor presencia de las autoridades de aplicación en tanto se implementan políticas activas de protección. Como dato relevante se destaca el avance normativo que significó la sanción de la Ley 26.361, que amplió el nivel de protección.⁹

* La tercera etapa se inicia con la sanción de la Ley 26.993 en 2014, que crea la Justicia Nacional de Relaciones de Consumo, y con el dictado del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. La creación del fuero especial de consumo debería constituir un gran aporte para elevar el nivel de protección a las personas usuarias y consumidoras. Lamentablemente, su implementación se encuentra al día de la fecha postergado.¹⁰

público de la Ley (art. 65). En algunos procedimientos, puede proponer los términos del acuerdo. (Ley 757 CABA y Ley 5547 Mendoza). No es una tercera parte que actúa neutralmente, sino que debe atender los intereses de la parte más débil de la relación de consumo, tratando de restaurar el desequilibrio existente, especialmente si no cuenta con asistencia en dicho acto. El arbitraje de consumo en principio sólo funcionó en la Secretaría de Comercio de la Nación. Es un método de resolución de conflictos adversarial no judicial, en virtud del cual uno o más terceros ajenos a las partes aportan una solución que dirime el conflicto. Estos terceros proporcionan la solución al caso mediante la emisión de un laudo. Los tribunales arbitrales de consumo actúan como amigables componedores o árbitros de derecho para resolver controversias de consumo. La adhesión de los grupos empresarios fue muy limitado e incluso siendo de carácter voluntario, el nivel de aceptación ha sido muy bajo. Toda la primera etapa está signada por las políticas de privatización de los servicios públicos y la desregulación del mercado. Nacen las organizaciones de la sociedad civil que agrupan a personas usuarias y consumidoras. Lo paradójico de ese momento histórico es que la defensa del consumidor se fue abriendo paso en un proceso que, con avances y retrocesos, quedó instalado como canal de participación ciudadana. Casi sin quererlo, los consumidores junto a otros de reivindicadores sectoriales, irrumpirán como portavoces de reclamos sociales que eclosionan en la crisis de los años 2001/2002.

⁹ Los derechos de incidencia colectiva encuentran su fuente en el art. 43 de la Constitución, incorporados por la reforma de 1994. Las acciones colectivas constituyen una herramienta del acceso a la justicia en tanto que dota de mecanismos adecuados para acceder colectivamente a los organismos jurisdiccionales encargados de brindar protección. El art. 52 de la Ley de Defensa del Consumidor establece los legitimados para iniciar acciones judiciales: la persona consumidora o usuaria; las asociaciones de consumidores; la autoridad de aplicación nacional o local; el Ministerio Público Fiscal, y la Defensoría del Pueblo. La lucha por la legitimación ha sido el primer gran obstáculo que debieron enfrentar las asociaciones de consumidores. Con muchos más aciertos que errores, fueron estas organizaciones de la sociedad civil las que abrieron el camino para que los colectivos afectados por prácticas ilegales masivas de bancos, tarjetas de crédito, compañías de seguros, empresas de servicios públicos, de medicina prepaga, entre otros, pudieran acceder a la justicia generando cambios en esos mercados a partir del resultado de las acciones iniciadas, conduciendo a la erradicación o remediación de conductas comerciales abusivas. Uno de los hechos de mayor trascendencia en esta etapa fue el fallo de la Corte Suprema en la causa “HALABI, ERNESTOC/ P.E.N –LEY 25873- DTO 1563/04 S/ AMPARO LEY 16.986 (S.C. H 270, L XLII), del 24-2-2009; donde expresamente se reconoce la legitimación de las asociaciones de consumidores para accionar en defensa de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos derivados de afectaciones derechos. Señala el voto mayoritario: “La procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado. Sin perjuicio de lo cual, también procederá cuando pese a tratarse de derechos individuales, exista un fuerte interés estatal en su protección, sea por su trascendencia social o en virtud de las particulares características de los sectores afectados”.

¹⁰ La justicia de consumo es una histórica aspiración del movimiento de consumidores. Desde la recuperación de las instituciones democráticas, se ha señalado la necesidad de un fuero de menor cuantía o especial para la aplicación de la ley de defensa del consumidor. La ley establece el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC), descentralizado en distintos barrios y a cargo de conciliadores y conciliadoras particulares habilitadas por la autoridad nacional. Además de la justicia de consumo, se dispone la creación de la auditoría en las relaciones de consumo de tipo administrativo. Hasta la fecha, dicha auditoría no ha sido implementada. El servicio está concebido como un sistema de avenimiento entre personas consumidoras y proveedoras de carácter previo y obligatorio a todo reclamo ante la Justicia de Consumo. Su objetivo es que los reclamos se resuelvan de manera rápida y no adversarial para minimizar todo juicio posterior. A su vez, la justicia de consumo se crea como un fuero especial en la materia que atenderá reclamos por incumplimientos legales o contractuales hasta 55 salarios mínimos, vitales y móviles, pudiendo disponer reparaciones de daños con carácter integral hasta dicho monto y adicionar la figura del daño punitivo del art. 52 bis de la Ley 24.240. En este caso, se requiere de patrocinio jurídico obligatorio. Se crean tres defensorías

5. La aparición del Ministerio Público Fiscal de la Nación y su rol ante los consumidores vulnerables

En paralelo a todo este proceso que hemos abordado, el Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPFN) ocupa un capítulo especial, en cuanto al impacto de su actuación.

La ley N° 27.148 establece que deberá intervenir en los conflictos en que se encuentren afectados intereses colectivos o difusos, el interés general de la sociedad o una política pública trascendentes o en los que se dañe de una manera grave el acceso a la justicia por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas (arts. 2 incs c, d y e). Además, el art. 31 inc. d, agrega que los y las fiscales que actúen en materia no penal ante la justicia federal y/o nacional tendrán como función intervenir en los casos en los que se encuentren en juego daños causados o que puedan causarse entre otros a consumidores. Como ya lo hemos expresado, la Ley de Defensa del Consumidor (LDC) reconoció en sus arts. 52 y 54 la participación del MPFN como titular de las acciones emanadas de dicha ley y para realizar el control de legalidad cuando no intervenga como parte. También el Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de consumo establece la legitimación del MPF para iniciar las acciones allí previstas.

*** Programa de Protección de los Usuarios y Consumidores mediante Resolución 2968/15 Ministerio Público Fiscal de la Nación**

Así, durante 2015, la Procuración General de la Nación dispuso la creación del Programa de Protección de los Usuarios y Consumidores mediante Resolución 2968/15 a cargo de la Fiscalía de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, cuyas funciones más relevantes son: colaborar con los fiscales no penales en el desarrollo de las acciones fundadas en las relaciones de consumo; actuar como parte y/o fiscal de la ley en las acciones previstas por los artículos 52 y 54 de la LDC; asistir a los fiscales en las intervenciones y dictámenes que se encuentran previstos en la LDC; coordinar con el Programa ATAJO el asesoramiento de personas en condiciones de vulnerabilidad sobre los derechos que le asisten como consumidores y usuarios, la recepción y derivación de denuncias, como así también facilitar la resolución alternativa de conflictos; generar mecanismos de prevención de conflictos de consumo y desarrollar acciones de promoción tendientes al conocimiento de la comunidad en general sobre la temática; entre otras.¹¹

***Creación de los ATAJOS y la DAJ en el Ministerio Público Fiscal de la Nación.**

La creación por parte de la PGN de las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJOs) de la Dirección General de Acceso a la Justicia del Ministerio Público Fiscal

públicas oficiales para atender demandas de consumidores, que gozarán del beneficio de justicia gratuita, aunque la parte demandada podrá acreditar la solvencia del consumidor por vía incidental, en cuyo caso cesará el beneficio. El procedimiento será abreviado y la sentencia deberá ser dictada en un plazo de 60 días. Las características del mismo son la economía y sencillez procesal, la pretensión de celeridad de las actuaciones y la gratuidad de los procedimientos y la manera accesible para solucionar las injusticias.

¹¹ El Programa para la Protección de Usuarios y Consumidores fue creado por la resolución PGN N° 2968/2015. Dicha creación obedece a la importancia y desenvolvimiento que tienen los consumidores y usuarios en el actual sistema económico y social que adoptó nuestro país. Véase: <https://www.mpf.gob.ar/programa-consumidores/>

(MPFN) constituyó el primer paso del fuero federal hacia una justicia de proximidad con los sectores vulnerables.

En junio de 2014 se creó el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia de la Procuración General de la Nación (PGN)¹² con el principal objetivo de facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración de justicia a partir del abordaje de todo tipo de conflictividades vinculadas a estos sectores de la población y canalizarlas para remover esos obstáculos a través de distintos mecanismos.¹³

El programa retomaba los postulados de las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, incorporados como parte de la actividad del MPF.¹⁴ En este nuevo esquema, el dispositivo debía explorar alternativas de carácter preventivo que fomentaran diferentes formas de relación con la comunidad y que fueran un complemento de las clásicas funciones de persecución criminal del organismo. Para esto, el MPF debía volverse más sensible a los intereses y perspectivas de las personas en condición de vulnerabilidad. Es bajo esas directrices fundamentales que la Dirección desarrolla su trabajo cotidiano.

Ante el paulatino incremento de la tarea realizada en ese período y a partir de la decisión de fortalecer su expansión y alcance, en junio de 2015 se conformó la Dirección General de Acceso a la Justicia mediante la Resolución PGN N° 2636/15. Desde sus inicios, esta dependencia se ha expandido tanto territorial como funcionalmente. Actualmente, hay más de veinte puntos de atención en el país que incluyen oficinas fijas; dispositivos móviles que recorren distintos puntos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y enlaces en diversas Fiscalías federales de las Provincias. Asimismo, se ha proyectado la creación de espacios de promoción de derechos en lugares ganados al narcotráfico. La primera experiencia en este sentido fue concretada en agosto de 2016 en la Villa 31 del barrio de Retiro (CABA).

El programa retomaba los postulados de las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad¹⁵, que definen a este grupo de personas como aquellas que “por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”. En concreto, estas reglas desarrollan principios de actuación y recomendaciones

¹² Resolución PGN N° 1316/14.

¹³ Para un abordaje teórico sobre la creación del área dentro del MPF, puede leerse: “El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia del Ministerio Público Fiscal. Una nueva forma de intervenir en el territorio” Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 2016: http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-14/Revista_Juridica_Ano14-N1_09.pdf

¹⁴ Resolución PGN N° 58/09

¹⁵ Las 100 Reglas de Brasilia fueron aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en marzo de 2008 en la capital de la República Federativa de Brasil. El Ministerio Público Fiscal de la Nación adhirió a esa normativa mediante la Resolución PGN N° 58/09.

para el trabajo de los operadores judiciales con relación al acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población.¹⁶

***Los ATAJOs y la atención de los casos de abusos financieros y consumidores “hiper-vulnerables”**

La incorporación de un dispositivo como el que conforman los ATAJOs implica enfrentar grandes desafíos. En primer lugar, resulta indispensable la adaptación de procedimientos administrativos y funcionales del organismo para lograr una proximidad con los sectores vulnerables. En segundo lugar, es necesario diseñar estrategias de descentralización que permitan una inserción real que ayude a disminuir la desconfianza que estos sectores sienten respecto a las instituciones judiciales.¹⁷

La apertura de las agencias implicó cambios sustantivos en la metodología de trabajo del MPF, ya que el trabajo de equipos multidisciplinarios requiere desarrollo de procesos dinámicos que deben ser actualizados en un ejercicio de fortalecimiento de los vínculos con la comunidad: localización del sector geográfico concreto en el barrio para la instalación del módulo donde funciona el ATAJO; establecimiento de vínculos de confianza con la población local y remoción progresiva de posibles prejuicios sobre el rol de la justicia y del MPF en su relación con los sectores vulnerables; identificación de los actores institucionales y comunitarios activos en el territorio (comedores, parroquias, clubes, sistemas salud, ONGs y otros organismos estatales); reconocimiento de los canales comunitarios y alternativos de resolución de conflictos preexistentes.

¹⁶ En este sentido, se estableció un parámetro de actuación del Programa de Acceso a la Justicia, coherente con las reglas 38 a 42, a saber:

- a. Adopción de las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Incluso se propicia la atención prioritaria de aquellas personas en condición de vulnerabilidad;
- b. Establecimiento de mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar la interdependencia de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia;
- c. Adopción de medidas orientadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad;
- d. Actuación de equipos multidisciplinarios para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad;
- e. Adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

Estos parámetros se asimilaron mediante un modo de acercamiento a través de la creación de oficinas fijas o móviles de atención desde el MPF, con equipos interdisciplinarios de recepción, protocolos de actuación-derivación, espacios de gestión y solución de conflictividades, etc.

Asimismo, la propuesta del MPF, busca explorar respuestas de proximidad y de prevención social del delito, así como de promoción de derechos como herramientas de accesibilidad, que, paralelamente, nutran al organismo de otro tipo de información que habilite la proyección de su política criminal en función de una participación igualitaria en el sistema de administración de justicia.

¹⁷ La ley 27148 del Ministerio Público Fiscal de la Nación establece que para garantizar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte, el Ministerio Público Fiscal de la Nación podrá intervenir, según las circunstancias e importancia del asunto, en los casos presentados en cualquier tribunal federal del país o tribunal nacional con competencia sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los casos en los que no se haya transferido dicha competencia, siempre que en ellos se cuestione la vigencia de la Constitución o de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte, o se trate de (...) conflictos en los que se encuentre afectado de una manera grave el acceso a la justicia por la especial vulnerabilidad de alguna de las partes o por la notoria asimetría entre ellas; y el principal objetivo de nuestra Dirección dentro de la Procuración es facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración judicial.

En síntesis, la creación de un área social dentro del MPF permitió dimensionar dos aspectos centrales de la gestión en términos de política criminal:

* La creación de un mecanismo de diálogo interinstitucional y con actores de la sociedad civil a través de un área transversal del Ministerio Público con mirada sobre lo social.

* La creación de las Oficinas de Acceso a la Justicia del MPF en los barrios de emergencia y el vínculo que se genera con asociaciones, cooperativas, clubes de barrio, pymes y empresas recuperadas, pero especialmente con actores de la economía popular y social que son víctimas de todo tipo de abusos por parte del sistema financiero y del mercado en general. Es decir, un tipo de intervención que intenta algún tipo de impacto neutralizador sobre las profundas asimetrías y desigualdades estructurales que afectan masivamente los derechos de las personas usuarias y consumidoras.

La presencia territorial del MPFN a través de los ATAJOs permitió que las personas usuarias y consumidoras de los barrios más vulnerables, pudieran recibir asesoramiento y canalizar sus reclamos por cuestiones vinculadas a incumplimientos de relaciones de consumo que, en razón de sus particularidades, nunca habían asistido a una oficina específica de atención al consumidor.

La experiencia administrativa de más de 25 años de aplicación de la LDC permite afirmar que ha sido casi inexistente el tratamiento de casos de personas de barrios vulnerables en dichas sedes, siendo en general los sectores medios, medios altos de la sociedad los que utilizan dicho servicio. Pero durante el período 2014-2018, las oficinas de ATAJO han recibido numerosos casos vinculados a la temática del consumo. Los rubros denunciados refieren a incumplimientos en la prestación de servicios públicos, recolección de basura, falta de coberturas médicas, discapacidad, telefonía celular y, en especial, a problemas vinculados con el sobreendeudamiento derivados de servicios de tarjetas de crédito, compra de electrodomésticos, préstamos personales, planes de ahorro previo, inclusión en central de deudores (Veraz), etc.

Se trata de reclamos de consumidores y consumidoras hiper vulnerables que, en razón de su situación de vulnerabilidad, encuentran obstáculos específicos o agravados para canalizarlos institucionalmente. Su abordaje se realiza en los términos de lo normado por el artículo 35 inciso b) de la Ley 27.418 que establece que: “la Dirección General de Acceso a la Justicia tiene por función instalar y gestionar dependencias descentralizadas del Ministerio Público Fiscal de la Nación en territorios vulnerables a los fines de recibir y derivar denuncias, evacuar consultas...facilitar la resolución alternativa de conflictos”, lo dispuesto en las Resoluciones PGN N°1316/14 y N° 2636/15 y en las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (Res. PGN 58/09).

En ese contexto, la pobreza constituye la causa de vulnerabilidad y genera exclusión social, tanto en el plano económico como en los planos social y cultural, y supone un serio obstáculo para el acceso a la justicia.¹⁸

En este sentido, las personas hipervulnerabilizadas,¹⁹ es decir, las que viven en barrios signados en la pobreza estructural; se trata de personas especialmente frágiles o más débiles, a quienes la vulnerabilidad estructural en que se encuentran situados en el mercado les suma otra vulnerabilidad, vinculada con su condición socioeconómica o cultural.²⁰

En virtud de ese marco normativo y conceptual, desde la DAJ- ATAJO se disponen los siguientes cursos de acción:

- a) Asesoramiento jurídico e información en diversos puntos de atención.
- b) Promoción y difusión de derechos. Talleres de capacitación.
- c) Derivación a la Autoridad de Aplicación que corresponda según la materia. Entes reguladores y oficinas de defensa del consumidor (nacionales, provinciales y municipales) y Defensorías del Pueblo. Inspección General de Justicia.
- d) Libramiento de oficios a fiscalías penales por la posible comisión de delitos o a la Oficina de Sorteos de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional.
- e) Remisión de denuncias a la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC).
- f) Intervención de la Dirección General de Acceso a la Justicia para facilitar la resolución alternativa de conflictos. Se remiten notas, correos electrónicos o se contacta telefónicamente a las empresas denunciadas a fin de gestionar la solución de los reclamos efectuados. Dicha gestión siempre es previa a la intervención formal de cualquier organismo de Defensa del Consumidor. En caso de respuesta satisfactoria, el reclamo queda resuelto. Si la empresa no responde o no brinda solución a lo solicitado, se procede a derivar el reclamo.

***El caso especial de la atención de los “usuarios de servicios financieros”**

¹⁸ Alicia Ruiz ha señalado que “las 100 Reglas imponen a los integrantes del Poder Judicial el deber insoslayable de hacerse cargo de que la edad, sexo, el estado físico o mental, la discapacidad, la pertenencia a minorías o a comunidades indígenas, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, las condiciones socioeconómicas hacen vulnerables a millones de personas más allá de que el derecho las declare iguales. Al mismo tiempo recomiendan la elaboración de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de quienes estén en situación de vulnerabilidad”. Según Ruiz, “esas 100 Reglas constituyen nuevas formas de subjetividad y lo hace a partir de poner al descubierto la discriminación, la fragmentación y la marginalidad. Es tanto como dar vuelta la noción de igualdad que la modernidad consagró para superar las diferencias más terribles que atraviesan el mundo social” (Alicia Ruiz. “Asumir la vulnerabilidad” en *Defensa Pública: Garantía de Acceso a la Justicia*, III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa, Editorial La Ley 2008).

¹⁹ Coincidimos con Sergio Sebastián Barocelli, quien privilegia la denominación de “consumidores hipervulnerables” por sostener a la vulnerabilidad como nota presente en todas las relaciones de consumo (Consumidores Hipervulnerables, *El Derecho*, 2018).

²⁰ Constituyen algunos ejemplos de dicha categorización de vulnerabilidad o exclusión social las personas migrantes, analfabetas, integrantes de los pueblos originarios, con discapacidad, adultas mayores, habitantes de barrios pobres de las grandes ciudades, entre otras. En estos casos, a los que la profesora brasileña Claudia Lima Marques llama también de hiper vulnerabilidad, debe profundizarse la intervención estatal y la aplicación de las normas protectorias del derecho al consumo, conjugándose con los diferentes estatutos protectorios de grupos especialmente y/o históricamente discriminados y marginados.

Una de las relaciones de consumo en las que más se profundizan las asimetrías entre personas usuarias y empresas proveedoras la constituyen los servicios bancarios y financieros.

Varias son las causas que originan tales situaciones, pero principalmente se puede mencionar a la forma de instrumentación mediante contratos de adhesión en los cuales los bancos, financieras, administradoras de planes de ahorro, etc. predisponen sus cláusulas y tienen el monopolio absoluto de la negociación; la falta o insuficiencia de información con la que cuentan las personas usuarias al momento de contratar y la complejidad técnica de las operaciones financieras, en la que gran parte de las mismas se realiza sin mediar atención personalizada.

La normativa vigente protectoria parte del presupuesto de vulnerabilidad estructural del consumidor o consumidora en ese mercado y su finalidad es revertir ese desequilibrio para aspirar a relaciones justas y equitativas.²¹

A pesar de ello, la vulnerabilidad se encuentra absolutamente incrementada en razón de condiciones sociales, pobreza, discapacidad, analfabetismo. Se trata de usuarios y usuarias en quienes la desigualdad se ve agudizada, por lo cual se requiere de mayor protección estatal de dicho colectivo.

Numerosas personas que habitan en villas y barrios precarios se fueron incorporando al sistema financiero en condición asalariada y/o por percibir beneficios de planes sociales y de la seguridad social, pero a la hora de resolver sus reclamos encuentran los diversos obstáculos mencionados.

Entre los casos en los que ha tomado intervención la DAJ-ATAJO, se pueden mencionar los siguientes rubros:

- Sobreendeudamiento.
- Inclusión indebida en centrales de deudores como el Veraz.
- Gestión de cobranza abusiva, hostigamiento e intimidación bajo apariencia de reclamación judicial.
- Abusos en préstamos personales. Tasas exorbitantes.
- Imposición de paquetes de productos no requeridos, en especial seguros.
- Falta de entrega de tarjetas y de resúmenes de cuenta.
- Cuestiones vinculadas a tiempos y condiciones de espera en la atención. Exceso de tiempo, largas filas, trato indigno, espera a la intemperie, etc.

5. Colofón

Asistimos a tiempos caracterizados por una compleja situación social y económica que perturban a nuestro país. Las desigualdades se han profundizado. En esa circunstancia, los derechos del consumidor adquieren protagonismo. Se trata de un mecanismo que permite el mejoramiento de la vida de los sectores vulnerables.

²¹ Texto Ordenado de Protección al Usuario de Servicios Financieros del B.C.R.A.; Código Civil y Comercial, Ley N° 24.240 y Ley N° 25.065

La Ley de Defensa del Consumidor (LDC), en su artículo 65 establece el orden público en la materia. Ello responde en parte a su carácter tuitivo, pero también a una necesidad social de intervención. Si bien los niveles de participación aparecerían dispersos, la demanda social sigue en aumento. Dentro de este marco, el derecho del consumidor permite canalizar reclamos dando respuesta concreta a los problemas de la gente.

Por otro lado permite no solo revertir situaciones de abusos sino fomentar la propia participación ciudadana, ya sea a través de reclamos individuales, denuncias colectivas contra los aumentos de precios y tarifas o simplemente a través de la toma de conciencia de intereses compartidos.

En función de ello, la protección jurídica de las personas consumidoras hipervulnerables constituye un desafío urgente que requiere de adecuadas respuestas, por lo que debería ocupar un lugar relevante en la agenda nacional.

Una democracia inclusiva y sustancial requiere de políticas que la profundicen; políticas orientadas hacia la ampliación de derechos y la implementación de herramientas que los tornen operativos y la no regresión de los ya adquiridos.

La tarea de la Dirección General de Acceso a la Justicia dependiente de la Procuración General de la Nación se gestó con ese lineamiento: consolidar áreas técnicas especializadas que, nutridas de capacidad transformadora, se constituyan como instancias públicas destinadas a propiciar el acceso a la justicia de las personas vulnerables, contribuyendo a la generación de mecanismos de prevención y resolución alternativa de conflictos.

Nuestro derecho positivo dispone de un marco normativo importante en defensa de las y los consumidores vulnerables. Pero no basta con tener los mecanismos jurídicos, sino que se requieren políticas activas que las efectivicen. La actividad que desarrolla la Dirección de Acceso a la Justicia intenta ir ciertamente en ese sentido.

ANEXO

Informe estadístico sobre consultas por problemáticas en lo Civil, Comercial y Defensa al Consumidor, 2016 - 2019, Dirección de Acceso a la Justicia- ATAJOS

Sobre este informe:

El presente informe fue elaborado en base a información registrada en las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJOS) entre el 1° de enero de 2016 y el 30 de junio de 2019.

Bajo este período, que abarca tres años y medio, seleccionamos el conjunto de consultas donde se registró al menos una problemática bajo el título Civil, Comercial y Defensa al Consumidor. Esta serie de problemáticas no es exhaustiva o delimitada jurídicamente y fue elaborada para ofrecer una descripción comunicable sobre los temas más frecuentes que llegan en consulta.

Como se reseña a continuación, el período da cuenta de un crecimiento continuo de estas problemáticas, que habla de un agravamiento progresivo en la afectación de derechos civiles, comerciales y del consumidor entre los sectores sociales más vulnerados.

1) ¿Qué proporción representan estas problemáticas sobre el total? ¿Cómo evolucionaron en el período?

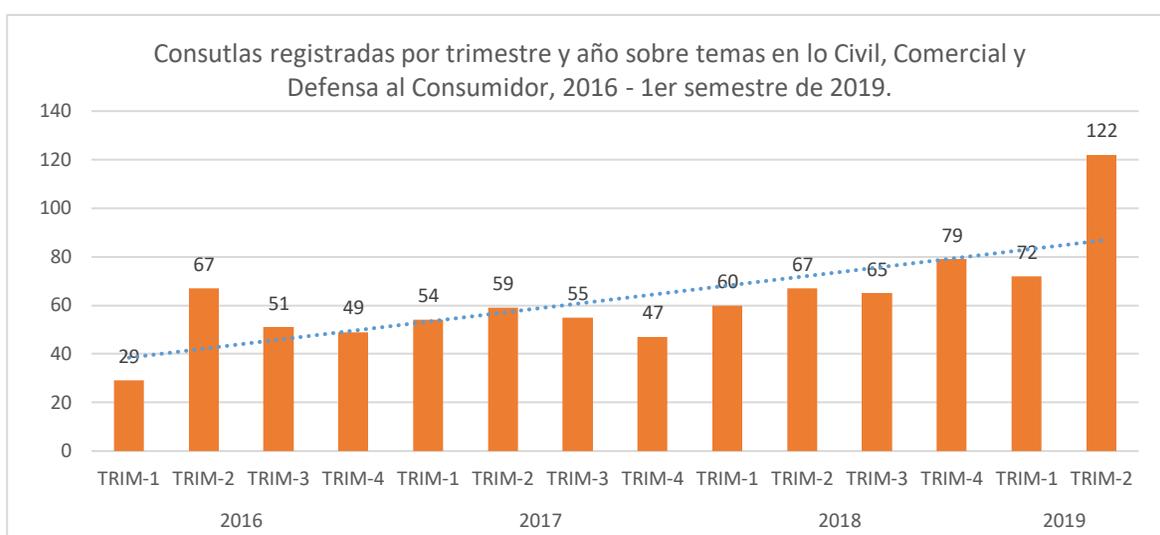
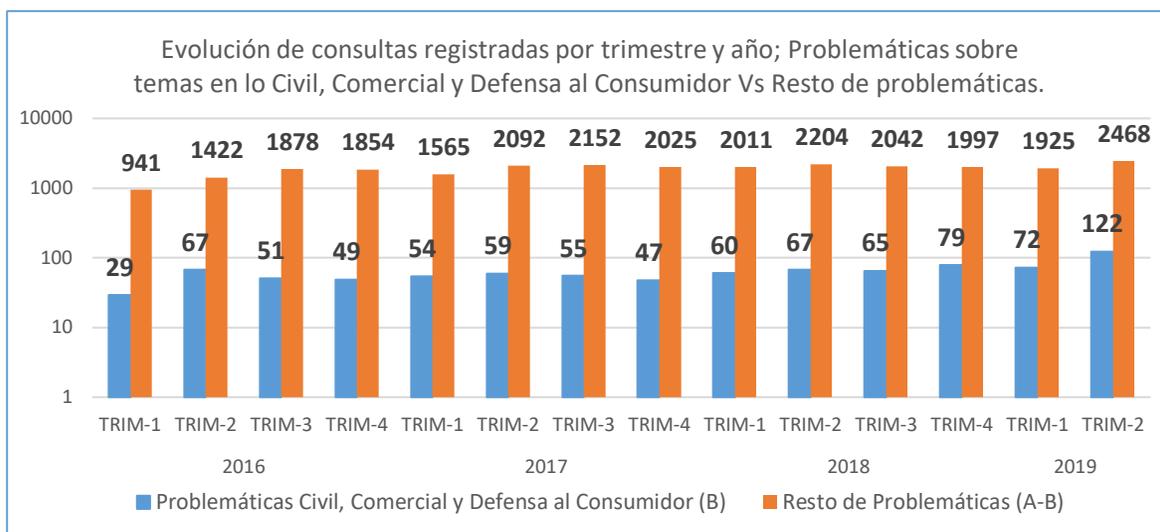
Problemáticas registradas en el total de las consultas evacuadas en el período, con discriminación de las consultas sobre temas en lo Civil, Comercial, y Defensa al Consumidor, 1er trimestre de 2016 - 2do trimestre de 2019.															
PROBLEMÁTICAS / PERIODOS	2016				2017				2018				2019		Total
	TRIM-1	TRIM-2	TRIM-3	TRIM-4	TRIM-1	TRIM-2	TRIM-3	TRIM-4	TRIM-1	TRIM-2	TRIM-3	TRIM-4	TRIM-1	TRIM-2	
Problemáticas Civil, Comercial y Defensa al Consumidor (B)	29	67	51	49	54	59	55	47	60	67	65	79	72	122	876
Resto de Problemáticas (A-B)	941	1422	1878	1854	1565	2092	2152	2025	2011	2204	2042	1997	1925	2468	26576
RATIO (Problemáticas Civil, Comercial y Defensa al Consumidor en relación al total registrado en el trimestre) (B/A)	3%	5%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	3%	3%	4%	4%	5%	3%
Total de problemáticas (A)	970	1489	1929	1903	1619	2151	2207	2072	2071	2271	2107	2076	1997	2590	27452

Elaboración propia. Área de Gestión de la información. Dirección General de Acceso a la Justicia. Ministerio Público Fiscal de la Nación. Agosto de 2019.

Entre el primer semestre de 2016 y el primer semestre de 2019 se cuentan un total de 876 consultas²² sobre problemáticas en lo Civil, Comercial y Defensa al Consumidor, que representan un 3% sobre el total de las consultas tramitadas en el mismo período.

²²En el registro que mantienen las agencias es posible asignar hasta tres problemáticas en el marco de una misma consulta, estas problemáticas deben estar necesariamente relacionadas con la unidad del trámite. A efectos

Como se observa a continuación, la evolución por trimestres muestra un crecimiento sostenido, tanto de las consultas evacuadas por todos los temas, así como aquellas comprendidas en el grupo de estudio.



Si bien la información que reproduce este informe fue elaborada considerando las consultas como un universo en sí mismo (Trámites que recibe una agencia estatal en un período dado), también puede ser concebida como una fracción de un conjunto mayor de casos, constituido por el conjunto de problemáticas que son canalizadas (por esta u otras agencias) así como por aquellas que no son canalizadas.

Por diversos motivos, la magnitud de consultas que recibe una agencia estatal no es directamente representativa de la magnitud de estas problemáticas en los barrios; de la misma forma que las estadísticas sobre causas en el sistema penal, representan “hechos delictivos” que efectivamente ingresan a un canal institucional.

Las tendencias en el tiempo - sin embargo - proveen una información cualitativamente distinta, y pueden acaso representar un mejor indicador sobre lo que ocurre fuera de los registros estatales.

estadísticos y para facilitar la lectura, es posible asumir problemáticas por consultas, en la medida que considerando los totales se registró a razón de 1,14 problemáticas por consulta.

Si bien ese objetivo escapa los alcances de este informe, es plausible concebir que la dinámica que presenta la fracción de consultas analizada, es indicativa de la dinámica del universo al cual pertenece: una serie de consultas espontáneas evacuadas por una agencia territorial como ATAJO, con presencia sostenida en el tiempo en barrios marginados y empobrecidos, con una disposición abierta a canalizar institucionalmente una amplia variedad de problemáticas, que acusa un crecimiento prácticamente continuo durante 14 trimestres y llega en el período a duplicar la cantidad de consultas sobre estos temas, permite suponer un avasallamiento como mínimo de igual magnitud en el universo de problemáticas constituido tanto por trámites similares que fueron canalizados por otras agencias, así como por el conjunto (exponencialmente superior) de aquellas que son padecidas en silencio para los registros estatales: ya sea por desconfianza, falta de recursos para acceder al sistema de justicia, experiencias previas sobre el decurso de estos reclamos, etc.

Desde esta perspectiva, las variaciones consistentes a lo largo de todo el período, pueden ser valoradas como una medida del agravamiento en la vulneración de estos derechos en los barrios más empobrecidos.

2) ¿Qué problemáticas prevalecen?

En el siguiente cuadro se puede ver tanto la distribución de problemáticas como la evolución de cada una en el período.

<i>Problemáticas registradas por tipo sobre temas en lo Civil, Comercial y Defensa al Consumidor, entre el 1º de enero de 2016 y el 30 de junio de 2019.</i>																
<i>Tipos de Problemática</i>	2016				2017				2018				2019		Total general	%
	<i>TRIM-1</i>	<i>TRIM-2</i>	<i>TRIM-3</i>	<i>TRIM-4</i>	<i>TRIM-1</i>	<i>TRIM-2</i>	<i>TRIM-3</i>	<i>TRIM-4</i>	<i>TRIM-1</i>	<i>TRIM-2</i>	<i>TRIM-3</i>	<i>TRIM-4</i>	<i>TRIM-1</i>	<i>TRIM-2</i>		
<i>Usura - prestamos personales</i>	3	5	3	6	11	13	11	9	6	5	9	11	8	16	116	13%
<i>Estafas y defraudaciones</i>	8	8	4	8	5	12	3	2	12	10	10	12	10	11	115	13%
<i>Reclamos por incumplimiento/facturación de servicios públicos</i>		3	7	5	8	6	6	4	7	6	7	4	6	15	84	10%
<i>Tarjetas de crédito</i>	1	3	3	6	6	6	3	6	7	7	7	8	5	15	83	9%
<i>Reclamos por problemáticas relacionadas con otros servicios (garrafas, telefonía celular, cable)</i>	7	9	10	2	4	3	4	2	4	5	4	10	6	12	82	9%
<i>Derecho de usuarios - cliente bancario</i>	3	10	2	2	2	4	5	3	7	8	8	5	6	13	78	9%
<i>Problemáticas relacionadas con planes de ahorro</i>	1	7	5	6	4	5	4	7	3	5	5	8	6	10	76	9%
<i>Contratación de otros servicios como consumidor</i>	2	6	2	5	4	1	5	2	3	3	3	5	2	4	47	5%
<i>Sobreendeudamiento/información central de deudores</i>		2	3		1	2	5	2	1	1	2	5	8	13	45	5%
<i>Reclamos de carácter económico - otros</i>		1	2	4				5	2	8	3	3	9	5	42	5%
<i>Adquisición de bienes como consumidor</i>	1	4	3	1	1	3	4	1	6	5	3	3	2	3	40	5%
<i>Siniestros</i>		8	5	2	4	3		3	1	3	2	3		2	36	4%
<i>Acuerdos económicos informales</i>	3	1	2	2	4	1	5	1	1	1	2	2	4	3	32	4%
Total general	29	67	51	49	54	59	55	47	60	67	65	79	72	122	876	100%

Elaboración propia. Area de Gestión de la información. Dirección General de Acceso a la Justicia. Ministerio Público Fiscal de la Nación. Agosto de 2019.

Como se observa, se destacan especialmente la cantidad de consultas sobre préstamos personales de características usurarias 13%, las estafas y defraudaciones 13% y los reclamos

relacionados con la prestación de servicios públicos (especialmente por irregularidades en la prestación o sobrefacturación) 10%.

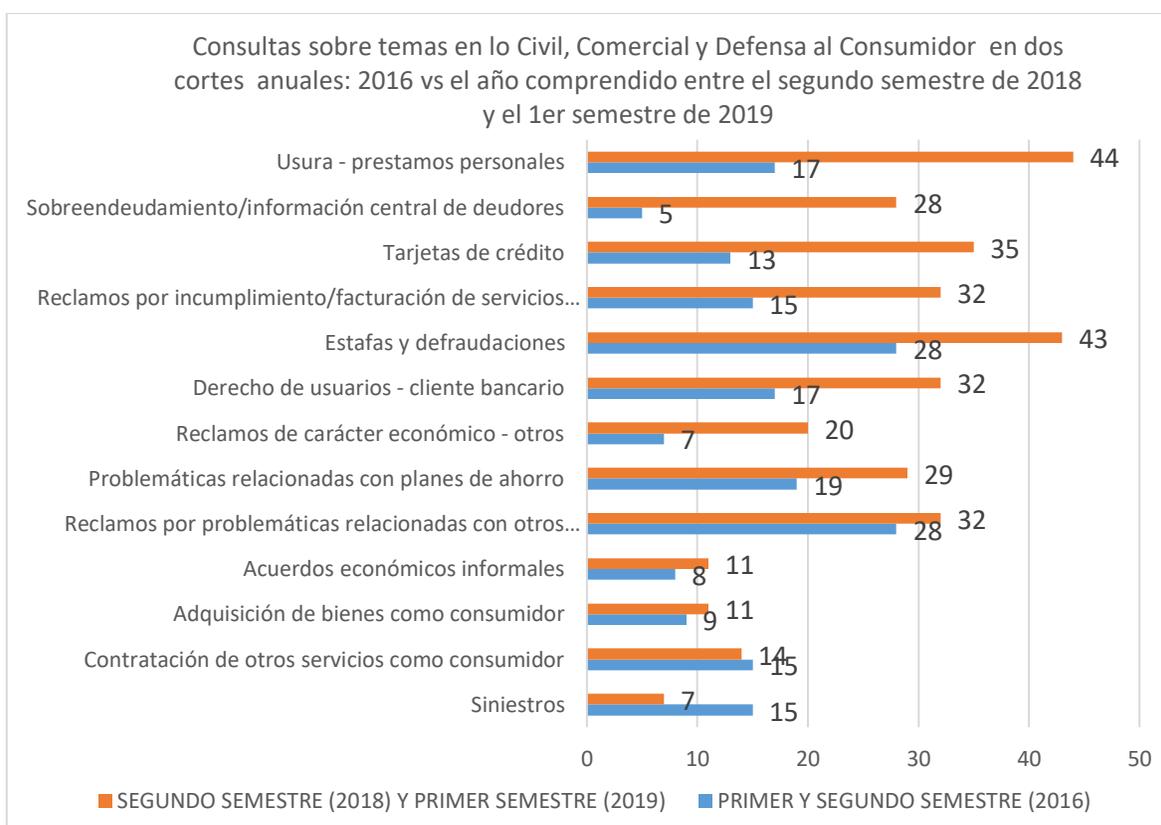
También resultaron frecuentes los reclamos relacionados con Tarjetas de Crédito, especialmente orientadas a los sectores de menos recursos, con el 9%.



Comparando la distribución de problemáticas al inicio y al final del período.

Otra forma de describir el crecimiento es comparar distribución de problemáticas que encontramos al inicio y al final del período analizado.

Para hacer esto definimos dos cortes, el primero conformado por el año 2016 (año calendario) y el segundo por los 12 meses comprendidos entre el 1º de julio de 2018 y el 1º de julio de 2019.



El gráfico anterior muestra la distribución de consultas por tipo de problemática según segmento y se ordenó de modo que las primeras acusan la mayor diferencia entre ambos.

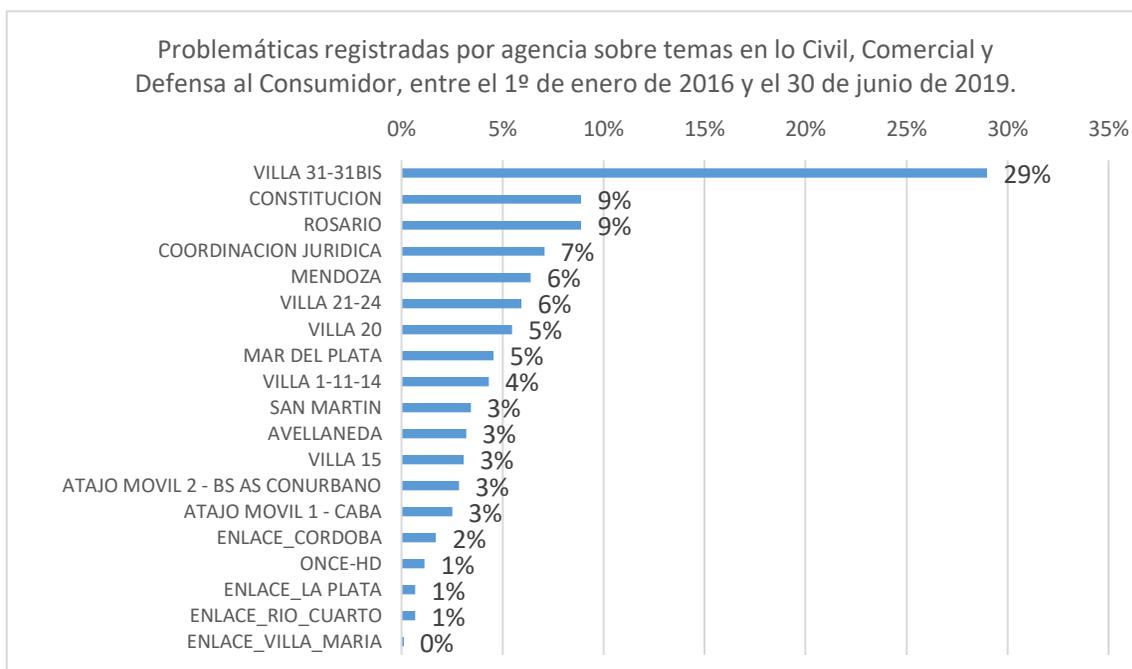
Allí se puede observar -por ejemplo- que mientras durante 2016 recibíamos 17 consultas registradas bajo el título “usura - préstamos personales” hacia el final del período, ascendían hasta 44; en un mismo sentido crecieron reclamos sobre irregularidades bajo el título “sobrendeudamiento/información central de deudores”; de 5 a 28 consultas, Tarjetas de crédito (de 13 a 35), o reclamos sobre incumplimiento o sobrefacturación en los servicios públicos (de 15 a 32), etc.

Es llamativo que todos los tipos de problemática (excepto: *Siniestros y contrataciones de otros servicios como consumidor*; que entre estos dos momentos puntuales bajan, aunque tomando todo el período crecen) acusan incrementos muy importantes, crecimiento que - como mencionamos antes - representa un indicio clave para entrever la situación acuciante que enfrentan los sectores más empobrecidos, cuya desprotección económica y social los deja a expensas de mecanismos que agudizan aún más su vulnerabilidad económica.

3) ¿Cómo se distribuyen entre las agencias territoriales?

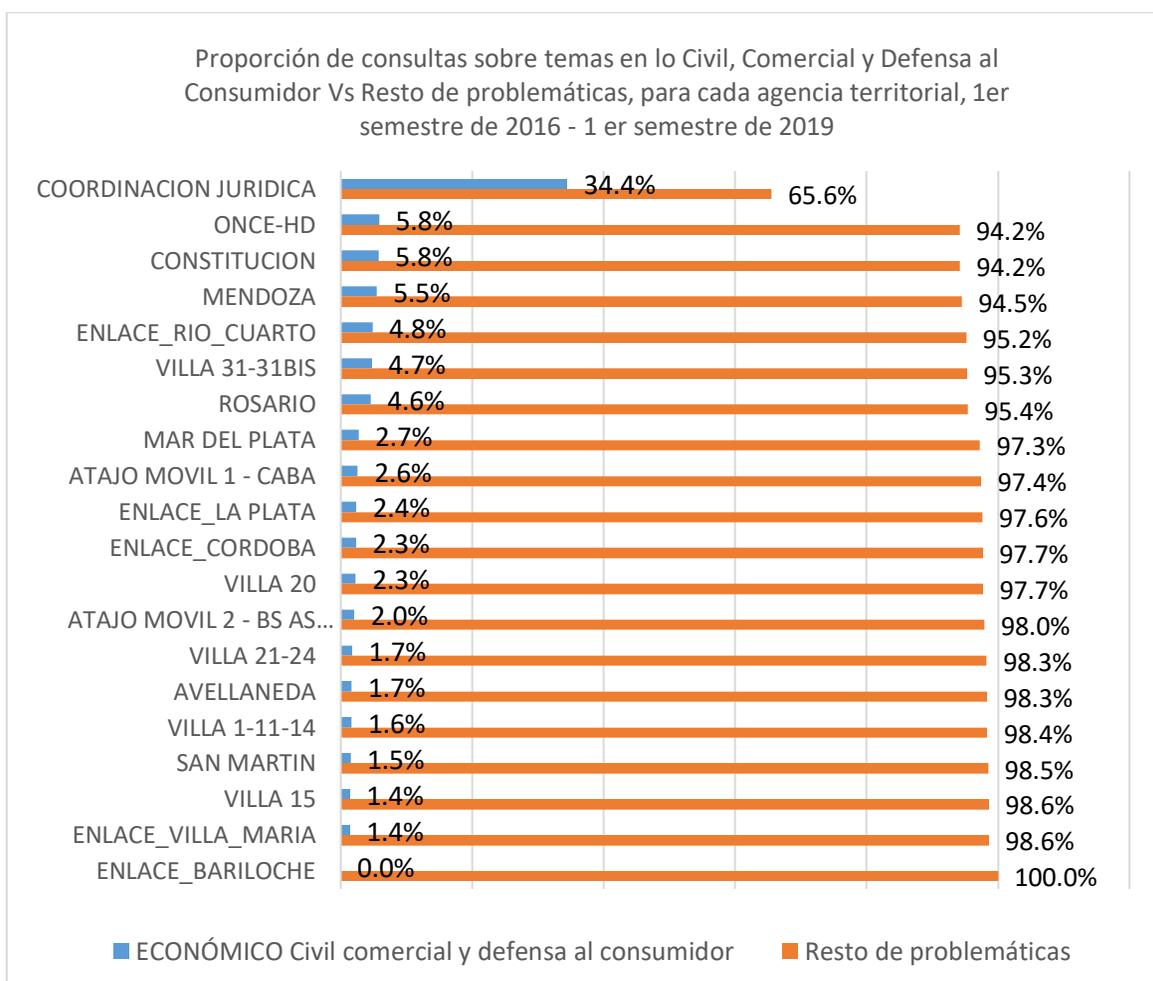
Problemáticas registradas por agencia sobre temas en lo Civil, Comercial y Defensa al Consumidor, entre el 1º de enero de 2016 y el 30 de junio de 2019.																
Tipos de Problemática	2016				2017				2018				2019		Total general	%
	TRIM-1	TRIM-2	TRIM-3	TRIM-4	TRIM-1	TRIM-2	TRIM-3	TRIM-4	TRIM-1	TRIM-2	TRIM-3	TRIM-4	TRIM-1	TRIM-2		
VILLA 31-31BIS	3	8	11	14	5	15	7	17	15	26	38	27	19	49	254	29%
CONSTITUCION			1				3	4	2	8	4	18	17	21	78	9%
ROSARIO	8	12	4	10	15	5	4	2	8	5	2	1		2	78	9%
COORDINACION JURIDICA				1	15	7	9	4	4	2	4	3	9	4	62	7%
MENDOZA		21	3	4	1	3	4	5	2	6	1	3	2	1	56	6%
VILLA 21-24	2	2	3		3	2	9	1	3	6	3	9	3	6	52	6%
VILLA 20	6	6	5	1	2	2	1		4		1	4	5	11	48	5%
MAR DEL PLATA		3	6	3	2	4	4	2	2	5	3	1	1	4	40	5%
VILLA 1-11-14		5	2	3	1	5	4	4	5		1	3	3	2	38	4%
SAN MARTIN		2	3	7	2	3	3	3	2	1	2	1	1		30	3%
AVELLANEDA			3	2	1	5	1	2	2	3	1	1	3	4	28	3%
VILLA 15	2	2	4		4	1	1		3	2	2	3	1	2	27	3%
ATAJO MOVIL 2 - BS AS CONURBANO	6	2		1		3	1	3	2	1	1		1	4	25	3%
ATAJO MOVIL 1 - CABA	2	4	6	3	3	2								2	22	3%
ENLACE_CORDOBA						2	3		5	1	2	2			15	2%
ONCE-HD													3	7	10	1%
ENLACE_LA PLATA												1	2	3	6	1%
ENLACE_RIO_CUARTO									1	1		2	2		6	1%
ENLACE_VILLA_MARIA							1								1	0%
Total general	29	67	51	49	54	59	55	47	60	67	65	79	72	122	876	100%

Al distribuir el total de consultas tramitadas por agencia territorial se observa un claro predominio en la magnitud de consultas que fueron canalizadas a través del ATAJO de la VILLA 31-31bis, que acumula casi un tercio del total (29%), seguido por CONSTITUCIÓN, y ROSARIO con el 9%, así como por el Equipo de Coordinación Jurídica que tramitó el 7%. La diferencia en la cantidad total de consultas evacuadas por algunas agencias, se debe a su reciente creación como en el caso del Hospital de Derechos en Balvanera, que comenzó a funcionar en abril de 2019.



4) ¿Que peso tienen las problemáticas sobre temas en lo Civil, Comercial y Defensa al Consumidor sobre el total de consultas tramitadas en cada agencia?

En este punto se pone de relieve otro aspecto, que apunta a observar cuánto pesa el grupo de problemáticas en estudio sobre el total de consultas evacuadas en cada agencia.



El gráfico anterior muestra el total de consultas que evacuó cada agencia en una distribución dicotómica: consultas sobre temas en lo Civil, Comercial y Defensa al Consumidor vs resto de consultas.

Como se observa en el gráfico dentro de todas las consultas tramitadas por el Equipo de Coordinación Jurídica en el período, el 34% estuvo directamente relacionado con alguna de las problemáticas comprendidas en el grupo de estudio, constituyendo el equipo que proporcionalmente direccionó en mayor medida su intervención sobre este conjunto de consultas. Un dato consistente con la mayor capacidad relativa del Equipo de Coordinación Jurídica para direccionar su intervención, con respecto a las agencias territoriales cuya distribución de problemáticas está determinada por la demanda espontánea.

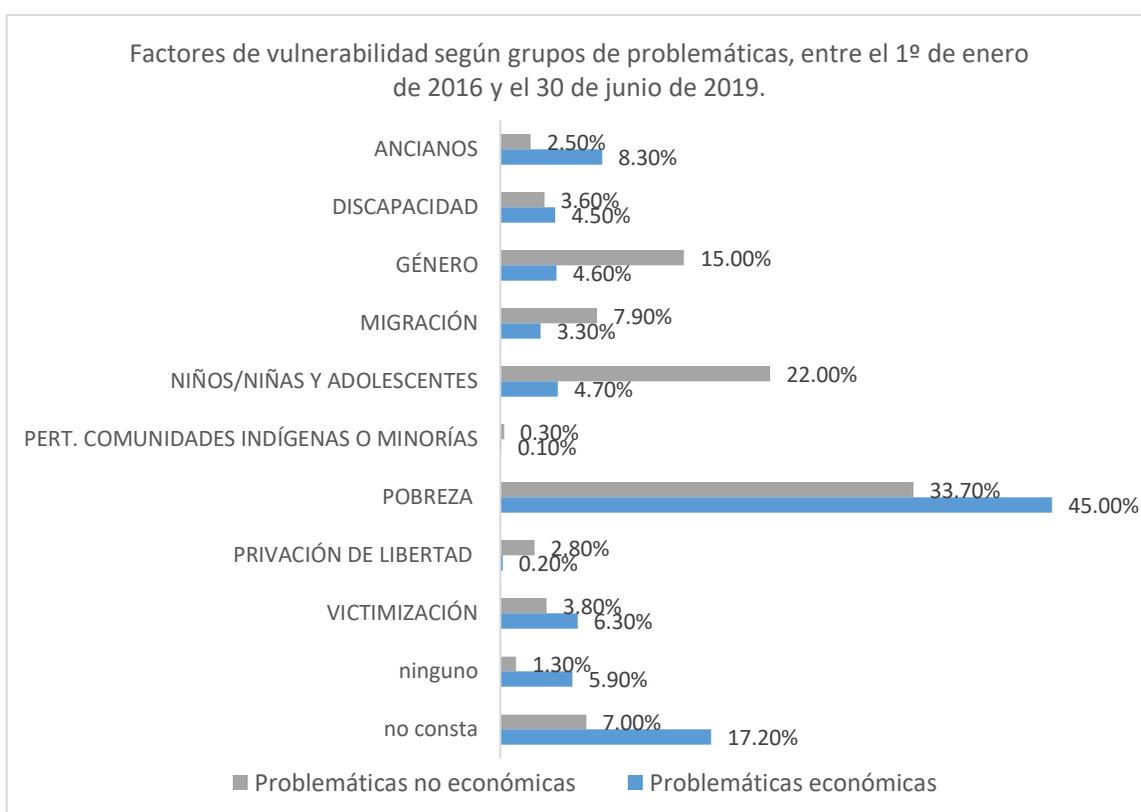
En el caso de las agencias territoriales los valores oscilan entre el 5.8% y 1,4% salvo el Enlace_Bariloche, de reciente creación que no tramitó consultas sobre estos temas.

5) Factores de vulnerabilidad y obstáculos de acceso a la justicia.

En este apartado se muestra cómo inciden las problemáticas comprendidas en el grupo de estudio sobre dos aspectos que remiten a los/las consultantes.

Los factores de vulnerabilidad así como los obstáculos de acceso a la justicia, son variables que forman parte del relevamiento permanente sobre las consultas que reciben las agencias; el primero está conformado por una tipología de condiciones de vulnerabilidad (Definidas en las Reglas de Brasilia), y se registran en todas las consultas en el contexto de la primer entrevista; remiten a segmentos (no exclusivos) de consultantes, que definen si la problemática incide sobre grupos como niños/as y/o sobre ancianos, género, etc. Los Obstáculos de acceso a la justicia son una serie de tipos generales de condicionantes que remiten a dificultades comunes que hayan tenido los/las consultantes para acceder al sistema de Justicia y/o la administración pública en pos de resolver la problemática que es objeto de consulta.

Como en el punto anterior, en los gráficos que siguen se segmentó el total de consultas en dos grupos: uno conformado por las consultas comprendidas en el grupo de estudio (sobre temas en lo Civil, Comercial y Defensa al Consumidor) y el otro por el resto de consultas sobre otras problemáticas.



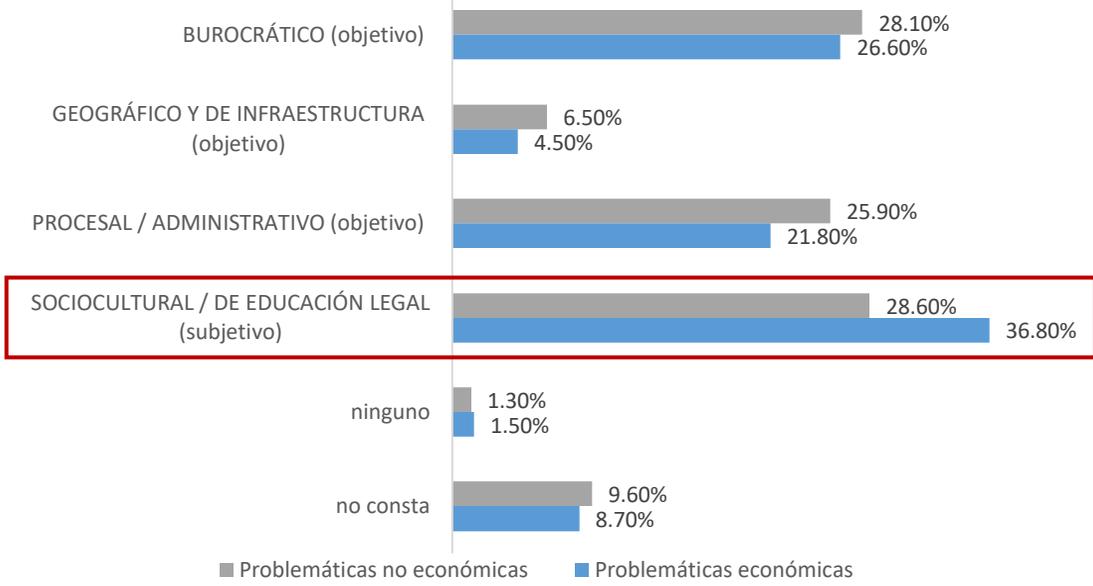
En el primer gráfico podemos ver que la **condición de pobreza** incidió de forma significativa en todas las consultas pero especialmente entre las comprendidas en el grupo de estudio, donde este llega a representar el 45%, mientras que en el resto de consultas por otras problemáticas llegó hasta el 34%.

En segundo lugar entre los más vulnerados por este tipo de problemáticas se destacó la **ancianidad** que representó el 8% de las consultas sobre cuestiones económicas, mientras que en el grupo de control solo llegó al 2,5%; seguido por la situación de **victimización** (6,3% contra 3,8%) y la **discapacidad** (4,5% contra 3,6%)

Por último en el siguiente gráfico vemos una distribución similar para los obstáculos de acceso a la justicia; allí se observa que las consultas sobre problemáticas de carácter económico incidieron en mayor medida que el resto, sobre el segmento de consultantes que presentaron limitantes de tipo **sociocultural / de educación legal (subjetivo)**²³.

²³El o la consultante desconoce los procedimientos o la existencia de dispositivos e instituciones del Estado para canalizar su demanda o resolver su inquietud de manera eficiente.

Obstáculos de acceso a la justicia según grupos de problemáticas, entre el 1º de enero de 2016 y el 30 de junio de 2019.



ANEXO II

Guía de Actuación para casos de consumidores y usuarios de la Dirección General de Acceso a la Justicia del MPFN.

1.- REGLA GENERAL: En función de lo normado por el art. 35 de la Ley 27.148 la Dirección General de Acceso a la Justicia brindará información y asesoramiento a damnificados como consecuencia de la vulneración de sus derechos como consumidores, recibirá y derivará denuncias, facilitará la resolución alternativa de conflictos y desarrollará acciones de promoción de derechos.

2.-DENUNCIA: Si un consumidor o usuario comprendido en los términos de los artículos 1 de la Ley 24.240 y 1092 del Código Civil y Comercial de la Nación resulta vulnerado en sus derechos, podrá denunciarlo ante cualquier sede de ATAJO. En tal caso lo primero que se debe considerar antes de la toma del acta que contiene la denuncia, es que efectivamente se trate de una relación de consumo (es el vínculo jurídico entre un proveedor y un consumidor). Deviene esencial que dicha relación se encuentre acreditada por parte del consultante, especialmente con prueba documental (factura, resumen de cuenta, constancia de reparación, manual de garantía, contrato de adhesión, recibo, remito, mensaje de texto, mail, etc). Razón por la cual, no se debe tomar acta sin contar con documentación que avale el reclamo. Además de ello, resulta necesario consignar en dicho instrumento, la razón social y el domicilio de la empresa o lugar donde se realizó la compra o se contrató el servicio. Se debe tener en cuenta que las actas que se confeccionan pueden terminar en sumarios administrativos por presunta infracción a la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, en los Entes Reguladores, BCRA, Inspección General de Justicia, entre otros.

3.- INTERVENCIÓN DE LA COORDINACIÓN JURÍDICA: Una vez remitida el acta de denuncia o informe de actuación, la Coordinación Jurídica libraré oficios. El oficio deberá consignar que la empresa denunciada podrá presentar propuesta conciliatoria, la que será trasladada al denunciante para su aceptación o rechazo, de lo que se deberá dejar constancia. Cualquiera de los dos supuestos, deberá ser informado al oficiado.

4.- REITERACIÓN DE OFICIOS: La reiteración de los oficios se efectuará una sola vez, a pedido de cada ATAJO previo comunicación con la/el consultante para establecer el estado actual de su caso y luego de transcurridos los 20 días hábiles sin respuesta del oficiado. En materia de servicios financieros el plazo podrá ser fijado en 10 días hábiles (Conforme T.O. de Protección al Usuario de Servicios Financieros del BCRA). En caso de que persista el silencio o la respuesta no resulte satisfactoria, corresponde informar al consultante que queda habilitada la vía para iniciar el proceso conciliatorio de defensa del consumidor ante el COPREC, Defensa del Consumidor de la Ciudad, de la Provincia de Buenos Aires o las OMIC (Oficinas Municipales de Defensa del Consumidor).

5.-INFORMACIÓN SOBRE ESTADO DE TRÁMITE: En los casos en que algún organismo haya iniciado sumario contra la empresa denunciada, se podría seguir oficiando a fin de que informen sobre el estado del trámite, atento que dichos procesos suelen durar entre uno o dos años en los casos en que no hubo acuerdo.

6.-CONCILIACIÓN: Actualmente se derivan las conciliaciones al Patrocinio Jurídico de la UBA (Comisión de Defensa del Consumidor) a cargo del Dr. Gustavo Rodríguez. Los lunes y jueves de 12 a 13 hs atiende dicho profesional y los martes y viernes la Dra. Paula Plohn, en el

Shopping Spinetto, Barrio de Once, Primer piso, dentro del CGP. Previo a la derivación, se debe poner en conocimiento de la Coordinación Jurídica a fin de avisar a los profesionales de la derivación. En otros casos puntuales, se acompañara a los consultantes a las audiencias, pero obviamente sin patrocinio y deberá tratarse de personas hipervulnerables. Para reclamos de menor complejidad y teniendo en cuenta el perfil del consultante, se puede ayudar a la carga de su denuncia en www.consumoprotegido.gob.ar<<http://www.consumoprotegido.gob.ar>> y que el mismo concorra personalmente sin patrocinio, pero bajo seguimiento de ATAJO. (Por ejemplo, llamar al mediador informando el caso; volver a llamar luego de la audiencia, etc).

7.-RESOLUCIÓN ALTERNATIVA: Algunos reclamos se pueden trabajar vía mail o telefónicamente con las empresas. Se realizan gestiones de contacto con el proveedor requerido a efectos de lograr la solución del conflicto denunciado. Antes de tomar el acta, se debería informar a la coordinación a fin de intentar esa vía. En caso de respuesta satisfactoria se deberá notificar al consumidor de la conclusión del mismo.

8.- CARÁCTER NO EXCLUYENTE: El asesoramiento e intervención de la DGAC requerida por el consumidor o usuario no obstan para el consumidor el ejercicio de otras acciones administrativas o judiciales pertinentes, ni reviste el carácter de instancia previo y obligatorio.

9.- CASOS COLECTIVOS: Cuando la causa que origina un conflicto afecte de manera colectiva a consumidores hipervulnerables, se deberá evaluar la posibilidad de tomar un solo acta conteniendo el reclamo de todos los damnificados.

10.- PRESCRIPCIÓN: Es importante tener presente que el plazo de prescripción para el procedimiento de la Ley 24240 es de tres años (Art. 50. Ley 24.240)