

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

Artículo 1: Sustitúyese el texto del artículo 53 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, por el siguiente:

Artículo 53: ARTICULO 53. — Normas del proceso. En las causas iniciadas por ejercicio de los derechos establecidos en esta ley regirán las normas del proceso de conocimiento más abreviado que rijan en la jurisdicción del tribunal ordinario competente, a menos que a pedido de parte el Juez por resolución fundada y basado en la complejidad de la pretensión, considere necesario un trámite de conocimiento más adecuado.

Quienes ejerzan las acciones previstas en esta ley representando un derechoo interés individual, podrán acreditar mandato mediante simple acta poder en los términos que establezca la reglamentación.

Los proveedores deberán aportar al proceso todos los elementos de prueba que obren en su poder, conforme a las características del bien o servicio, prestando la colaboración necesaria para el esclarecimiento de la cuestión debatida en el juicio.

Las acciones judiciales promovidas por consumidores o asociaciones de consumidores, en razón de un derecho o interés individual o colectivo, gozará del beneficio de justicia gratuita, de carácter sustancial, operativo de pleno derecho y comprensivo del pago de tasa de justicia, timbrados, sellados, costas y de todo honorario y gasto, cualquiera sea el resultado del proceso, excepto en el caso de temeridad o malicia o pluspetición inexcusable.

A los fines del patrocinio jurídico del consumidor o usuario o la asociación de consumidores; la reglamentación nacional, provincial y de la ciudad autónoma de Buenos Aires, establecerá los servicios gratuitos destinados a la asistencia de quienes lo soliciten, sin perjuicio de lo que en materia de protección de derechos corresponda al Ministerio Público de la Defensa.

Artículo 2: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Mario Raúl Negri

Diputado de la Nación.

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto de ley tiene como antecedente el expediente 2463-D-2021 de mi autoría y que perdiera estado parlamentario.

El artículo 42 de la Constitución Nacional establece que "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."

A su vez consagra que la legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos.

La carencia de recursos económicos por parte de los/las consumidores, genera una condición de vulnerabilidad (la pobreza) y a su vez resulta impeditiva del acceso a la justicia, conforme lo ponen de manifiesto las 100 Reglas de Brasilia, de la Cumbre Judicial Iberoamericana, texto ordenado 2018.

Si una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y por ello no puede acceder a la justicia, ese procedimiento no será eficaz para prevenir o solucionar el conflicto y para la efectiva implementación de los derechos de los consumidores consagrados en la CN.

Pero, además, si los proveedores llevan adelante conductas que conforman prácticas desleales, violación del derecho al trato digno, imponen cláusulas abusivas, o de cualquier otra manera vulneran derechos de los/las consumidores; resulta lógico y justo que asuman todos los costos y costas de esas estrategias de comercialización de bienes y servicios; aún el de la eventual reclamación judicial por parte de las personas afectadas, cualquiera sea su resultado, por estar comprendidas en el riesgo empresarial mismo, con el solo límite de que el reclamo sea considerado temerario o malicioso.

La ley 24.240 del año 1993, establecía que "Las actuaciones judiciales que se inicien de conformidad con la presente ley gozarán del beneficio de justicia gratuita." (conforme la última parte del art. 53 LDC).

Este apartado fue vetado por el presidente Menem.

La ley 26361 del año 2008, modificó esta norma y estableció que: "Las actuaciones judiciales que se inicien de conformidad con la presente ley en razón de un derecho o interés individual gozarán del beneficio de justicia gratuita. La parte demandada podrá acreditar la solvencia del consumidor mediante incidente, en cuyo caso cesará el beneficio." (última parte del art. 53, conforme texto actual de la ley 24.240 con la reforma de la ley 26.361).

A diferencia del texto originario de la ley 24.240, que establecía lisa y llanamente el “beneficio” de justicia gratuita, en la reforma del año 2008, se lo vuelve a establecer, pero se abren las posibilidades de demostrar por incidente la solvencia del consumidor que llevará a la pérdida del beneficio, lo que ha dado lugar a diversas interpretaciones jurisprudenciales sobre el alcance del beneficio de justicia gratuita.

Así la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que “La gratuidad del proceso judicial configura una prerrogativa reconocida al consumidor dada su condición de tal, con el objeto de facilitar su defensa cuando se trate de reclamos originados en la relación de consumo; el otorgamiento del beneficio no aparece condicionado por el resultado final del pleito y una interpretación que pretenda restringir los alcances del precepto desconocería la pauta interpretativa que desaconseja distinguir allí donde la ley no distingue y conspiraría contra la efectiva concreción de las garantías constitucionales establecidas a favor de los consumidores y asociaciones que protejan sus intereses, a fin de posibilitar el acceso a la jurisdicción en defensa de sus derechos.” (conforme CSJN 24/11/2015 “Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa C/ Nación Seguros SA S/ Ordinario” LL 2016-A-187).

En sentido similar se ha expuesto que: “La intimación al pago del depósito previo, ante el rechazo del recurso de queja, debe ser dejada sin efecto, en virtud de beneficio de gratuidad previsto en el art. 53, último párrafo, de la ley 24.240, del cual goza el recurrente, por tratarse la causa de un reclamo enmarcado en una relación de consumo. (Corte Suprema de Justicia de la Nación • 29/10/2019 • Manfroni Kergaravat, Claudio F. c. ENERSA y otros/ acción de amparo • LA LEY 10/02/2020, 11 P.m.-S •AR/JUR/37778/2019)

El recurso de reposición interpuesto contra la sentencia de la Corte Suprema que impuso las costas a la asociación de consumidores vencida es procedente, pues, en el caso, resultaba plenamente aplicable el art. 55, último párrafo de la ley 24.240, en cuanto otorga a las acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva el beneficio de justicia gratuita. (Corte Suprema de Justicia de la Nación • 30/12/2014 • Unión de Usuarios y Consumidores c. Nuevo Banco de Entre Ríos S.A. s/ ordinario. DJ 08/04/2015, 43 DJ 03/06/2015, 24)

Los fallos de las Cámaras son diversos y así tenemos los que conceden el beneficio de justicia gratuita en sentido amplio, también tenemos otros que lo interpretan de manera restringida y así podemos traer a colación a modo de ejemplo, algunos de ellos.

“El beneficio de gratuidad otorgado por el art. 53 LDC no se limita a la tasa de justicia, sino que se refiere a toda imposición económica, por lo que cabe concederlo con efectos

análogos al del beneficio de litigar sin gastos. Es decir que el beneficio de gratuidad establecido por las leyes de defensa de los derechos de los consumidores abarca también el pago de las costas judiciales mientras que para su otorgamiento no se requiere estado de pobreza, ni otra prueba más que la de la calidad de consumidor de quien se ampara en ella, bastando que el derecho aplicable al conflicto tenga su fuente en la normativa que regula la defensa del consumidor. La gratuidad del proceso judicial configura una prerrogativa reconocida al consumidor dada su condición de tal, con el objeto de facilitar su defensa cuando se trate de reclamos originados en la relación de consumo. (Cámara 2a de Apelaciones en lo Civil y Comercial de La Plata, sala I • 22/04/2021 • Holzwarth, Patricia c. Caja de Seguros S.A. s/ Daños y perj. Incump. Contractual (Exc. Estado) • AR/JUR/11329/2021)

“El trámite procesal iniciado por el actor sobre la base de la Ley de Defensa del Consumidor es irrestrictamente gratuito en los términos del art. 53 de la norma referida, por cuanto se apunta a facilitar el reclamo de los consumidores y usuarios, quienes se encuentran en una situación de manifiesta debilidad frente al proveedor.” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala C • 09/04/2019 • Aranda, Esteban Ariel c. Plan Rombo SA de Ahorro p/f determinados y otros s/ sumarísimo • LA LEY 2019-D, 128).

La decisión del juez que ordenó a una Asociación de Consumidores la producción de prueba demostrativa de la imposibilidad de obtener recursos para así contar con el beneficio de justicia gratuita debe revocarse, ya que la promoción del incidente de beneficio de litigar sin gastos no resulta necesaria para conceder la franquicia pretendida, por cuanto las disposiciones de los arts. 53 y 55 LDC no remiten al ordenamiento procesal que rija en el lugar de tramitación del proceso, sino que se ciñen a conferir la gratuidad, sin otro aditamento ni exigencia. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala F • 23/10/2018 • Asociación por la defensa de Usuarios y Consumidores c. Cablevisión S.A. s/ Beneficio de litigar sin gastos • La Ley Online • AR/JUR/60318/2018)

A los fines de determinar el alcance del beneficio de justicia gratuita, debe estarse a la interpretación más favorable al consumidor, que en la especie reside en asignarle a la exención el máximo alcance pretendido. (Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, sala Civil, Comercial y de Minería • 07/11/2017 • López, Patricia Lilian c. Francisco Osvaldo Díaz S.A. y otros s/ sumarísimo s/casación • La Ley Online • AR/JUR/94100/2017)

La previsión contenida el 55 de la ley 24.240, texto según la modificación dispuesta por el art. 28 de la Ley 26.361 debe ser interpretada ampliamente en el sentido de que es comprensiva no sólo del pago de la tasa judicial sino también de las costas del proceso, pues esa línea de razonamiento es la que más se adecua a la garantía constitucional contemplada por el art. 42 de la Constitución Nacional. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala C • 13/04/2016 • Esquivel Mancilla, Rómulo Marcelo c. Dell América Latina Corp. s/ sumarísimo • ED 268, 184 LLO •AR/JUR/24550/2016)

El beneficio de justicia gratuita previsto en la ley 24.240 de Defensa del Consumidor –texto según ley 26.361- no es invocable por el obligado al pago a los fines de eximirse del pago de la tasa de justicia, ya que siendo la tasa uno de los mecanismos con los que cuenta la Provincia de Córdoba para hacerse de recursos propios destinados al funcionamiento e inversión, aquella excepción contraviene la potestad tributaria provincial. (Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sala civil y comercial • 10/12/2012 • Banco Central de la República Argentina c. Appugliese, Miguelina y otros s/ ejecución hipotecaria •AR/JUR/82074/2012)

Las limitaciones referidas a la tasa de justicia derivadas del art. 53 de la Ley de Defensa del Consumidor devienen inaplicables en el ámbito de la Provincia de Córdoba, pues la materia está vinculada esencial e inexorablemente con el servicio jurisdiccional provincial, que constituye el ejercicio de facultades locales no delegadas a la Nación, máxime cuando ello no significa desamparar al consumidor, que en el ámbito provincial cuenta con las alternativas previstas en los arts. 101 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial y el servicio de asistencia jurídica gratuita. (Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sala contencioso administrativa • 18/02/2013 • First Trust Of New York National Association c. Rojas del Giorgio de Alfei, Norma Mabel s/ ejecución hipotecaria – recurso directo • LLC 2013 (mayo) , 373)

“El consumidor que pretende eximirse del pago de la condena en costas debe iniciar el incidente del beneficio de litigar sin gastos dispuesto en el art. 78 del Cód. Proc. Civ. y Com., pues, aunque las acciones judiciales instadas a la luz de la normativa consumeril cuentan de acuerdo con el art. 53 de la ley 24.240 con el beneficio de justicia gratuita, ello no se traduce en la concesión de un bill de indemnidad para los usuarios, quienes, una vez que se encuentren habilitados gratuitamente a la jurisdicción, deben atenerse a las vicisitudes del proceso. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala D 11/07/2019 • González, Martín Fernando c. Auto Generali SA y otros s/ sumarísimo • RCyS 2019-X, 253).

Estas interpretaciones diversas deben ser solucionadas por medio de la vía legislativa, generando certidumbre acerca del carácter sustancial del requisito y no sujeto a interpretaciones del Tribunal actuante, lo que alteraría la eficacia del procedimiento que pretende la CN y asimismo constituiría un obstáculo para el acceso a la jurisdicción en forma plena, que comprende todas las vicisitudes del proceso.

La doctrina ha señalado que: "A nadie escapa que los consumidores y usuarios día a día ven como sus derechos son conculcados y son sometidos a peregrinar entre centros de atención al cliente, oficinas de defensa del consumidor, conciliadores, asociaciones de consumidores, entes reguladores, entre otros sin lograr muchas veces respuestas eficaces e integrales a sus de-mandas e intereses.

No puede concebirse un sistema de protección y defensa de consumidores y usuarios si no se garantiza el derecho de acceso a la justicia, que constituye el reaseguro para la efectiva vigencia de los demás derechos de los consumidores. Así lo dictan nuestra Constitución Nacional, al establecer su artículo 42 el mandato a las autoridades públicas a proveer a la protección de sus derechos y a establecer procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y las Directrices de Naciones Unidas sobre Protección al Consumidor, al establecer en cabeza de los Estados la necesidad de establecer servicios de asesoramiento a los consumidores y herramientas que permitan de manera justa, sencilla, rápida, exenta de formalidades y poco costosa, cumplir con las expectativas de los reclamantes. Y como bien dictan las Directrices de Naciones Unidas el acceso a la justicia no se limita exclusiva-mente al acceso a la jurisdicción propiamente dicha, esto es al Poder Judicial, sino que comprende también otras a vías administrativas y mecanismos (arbitraje, conciliación, resolución por organizaciones de consumidores, etc.). El acceso a la justicia es el derecho "llave" por el cual los consumidores pueden hacer valer el resto de sus derechos, especialmente aquellos consumidores más vulnerables.

Resulta auspicio el presente fallo, a los efectos de despejar las incertidumbres sobre el beneficio de gratuidad, como herramienta para mitigar la vulnerabilidad en el acceso a la justicia de los consumidores." (Kalafatich, Caren – Barocelli, Sergio Esteban "Gratuidad en los procesos de consumo" LL 2017-D-1)

"Como hemos dicho antes, la ley 24.240 contempla en sus arts. 53 y 55 una figura denominada "beneficio de justicia gratuita", tanto sea para la promoción de las acciones individuales como para las de incidencia colectiva de tutela de los derechos de consumidores y usuarios, que para algunos tribunales se identifica con el beneficio de litigar sin gastos "per se", mientras que para otros sólo comprende la exención del pago de la tasa de justicia sin confundirse, por tanto, con aquel.

Por nuestra parte, consideramos que el "beneficio de justicia gratuita" que regula la ley 24.240 es de por sí una figura autónoma —pues ni el art. 53 ni el art. 55 remiten a las reglas del beneficio de litigar sin gastos contempladas en el ordenamiento procesal aplicable, en el caso, el nacional, sino que se limitan a conferir la gratuidad sin otro aditamento—, el cual opera de tal suerte que ope legis esto es, automáticamente por ministerio de la ley, aun cuando es igual en sus alcances al de litigar sin gastos en cuanto exime al beneficiario de los mismos gastos —así del depósito, del art. 286 del Cód. Proc. Civ. y Com.; del pago de la tasa de justicia; y de las costas del proceso— pero que no se confunde con aquel, desde que el primero no depende de instancia o pedido de parte; es definitivo y no provisional; no se acuerda a las resultas del pleito —pues la ley lo contempla para todas las acciones iniciadas—; aprehende necesariamente la gratuidad de todos los gastos de justicia; y no está sujeto a la condición resolutoria de que el beneficiario mejore de fortuna, a diferencia de lo que en tal sentido se establece en el Cód. Proc. Civ. y Com. con relación al beneficio de litigar sin gastos.” (Kielmanovich, Jorge L. “Beneficio de litigar sin gastos y beneficio de justicia gratuita” LL 2019-D- 1063).

La ley 26.993, texto que se encuentra vigente, establece para el ámbito nacional y en relación a las acciones judiciales, que: “Principios aplicables al proceso. Patrocinio jurídico gratuito del consumidor o usuario. El proceso ante la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo se regirá por los principios de celeridad, intermediación, economía procesal, oralidad, gratuidad y protección para el consumidor o usuario, de conformidad con lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Nacional y por la ley 24.240 y sus modificatorias.

A los fines del patrocinio jurídico del consumidor o usuario la reglamentación establecerá los servicios gratuitos destinados a la asistencia de quienes lo soliciten y cumplan los requisitos que aquélla establezca, sin perjuicio de lo que en materia de protección de derechos corresponda al Ministerio Público de la Defensa.” (art. 52).

El proyecto de Código de los Consumidores, presentado por el Diputado Cornejo y otros legisladores señala lo siguiente: “Art. 168. Beneficio de justicia gratuita. Las acciones judiciales promovidas por consumidores debido a un derecho o interés individual gozarán del beneficio de justicia gratuita, que se considera comprensivo del pago de tasa de justicia, timbrados, sellados, costas y de todo gasto, excepto en el caso de temeridad o malicia o pluspetición inexcusable.” (art. 168 y en el mismo sentido para las acciones promovidas por las asociaciones de consumidores y acciones colectivas en los artículos 171 y ccs.).

El proyecto también de Código de los Consumidores presentado por la Diputada Schwind, postula en relación con esta cuestión que: "Beneficio de justiciagratis. Las acciones judiciales promovidas por consumidores en razón de un derecho o interés individual gozarán del beneficio de justicia gratuita, que se considera comprensivo del pago de tasa de justicia, timbrados, sellados, costas y de todo gasto, excepto en el caso de temeridad o malicia o pluspetición inexcusable." (art. 162 y en igual sentido para las asociaciones de consumidores y acciones colectivas, artículos 119 y 163).

Cómo se puede observar, existe en este punto, un amplio consenso legislativo respecto de instaurar el beneficio de justicia gratuita con el solo límite de la temeridad y malicia o la plus petitio inexcusable.

Ambos proyectos en tratamiento implican el análisis y estudio profundo y una revisión integral del sistema jurídico de defensa de los derechos de los consumidores.

La actual crisis económica y social que estamos atravesando, agudizada sustancialmente por la pandemia del COVID 19, ha provocado una profundización de la vulnerabilidad de los consumidores y una clara agudización de los problemas relacionados con la calidad de los bienes y servicios y la vulneración de derechos en los procesos de comercialización que se llevan adelante.

Los/las consumidores deben contar con un procedimiento eficaz en forma inmediata y por lo tanto se deben eliminar las barreras interpretativas que ha considerado que la interpretación del beneficio de justicia gratuita solo se limita a la tasa de justicia, contribuciones de este tipo, sellados y que no comprende los honorarios y aportes y las costas en general del proceso; lo que genera una gran incertidumbre para los/las consumidores al momento de accionar, por el temor a tener que asumir las costas del proceso, lo que hace que en gran cantidad de casos, la prevención y solución de conflictos de manera eficaz que establece la Constitución Nacional no se concrete en la realidad.

Debe, además, darse respuesta legislativa a los planteos jurisprudenciales o doctrinarios que pretenden cuestionar el carácter sustancial de este beneficio lo colocan en el ámbito meramente formal y sujeto a las diversas organizaciones jurisdiccionales y procesales locales.

Asimismo, debe despejarse toda duda sobre la extensión total del beneficio, comprendiendo los costos y costas del proceso, incluidos los honorarios y aportes que se puedan originar en el desarrollo del proceso, cualquiera sea su resultado, con el único límite de la temeridad, malicia y plus petitio inexcusable.

A ello debe adicionarse el establecimiento de un sistema de representación judicial gratuita, a través de los mecanismos que cada jurisdicción establezca y en el ámbito nacional sujeto a la reglamentación que se dicte.

En este sentido se postula modificar el actual art. 53, agregando en lugar del último párrafo vigente el siguiente: "Las acciones judiciales promovidas por consumidores o asociaciones de consumidores, en razón de un derecho o interés individual o colectivo, gozarán del beneficio de justicia gratuita, de carácter sustancial, operativo de pleno derecho y comprensivo del pago de tasade justicia, timbrados, sellados, costas y de todo honorario y gasto, excepto en el caso de temeridad o malicia o pluspetición inexcusable.

A los fines del patrocinio jurídico del consumidor o usuario o la asociación de consumidores; la reglamentación nacional, provincial y de la ciudad autónoma de Buenos Aires, establecerán los servicios gratuitos destinados a la asistencia de quienes lo soliciten, sin perjuicio de lo que en materia de protección de derechos corresponda al Ministerio Público de la Defensa."

Se recogen de esta manera, en lo esencial, las propuestas que son coincidentes de ambos proyectos de Códigos de los Consumidores, adjudicándole el carácter de requisito sustancial y por ende no sujeto a la definición local y se agrega el principio consagrado por la ley 26.993, pero con sujeción a la reglamentación que corresponda a cada jurisdicción y no solamente a la nacional, en resguardo de las atribuciones que corresponden en este aspecto a los ámbitos locales de aplicación e implementación del requisito sustancial de gratuidad.

Por lo expuesto es que solicito el acompañamiento de este H. Cuerpo para el presente proyecto de ley.

Mario Raúl Negri

Diputado de la Nación.