

# ■ MECANISMOS DE PROTECCIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS RELACIONES DE CONSUMO

UNA MIRADA DESDE LOS CONSUMIDORES HIPERVULNERABLES.  
ESTUDIO DE CASO CABA 2021



**Defensoría del Pueblo**  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

@defensoriacaba



**Defensor del Pueblo interino**

Carlos Palmiotti

**Adjuntos**

Silke Mayra Arndt

Bárbara Bonelli

Paula Andrea Streger

Carlos Palmiotti

Arturo Pozzali

**Secretario General**

Norberto C. Darcy

---

**Informe institucional producido por:**

María Natalia Echegegoyemberry

---

**Colaboración de:**

Norberto Darcy

Renata Inglés

Gerardo Guillelmotti

Flavia Fernández

Belén López Oliva

---

**Edición y diseño:**

Coordinación operativa de Prensa y Comunicación

Septiembre de 2021



**Defensoría del Pueblo**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>3</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>2. OBJETIVOS</b>	<b>8</b>
2.1. Objetivo general:	8
2.2. Objetivos específicos	8
<b>3. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>9</b>
3.1. Acceso a la Justicia	9
3.2. Barreras de Acceso a la Justicia	14
3.3. Barreras vinculadas con la brecha digital	16
3.4. Consumidores hipervulnerables	16
3.3. Marco Normativo	19
<b>4. METODOLOGÍA</b>	<b>28</b>
<b>5. RESULTADOS</b>	<b>31</b>
5.1.- Caracterización sociodemográfica	31
5.2. Inclusión Digital	38
5.3. Inclusión financiera	42
5.4. Educación Financiera	48
5.5. Problemas jurídicos y necesidades jurídicas insatisfechas (NJI)	51
5.6. Conocimiento sobre los mecanismos, vías y herramientas para la resolución de conflictos.	74
5.7.- Educación legal	84
<b>6. BUENAS PRÁCTICAS</b>	<b>88</b>
6.1. Buenas prácticas que apuntan a la promoción del derecho y el empoderamiento.	89
6.2. Buenas prácticas que apuntan a la prevención de vulneraciones de derechos de las y los consumidores.	90
6.3. Buenas prácticas que apuntan a la reparación o asistencia	91
<b>7. CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>94</b>
<b>8. RECOMENDACIONES</b>	<b>98</b>
<b>9. ANEXO</b>	<b>101</b>

## ABREVIATURAS

AGIP	Administración Gubernamental de Ingresos Públicos
BCRA	Banco Central de la República Argentina
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
COPREC	Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones del Consumo
DESCA	Derechos, económicos, sociales, culturales y ambientales
DPCABA	Defensoría del Pueblo de CABA
GCABA	Gobierno Ciudad Autónoma de CABA
LDC	Ley Defensa del Consumidor

## PRÓLOGO

Como se señala en la presente investigación, todas las personas, en mayor o menor medida, establecen relaciones de consumo en el desarrollo de sus vidas diarias, ya sea para acceder a ciertos bienes o productos o contratar servicios esenciales. En las relaciones del consumidor/a se ponen en juego bienes jurídicos y valores propios de los Derechos Humanos que deben ser protegidos por el Estado (Tambussi, 1999). En este sentido, **la educación legal es un derecho de los consumidores, pero también constituye una responsabilidad estatal la de generar instancias de capacitación en derechos del consumidor a fin de garantizar el acceso a la información**, para poder decidir sobre situaciones que suceden en la vida cotidiana de las personas.

En este trabajo se puede encontrar que las personas tienen un limitado conocimiento sobre los derechos que le asisten como consumidores, de la oferta institucional y de los mecanismos de resolución de conflictos existentes. Al no conocer el derecho, tampoco se puede exigir su cumplimiento. Se pudo constatar cómo estos problemas se agravan para quienes reúnen características o condiciones de los consumidores **hipervulnerables**. Por su parte, el acceso a la justicia es un derecho -instrumental- que permite vehicular otros derechos fundamentales, pero también es considerado un derecho fundamental, que incluye la noción de servicio -que debe ser prestado y exigido al Estado- con equidad, es decir que la justicia no puede reproducir o magnificar las desigualdades económicas y de oportunidades por razones de sexo, edad, condición migratoria, etnia, religión (Balbuena, 2006 en ILSA, 2006: 241). Se encontró que la **pandemia** agravó la situación, a partir del trabajo territorial realizado en los barrios populares de CABA, verificamos distintas situaciones de vulneración de derechos, en general y en particular, en las relaciones del consumidor y una **creciente demanda de orientación, asistencia en la materia debido a los cambios en las modalidades de contratación y de prestación de servicios**. De ahí la importancia de conocer cómo se dieron estas relaciones de consumidor durante las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio, el cierre de servicios no esenciales, y de muchos espacios de atención al público que constituyen lugares de consulta para la resolución de conflictos en las relaciones de consumo entre otras.

Fruto del análisis en este trabajo también se problematizan los **vehículos de inclusión para el consumo propuestos por las políticas públicas**, por eso se **distingue** entre la **inclusión financiera y la integración**. La inclusión puede hacerse por el hecho objetivo de garantizar el acceso a un servicio o producto financiero, pero sin que la persona pueda tomar decisiones fundadas sobre los riesgos y beneficios de los términos del acceso al sistema financiero. En este sentido, la inclusión financiera debe ser pensada en contextos de despojo y pobreza ya que la misma "*es generalmente de sujetos ya endeudados*" (Cavallero, Gago, Perosino, 2020: 4). Gran parte del crédito al que acceden las personas en situación de vulnerabilidad, en particular las mujeres, es crédito para consumo y no crédito para el desarrollo de actividades productivas o comerciales. Éste tipo de créditos tiene mayor riesgo de incobrabilidad y por ende repercute en mayores niveles de endeudamiento de aquellos sujetos a los que se busca incluir financieramente. Por otro lado, respecto de la cobranza de deudas, esta investigación identificó reiterados reclamos que recibe la Defensoría contra las agencias de cobranza extrajudicial, en las cuales se encuentra que el **hostigamiento** que éstas realizan lo hacen a todos los consumidores por igual. Pero los **aspectos subjetivos son diferentes según quién sea o en qué condición se encuentre el presunto/a deudor/a**. No es lo mismo cómo afronta el reiterado hostigamiento una señora mayor, o cómo puede tomar la amenaza de embargo salarial alguien con baja escolarización y alfabetización legal. **Las herramientas disponibles dependen mucho del receptor de las acciones de hostigamiento y de la relación asimétrica en la que se encuentra**. Este trabajo, señala los aspectos subjetivos de las implicancias de no acceder a información sobre derechos del consumidor, de las asimetrías en el ejercicio del poder y del hostigamiento provocado por estas agencias y de la dificultad respecto de poder acceder a la justicia para resolver estos problemas.

A partir de los problemas identificados, se generaron **recomendaciones en materia de inclusión digital, integración y educación financiera de las y los consumidores**. Por empezar, el Estado debe iniciar **procesos de pedagogía financiera, asesorías, orientaciones y guía, a fin de que las y los consumidores puedan hacer ejercicio de sus derechos, garantizando el acceso a la información como aspecto fundamental para la toma de decisiones en**

**materia de integración financiera, asumiendo un enfoque preventivo de situaciones financieras lesivas.** La educación financiera tiene que ser un aspecto asumido también por las entidades financieras y el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

En segundo lugar, las campañas de educación financiera deben contemplar por un lado las brechas digitales existentes, y por otro lado aspectos del desendeudamiento, información sobre los mecanismos, organismos y herramientas de **acceso a la justicia** en las relaciones de consumidores. Otro aspecto relevante que debe contemplar las capacitaciones es la información sobre las agencias de cobranza extrajudicial a las que las entidades financieras derivan la gestión de cobro.<sup>1</sup> Por eso, la Defensoría elaboró propuestas **para orientar las políticas de las agencias de cobranza extrajudiciales** a partir de las Directrices de Empresas y Derechos Humanos.

Este reporte sirvió para comprender, desde el punto de vista de los actores sociales las formas en que las personas consumidoras acceden a la justicia, qué barreras experimentan, qué factores agravan la situación de indefensión, cuáles son los nudos críticos y qué factores favorecen el acceso igualitario a la justicia. Se buscó producir un diagnóstico sobre ello para incidir en las políticas públicas que se elaboren e implementen, poniendo especial énfasis en los grupos hipervulnerabilizados de modo de ejercer un rol relevante en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. Contar con evidencias empíricas permite tomar decisiones de políticas fundadas, técnicamente apropiadas, políticamente justas y éticamente correctas, en la medida que estén basadas en la idea del acceso a la justicia como derecho humano fundamental.

Bárbara Bonelli

---

<sup>1</sup> La Defensoría del Pueblo de CABA generó materiales para capacitación sobre las Agencias de Cobranzas Extrajudiciales y material audiovisual explicativo sobre los derechos. Disponible: <https://www.facebook.com/watch/?v=304999784394511>

## 1. INTRODUCCIÓN

La satisfacción de necesidades básicas y derechos sociales se encuentra mediada por el consumo (CEJA; OCCA: 178)<sup>2</sup>. Todas las personas, en mayor o menor medida, establecen relaciones de consumo en el desarrollo de sus vidas diarias, ya sea para acceder a ciertos bienes o productos o contratar servicios esenciales (Defensoría del Pueblo de CABA, 2019)<sup>3</sup>. En las relaciones del consumidor/a se ponen en juego bienes jurídicos y valores propios de los derechos humanos que deben ser protegidos por el Estado (Tambussi, 1999).<sup>4</sup> A pesar que las relaciones de consumo encuentran protección normativa tanto en la Constitución Nacional como en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se verifican reiteradas situaciones de vulneración de derechos, existiendo un sinnúmero de barreras que dificultan el acceso a la justicia de la ciudadanía, agravándose en el caso de consumidores hipervulnerables.<sup>5</sup> En este marco las Defensorías del Pueblo ejercen un rol fundamental en la recepción y resolución de conflictos vinculadas a las relaciones de las, les y los consumidores. Así se ha establecido que las Defensorías tienen un rol relevante en *“dar a conocer a la ciudadanía sus derechos, velar porque éstos se cumplan, evitar que en un sistema poco transparente se diluya el cumplimiento de estos derechos y hacer los derechos humanos extensibles a la dimensión social de la persona”* (Las Defensorías del Pueblo y los servicios públicos en Iberoamérica, 2005, CICODE:7).

En el contexto actual, recientes estudios señalan como durante la pandemia provocada por el COVID-19, que generó una crisis sanitaria, económica y social, se agravaron las barreras de acceso a la justicia para la ciudadanía (Echegoyemberry, 2020<sup>6</sup>). Se ha señalado que *“si bien muchas de las problemáticas son estructurales y, por lo tanto, preexistentes a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, es a partir de ésta y de las medidas de distanciamiento social obligatorio, de la suspensión de actividades de los órganos jurisdiccionales y del establecimiento de medidas de excepción en los poderes del Estado, que las desigualdades sociales, económicas, ambientales y políticas se visibilizan y profundizan con mucha más intensidad”*. El Relator especial de la ONU (2021)<sup>7</sup> menciona que en latinoamérica el acceso a la justicia encuentra obstáculos estructurales, y generó recomendaciones para que los Estados garanticen el acceso a la justicia de la población.

**Este estudio de caso tiene por objetivo** analizar la experiencia de acceso a la justicia en los conflictos vinculados a las relaciones de consumo desde la perspectiva de organismos de protección y de personas consumidoras/es que residen en CABA, durante el año 2021. A tal fin, se identifican las barreras que operan para la resolución de un conflicto en términos de información, eficiencia y eficacia, cercanía; como así también, se analiza el conocimiento que tienen las personas consumidoras sobre la estructura de derechos, de la oferta institucional y de los mecanismos de resolución de conflictos existentes. Asimismo, se analiza la inclusión digital, la inclusión financiera y la educación financiera de las y los consumidores.

---

<sup>2</sup> CEJA, OCCA (2018). Conflictividad Civil y Barreras de acceso a la Justicia en América Latina. Informe Consumo. Disponible: [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5625/OCCAll\\_ConsumoDigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5625/OCCAll_ConsumoDigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo de CABA (2019). Guía básica de derechos de los consumidores. Disponible: <http://defensoria.org.ar/biblioteca/#guia-derechos>

<sup>4</sup> Tambussi, C (1994). Los derechos del consumidor como derechos humanos. En AA.VV, GORDILLO, A. AI. Derechos humanos, 6a ed., Buenos Aires, Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, 2007, VII p 3° extraído de: [http://www.gordillo.com/pdf/der\\_hum/Capitulo\\_IX.pdf](http://www.gordillo.com/pdf/der_hum/Capitulo_IX.pdf), revisado el 2 de agosto del año 2019.

<sup>5</sup> Consumidores hipervulnerables son las personas humanas que tienen dificultades especiales para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores porque están en situación de vulnerabilidad por su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales”. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/defensa-del-consumidor>  
A los fines de este estudio preferimos utilizar consumidores hipervulnerabilizados, para dar cuenta con ello que no es una característica intrínseca de la persona, sino una situación en la que se encuentra la persona por la acción u omisión estatal de políticas públicas que reviertan esa problemática.

<sup>6</sup> Echegoyemberry, MN (2020) para ACIJ (Argentina), Dejusticia (Colombia), FIMA (Chile), LABA (Brasil), CEJA-OEA, DPLF (regional) y la Red de Empoderamiento Jurídico (global) Reporte: Acceso a la Justicia en Latinoamérica durante la pandemia de COVID-19. Disponible: <https://acij.org.ar/reporte-acceso-a-la-justicia-en-latinoamerica-durante-la-pandemia-de-covid-19/>

<sup>7</sup> Pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), impacto y retos para una justicia independiente Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán.

Finalmente, se realiza una identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas y una caracterización de los casos emblemáticos (casos testigos) que fueron resueltos en la Defensoría del Pueblo de CABA, buscando encontrar patrones en común.

A partir de la información obtenida, se formulan recomendaciones para la mejora de las políticas públicas en materia de protección de derechos de los y las consumidores.

Así resulta relevante poder comprender en profundidad, desde el punto de vista de las personas consumidoras de bienes y servicios, cómo es la accesibilidad a la justicia, qué grado de conocimiento tienen de la estructura de derechos, de los mecanismos para resolver el conflicto en cuanto a su eficiencia y efectividad, cuáles son los nudos críticos que impiden o dificultan realizar reclamos, quejas o demandas y el conocimiento que tienen de la oferta institucional se constituye en un aspecto muy relevante del estudio de caso.

Las siguientes preguntas guían el estudio de caso:

- ¿Cómo es la experiencia de acceso a la justicia en los conflictos de consumo desde la perspectiva de organismos de protección y de personas usuarias de los servicios que residen en Barrios populares de CABA en términos de información, eficacia y eficiencia?;
- ¿Cuál es el conocimiento que tienen los usuarios en relación a la estructura de derechos, la oferta institucional y los mecanismos de resolución de conflictos -administrativos y/o judiciales- vinculados a las relaciones de consumo?;
- ¿Qué característica tienen los casos abordados en la Defensoría del Pueblo de CABA?;
- ¿Cuál es el perfil de los consumidores, de las agencias de cobranza de créditos extrajudiciales y de las empresas?;
- ¿Cuáles son los patrones de vulneración en común que se encuentran en los casos -emblemáticos-resueltos en la Defensoría del Pueblo de CABA?

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Objetivo general:

El propósito de este estudio de caso es analizar la experiencia de acceso a la justicia en los conflictos vinculados a las relaciones de consumo desde la perspectiva de informantes clave -organismos de protección y de personas consumidoras/es que residen en CABA, durante el año 2021-. A tal fin, se identifican las barreras que operan para la resolución de un conflicto en términos de información, eficiencia y eficacia, cercanía; como así también, se analiza el conocimiento que tienen las personas consumidoras sobre la estructura de derechos, de la oferta institucional y de los mecanismos de resolución de conflictos existentes. Asimismo, se analiza la inclusión digital, la inclusión financiera y la educación financiera de las y los consumidores.

### 2.2. Objetivos específicos

1. Describir y caracterizar en términos socioeconómicos y demográficos el perfil de las y los consumidores encuestadas/os.
2. Analizar la experiencia de acceso a la justicia en los conflictos vinculados con el consumo en términos de información, eficacia, eficiencia y cercanía percibida por las y los consumidores.
3. Analizar el conocimiento que tienen las y los consumidores sobre la estructura de derechos, la oferta institucional y mecanismos para la resolución de conflictos -administrativos, alternativos, y/o judiciales- vinculados a las relaciones de consumo.
4. Analizar la inclusión digital, la inclusión financiera y la educación financiera de las personas consumidoras.
5. Sistematizar casos ilustrativos vinculados a las agencias extrajudiciales de cobranza y establecer patrones de vulneración en común que se encuentran en los casos testigos -emblemáticos- resueltos en la Defensoría del Pueblo de CABA.
6. Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en relación a la resolución de conflictos vinculados con la esfera de consumo
7. A partir de la información, generar recomendaciones para la mejora de la gestión y de las políticas públicas en la materia.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se presentan los principales conceptos a la luz de los cuales se analizan las distintas problemáticas vinculadas a las relaciones de consumidores. En primer lugar, se presenta el marco conceptual del acceso a la justicia; en segundo lugar, se categorizan, definen y operacionalizan las barreras de acceso a la justicia y en tercer lugar, se presenta un breve marco normativo de la problemática (derechos garantizados, mecanismos de resolución de conflictos, sistema de información, regulación de algunas problemáticas en particular).

#### 3.1. Acceso a la Justicia

En los últimos años hemos asistido a un incremento de la discusión en materia de acceso a la justicia, cada vez hay más actores integrando el *campo*, más instrumentos que incorporan acceso a la justicia en la normativa de las distintas jurisdicciones, cada vez hay más dispositivos que buscan brindar un servicio cercano a las personas, colectivos y comunidades. A la vez, se generan planes y programas por parte de distintos organismos públicos, buscando garantizar cobertura de asistencia legal gratuita y de esta manera intentan, con mayor o menor efectividad, revertir algunas de las barreras de acceso a la justicia, en particular las que enfrentan los grupos *vulnerabilizados*<sup>8</sup>.

En efecto, asistimos en los últimos años a un proceso en el que con más intensidad el acceso a la justicia comienza a formar parte de las agendas públicas y se incrementa el número de investigaciones empíricas que buscan aportar elementos para la toma de decisiones fundadas.

Podemos señalar que el concepto de acceso a la justicia ha sufrido transformaciones en el tiempo, y ha variado en sus alcances en función del contexto económico, social y político en el que se inserta. Según Robles (2011:58)<sup>9</sup> el acceso a la justicia ocupa un lugar central en la agenda de la sociedad moderna.

Podemos señalar, que el acceso a la justicia surge primeramente vinculado con el debido proceso legal y la tutela efectiva, emparejado al concepto de “acceso a los tribunales” (visión restringida), avanzando hacia una visión que consideramos más amplia, donde se lo entiende como un derecho, en algunos casos instrumental, pero también un derecho sustancial, pues permite o debería permitir facilitar el acceso a derechos, económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante DESCA), y en este sentido, el acceso a la justicia debe ser garantizado a toda persona sin distinción de ningún tipo.

El acceso a la justicia ha sido objeto de estudios desde diferentes ámbitos: procesal, penal, constitucional, del derecho internacional de los derechos humanos y desde el campo de la sociología jurídica, entre otros. Desde diferentes paradigmas (conflicto, consenso), desde diferentes ópticas (desde la esfera estatal o desde la comunidad), desde diferentes perspectivas (estructural –política- o instrumental –gestión-).

El acceso a la justicia debe permitir a las personas hacer efectivo sus derechos, para ello es fundamental que pueda sostener un proceso (judicial o administrativo, o alternativo), durante las distintas etapas procesales que puede atravesar (prejudicial, judicial, ejecución de sentencia) hasta la resolución efectiva, eficiente, eficaz y equitativa de un conflicto o problema jurídico (Echegoyemberry, 2018)<sup>10</sup>.

Se encuentran en la literatura, posiciones que van desde lo más reduccionistas (concepción institucionalista) hasta las más amplias (visión integral del acceso a la justicia vinculada con las estrategias de desarrollo económico y aseguramiento de derechos económicos, sociales y culturales). La asunción de una perspectiva o paradigma tendrá implicancias en las propuestas de políticas públicas que se elaboren e implementen.

---

<sup>8</sup>Nos referimos a grupos vulnerabilizados diferenciándolos de grupos vulnerables, ya que consideramos que la vulnerabilidad no es propia de la persona, ni es una característica intrínseca del grupo per se, sino que es generada por la acción u omisión del estado en la elaboración, implementación de políticas públicas estructurales para revertir los déficit en materia de acceso a la justicia.

<sup>9</sup>Robles, D. (2011). Acceso a la justicia: Aspectos Teóricos, implicaciones prácticas en Salanueva, O. y González, M. (comps.) (2011). *Los pobres y el acceso a la justicia*, Edulp, La Plata.

<sup>10</sup>Echegoyemberry, MN (2018). Estrategias de las organizaciones de la sociedad civil para revertir barreras en el acceso a la justicia. El “Acuerdo por el Acceso a la Justicia. Informe Anual. Situación de derechos humanos en Mendoza. Xumek. Disponible: <https://xumek.org.ar/informes-anales/>

Se han encontrado coincidencias que señalan que el acceso a la justicia: “es más que acceso a los tribunales” (INECIP/PNUD, 2005)<sup>11</sup>, es más que acceso a una sentencia (Highton de Nolasco, 2009); no sólo un problema de gestión (Gordillo, 1998, 2013)<sup>12</sup>, no es sólo tutela judicial efectiva y no sólo asistencia jurídica gratuita (Birgin & Kohen, 1997)<sup>13</sup>; no es sólo un derecho individual, defensivo, instrumental (Maurino, 2011); no es sólo acceso a la organización formal –oficial (Robles, 2011). Aunque el acceso a la justicia puede incluir todas estas categorías, no sólo se reducen a ellas.

Aquí se hace un racconto de las concepciones consideradas clásicas, instrumentales o restringidas, desde la óptica estatal, el acceso a la justicia es considerado una “prerrogativa del Estado” (COMJIB, 2015)<sup>14</sup>, “asistencia jurídica y acceso a servicios sociales de apoyo”; el acceso a la justicia implica la disponibilidad de un buen servicio de justicia; un pronunciamiento oportuno (Larrandart, 1992<sup>15</sup>; Birgin & Kohen, 1997, 2005, 2006; ONU, 2012<sup>16</sup>).

En desarrollos teóricos posteriores el acceso a la justicia comienza a delinearse como derecho humano fundamental (instrumental y sustancial), el más importante de los derechos (Cappelletti y Garth, 1983<sup>17</sup>; Carta de derechos las personas ante la Justicia en el espacio Judicial Iberoamericano, Cancún, 2002; Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, 2008<sup>18</sup>), una respuesta satisfactoria a necesidades jurídicas (PNUD, 2005:7<sup>19</sup>; Ahumada, 2017<sup>20</sup>); como garantía efectiva (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8 y 25; CICH, 2000) y como núcleo de seguridades jurídicas (IIDH, 2000) como un derecho a un recurso efectivo (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948) como derecho de justicia circunscripto a instancia judicial (Declaración Americana de derechos y deberes de Hombre, art. XVIII); definido como un derecho bisagra en tanto un medio que permite operacionalizar otros derechos (Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, 2012:17) o como medio para vehicular otros derechos (Cappelletti y Garth, 1983); herramienta instrumental y defensiva, recurso judicial efectivo (Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos -Concepción clásica de acceso a la justicia); mecanismos e instancias para la determinación de derechos y la resolución de conflictos (IIDH, 2000); como “la posibilidad de las personas de acudir a la justicia y obtener una respuesta efectiva por parte de los mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos que sean formal y materialmente útil para la tutela de derechos” (Errandonea y Martín, 2015:347 en OCCA, 2018).

Acceder a la justicia, no es sólo tener acceso a tribunales, probar, alegar, impugnar, diligenciar, sino es obtener una sentencia judicial justa, y es ahí cuando el acceso a la jurisdicción se convierte en acceso a la justicia (García Ramírez, 2006 en ILSA, 2006:15).

Hasta aquí la mayoría de las conceptualizaciones proporcionadas emparejan el acceso a la justicia con la organización judicial o el sistema de justicia. Por lo tanto, se vincula más con el diseño de la oferta institucional que con el repertorio de acción que despliegan las personas para resolver los conflictos.

Existen estrategias que realizan las comunidades para resolver sus conflictos, en términos reales o simbólicos, que no suelen ser tenidas en cuenta por la preeminencia de un modelo institucionalizado del derecho. Cabe señalar, que aún se requiere de una mayor producción científica en materia de acceso a la justicia y en particular, sobre los Usos Alternativos del Derecho (UAD) que realizan las comunidades.

Desde perspectivas más amplias, estructurales el acceso a la justicia aparece como un mecanismo de participación en la esfera pública (Abramovich, 2007<sup>21</sup>); como una forma de participación política y de inclusión constitucional, es

<sup>11</sup> INECIP (2005). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia

<sup>12</sup> Gordillo, A. (2013). El problema de acceso a la justicia, Disponible en: [www.gordillo.com/pdf\\_tomo2/capitulo14.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo14.pdf)

<sup>13</sup> Birgin, H. & Kohen, B. (comps.) (2005). Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas, Biblos, Buenos Aires.

<sup>14</sup> COMJIB (2015). Organización Internacional Ministerios de Justicia. Programa de Acceso a la Justicia. Disponible en: <http://www.comjib.org/contenido/comjib>

<sup>15</sup> Larrandart, L. (1992). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva de los derechos de los ciudadanos en el sistema penal argentino”. Buenos Aires, ADHOC

<sup>16</sup> Naciones Unidas ONU (2012). Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Resolución 67/187). Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>

<sup>17</sup> Cappelletti, M. & Garth, B. (1983). El acceso a la justicia. Editorial del Colegio de Abogados de La Plata, La Plata.

<sup>18</sup> Cumbre Judicial Iberoamericana (2008), Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

<sup>19</sup> INECIP (2005). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia.

<sup>20</sup> INECIP (2016). Ahumada, C; Manzano, A. Diagnóstico de conflictividad, Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en la localidad de Sanagasta, La Rioja, INECIP, 2016.

<sup>21</sup> Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política, en *Estudio. Socio-Jurídico*, 9, pp. 9-33, Bogotá.

un fenómeno fáctico –jurídico, un proyecto constitucional abierto y en constante transformación (Maurino, Sucunza, 2011, 2016<sup>22</sup>), instrumento para la transformación de las relaciones de poder (INECIP-PNUD, 2005), como un reflejo de otras desigualdades no sólo jurídicas (Abramovich & Pautassi, 2009<sup>23</sup>; Lorenzetti, 2008<sup>24</sup>), como desigualdades de clases (Bergoglio, 1997<sup>25</sup>), desigualdades estructurales (Salanueva González, 2011<sup>26</sup>), como subalterno al de la desigualdad social (Fucito 2003 en Salanueva & González, 2011:62); como acceso a condiciones sociales, culturales, políticas, económicas, y jurídicas (Salanueva González, 2011); como un problema de disputas de grandes derechos económicos sociales (Binder, 2017); como estrategia para el desarrollo humano y el desarrollo sostenible (Agenda 2030, ODS 16, 2016).

En Robles (2011: 75) encontramos el acceso a la justicia como puerta de entrada no sólo al campo jurídico sino el social, y lo caracteriza como un concepto dinámico, relativo e instrumental.

Hasta llegar a plantear el acceso a la justicia como un mito o ideal a alcanzar (Gordillo, 1998:18; 2013) o “una ilusión para los pobres” (Salanueva y Gonzalez, 2011: 36).

Algunos autores hablan de “acceso invertido a la justicia” (Sommer, 2000) para dar cuenta de las asimetrías con las que se vinculan las personas en situación de pobreza, donde el contacto con la justicia es como sujeto pasivo de sanciones o denuncias (sea como demandado/a o posible autor de delitos).

Muchas de las definiciones conceptuales que encontramos no han sido operacionalizadas en dimensiones medibles y observables.

A continuación, se desarrollan las diferentes acepciones y conceptualizaciones del término. En efecto, y desde una perspectiva clásica el acceso a la justicia puede ser visto como una herramienta instrumental y defensiva.

Una primera aproximación, siguiendo Cappelletti y Garth (1983) consideran el acceso a la justicia como un derecho humano fundamental, pues se trata de un derecho humano primario y el más importante, en tanto se erige como un derecho instrumental que sirve como condición de posibilidad para el goce de un repertorio más amplio de derechos. En este mismo sentido, encontramos la definición que proporciona y complementa Balbuena (2006) para quién el acceso a la justicia es un derecho fundamental, que incluye la noción de servicio -que debe ser prestado y exigido al Estado- con equidad, es decir que la justicia no puede reproducir o magnificar las desigualdades económicas y de oportunidades por razones de sexo, edad, condición migratoria, etnia, religión, etc. (Balbuena, 2006 en ILSA, 2006: 241<sup>27</sup>).

Por medio de este derecho se le da contenido material a la igualdad formal mediante la exigibilidad de otros derechos. Por ello, es concebido como un **“derecho bisagra”**.

*“En cuanto permite dar efectiva viabilidad a los distintos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, abriendo el camino para reclamar su cumplimiento y así garantizar la igualdad y la no discriminación” (Ministerio de Justicia y derechos Humanos, 2012:17<sup>28</sup>)*

Si el acceso a la justicia es considerado un derecho, tendrá implicancias sociales, pues entonces será deber del Estado asegurarlo, promoverlo y suprimir las barreras que puedan hacer obstáculo para su ejercicio, debiendo extenderse tanto en el fuero penal, como civil y administrativo, y mediante la elaboración e implementación de políticas públicas de acceso (asistencia jurídica gratuita y servicios sociales de apoyo) (Larrandart, 1992<sup>29</sup>; Birgin & Kohen, 2006).

---

<sup>22</sup> Maurino, G. (2011). Acceso a la justicia de los excluidos (en lo social, cultural y económico). p.144. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29273.pdf>. Maurino, G. (2009). Elementos de un nuevo paradigma del acceso a la Justicia. en ADC, “La Corte y los Derechos”. Siglo XXI. 2009. Pág. 81/95.

<sup>23</sup> Abramovich, V & Pautassi, L (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. en V. Abramovich y L. Pautassi, “La Revisión judicial de las Políticas Sociales”. Editores Del Puerto. Pág. 311/12.

<sup>24</sup> Lorenzetti, R. (2008). La defensa pública: Garantía de acceso a la Justicia, Ministerio Público de la defensa, III Congreso de la Asociación Interamericana de las defensas Públicas, Buenos Aires, La Ley.

<sup>25</sup> Bergoglio, M. I. (1997). Acceso a la justicia civil: diferencias de clase, en Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, 3, pp. 93-107.

<sup>26</sup> Salanueva, O. y González, M. (comps.) (2011). *Los pobres y el acceso a la justicia*, Edulp, La Plata

<sup>27</sup> Balbuena P (2006). La justicia no tiene rostro de mujer. Obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres. ILSA. Nuevo Derecho (35). Colombia

<sup>28</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2012). El acceso a la Justicia como Política Pública de alcance Universal. Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia

<sup>29</sup> Larrandart, L. (1992). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva de los derechos de los ciudadanos en el sistema penal argentino”. Buenos Aires, ADHOC

Se ha señalado que el problema queda establecido en relación a cuál es la naturaleza extensión de la obligación de la actividad estatal orientada a garantizar el acceso a la justicia y la tipología de las necesidades a las que tendrá que dar respuesta (PNUD, 2005).

**Desde una perspectiva amplia o estructural**, el acceso a la justicia se encuentra vinculado con la ciudadanía, el fortalecimiento de la democracia y en consecuencia, inescindible de los derechos humanos. Así, Bergoglio (1997:93)<sup>30</sup> considera relevante analizar el acceso a la justicia desde una dimensión política, y propone *“analizarla desde la perspectiva de las clases sociales, pues permite explorar uno de los mecanismos a través de los cuales las diferencias económicas y educativas implicadas en la estratificación se convierten en **desigualdades de poder**”*.

Abramovich y Pautassi (2009) consideran relevante situar el acceso a la justicia desde un enfoque de derechos humanos, lo que implica *“el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales”*.

Abramovich (2007), señala que el acceso a la jurisdicción **“actúa como un mecanismo de participación en la esfera política, que reemplaza o complementa el deterioro de otros canales institucionales propios del juego democrático (...)**. Menciona, que esto ocurre cuando *“los canales tradicionales se obturan, se estrechan y las demandas sociales y la práctica de incidencia política de los actores sociales buscan nuevos cauces institucionales, que al mismo tiempo pueden afectar y modificar las formas tradicionales de las acciones social y política.”* (Abramovich, 2007:11).

Desde una **perspectiva socio-jurídicas** ponen el acento en problematizar, visibilizar y cuestionar *“el no acceso a la justicia”* o *“la injusticia del no acceso”* (Salanueva y González, 2011: 11), analizando las causas, obstáculos, barreras y situaciones que generan desigualdades sociales y se expresan en desigualdades en el ejercicio de los derechos. En esta concepción, el acceso a la justicia *“hace referencia a su ausencia y a la desprotección jurídico política que el no acceso genera”*.

El acceso a la justicia ha sido definido en estrecha vinculación con la población desventajada, vulnerabilizada, fragilizada. Focalizándose estas definiciones en las personas usuarios de los servicios de justicia, en las barreras de acceso (económicas, administrativas, simbólicas, geográficas, entre otras), en los incumplimientos y vulneración de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como puede verse reflejado en Abramovich (2007); Salanueva y González (2011), Gherardi (2008)<sup>31</sup>, ILSA (2006).

Desde esta perspectiva, Robles (2011)<sup>32</sup> **propone una definición instrumental y relativa** del acceso a la justicia, en el entendimiento que el acceso varía según los diferentes contextos en los que se inserta -políticos, sociales, históricos- que determinarán que cierta política de acceso pueda aplicarse en un territorio y en otros no. Así entiende que el acceso a la justicia es:

*“ un acceso a las condiciones -sociales, culturales, políticas, económicas, y jurídicas - que posibilitan el reconocimiento y ejercicio efectivo de derecho por parte de los ciudadanos, ya sea dentro de las organizaciones jurídicas formales como alternativas de acuerdo al interés de quien procura acceder”*

Se ha señalado que el problema de concebir el derecho a la justicia sólo como **prerrogativa del Estado**, o cuando se aborda el problema desde un enfoque gubernamental, es que las propuestas para superar los obstáculos en el acceso a la justicia se reducen a reformas procesales u organizacionales en la administración de justicia, desconociéndose la multiplicidad de factores sistemáticos que intervienen en el problema, **además del problema de la organización judicial en sí**.

Por otro lado, algunas definiciones más restringidas sobre el acceso a la justicia hacen foco en los **aspectos procedimentales, instrumentales, o de gestión**.

En esta línea se señala que el acceso a la justicia se constituye en un **problema de gestión**, por lo que las propuestas para mejorar el acceso a la justicia reformas apuntan a modificar aspectos vinculados sólo con la eficiencia, eficacia, efectividad del servicio de justicia, (por ejemplo a través de la supresión de burocracia y excesivo ritualismo y formalismos, simplificación de trámites).

---

<sup>30</sup> Bergoglio, M. I. (1997). Acceso a la justicia civil: diferencias de clase, en Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, 3, pp. 93-107.

<sup>31</sup> Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2018). Cerrando brechas para erradicar a violencia contra las mujeres: aportes para fortalecer una agenda integral para la igualdad de género. Natalia Gherardi (coordinadora) ELA.

<sup>32</sup> Robles, D. (2011). Acceso a la justicia: Aspectos Teóricos, implicancias prácticas en Salanueva, O. y González, M. (comps.) (2011). *Los pobres y el acceso a la justicia*, Edulp, La Plata

Ramsay (2003)<sup>33</sup> refiere que existe una tensión entre una conceptualización estrecha de acceso a la justicia “como acceso a jurisdicción judicial o administrativa” y una más amplia, que refiere a las “condiciones generales de justicia en una sociedad”. Sin embargo, esta tensión suele invisibilizarse en las principales discusiones de acceso a la justicia.

**En este sentido una concepción sólo institucionalista** del acceso a la justicia buscará las soluciones y propuestas de reformas en el mismo sector -justicia- dónde se produce la limitación, u obstáculo; mientras que una concepción más amplia encontrará las respuestas en reformas intersectoriales y los aspectos a modificar tendrá que ver más con la *equidad e igualdad* en el acceso a la justicia, por lo tanto implicará para el estado la realización de acciones afirmativas o restitutivas de derechos.

Otras definiciones que si bien consideran el acceso a la justicia como derecho humano fundamental, pero se centran más en aspectos que pueden definirse como una dimensión de **gestión del acceso a la justicia**. Así, Birgin y Kohen (1997, 2005) el derecho a acceder a la justicia se compone del acceso propiamente dicho bajo la representación de un abogado/a, la disponibilidad de un buen servicio de justicia que supone la obtención de un pronunciamiento en un tiempo prudencial, y el conocimiento de los derechos y de los medios para su ejercicio por parte de la ciudadanía. Estos autores profundizan en el sentido de que el derecho a la justicia no se agota en la asistencia o patrocinio jurídico, sino que radica en la posibilidad de sostener un proceso judicial completo, y sobre todo, la conciencia de que el **acceso a la justicia es un derecho y es deber del Estado garantizarlo**. Comprende todo los mecanismos institucionales, tanto administrativos como judiciales, vigentes e idóneos, para lograr la protección de los derechos. En este sentido debería alcanzar las distintas etapas: prejudicial, judicial y de ejecución de sentencia. A la vez que resultar preventivo de conflictos y disponer de medios alternativos de resolución de conflictos idóneos para la resolución oportuna de conflictos.

En esta línea se considera que el acceso a la justicia no implica sólo el acceso a una sentencia, sino que es definido por Highton de Nolasco (2009)<sup>34</sup> como el “acceso a una resolución del conflicto en forma rápida y poco costosa, no sólo en dinero sino también en tiempo, esfuerzos y energías”.

Como fue señalado, se puede mencionar otra acepción del acceso a la justicia vinculada con **los mecanismos eficaces de resolución de conflicto**, como:

*“aquello que no sólo incluye la tutela judicial efectiva, y la garantía de debido proceso en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, sino que abarca todo mecanismo que sea eficaz para la resolución de un conflicto jurídico”* (COMJIB, 2015: 5).

Esta definición si bien es amplia, no explicita qué se entiende por “mecanismo eficaz”, y si esos mecanismos provienen del campo jurídico o de otros campos, habilitando (o no) *acciones extralegem o contralegem* que pudiera utilizar los usuarios para la resolución de un conflicto jurídico.

Abramovich (2004) considera que debe primar en **el acceso a la justicia un enfoque de derechos**, esto implica un cambio de lógica de manera que “*el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas. Los derechos establecen obligaciones correlativas y estas requieren mecanismos de exigibilidad y responsabilidad*” (Abramovich, 2004).

En otros estudios se analiza el acceso a la justicia (o el no acceso) omitiendo brindar una definición y operacionalización, directamente analizan las dimensiones de accesibilidad o las barreras (simbólica, cultural, administrativa, geográfica, económica, lingüística, eficiencia, eficacia, efectividad, equidad); o se basan en aspectos relacionales de los usuarios con el sistema judicial (conflictividad/litigiosidad); o se centran en los aspectos subjetivos definidos a partir de los mecanismos a disposición de la ciudadanía (nudos críticos, percepción de justicia, necesidades insatisfechas de justicia o eventos jurídicos adversos).

También hemos encontrado la utilización de distintas clasificaciones para el acceso a la justicia: acceso a la **justicia formal** (el que surge a partir de la normativa sobre tutela efectiva y garantía de defensa) y **real** (incluyen los obstáculos y barreras con las que se enfrentan las personas vulnerabilizadas). Otras clasificaciones tienen en cuenta aspectos vinculados a la forma o medios de resolver los conflictos, según se usen mecanismos formales-oficiales (Lista y

---

<sup>33</sup> Ramsay, I (2003). Consumers’ access to justice: an introduction. En Rickett, C. y Telfer, T. *Internacional Perspective on Consumers’ Access to justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>34</sup> Highton de Nolasco, E. (2009). Informe de Prensa N° 61 Buenos Aires, 28 de abril de 2009 Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-1073-Highton-present-el-mapa-nacional-de-acceso-a-justicia.html>

Begala, 2000: 226)<sup>35</sup> o informales-alternativos o paralelos. También encontramos artículos que utilizan de manera equivalente distintas denominaciones, como: “acceso a la justicia” o “acceso a justicias”, “acceso a las justicias”.

En Gherardi (2008) encontramos clasificado el acceso a la justicia como resultado y como proceso. Como resultado el acceso a la justicia implicaría que el sistema de justicia produzca resultados individuales o socialmente justos. Mientras que como proceso, se debe evaluar el “vínculo” de las personas con el sistema, partiendo de la desigualdad que caracteriza ese vínculo y de admitir que éste debe ser un acceso igualitario por ley.

En Larrandart (1992)<sup>36</sup> el acceso a la justicia implica llegar a la justicia, acceder a un buen servicio de justicia y conocer los derechos.

Se señalan dos momentos claves para la receptividad del concepto de acceso a la justicia en la normativa. Uno, vía ratificación del Pacto de derechos civiles y políticos, y la Convención Americana de derechos humanos en 1983 y otro, posteriormente, con la reforma constitucional de 1994 (vía incorporación de los pactos internacionales, según lo previsto por el art. 75 inc. 22).

En el 2007 cobra un fuerte impulso a partir de la elaboración por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del informe sobre el Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>37</sup>. En este informe se sistematizan los estándares normativos y jurisprudenciales sobre acceso a la justicia. Este informe tuvo gran repercusión en el ámbito nacional y subnacional.

Los primeros estudios coinciden en señalar que los principales problemas en el acceso a la justicia están vinculados con el desconocimiento del derecho, de las formas y de las vías existentes para la resolución de conflictos (ACIJ, 2013; MJyDH- ENAJ, 2016; MPF, 2016; OCCA, 2018; ELA, 2018, Echegoyemberry, Mesel, Vitale, 2018).

Se puede destacar los desarrollos teóricos y empíricos realizados en tres países de la región (Brasil, Colombia, Venezuela) en los que se analizan los servicios legales (estatales y no estatales), la adopción de distintos modelos y las implicancias de éstos en el acceso a la justicia (García, Carvajal, De Carvalho Luz; Boueiri Bassil en ILSA, 2006). En la región recientemente encontramos el Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA), creado en el 2017, con la finalidad de realizar estudios en ocho países de la región (Chile, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay), analizando tres aspectos de la justicia civil: 1) la conflictividad; 2) la presencia de barreras para la resolución de conflictos civiles y 3) las experiencias de acceso a la justicia de algunos grupos vulnerabilizados. En estos estudios se realizan abordajes metodológicos mixtos (cuanti-cualitativos). Se encuentra publicando distintos informes temáticos en relación a la situación de acceso a la justicia en las relaciones de consumo; relaciones de crédito financiero, entre otros (OCCA, 2018)<sup>38</sup>.

### 3.2. Barreras de Acceso a la Justicia

En Argentina, el acceso a la justicia se configura como una garantía fundamental, estrechamente vinculada con la garantía constitucional del debido proceso legal y la inviolabilidad de la defensa en juicio (art. 18 CN y por imperio del art- 75 inc. 22 de la CN).

Por ello, el Estado debe garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en ámbitos administrativos como judiciales. Sin embargo, gran parte de la población no obtiene una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas por la presencia de múltiples barreras u obstáculos que dificultan, impiden o restringen el acceso a la justicia en paridad de condiciones. Estas barreras afectan a grupos vulnerabilizados en términos de género, etnia, edad, discapacidad, identidad sexo-genérica, situación migratoria o social, situación de pobreza, por ser trabajador/a. A su vez, la situación se complejiza en el caso de los y las consumidores hipervulnerables.

Las personas no acceden a la obtención de una respuesta estatal oportuna por problemas en el diseño de la oferta institucional, por desconocimiento de las demandas sociales. Stolkiner y Comes (2000) plantean que hay que entender

---

<sup>35</sup> Lista, C. & Begala, S. (2000). Marginalidad social y jurídica: condicionamientos objetivos y subjetivos al acceso a la justicia de los pobres urbanos de Córdoba. Trabajo presentado en el Congreso Nacional de Sociología Jurídica, 2,3 y 4 de noviembre, La Plata.

<sup>36</sup> Larrandart, Lucila (1992) “Acceso a la justicia y tutela de los derechos ciudadanos. En el sistema penal Argentino, Ad Hoc, Buenos Aires.

<sup>37</sup> OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4 7 septiembre 2007

<sup>38</sup> Observatorio de Acceso a la Justicia y Conflictividad Civil (OCCA;2018) del Centro de Estudios de las Américas (CEJA) Disponible: <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5615>

la accesibilidad desde un enfoque relacional, de cómo los y las usuarios/as se vinculan con los servicios públicos y definen la *accesibilidad* a los servicios como la posibilidad de ingresar al sistema.

Comes (2007) señala que la *accesibilidad es un* vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios, en este vínculo se combinan las condiciones, los discursos, las representaciones de los sujetos y la modalidad con la que éstos utilizan (o no) los servicios<sup>39</sup> y las barreras que encuentran para el acceso y categoriza las barreras en cuatro dimensiones: administrativas, geográficas, simbólicas y económicas (Comes, Solitario, Garbus, Mauro, Czerniecki, Vázquez, Sotelo, Stolkner, 2007).

El ingreso al sistema de justicia -formal- suele presentar una serie de barreras que interactúan de manera compleja y limitan el acceso a la justicia de los grupos vulnerabilizados. Estas barreras suelen estar presentes desde la génesis del sistema.

Las personas consumidoras se enfrentan con distintos obstáculos que dificultan el efectivo ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales.

A los fines de la identificación de las barreras se seguirá la propuesta que realiza CEJA, OCCA, (2019). Se tienen en cuenta los aportes que realiza Comes (2007), quien incorpora al concepto de accesibilidad, la perspectiva relacional, es decir el “encuentro/desencuentro entre los sujetos y los servicios”, ya que los sujetos también son constructores de accesibilidad. Para ello es necesario incluir la dimensión subjetiva, es decir: las representaciones, discursos y prácticas de la población para pensar en el diseño de servicios que permitan la supresión de barreras<sup>40</sup>.

#### Barreras institucionales en el acceso a la justicia.CEJA.OCCA.2019

BARRERAS INSTITUCIONALES	DEFINICIÓN
DE CONFIANZA	La desconfianza en el sistema judicial, en los operadores y gestores/as, puede deberse a diversas razones: corrupción, mala praxis, discriminaciones, abusos por parte de la autoridad.
DE INFORMACIÓN	El desconocimiento de los derechos y de la existencia y funcionamiento de los distintos mecanismos –judiciales y extrajudiciales- de resolución de conflictos.
DE EFICIENCIA	Se compone de diversos factores siendo la lentitud y la larga duración de los procesos de resolución de los conflictos
DE EFICACIA	La inefectiva resolución y falta de implementación de los acuerdos y de las decisiones judiciales
DE FORMALISMO Y BUROCRACIA	Se manifiesta en la innecesaria burocracia y complejidad de los procesos, en el lenguaje excesivamente formal, e inclusive, en los códigos de vestimenta y arquitectura de los edificios del sistema

Fuente: Re-elaboración en base a reporte OCCA, CEJA (2019).

#### Barreras sociales, culturales y económicas en el acceso a la justicia.CEJA.OCCA.2019

BARRERAS SOCIALES, CULTURALES Y ECONÓMICAS	DEFINICIÓN

<sup>39</sup> La investigación se refiere a servicios de salud, pero utilizamos las categorías y conceptualizaciones de manera análoga al sistema de justicia.

<sup>40</sup> Comes, Y; Solitario, R; Garbus, P; Mauro, M; Czerniecki, S; Vázquez, A; Sotelo, R; Stolkner, A. El concepto de accesibilidad: La perspectiva relacional entre población y servicios. Anuario de Investigaciones, vol. XIV, 2007, pp. 201-209

ECONÓMICAS	Costos económicos relacionados con los procesos de resolución de conflictos.
GEOGRÁFICAS Y FÍSICAS	Concentración geográfica de edificios del sistema de justicia y distancia y déficit en el acceso para la población en áreas periféricas urbanas y rurales. Inaccesibilidad física de los edificios para personas con discapacidad motriz.
LINGÜÍSTICAS Y CULTURALES	La información sobre el proceso por escrito y los procesos orales se encuentran en el idioma mayoritario y/u oficial y eso es por sí mismo un obstáculo a la justicia para ciertos grupos culturales y lingüísticos. La escasez de intérpretes de lenguas indígenas y lenguaje de señas es una falla institucional. Discriminación asociada a pertenecer a estos grupos de población por parte de operadores del sistema
DE GÉNERO	Prácticas de discriminación estructural y directa por parte del sistema de justicia y sus operadores hacia las mujeres y disidencias.

Fuente: Re-elaboración en base a reporte OCCA, CEJA (2019).

### 3.3. Barreras vinculadas con la brecha digital

También existen barreras vinculadas con el acceso a la tecnología de la información y comunicación (TIC) que repercuten en el ejercicio y efectividad de otros derechos. En efecto, el acceso a tecnología de información y comunicación se convierte en una barrera de acceso a la justicia que aumenta la desigualdad en el ejercicio de derechos en general y en particular, vinculados a la esfera del consumo.

Teniendo en cuenta que en Argentina aún existen marcadas brechas digitales que separan las personas y comunidades que utilizan TIC en su cotidianeidad y aquellas que no tienen esta tecnología o no saben cómo utilizarla (falta de alfabetización digital). (Echegoyemberry, 2018 en OCCA, 2018). Así, el 38, 2% de hogares en Argentina no acceden a internet, el 33% no tiene una computadora (INDEC, ENTIC, 2015).<sup>41</sup> Además, en el contexto de la pandemia se vio agravada la situación de los grupos vulnerabilizados.

### 3.4. Consumidores hipervulnerables

A continuación se presenta una propuesta para la operacionalización y conceptualización de las y los consumidores hipervulnerables a partir de lo que dispone el art. 1 de la Ley 24.240.

Se denomina consumidores hipervulnerables a aquellos consumidores que son personas humanas y que se encuentren en otras situaciones de vulnerabilidad en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores<sup>42</sup> (art. 1, Ley N° 24.240).

<sup>41</sup> INDEC-INTEC (2015). Encuesta Nacional sobre uso de tecnología de la información y la comunicación. Disponible: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/entic\\_10\\_15.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/entic_10_15.pdf)

<sup>42</sup> Estudio exegético de la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación: Consumidores Hipervulnerables. Disponible: Estudio exegético de la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación: Consumidores Hipervulnerables.

A los fines de este estudio se prefiere utilizar el término de *consumidores hiper vulnerabilizados*, para dar cuenta con ello que no es una característica intrínseca de la persona, sino una situación en la que se encuentran las personas, derivadas de la acción u omisión estatal de políticas públicas que aborden las barreras que afectan a estos grupos, colectivos o comunidades.

Por otro lado, la conceptualización de consumidor hipervulnerabilizado/a, tiene un componente de tipo objetivo y un componente subjetivo. Es una característica que no es estable en el tiempo, puede modificarse sea porque la persona que era hipervulnerable logró algún tipo de inclusión (financiera, digital, social, laboral, económica) que le permite ejercer en plenitud sus derechos.

A continuación se presenta un esquema conceptual para caracterizar a las y los consumidores hipervulnerabilizados, como sigue:

Propuesta para conceptualizar a las y los consumidores hipervulnerabilizados

Definición	CARACTERÍSTICAS
CONSUMIDOR HIPER VULNERABILIZADO	No es una característica intrínseca de la persona o grupo. No toda persona que tenga alguna de estas características o esté en algunas de las situaciones descritas.
	Tiene un componente objetivo (situación económica, falta de inclusión digital, financiera, jurídica)
	Tiene además un componente subjetivo (percepción de vulnerabilidad frente al ejercicio de derechos del consumidor, percepción de recursos simbólicos para disputar el derecho)
	No es una característica estable en el tiempo, puede modificarse (mejorar la situación de inclusión o empeorar)
	Tiene como consecuencia una limitación, asimetría o dificultad para ejercer plenamente sus derechos como consumidor
	Existe una acción u omisión estatal que coloca a las personas en especial desventajas. La situación de base que genera vulnerabilidad, tiene que ser revertida o compensada mediante la elaboración de políticas públicas tendientes a eliminar barreras que generan asimetrías en el ejercicio de derechos.

Fuente: Elaboración propia

Se presenta a continuación una propuesta de operacionalización de la categoría de consumidores hipervulnerables, como sigue:

Propuesta de esquema para analizar definición, variables y dimensiones y propuesta de operacionalización de consumidores vulnerables.

Definición	Variables	Dimensiones
CONSUMIDOR HIPER VULNERABLE Según el artículo 1 de la Ley N° 24.240, es consumidor/a hipervulnerables, aquella persona física que se encuentra en situación de vulnerabilidad que le provocan especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidor, estas situaciones pueden ser en razón de:	edad	NNYA, personas mayores de 70 años
	género	perteneciente al colectivo LGTBIQ+
	estado físico o mental	situación de discapacidad
	circunstancias sociales	Programas sociales otorgados a personas en situación de vulnerabilidad social
	circunstancias económicas	Condición laboral (desocupación, pensión, ganar menos que el mínimo vital, precariedad laboral), o por lugar de residencia (barrio popular o villa)
	etnia, migración	pertenecer a una minoría étnica o situación de migración

	situación cultural	falta de alfabetización y escolarización; falta de alfabetización jurídica, digital o financiera
--	--------------------	--

Se considera necesario que la ley contemple como consumidoras hipervulnerables también a las mujeres, se encuentren éstas en situación (o no) de pobreza, teniendo en cuentas las brechas de inclusión en el mercado formal de trabajo, ya que ello las priva de acceso a crédito en el sistema financiero. Además es necesario tener en cuenta un enfoque de interseccionalidad de género<sup>43</sup>, es decir cómo se acumulan e interactúan distintas formas de opresión y asimetría en relación al sexo, género, etnicidad, situación migratoria, discapacidad, situación laboral - formal-informal-, inclusión digital, escolarización y alfabetización, entre otras.

Se puede señalar que tanto en Latinoamérica, como en Argentina la pobreza se encuentra feminizada, y son las mujeres quienes se encuentran en mayor precariedad e informalidad laboral, esto apareja a su vez menor acceso a créditos en el sistema financiero, y peores condiciones de financiamiento y mayores niveles de endeudamiento en el sistema de créditos informales.

El no acceso de las mujeres a un trabajo remunerado las excluye como sujeto de derechos y las priva de acceso a protección social, en este sentido la pérdida del estatus de trabajador/a, o no alcanzarlo nunca, priva a las personas de trabajo, pero también privadas de uno de los principales modos de realización y de las condiciones materiales y simbólicas para realizarse (Castel, 2010)<sup>44</sup>.

Sobre el endeudamiento de mujeres y de la economía doméstica se ha señalado que se requiere un análisis feminista de la deuda que problematice el endeudamiento masivo de mujeres como formas de violencias machista (Cavallero, Gago, 2019:13).<sup>45</sup>

<sup>43</sup> La *interseccionalidad* es un instrumento que permite abordar la diversidad y las múltiples desigualdades en torno a grupos minoritarios y minorizados en todos los niveles o ámbitos. Echegoyemberry, N (2018). "Grietas en la ciudadanía: interseccionalidad de género, ambiente, territorios y derechos humanos". *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 3(2), 23-41.

<sup>44</sup> Castel, R. (2010). El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Argentina: FCE. disponible: [https://scholar.google.com/scholar\\_lookup?title=El+ascenso+de+las+incertidumbres.+Trabajo,+protecciones,+estatuto+del+individuo&author=Castel+R.&publication\\_year=2010](https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=El+ascenso+de+las+incertidumbres.+Trabajo,+protecciones,+estatuto+del+individuo&author=Castel+R.&publication_year=2010)

<sup>45</sup> Cavallero, L, Gago, V (2019). Una lectura feminista de la deuda. Vivas, libres y desendeudadas nos queremos. CABA. Fundación Rosa de Luxemburgo.

### 3.3. Marco Normativo

A pesar que las relaciones de consumo encuentran protección normativa tanto en la Constitución Nacional (art. 42 CN) como en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 45), se verifican reiteradas situaciones de vulneración de derechos, existiendo un sinnúmero de barreras que dificultan el acceso a la justicia de la ciudadanía, agravándose como fue mencionado en relación a los consumidores *hipervulnerabilizados*.

#### a. Constitución Nacional

En efecto, la Constitución Nacional establece el “núcleo de derechos fundamentales” que las personas tienen en las relaciones de consumo y también establece la obligación de las autoridades públicas garantizar la protección de los derechos de los y las consumidores.

*“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. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control” (Constitución Nacional, artículo 42).*

#### b. Ley 24.240 de Defensa de las y los consumidores

El bloque normativo protectorio de las relaciones de consumo, se integra por La Ley 24240 y modificatorias. La LDC es la norma general que establece los derechos de defensa y protección de los y las consumidores y personas usuarias y las obligaciones de los sujetos proveedores de servicios. También existen las leyes nacionales que regulan materias específicas (medicina prepaga, tarjeta de crédito, lealtad comercial, tiempo compartidos, entre otros). Sin perjuicio de ello, cada jurisdicción subnacional establece las protecciones jurídicas que consideran adecuadas y crea los organismos de defensa, control y regulación necesarios.

En esta ley se consagra el principio *in dubio pro consumidor* (Darcy, s/f), lo que implica que ante la duda la interpretación debe hacerse en favor del consumidor/a.

#### c. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se “*garantiza la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en su relación de consumo contra la distorsión de los mercados y el control de los monopolios que los afecten*”. Protege la salud, la seguridad y el patrimonio de las y los consumidores y usuarias y busca asegurar el trato equitativo, la libertad de elección y el acceso a la información (transparente, adecuada, veraz, y oportuna) (art 45 Constitución CABA). También establece protección a personas con necesidades especiales (art 42), personas mayores (art. 41) y establece la protección de las y los consumidores (art.46).

El poder de policía de consumo en el ámbito de la CABA lo ejerce el GCBA por mandato expreso constitucional.

#### d. Marco internacional de los Derechos Humanos. Empresa y Derechos Humanos

A nivel internacional existen distintas directrices que establecen la necesidad de protección estable de alto nivel (ONU, 1985; Resolución 70/186 2015)<sup>46</sup>, y aunque para algunos no existe mención explícita al consumidor en los tratados internacionales, éstos son interdependientes de otros derechos fundamentales (Benohr & Micklitz, 2010:25)<sup>47</sup>.

En particular, cabe destacar la existencia de Directrices de Naciones Unidas para la protección de los consumidores (1985, reformuladas en 1993 donde se incluye el consumo sustentable, y revisadas y actualizadas en 2015), donde insta a los países a contar con normativa protectora en materia consumo.

En las directrices se señala que *“los Estados miembros deben alentar el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales, para atender las reclamaciones de los consumidores, por medios administrativos, judiciales y alternativos de solución de controversias”* garantizar el acceso a la información, educación para el consumo y a la reparación y compensaciones a las y los consumidores, entre otros (ONU, 2015 par 37).

En el ordenamiento jurídico argentino, gozan de jerarquía constitucional una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos I, que son aplicables por remisión expresa (art. 75 inc 22), gozando de protección nacional y supranacional. Así, en materia de derecho de las y los consumidores, es aplicable lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos vinculado a la libertad personal que *“Nadie será detenido por deudas”* (art. 7 punto 7) y, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que *“Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”* (art. 11).

Asimismo, es conveniente pensar la regulación de consumidores en general y de las entidades financieras y crediticias, en particular, en relación a los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU)<sup>48</sup>.

A partir de tener en cuenta el principio básico de no hacer daño. Teniendo en cuenta dos estrategias: 1) evitando que ocurran violaciones de DDHH y 2) promoviendo situaciones que garanticen los DDHH.

A tal fin, las empresas y entidades deben cumplir con los 3 pilares fundamentales:

1. PROTEGER
2. RESPETAR
3. REMEDIAR/REPARAR

Es necesario que las empresas en sus prácticas empresariales tomen la debida diligencia analizando los riesgos a los que están expuestas ciertas comunidades o grupos; estableciendo canales y mecanismos de reparación fáciles y accesibles.

Además, en este contexto es necesario que el Estado pueda monitorear activamente, estableciendo pautas de alertas sobre las prácticas empresariales que puedan vulnerar los derechos humanos de las personas en sus relaciones con las entidades financieras y crediticias.

#### e. Rol de la Defensoría del Pueblo

En relación a la defensa de derechos de la ciudadanía las Defensorías del Pueblo tienen que tener un rol activo. La Constitución de la CABA incorpora la Defensoría del Pueblo (Art. 137 CCABA), como un órgano unipersonal, independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, ello implica que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Dentro de su misión se encuentra la *“defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos”*. También tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal. El defensor del Pueblo es asistido por adjuntías

---

<sup>46</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, aprobadas por la Asamblea General en su Resolución N° 39/248 del 9 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social mediante Resolución N° 1999/7 del 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su Resolución N° 70/186 del 22 de diciembre de 2015. Disponible: <https://bit.ly/3hbB9bl>

<sup>47</sup> Benohr, I, Micklitz, H (2010). Consumer protection and Human rights. En Howells, G. et al Handbook of Research on International Consumer Law (pp. 18-46) Cheltenham, Edward Elgar.

<sup>48</sup> Principios rectores de derechos humanos y empresas. PNRU. Disponible: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf)

establecidas por ley. <sup>49</sup> Cabe destacar, que la Defensoría del Pueblo no tiene poder sancionatorio, los trámites y procesos iniciados culminan con recomendaciones hacia los organismos o entidades implicadas en el caso. Estas recomendaciones no son vinculantes. Cabe destacar, que la Defensoría en materia de relaciones de consumo no es autoridad de aplicación, ni tiene sus funciones sancionatorias.

Según Darcy (s/f)<sup>50</sup> la Defensoría del Pueblo de CABA adoptó un modelo institucional avanzado, pues es más que un organismo de control administrativo, en tanto se reconoce como: 1) órgano extra poder; 2) con autonomía funcional y financiera; 3) con mandato expreso para la defensa de los derechos fundamentales; 4) con legitimación procesal; 5) con iniciativa legislativa, y finalmente 6) con la posibilidad de requerir información.

Propuestas de grilla para caracterizar las funciones y atribuciones de las Defensorías

Características	Funciones y atribuciones	Verificación
Característica y Funciones	Órgano extra poder	SI
	Autonomía funcional	SI
	Autonomía Financiera	SI
	Mandato expreso para la defensa de derechos fundamentales	Si
	Legitimación procesal	Amplia
	Iniciativa Legislativa	SI
	Posibilidad de requerir información	SI

La Defensoría puede iniciar trámites de oficio o a petición de interesado o un tercero frente a afectaciones de derechos y garantías, individuales o colectivas (art. 23).

Su actuación se encuentra enmarcada en 10 principios, a saber:

Grilla sobre principios que rigen la actividad de la Defensoría del Pueblo de CABA.

Principios	Tipo de principio que rigen las actividades de la Defensoría
Principios que rigen las actividades de la Defensoría	1) impulso o instrucción de oficio
	2) informalidad
	3) gratuidad
	4) celeridad
	5) imparcialidad
	6) inmediatez
	7) accesibilidad
	8) confidencialidad
	9) publicidad
	10) pronunciamiento obligatorio

<sup>49</sup> La Ley 3, CABA. (art. 13) enumera las atribuciones.

<sup>50</sup> Darcy, N (s/f). Parte Tercera. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la protección de los derechos de consumidores y usuarios. Derecho Práctico. Carlos Tambussi (Director).

La Defensoría ejerce un rol activo en la protección de los derechos fundamentales de consumidores y usuarias y usuarios de servicios públicos. En este sentido, las Defensorías son “un vehículo para el acceso a la jurisdicción” (Darcy, s/f: 51), tienen legitimación procesal amplia que no se encuentra limitada sólo para los litigios colectivos, sino también para otro tipo de acciones previstas en la LDC, puede promover acciones administrativas, judiciales incluso en el fuero federal. Puede presentarse *amicus curiae* -amigo del tribunal- (art. 22 ley 402)

Sobre la legitimación procesal la CSJN osciló entre un criterio restrictivo de la legitimación para demandar por parte de la Defensoría (Fallo: 322:528) y un criterio más amplio donde el Defensor, puede interponer no sólo amparos sino procesos ordinarios.<sup>51</sup>

#### f. Mecanismos de resolución de conflictos

Existen distintos mecanismos estatales, para la resolución de conflictos de las y los consumidores.

Darcy (s/f) señala que existen tres mecanismos: 1) sistema administrativo de protección de consumidores; 2) judiciales; 3) extrajudiciales o para-judiciales.

A continuación, se presentan esquemáticamente los mecanismos de resolución de conflictos.

Mecanismos de resolución de conflictos. CEJA.OCCA.2018

MECANISMOS ESTATALES	EJEMPLOS
MECANISMOS JUDICIALES	<p>Podemos encontrar mecanismos judiciales para la resolución del conflicto, como: amparos en fueros contencioso administrativo (en el caso de demandar entes reguladores o de control de servicios públicos); procesos ordinarios o sumarísimos en sede Civil y Comercial (en aquellos casos en que no existen fueron especializados del consumidor); procesos penales económicos (para los casos en los que las problemáticas del consumidor constituyan delitos); justicia nacional de las relaciones del consumidor; en algunas provincias se encuentran secretarías especializadas en consumidores. Se crea la Cámara Nacional en las Relaciones de Consumo.</p> <p>Los procedimientos judiciales tienen normas procesales específicas (procedimiento abreviado, justicia gratuita, cargas probatorias dinámicas, daño punitivo) y reglas de incidencia colectivas (homologación de acuerdos, efectos expansivos de la sentencia, pautas para la reparación o restitución de sumas dinerarias, daños diferenciados, etc (Darcy, s/f:23)</p>
MECANISMOS ADMINISTRATIVOS	<p>Denuncia ante ente reguladores; denuncia por publicidad engañosa ante dirección de lealtad comercial; denuncias presentada ante Dirección nacional de defensa del consumidor dependiente del ministerio de producción de la nación, oficina de defensa del consumidor; sistema nacional de arbitraje para el consumo, superintendencia de servicios de salud (OCCA, 2018: 116).<sup>52</sup></p> <p>“Fija un procedimiento sancionatorio básico que prevé una instancia de conciliación entre el consumidor afectado y el proveedor denunciado y, si resultare imposible un acuerdo, la prosecución de una actuación sumarial que puede culminar con la aplicación de sanciones, expresamente regladas, por infracción a la ley” (Darcy, s/f).</p>

<sup>51</sup> CSJN, “Defensor del Pueblo de la Nación”, 2005, Fallos: 328:1652.

<sup>52</sup> Actualmente (2021) algunos organismos cambiaron de denominación, función y de rango, como por ej. la Dirección de Lealtad Comercial es una Gerencia; la Dirección General de Defensa del Consumidor CABA, la Dirección Nacional de Defensa Consumidor, Sistema Nacional de Arbitraje.

MECANISMOS ALTERNATIVOS O MIXTOS	Defensorías del pueblo de Nación, provincia, CABA; mediación previa obligatoria en materia de consumo; Gestión de buenos oficios; servicio de conciliación previa (COPREC), Auditorías en las Relaciones del consumidor, mediación voluntaria (Centros gestión participativa comunal),Centros de acceso a la Justicia, ATAJO.(OCCA, 2018: 116). <sup>53</sup>
----------------------------------	---

Fuente: Re-elaboración en base a información proveniente de OCCA (2018: 116)<sup>54</sup>

Las defensorías desarrollan estrategias formales e informales para la resolución de conflictos, también utilizan métodos alternativos de resolución (MASC).

CERALC (2020)<sup>55</sup> señala que los mecanismos de reclamación -estatales o no estatales- tienen que ser: legítimos; predecibles; equitativos; transparentes; compatibles con los derechos; fuente de aprendizaje continuo; basarse en la participación y el diálogo para garantizar el acceso a la justicia.

Las personas no pueden recurrir a la justicia si no conoce los organismos, o si conociéndolos desconfía de ellos, o no son legítimos.

#### g. Regulación de las agencias o agentes de cobranza extrajudicial

La Ciudad de Buenos Aires, sancionó la Ley 6171<sup>56</sup> (modificada recientemente por Ley N° 6.271/20) que específicamente regula el accionar de los agentes de cobranza extrajudicial de deudores morosos y fija los límites de su actividad y las conductas que se encuentran prohibidas por afectar el trato digno de las y los consumidores.<sup>57</sup>

Las agencias de cobranza extrajudicial son aquellas personas o estudios organizados que se dedican a gestionar y perseguir el cobro extrajudicial de deudas ajenas en mora, derivadas de las relaciones de consumo, ya sea porque el acreedor original (un banco, una empresa de servicio, un comercio) se las cedió o transfirió para su cobro.

Para la ley se entiende por agente de cobranza *“a toda persona humana o jurídica que procure el cobro de deudas ajenas en mora vinculadas a relaciones de consumo, y quienes adquieran cartera de deudores con la misma finalidad”* (art. 3 Ley 6171). Excluye expresamente el reclamo de deudas vinculadas a las relaciones de familia, créditos laborales y deudas fiscales o administrativas.

A su vez, la normativa explicita los mecanismos mediante los cuales pueden reclamar los agentes de cobranza (correo electrónico, carta documento o telegrama, comunicación telefónica, o cualquier otra vía extrajudicial). Aclarando que éstos no deben afectar la integridad física ni psíquica del deudor moroso (art.6 Ley 6171). Es decir, a través de la regulación normativa se busca regular conductas de las y los agentes con el fin de cumplir los objetivos de protección de las y los consumidores.

De manera legislativa se establece los requerimientos mínimos que deben informar las agencias de cobranza, estos son:

Propuesta de grilla de verificación de cumplimiento de datos mínimos a informar por agentes de cobranzas extrajudiciales a los deudores morosos en base a Ley 6171.

Agencia de cobranza	Datos mínimos a informar
Intimaciones tienen que	a) Datos identificatorios de la persona humana o jurídica que reclama la deuda;

<sup>53</sup> Actualmente (2021) el COPREC es parte del procedimiento administrativo de Defensa del Consumidor a nivel nacional. La auditoría del consumidor, no está en funcionamiento, y sería parte del fuero de las relaciones de consumo. En relación a las mediaciones voluntarias no incluyen mediaciones vinculadas al consumo.

<sup>54</sup> Observatorio de Conflictividad Civil y barreras de acceso a la justicia en América Latina. Informe Consumo (2018).

<sup>55</sup> Conducta empresarial responsable en América Latina. CERALC, UE, Naciones Unidas. Cuestionario acceso a mecanismos de reparación por abusos a derechos humanos relacionados con empresas.

<sup>56</sup> Ley 6171. CABA. Disponible: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6171.html>

<sup>57</sup> Se puede señalar que la Defensoría del Pueblo de CABA presentó el primer proyecto de ley, en 2010, el que finalmente perdió estado parlamentario, pero sirvió como antecedente de la norma ahora sancionada: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/quieren-regular-las-agencias-de-cobros-nid1277421/>

informar	b) La documentación que da origen al reclamo, la cual deberá estar a disposición del deudor moroso dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
	c) Detalle del monto de la deuda, discriminando deuda original, intereses, costo de gestión de cobranza y otros adicionales contemplados;
	d) Fecha a partir de la cual se incurrió en mora;
	e) Toda información que resulte necesaria para hacer efectivo el pago a los efectos de la cancelación de la deuda reclamada.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 6171.

La normativa establece claramente el deber del acreedor de informar a las y los deudores morosos, en el marco de la buena fe contractual, que derivará el reclamo extrajudicial a un agente de cobranza y mencionar la información mínima que debe proporcionar (nombre del agente de cobranza, la dirección, los números de teléfono para comunicarse con este, y si tiene representación suficiente el agente para efectuar el cobro y de qué modo).

La ley también establece la información que debe proporcionar el agente de cobranza al momento de la cancelación de la deuda (ley 6271, art. 9). Así el agente, debe: a) Exhibir copia del derecho o poder que lo habilita al cobro; b) Informar al deudor el nombre, apellido o Razón social, DNI o CUIT del acreedor; c) Informar el monto total y actualizado de la deuda, detallando capital original, intereses y accesorios; d) Exhibir al deudor toda la documentación relacionada a la deuda a fin de que el mismo pueda constatar la procedencia del reclamo.

Todos los agentes de cobranza extrajudicial de deudas en mora, deberán contar con poder especial del acreedor a fin de emitir libre deuda liberatorio al deudor al momento de abonarse la deuda reclamada, dejando expresa constancia en el mismo, que el deudor ha dado cumplimiento exacto de la obligación en los términos del Artículo 731 del Código Civil y Comercial de la Nación. Podrán eximirse de tal obligación haciendo entrega del certificado de libre deuda emitido por el propio acreedor en la oportunidad en que el deudor realiza el pago (art. 10 ley 6271).

Propuesta de grilla de verificación de cumplimiento de datos mínimos para la cancelación de deuda por agentes de cobranzas extrajudiciales a los deudores morosos en base a Ley 6171.

Agencia de cobranza	Datos mínimos a informar
Al momento de la cancelación de la deuda tiene que informar lo siguientes:	Exhibir copia del derecho o poder que lo habilita al cobro
	Informar al deudor el nombre, apellido o Razón social, DNI o CUIT del acreedor
	Informar el monto total y actualizado de la deuda, detallando capital original, intereses y accesorios
	Exhibir al deudor toda la documentación relacionada a la deuda a fin de que el mismo pueda constatar la procedencia del reclamo
	Exhibir poder especial del acreedor originario para emitir libre deuda en mora liberatoria del deudor al momento de abonar deuda reclamada
	Entrega de certificado de deuda emitido por el propio acreedor
El certificado debe contener como mínimo:	a) Nombre, Apellido o Razón Social del acreedor;
	b) DNI o CUIT del acreedor;
	c) Causa fuente de la obligación cancelada.
	d) Monto que se abona con el correspondiente detalle de capital, intereses, y de corresponder, accesorios.
	e) Constancia de libre deuda de la obligación principal y sus accesorias.

	f) Firma y aclaración del emisor o apoderado. Se deberá entregar adjunto al certificado, copia del poder donde consten las facultades conferidas para actuar en nombre del acreedor a los efectos previstos en la presente Ley.
	g) Constancia expresa de que el acreedor nada más tiene para reclamar al deudor en relación a la obligación en mora y sus accesorias canceladas.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 6171.

Las agencias de cobranza extrajudicial requirieron de una regulación expresa en la Ciudad de Buenos Aires, ante el aumento de reclamos efectuados por las y los consumidores donde se pueden detectar formas de **micro afectaciones masivas y/o individuales** pero que responden a un patrón de vulneración de derechos en común. Es responsabilidad del Estado, y de las Defensorías velar por la protección de derechos humanos frente agresiones de agentes privados como bien señala Darcy (2013: 1083)<sup>58</sup>.

#### h. Sobre consumidoras/es de Servicios financieros

Las y los consumidores de servicios financieros son personas humanas, que requieren que les provean financiamiento, no cuentan con capacidad de ahorro, derivado ello de la relación de ingresos y gastos. Aquellas personas que califican crediticiamente pueden acceder a préstamos formales, otorgados por entidades financieras sujetas a control estatal a través del BCRA, caso contrario deben acudir al mercado informal extrabancario. En general, en peores condiciones de financiamiento (por ejemplo con mayores tasas de interés). El crédito para consumo, en general se destina para satisfacer necesidades familiares o personales, está conformado por tomadoras/es de financiamiento y proveedores de crédito profesionales.

#### i. Sobre los y las consumidores en situación de hipervulnerabilidad

Se puede señalar dos grandes avances en materia normativa para la protección de consumidores en situación de hipervulnerabilidad, una es la Resolución 353/2021 y otra es la Resolución Mercosur 11/2021. En relación a la Resolución 353/2021 donde la Secretaria de Comercio interior establece políticas de protección de consumidores hipervulnerables. **Uno de los avances legislativos lo constituye en el ámbito nacional**, la resolución 353/2021. Donde la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo (dependiente de la Subsecretaría de acciones para la defensa de las y los consumidores de la Secretaría de Comercio Interior), se compromete a brindar, en articulación con otros organismos, asistencia, orientación y acompañamiento a las y los consumidores hipervulnerables, de conformidad a lo establecido por las Resoluciones N° 139 (27/05/2020) y N° 236 (11/03/2021) de la Secretaría de Comercio Interior. En este sentido, la resolución también dispone la promoción y facilitación del acceso a la justicia de las personas en condiciones de hipervulnerabilidad (EX-2021-68294519- -APN-DGD#MDP). Además se dispuso la articulación para la creación de la Escuela Argentina de Educación en Consumo de la Dirección de Defensa al Consumidor y Arbitraje del Consumo y el desarrollo de campañas de difusión y concientización sobre los diferentes aspectos de las relaciones y los hábitos de consumo.

<sup>58</sup> Darcy, Norberto C., "Las defensorías del pueblo y el mandato implícito de proteger los derechos humanos, también, frente a las agresiones de los agentes privados" en La protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo, Escobar Roca, Guillermo (ed.), Dykinson S.L., Madrid, 2013, p.1083.

Las iniciativas que contiene esta normativa, se constituyen en una ventana de oportunidad para la incidencia en materia de acceso a la justicia, con foco en garantizar el derecho a comprender a través del lenguaje claro (tanto en relación a los contenidos, como en los materiales de difusión que se generan).

Se puede mencionar que otro gran avance en materia de consumidores en situación de vulnerabilidad lo constituye la Resolución MERCOSUR 11/2021. En esta normativa regional, se avanza en pos de brindar un marco de protección amplio y uniforme para las personas en situación de hipervulnerabilidad. Esta resolución tiene que ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados partes antes del 15 de enero de 2022. La normativa establece a quien se considera consumidores en situación de hipervulnerabilidad y éstos son:

*“las personas físicas con vulnerabilidad agravada, desfavorecida o desaventajada en razón de su edad, estado físico o mental, o circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores **en el acto concreto de consumo que realicen**”<sup>59</sup>*

Cabe destacar el avance de esta normativa porque vincula la situación particular con el acto concreto de consumo que se realiza o analiza. Además la normativa aclara que la hipervulnerabilidad no es absoluta, y “debe ser atendida en el caso concreto, en función de las circunstancias de la persona, tiempo y lugar”.

A su vez, mencionan algunas situaciones que pueden ser causa de hipervulnerabilidad, como por ejemplo: ser niño, niña o adolescente; ser persona mayor, ser persona con discapacidad, tener condición de migrante; tener condición de turista, pertenecer a una comunidad indígena, pueblos originarios o minorías étnicas, o encontrarse en situación de vulnerabilidad socio-económica. También pertenecer a una familia monoparental, o a cargo de hijas/os menores de edad o con discapacidad; tener problemas graves de salud;

Señala que deben analizarse las causas de hipervulnerabilidad de acuerdo al caso concreto y con perspectiva de integración de políticas públicas. Lo cual es un gran acierto, dejando la puerta abierta para la incorporación de nuevas situaciones según el caso.

La normativa citada recomienda medidas a implementar por los estados partes del Mercosur, de manera gradual. Una de ellas se considera un gran avance en materia de lenguaje claro y de garantizar el derecho a comprender y usar el derecho por parte de las personas en situación de hipervulnerabilidad. En efecto, el inc. f) señala expresamente que se tiene que: **“fomentar la comunicación con lenguaje claro, coloquial, expresado en sentido llano, conciso, entendible y adecuado a las condiciones de los consumidores hipervulnerables”.**

A su vez establece una noción amplia del acceso a la justicia en la que se debe: favorecer procedimientos eficaces y expeditos para la adecuada resolución de los conflictos de los consumidores hipervulnerables; eliminar o mitigar los obstáculos en el acceso a la justicia ; implementar políticas de orientación, asesoramiento, asistencia y acompañamiento a los consumidores hipervulnerables; adecuar los procedimientos administrativos o judiciales para el pleno ejercicio de los derechos de los consumidores hipervulnerables; implementar acciones de educación, divulgación, información y protección diferenciada a los consumidores hipervulnerables: promover la accesibilidad en el canal de comunicación e información al consumidor; promover entre los proveedores de bienes y servicios, buenas prácticas comerciales en materia de atención, trato y protección de derechos de los consumidores; proteger contra publicidad y ofertas engañosas o abusivas a consumidores hipervulnerables; promover la protección de datos e intimidad.

#### j. Sobre las entidades financieras reguladas

Las entidades financieras en Argentina se encuentran reguladas por la Ley 21.526 (bancos entidades financieras) que cuentan con autorización del BCRA para funcionar, intermedian entre la oferta y demanda de recursos financieros. En relación a las usuarias y usuarios financieros existen normas adicionales de protección (Comunicación” A” 5388).

---

<sup>59</sup> El resaltado no está en la versión original.

#### k. Sobre las empresas financieras desreguladas

Estas empresas financieras hacen oferta a público indeterminado de sus servicios financieros para el consumo, no están sujetas al control del BCRA. Sin embargo, deben sujetarse a la normativa protectora del consumidor y las específicas que regulan la actividad las empresas no reguladas y las de las agencias de cobranza extrajudiciales.

## 4. METODOLOGÍA

**Tipo de estudio y diseño:** Se realizó un estudio de caso instrumental, de diseño no experimental, transversal y cualitativo<sup>60</sup>.

**Fuentes de información:** Se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Se triangularon fuentes de información.

**Como técnica de recolección de datos primarios se utilizó una encuesta -on line-.** La encuesta fue validada por pares. Se realizó una prueba piloto hasta llegar a la versión definitiva. Se realizó por medio de redes sociales de la Defensoría del Pueblo de CABA, también se envió formulario por whatsapp a grupos de referentes de barrios populares. La encuesta se realizó durante la semana del 12 al 26 de abril de 2021. La muestra quedó conformada por 101 personas de CABA, que prestaron conformidad para participar en el estudio. Se tomaron los resguardos éticos. Se deja constancia expresa que no existen conflictos de intereses.

**También se utilizó como fuente primaria entrevistas en profundidad al personal y funcionarios de la Defensoría,** éstas fueron realizadas de manera individual por medios virtuales (zoom, meet).

**Además, se realizaron grupos focales por zoom a informantes clave.** Tanto las entrevistas como los grupos focales se utilizaron para la caracterización de la oferta y respuesta institucional en relación a los conflictos del consumidor y para indagar sobre las barreras que enfrentan las y los consumidores para acceder a la justicia desde la perspectiva del organismo de protección (DPCABA).

Se elaboró un instrumento “Guía de entrevista” para personal de la DPCABA que trabajan en el área del consumidor de la Defensoría y para consumidores que residen en CABA y una “Encuesta On line”. Las entrevistas fueron tomadas por el equipo de la Defensoría del Pueblo de CABA (Adjuntía Bárbara Bonelli), se desgravaron y analizaron.

**Como técnica de recolección de datos secundarios** se utilizaron datos provenientes del sistema PENTAJO (marzo 2019,2020, 2021) y ATENEA de la Defensoría del Pueblo de CABA, también se utilizaron datos abiertos del BCRA.

Además, se realizó una revisión bibliográfica para relevar las principales barreras que afectan a las y los consumidores y una revisión documental de los casos emblemáticos asistidos por la Defensoría del Pueblo.

**Muestra, población, objetivos:** La muestra fue no probabilística. El muestreo fue de corte intencional a sujetos voluntarios<sup>61</sup>. Se utilizó una muestra en cadena o por redes (bola de nieve), a sujetos mayores de edad, que hayan tenido alguna necesidad legal<sup>62</sup> o problema jurídico vinculado con las relaciones de consumo, hayan (o no) utilizado un mecanismo para la resolución del conflicto o formulado reclamos ante algún organismo competente en materia de defensa del consumidor en la jurisdicción. Se les solicitó que indicarán otras personas que podrían aportar información y que reunieron los mismos criterios de selección. El muestreo por cadena es recomendado por varios autores para obtener una información más particularizada de la temática analizada (Morgan, 2008 en Fernández Sampieri, 2014: 388). **La unidad de análisis** fue cada uno/a de los/as encuestadas/os y entrevistadas/os seleccionadas/os. La selección de las unidades de análisis por medio del muestreo teórico resultó acorde con los objetivos propuestos.

**Instrumentos y procedimientos:** Se elaboró un instrumento “Guía de entrevista a informante clave” -consumidores-. Fue validado por expertos y expertas en la temática, tanto en los aspectos sustanciales como metodológicos. Dentro de la Defensoría se articuló desde la Adjuntía con el COPEIO y con el área de Defensa del Consumidor.

La Encuesta a Informante clave se encuentra estructurada a partir de los siguientes ejes:

---

<sup>60</sup> Numerosos estudios dan cuenta de la relevancia de este tipo de diseño para comprender en profundidad los significados, experiencias y acciones de los propios actores. Los estudios cualitativos permiten comprender la realidad a partir de la lógica y el sentir de sus protagonistas, incorporando una perspectiva subjetiva (Valles, 1997; Hernández Sampieri, 2014; Cáseres, 2003; Punch, 2014, Lichtman, 2013; Morse, 2012; Carey, 2007; DeLyser, 2006).

Ver: Valles, M. (1997): *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis S.A.

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado C; Baptista L. (2014): *Metodología de la investigación*, 6ta edición, Mc Graw Hill Education, Interamericana Editores, SA de CV, México.

<sup>61</sup> Bertaux, 1981; Glaser y Strauss, 1967.

<sup>62</sup> Necesidad legal: es un asunto experimentado por una persona que involucra cuestiones legales, independientemente de que la persona lo considere un asunto legal y que la persona haya tomado o no acciones para resolverlo (MJYDH, 2016:2)

Grilla Encuesta a Informante clave sobre la situación de acceso a la justicia en las relaciones de consumo.

Ejes	Constructo o variable	Dimensiones de análisis
EJES DE LA ENCUESTA	INFORMACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA	EDAD
		SEXO/GENERO
		NACIONALIDAD
		NIVEL SOCIOECONÓMICO
		MÁXIMO NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN
		CONSUMIDOR HIPER VULNERABLES
		CONDICIÓN DE ACTIVIDAD
		LUGAR DE RESIDENCIA
	INCLUSIÓN FINANCIERA	TIENE SERVICIOS O PRODUCTOS FINANCIEROS
		UTILIZACIÓN DE SERVICIOS O PRODUCTOS FINANCIEROS
		ENDEUDAMIENTO FINANCIERO
		CONOCIMIENTO FINANCIERO
	INCLUSIÓN DIGITAL	TIENEN ACCESO TIC
		UTILIZA TIC
	PROBLEMA O NECESIDAD JURÍDICA	TIPOS DE PROBLEMAS
		AGENCIAS DE COBRANZAS EXTRAJUDICIALES
		AGENCIAS DE INFORMACIÓN CREDITICIA
	MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y EXPERIENCIA DE ACCESO A LA JUSTICIA	CONOCIMIENTO DE MECANISMOS
		UTILIZACIÓN DE MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
		ACCESO A ASISTENCIA LEGAL
		ESTRATEGIA PARA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
		BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA
		EFFECTIVIDAD DE MECANISMOS ESTATALES
		CERCANÍA DE MECANISMOS
		CONOCIMIENTO Y UTILIZACIÓN DE ORGANISMOS
		CONOCIMIENTO DE VÍAS Y HERRAMIENTAS DE ACCESO A LA JUSTICIA
		CONOCIMIENTO DEL DERECHO, DE LAS VÍAS Y ORGANISMOS PARA RESOLVER CONFLICTOS
NIVEL DE CONOCIMIENTO SOBRE DERECHOS		
CONOCIMIENTO PARA TOMA DE DECISIONES		

Fuente: Elaboración propia en base a la propuesta metodológica del estudio. Año 2021

Se realizó una prueba piloto del instrumento de entrevista, la que permitió corregir el plan para la obtención de evidencia y para verificar el funcionamiento del protocolo de estudio de caso. Por medio de la inmersión en el campo se buscó incrementar la validez del estudio cualitativo.

También se elaboró un instrumento llamado “**Guía de entrevista y de grupo focal**” para personas que trabajan en organismos de protección. Se realizaron durante el mes de abril, 3 encuentros de grupos focales y entrevistas en

profundidad, conformados por profesionales de la abogacía, y personal administrativo de la defensoría que recibe y gestiona los casos vinculados a defensa del consumidor. Durante el mes de marzo, abril del 2021.

**Análisis de datos:** Las variables cuantitativas fueron analizadas con herramientas de las estadísticas descriptivas (frecuencias relativas y absolutas).

**Procedimiento:** En la base de dato se renombraron las variables, se anonimizaron las unidades de análisis, se depuraron los datos, se eliminaron datos duplicados, se analizaron los datos faltantes, se corroboró la coherencia de éstos y se normalizaron los datos.

Las variables cualitativas fueron analizadas de acuerdo al método de análisis temático<sup>63</sup>(Goetz y Lecompte, 1988; Tonón de Toscano, 2009)<sup>64</sup>. Se comenzó con la selección de casos que pueden compararse y contrastarse (elección por semejanza) -lo que permitió la construcción de categorías- y, posteriormente, se eligió de acuerdo a las diferencias observables, lo que permitió establecer los atributos de esas categorías (Tonón de Toscano, 2009). La muestra quedó concluida de acuerdo a un criterio de saturación<sup>65</sup>.

**Criterios de selección:** Se torna necesario analizar la accesibilidad a la justicia en contexto de vulnerabilidad socio-económica como en el caso de los y las consumidoras hipervulnerables que residen en CABA, la edad, existencia de programas sociales, situación migratoria entre otras.

Por ello, la selección está relacionada por un lado con la relevancia que los problemas vinculados con el acceso a la justicia tienen en un contexto de vulnerabilidad socio-económica, y por otro lado, por cuestiones de factibilidad y accesibilidad en los barrios populares donde la Defensoría interviene (sea a través de dispositivos móviles, mesas de participación que impulsa), lo que permite la inmersión en el campo y mayor cercanía, conocimiento y profundización de los casos. La inmersión en el campo en contexto de pandemia se vió en muchos casos impedida debido a las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio dispuestas por las autoridades nacionales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Proceso de Validación:** Se realizó un proceso interno y externo de validación del reporte. En efecto, el presente reporte fue revisado y validado por las personas entrevistadas, de modo de reflejar de la mejor manera su narrativa, lo que quisieron comunicar y los significados de sus experiencias.

---

<sup>63</sup>El método de análisis temático es apropiado para identificar, organizar y analizar en detalle; reportar patrones o temas a partir de la lectura y relectura de la información recolectada; permite identificar y establecer temas y estructuras, y las experiencias, significados y realidades de los sujetos (Braun y Clarke, 2006).

<sup>64</sup>Tonón de Toscano, G. (2009). Reflexiones Latinoamericanas sobre investigación cualitativa. La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación. San Justo. Prometeo –UNLAM; 56-75.

Goetz, JP; Lecompte, MD. (1988): *Etnografía y diseño cualitativo en Investigación educativa*. Madrid: Editorial Morata. 1988.

<sup>65</sup> Se utilizará el criterio de saturación según ejes de entrevistas, y en tanto las nuevas entrevistas ya no aporten a la comprensión de los patrones, lógicas o relaciones sociales investigadas. Así, la saturación teórica constituirá el principal criterio para decidir cuándo se detendrá el proceso de muestreo.

## 5. RESULTADOS

A continuación se presentan los principales resultados encontrados a partir de la Encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La encuesta se realizó para conocer la experiencia de acceso a la justicia en el contexto de pandemia en relación a los derechos de las personas consumidoras.

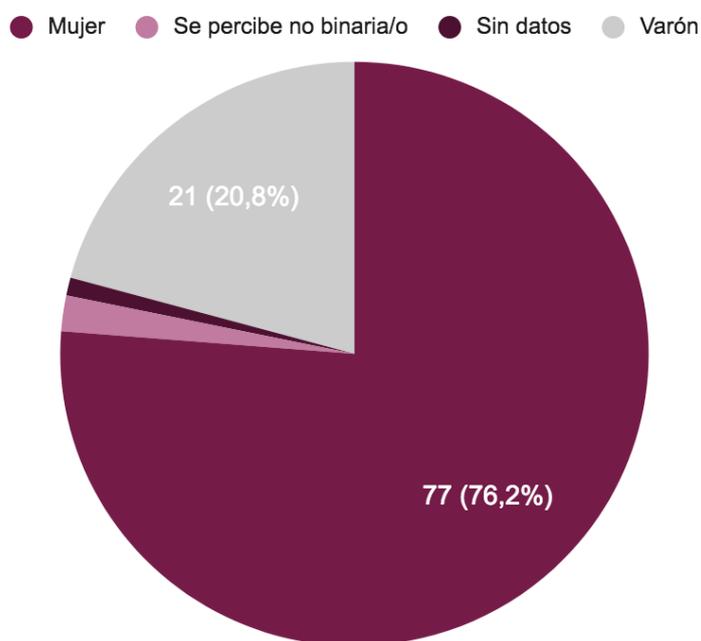
### 5.1.- Caracterización sociodemográfica

La encuesta fue contestada por 101 personas, de las cuales el 76,2% (77) fueron mujeres, 20,8% (21) varones y un 2% (2) de las personas se percibieron no binarias.

En el [Gráfico 1](#). Se observa, que existe una participación mayoritaria de mujeres en la muestra (76,2%). Ver [Gráfico 1](#).

66

Gráfico 1. Datos sociodemográficos. Sexo/género. Año 2021. N= 101



<sup>66</sup> Es necesario formular una aclaración previa. En efecto, los datos presentados en este informe, deben ser leídos con reserva debido a que la muestra fue intencional, a sujeto voluntario, por lo tanto no busca representatividad estadística, ni sus resultados pueden generalizarse a una población más amplia, sino que busca comprender en mayor profundidad desde la perspectiva de los actores como vivencia los problemas de acceso a la justicia en materia del consumidor, cuál es la experiencia de acceso a la justicia y qué barreras enfrentan para la efectividad de sus derechos. A partir de ellas, se formulan recomendaciones para la mejora del diseño, implementación o mejor gestión de la conflictividad civil. Ver Limitaciones en Apartado Metodológico.

El 44,40% de las personas encuestadas tienen entre 41 y 60 años y entre 19 y 40 años el 40,40%, quienes se encuentran en el rango 3 y 4 representan el 12,10 % y reúnen las características de consumidores hipervulnerabilizados teniendo en cuenta la edad. Ver [Tabla 1](#)

El Rango Mínimo de edad para mujeres fue de 21 y el Rango Máximo de 75. El Rango Mínimo de varones fue de 29 y Rango Máximo de 74 años; el Rango Mínimo para las personas no binarias fue de 19 y el Rango Máximo de 26.

Tabla 1. Datos sociodemográficos. Edad. Rangos de edad y sexo/género. Año 2021.N=96

Rangos de edad	Mujer	Se percibe no binaria/o	Sin datos	Varón	Suma total	Porcentaje
Rango 1 de 19 a 40 años	32	2		6	40	40,40%
Rango 2 de 41 a 60 años	36			8	44	44,40%
Rango 3 de 61 a 80 años	4		1	6	11	11,10%
Rango 4 de 81 a 100 años				1	1	1%
Sin datos	3				3	3%
Suma total	75	2	1	21	99	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Como se puede observar, en el Gráfico 2, existe una participación mayoritaria de nacionalidad argentina en la muestra 94,1% -95 personas, compuesta por (77) mujeres, (21) varones y dos personas que se perciben no binarias (2)-. En segundo lugar, se encuentra la población de nacionalidad peruana 4% (4 mujeres) y la nacionalidad boliviana 2% (2 mujeres). Ver [Gráfico 2](#)

Gráfico 2. Datos sociodemográficos. Nacionalidad. Año 2021.N= 101

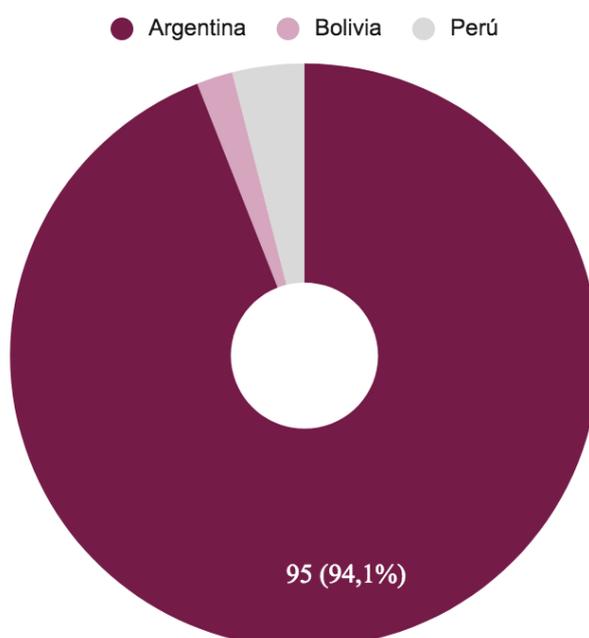


Tabla 2. Datos sociodemográficos. Nacionalidad. Año 2021.N= 101

Nacionalidad	Frecuencia	Porcentaje
Argentina	95	94,1%
Bolivia	2	2%
Perú	4	4%
<b>Suma total</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Se puede observar que más de la mayoría de la muestra percibe una remuneración mayor al salario mínimo vital y móvil de \$21.600<sup>67</sup> (77,2%), y el (7,9%) perciben una remuneración menor al salario mínimo, vital y móvil o no perciben ninguna remuneración (5 %). Las dos últimas categorías se consideran como consumidores hipervulnerables en función del ingreso total familiar.<sup>68</sup> Ver [Tabla 3](#)

Tabla 3. Datos sociodemográficos. Nivel socioeconómico (ingreso totales familiares)

Nivel socioeconómico (ingreso totales familiares)	Frecuencia	Porcentaje
Cobra una remuneración o salario IGUAL A \$21.600	4	4%
Cobra una remuneración o salario MAYOR A \$21.600	78	77,2%
Cobra una remuneración o salario MENOR A \$21.600	8	7,9%
No percibe ninguna remuneración ni ingreso	5	5%
Sin datos	6	5,9%
<b>Suma total</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Si se analiza el máximo nivel de escolarización alcanzado se encuentra que el 33,7% tiene estudios universitarios completos y como mínimo nivel educativo alcanzado: el 3% tiene estudios secundarios incompletos.<sup>69</sup> Ver [Tabla 4](#).

Tabla 4. Datos sociodemográficos. Máximo nivel de escolarización alcanzado por usted

Máximo nivel de escolarización alcanzado por usted	Frecuencia	Porcentaje
Curso Secundario Actualmente	1	1%
Estudios de posgrado completos	19	18,8%
Estudios de posgrado incompletos	9	8,9%
Secundaria completa	14	13,9%
Secundaria incompleta	3	3%

<sup>67</sup> El Consejo Nacional de Empleo la productividad y el salario MVM del Ministerio de Trabajo y Empleo y Seguridad Social, mediante la Resolución 4/2020. Dispuso: A partir del 1° de marzo de 2021, en PESOS VEINTIÚN MIL SEISCIENTOS (\$21.600,00) para todos los trabajadores mensualizados que cumplen la jornada legal completa de trabajo, conforme el artículo 116 del Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, con excepción de las situaciones previstas en los artículos 92 ter y 198, 8..). Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236294/20201020>

<sup>68</sup> Estos resultados deben tomarse con reserva ya que la situación económica es una variable susceptible de una alta deseabilidad social y esta condiciona la respuesta de las y los encuestados.

<sup>69</sup> Estos resultados tienen que ser tomados con reserva ya que la muestra puede estar sesgada por clase social, pues la encuesta fue on line, lo que implica que las y los encuestados cuentan con TIC y un mayor acceso a ciertos bienes culturales y económicos.

Terciario o universitario completo	34	33,7%
Terciario o universitario incompleto	21	20,8%
<b>Suma total</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Como ya fue señalado, se denomina consumidores hipervulnerables a aquellos consumidores que sean personas humanas y que se encuentren en otras situaciones de vulnerabilidad en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores<sup>70</sup> (art. 1, Ley N° 24.240).

**De la totalidad de las personas encuestadas, el 68, 3% (69 personas) no se consideraba consumidor hipervulnerables y el 31,7% (32 personas) se identificó con algunas de las características o situaciones descriptas para consumidores hipervulnerables.**

Se tiene que tener en cuenta que una misma persona puede reunir dos o más de las características para considerarse consumidor/a hipervulnerable.

Se encontró, personas mayores de 70 años (6,5%), personas con monotributo social<sup>71</sup> (16,1%), personas en situación de discapacidad (9,7%), que percibe un programa social<sup>72</sup> (12,5%), que pertenece al colectivo LGTBIQ+ (6,5%), personas jubiladas (35,5%), o personas que viven en una villa o barrio popular (16,1%)<sup>73</sup>. Ver Gráfico 3

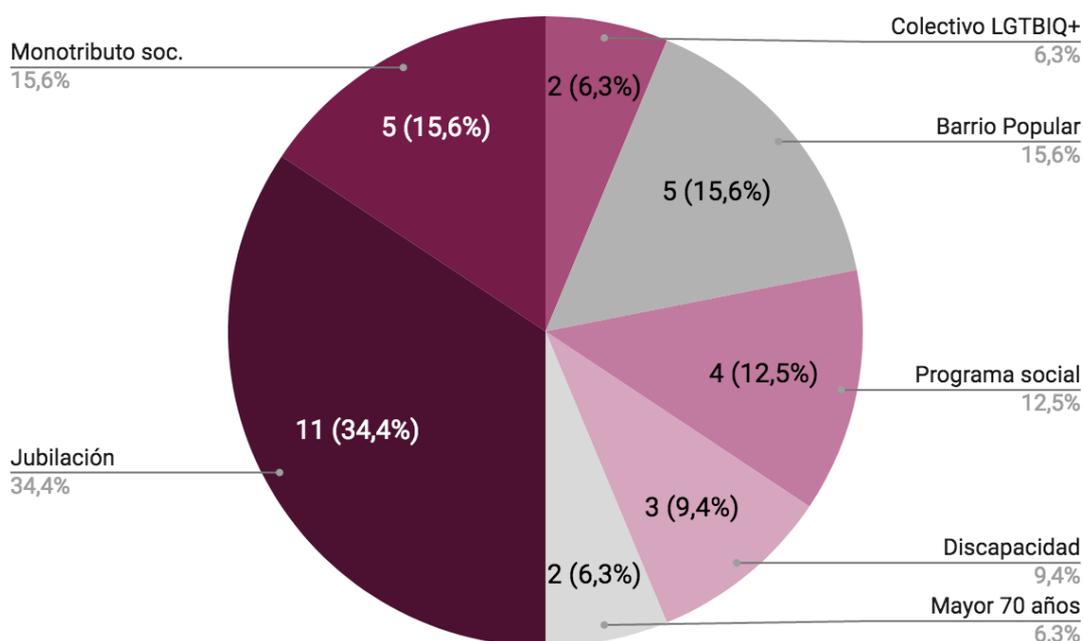
<sup>70</sup> Estudio exegético de la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación: Consumidores Hipervulnerables. Disponible: Estudio exegético de la Resolución 139/2020 de la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación: Consumidores Hipervulnerables.

<sup>71</sup> Es una categoría tributaria para facilitar el ingreso a la economía formal de personas vulnerabilizadas. Se establecen ciertos requisitos de ingreso (**única actividad económica** (ya sea productiva, comercial o de servicios), cooperativas de trabajo y proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes), debe tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a los correspondientes a la categoría más baja del monotributo general.

<sup>72</sup> Los programas sociales se encuentran elaborados para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, económica, alimentaria. Existen distintos Programas de transferencia condicionadas (Asignación familiar por hijo, por jubilación y pensión, PROGRESAR, pensión no contributiva, prestación previsional, como AUH. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/2020>

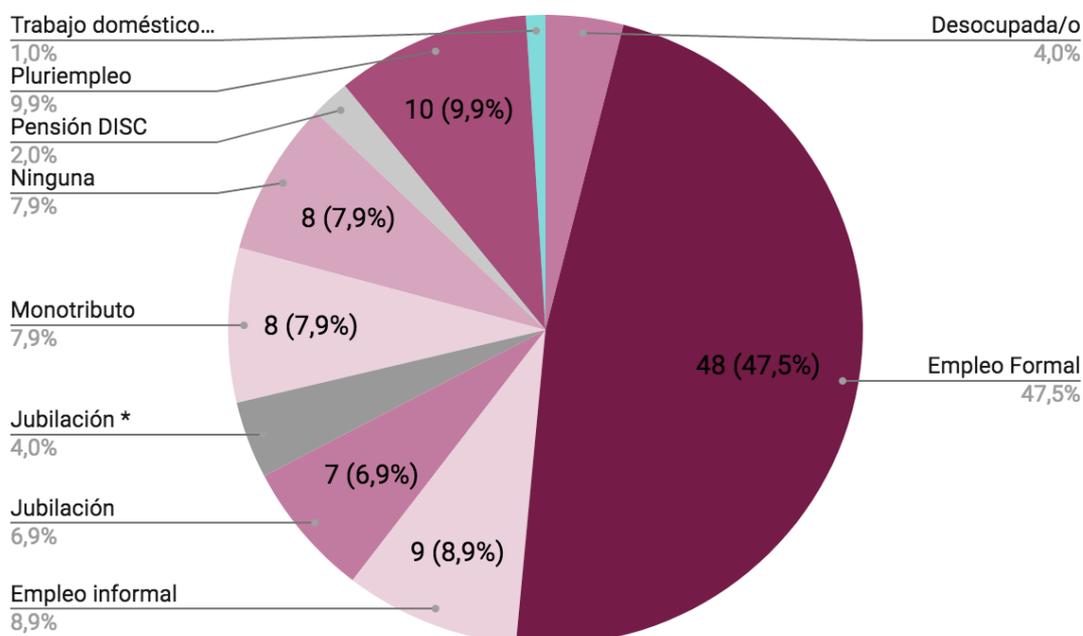
<sup>73</sup> En relación a estas características, una de las personas que pertenecen al colectivo LGTBIQ+ aclaró que no se percibe hipervulnerable en términos de derecho de consumidor

Gráfico 3. Consumidores hipervulnerabilizados. ¿Se identifica con alguna de estas situaciones o características? n=32 N=101. Año 2021.



En el Gráfico 3 a., podemos observar que el 47,5% de las personas encuestadas tienen un empleo formal y el 8,9% tienen un trabajo informal, la totalidad de las personas que tienen empleo informal son mujeres. Ver Tabla 5.

Gráfico 3 a. Consumidores hipervulnerabilizados. ¿Se identifica con alguna de estas situaciones o características?



Nota: Jubilada/o (+) indica persona que señaló que además de la jubilación continúa realizando trabajos informales.

Tabla 5. Condición de actividad y sexo/género. N=101. Año 2021

Condición de actividad. ¿Usted cuenta con ...?*	Se percibe no binaria/o Sin datos Varón					Suma total	
	Mujer						
Desocupada/o	1				3	4	4%
Empleo Formal	40	1			7	48	47,5%
Empleo informal	9					9	8,9%
Jubilación	4				3	7	6,9%
Jubilación *	1				3	4	4%
Monotributo	8					8	7,9%
Ninguna de las anteriores o No aplica	4	1			3	8	7,9%
Pensión por discapacidad	1			1		2	2%
Pluriempleo	8				2	10	9,9%
Trabajo doméstico no remunerado	1					1	1%
<b>Suma total</b>	<b>77</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Nota: Jubilada/o (+) indica persona que señaló que además de la jubilación continúa realizando trabajos informales.

En la [Tabla 6](#). Se observa que el lugar de residencia más frecuente fue en primer lugar la Comuna 13, Comuna 12 y Comuna 15.

Tabla 6. Datos sociodemográficos. Lugar de residencia. N=101. Año 2021

Lugar de residencia (Comuna, Barrio) de CABA	Frecuencia	
Comuna 13 (Núñez, Belgrano y Colegiales)	21	20,8%
Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza, Villa Pueyrredón)	20	19,8%
Comuna 15 (Chacaritas, Villa Crespo, La paternal, Villa Ortúzar, Agronomía, Parque Chass)	10	9,9%
Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat, Constitución)	9	8,9%
Comuna 5 (Almagro y Boedo)	6	5,9%
Comuna 6 (Caballito)	6	5,9%
Comuna 7 (Flores y parque Chacabuco)	5	5%
Comuna 3 (Balvanera y San Cristóbal)	5	5%
Comuna 14 (Palermo)	5	5%
Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya)	4	4%
Comuna 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda)	2	2%
Comuna 2 (Recoleta)	2	2%
Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Lugano)	2	2%

Provincia de Buenos Aires	2	2%
Comuna 11 (Villa Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque, y Villa Santa Rita)	1	1%
Otras provincias	1	1%
<b>Suma total</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

## 5.2. Inclusión Digital

Cabe destacar que algunos autores hablan de una Cuarta Revolución industrial vinculada a la revolución de las tecnologías (Ramírez Manchego, 2020). Pero esta revolución convive con grandes brechas en el uso y apropiación de TICs, en particular en latinoamérica. Estas grandes brechas digitales tienen que ser contempladas para el ejercicio efectivo de derechos por parte de la ciudadanía. La falta de inclusión digital limita y restringe el ejercicio de otros derechos, esta situación quedó en evidencia en el contexto de pandemia provocada por el COVID-19 y a partir de las medidas de distanciamiento social obligatorias dispuestas por el gobierno nacional y de CABA. Por lo que contar (o no) con TIC y saber usarlas fue fundamental para casi todas las actividades de la vida diaria vinculadas con el consumo de bienes, servicios, productos, gestión de trámites, permisos de circulación y para el acceso a la justicia. Según el ODSA (2021:17)<sup>74</sup>, el acceso digital (conectividad, información y comunicación) es fundamental para que los hogares puedan desarrollar actividades productivas, económicas, laborales, sociales, y educativas.

Por ello, se considera prioritario contemplar en el diseño de las políticas públicas en materia de acceso a la justicia la brecha digital, tanto en el uso, apropiación y conocimientos de las tecnologías de la información y comunicación, y tener en cuenta el impacto que esta brecha genera en el acceso a los servicios de justicia por parte de los grupos vulnerabilizados (Echegoyemberry, 2020).

En este contexto, podemos mencionar que en la Ciudad de Buenos Aires también persisten grandes brechas<sup>75</sup> en la inclusión digital de personas que viven en zonas segregadas socio-espacialmente (villas y barrios populares), estas personas dada su inscripción territorial, tienen menor acceso a tecnologías de la información y comunicación (TIC), lo cual no sólo implica poseer una computadora, o conectividad digital, sino saber utilizarla.

Según el ODSA (2021: 17) el 15,8% de la población de CABA no accede a computadora en el hogar (2017-2019); mientras que a nivel país no accede un 42%. El estudio encontró que la menor conectividad en CABA se explica a partir de la inserción socio-económica y socio-residencial. Los hogares más empobrecidos y que viven en zona sur de CABA y en villas y asentamientos se profundiza el déficit de conectividad.

En relación a la inclusión digital, en la encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo de CABA (2021) se encontró que el 19,8% (20 personas) no utilizan ni computadora ni celular para realizar compras on line, frente al 80,2% (81 personas) que sí utilizan estos elementos.<sup>76</sup> Ver [Gráfico 4](#) Dentro de este grupo, teniendo en cuenta la inserción ocupación -condición de actividad, la totalidad de las personas desocupadas no utilizaban computadora, ni celular para compras on line. Ver [Tabla 7](#).

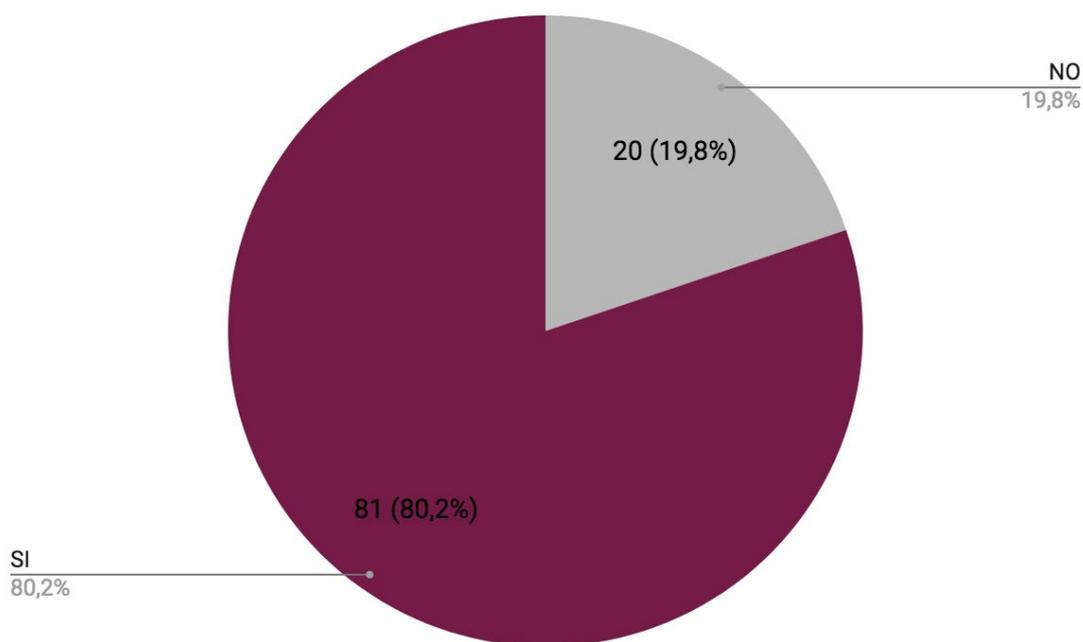
---

<sup>74</sup> ODSA, UCA , Defensoría del Pueblo de CABA. (2021).Efectos sociales del escenario COVID-19 en las comunas y villas de la CABA. Elaborado por: María Rosa Ciccari, Enzo Rave. Coordinación Agustín Salvia.

<sup>75</sup> La brecha digital se entiende como la separación que existe entre las personas que utilizan tecnología de la información y comunicación (TIC) en sus prácticas cotidianas y aquellas que no tienen acceso a las mismas o, aunque tengan acceso, no saben cómo utilizarlas. Como puede suceder en relación a las personas mayores. En este sentido, no es sólo la falta de dispositivos tecnológicos, o la falta de internet o conectividad digital, sino que implica también la falta de conocimiento, utilización y acceso a las tecnologías de la información y comunicación (Echegoyemberry, 2020).

<sup>76</sup> Estos datos deben interpretarse con reserva, ya que la encuesta fue realizada de manera on line, lo que implica que quienes respondieron accedieron a TIC, no siendo representativa de la población que se encuentra en extrema pobreza o vulnerabilidad social.

Gráfico 4. Inclusión digital. ¿Utiliza celular y/o computadora para hacer compras on line?



El 80,2% cuenta con dispositivos digitales y un 18,8% no contaba con éstos. Ver Tabla 7.

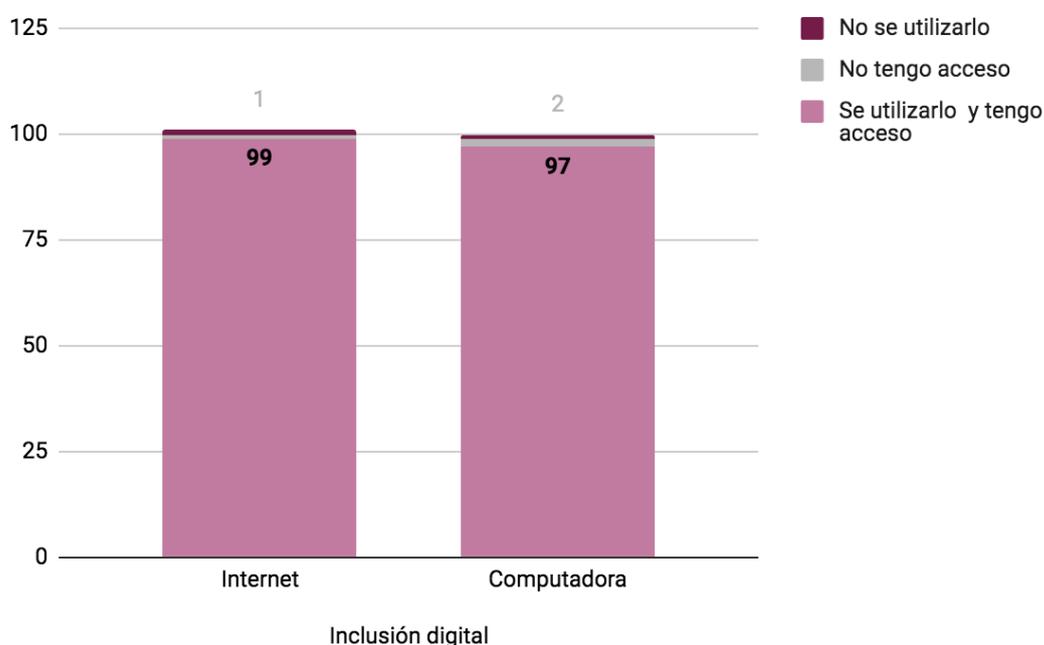
Tabla 7. Inclusión digital y condición de actividad. ¿Utiliza celular y/o computadora para hacer compras on line?

Condición de actividad. ¿Usted cuenta con ...?*	NO cuenta con dispositivo digital		SI cuenta con dispositivo digital		Suma total	Porcentaje
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje		
Desocupada/o	4	20%			4	4%
Empleo Formal	2	10%	46	56,8%	48	47,5%
Empleo informal	2	10%	7	11,1%	9	8,9%
Jubilación	5	25%	6	7,4%	11	10,9%
Monotributo	1	5%	7	8,6%	8	7,9%
Ninguna de las anteriores o No aplica	3	15%	5	6,2%	8	7,9%
Pensión por discapacidad	1	5%	1	1,2%	2	2%
Pluriempleo	1	5%	9	11,1%	10	9,9%
Trabajo doméstico no remunerado	1	5%			1	1%
<b>Suma total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>81</b>	<b>100%</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>
	<b>18,8%</b>		<b>80,2%</b>		<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Casi la totalidad de las personas encuestadas accedían a tecnología de la información y comunicación (TIC), un porcentaje mínimo no sabía utilizarla o no tenían acceso. No encontrando diferencias significativas por el lugar de residencia, sino por la condición de actividad<sup>77</sup>. Ver [Gráfico 5](#).

Gráfico 5. Inclusión TIC ¿Accede y sabe utilizar tecnología de la información y comunicación como...?



En Argentina a partir de la pandemia se dio un fuerte proceso de bancarización de hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica, a través de programas estatales que buscaron compensar la situación de crisis sanitaria, económica y alimentaria (como el Ingreso Familiar de Emergencia, IFE). En recientes estudios se ha encontrado que a medida que desciende la estratificación social, mayor es el déficit en relación a la bancarización de los hogares (ODSA, 2021:13).

Tabla 8. Utilización de servicios bancarios según condición de actividad. Encuesta, Año 2021. N=101

Utilización de servicios bancarios según condición de actividad. *	Bastante	Mucho	Nada	No sabe / No contesta	Poco	Suma total	Porcentaje
Desocupada/o	2	1	1			4	4%
Empleo Formal	20	16		1	11	48	47,5%
Empleo informal	6	1	1		1	9	8,9%
Jubilación	2	1	1		7	11	10,9%
Monotributo	4	1	1	1	1	8	7,9%
Ninguna de las anteriores o No aplica	3	1	1		3	8	7,9%
Pensión por discapacidad	1		1			2	2%

<sup>77</sup> Los datos deben interpretarse con reserva. Tener en cuenta las limitaciones metodológicas. Ver Apartado Metodológico.

Pluriempleo	2	6			2	10	9,9%
Trabajo doméstico no remunerado				1		1	1%
<b>Suma total</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>39,6%</b>	<b>26,7%</b>	<b>5,9%</b>	<b>3%</b>	<b>24,8%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

### 5.3. Inclusión financiera

La inclusión financiera aparece en la literatura como un elemento clave para una sociedad más igualitaria (CESBA, 2021:5). Desde la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, se ha señalado que la inclusión financiera es fundamental para el cumplimiento de los ODS, en este sentido resaltan que es necesario achicar la brecha entre lo que las personas necesitan y lo que ofrece el mercado tradicional (CESBA, 2021:9).

Existen diferentes definiciones en la literatura sobre qué es inclusión financiera, algunas se realizan a partir de identificar los elementos (servicios o productos) a los que se accede (o no), o a partir de cuantificar el grado de conocimiento sobre la utilización de productos o servicios bancarios. Algunos proporcionan definiciones que tienen en cuenta una graduación en la inclusión financiera (conocimiento sobre la existencia de servicios o productos, a la utilización plena de éstos).

En otras definiciones se puede encontrar una diferencia entre lo que es inclusión de lo que es integración financiera (Echegoyemberry, 2018). En este estudio se postula la diferencia entre lo que es la inclusión financiera y la integración, ya que la inclusión puede hacerse por el hecho objetivo de garantizar el acceso a un servicio o producto financiero, pero sin que la persona pueda tomar decisiones fundadas sobre los riesgos y beneficios de los términos del acceso al sistema formal financiero. La integración tiene que realizarse suprimiendo las barreras que impiden tomar decisiones fundadas.

A continuación se presenta de manera esquemática las características de la inclusión financiera y de la integración financiera, que implica un avance en relación al reconocimiento de derechos.

Definición	Características
INCLUSIÓN FINANCIERA	Conocimiento y acceso a servicios o productos financieros. Bancarización
	Utilización de servicios y productos financieros
	Con inclusión digital
INTEGRACIÓN FINANCIERA	Conocimiento y acceso a servicios o productos financieros. Bancarización
	Utilización de servicios y productos financieros
	Toma de decisiones fundadas a partir del análisis riesgos, oportunidades y beneficios
	Sin endeudamiento. Pautas para desendeudamiento.
	Acceso a información financiera y sobre derechos del consumo
	A partir de la inclusión digital, social, laboral y de género
	Mecanismos rápido de resolución de conflictos y reparación

Fuente: Elaboración propia

Algunas autoras señalan que es necesario tener una perspectiva crítica para analizar la inclusión financiera, es decir pensarla en contextos globales-locales de despojo y pobreza (Cavallero, Gago, Perosino, 2020: 4)<sup>78</sup>. Como señalan estas autoras “*la inclusión financiera es generalmente de sujetos ya endeudados*”.

Las personas no incluidas financieramente no se encuentran bancarizadas, es decir no poseen una cuenta sueldo o algún tipo de cuenta bancaria, no cuentan con tarjeta de crédito. La bancarización de personas en situación de pobreza se da en el marco del endeudamiento.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Cavallero, L, Gago, V y Perosino, C. (2020). ¿De qué se trata la inclusión financiera?. Notas para una perspectiva crítica. Grupo de investigación intervención feminista.

<sup>79</sup> Para profundizar puede verse el Informe elaborado por ue elaborado por el Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CESBA) donde se analiza la problemática de endeudamiento de mujeres, la exclusión de éstas del sistema financiero, las recomendaciones para abordar la inclusión financiera, las herramientas que existen en CABA para la inclusión. Las autoras del informe son: Orsini, M. y Barone, C.

Se ha señalado que es necesario proporcionar el acceso amplio a los servicios financieros y apoyo para la innovación en productos financieros, a la vez que garantizar mecanismos de protección -judiciales o administrativos- eficientes, transparentes y rápidos para la población vulnerabilizada por situación económica. Es necesario comprender los mecanismos por los que las personas hacen usos de créditos tanto en los sistemas de crédito formal como informal, y visibilizar barreras y reglamentaciones inadecuadas (Comisión para el empoderamiento legal de los pobres, 2006)<sup>80</sup>.

En la Encuesta se encontró que los productos que más frecuentemente utilizan las personas son: en primer lugar, tarjeta de débito (19,7%), home banking (19,7%), tarjeta crédito (14,3%), caja de ahorro (15,1%), en menor proporción acceden a billeteras digitales (11,9%), cuenta sueldo (10,9%), cuenta corriente (5,2%), cuenta DNI<sup>81</sup> (3,1%). Casi la totalidad de quienes tienen "cuenta DNI" son mujeres (11) y 1 varón. La totalidad de quienes no tienen ninguno de los productos o servicios financieros son mujeres (5), de nacionalidad Argentina (3) y de Bolivia (2).

Esta información coincide con similares estudios en el contexto de CABA, en el que se encontró que el 82% de la población adulta de CABA, tiene algún producto financiero registrado (Ministerio de Hacienda, 2019).

Se señala que como consecuencia de la pandemia y en el marco de la implementación de medidas sociales de emergencias, se dió una rápida bancarización durante el 2020 de casi 2 millones de personas (CESBA,2021:8).

Se señala que "el mayor acceso a crédito implica más mujeres con posibilidad de ahorrar, invertir y generar empleo fomentando así un mayor desarrollo económico de la ciudad y el país" (CESBA,2021:22).

Sin embargo, consideramos que dicha afirmación debe ser atenuada teniendo en cuenta que gran parte del crédito al que acceden las personas, en particular las mujeres, es crédito para consumo y no crédito para el desarrollo de actividades productivas o comerciales. Por otro lado, los créditos para consumo y de vivienda asimilables a consumos, tienen en las entidades financieras, mayor riesgo de incobrabilidad. En este sentido, se puede consultar los incrementos -incobrables- de las distintas carteras (comercial, de consumo, asimilable a consumo, consumo y vivienda) de las entidades financieras bajo control de BCRA<sup>82</sup>.

En un estudio realizado por Pérez Hazaña (2014) encontró que el 49% de los reclamos contra entidades financieras eran iniciados por mujeres (Barómetro del consumidor).

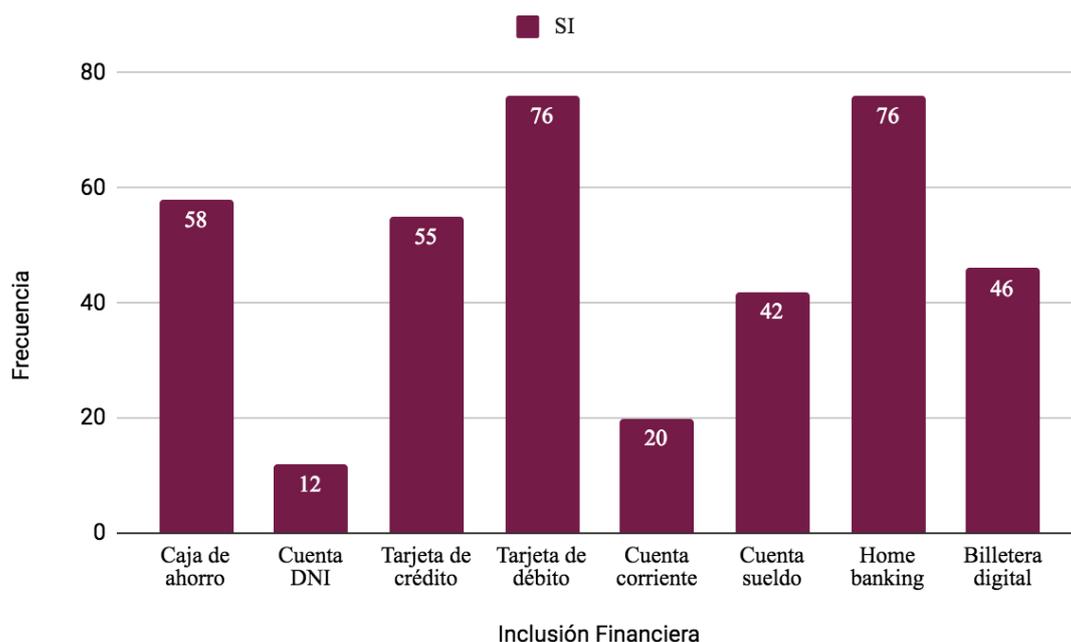
---

<sup>80</sup> Comisión para el empoderamiento legal de los pobres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). La Ley: La clave para el desarrollo sin exclusiones. Disponible en: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-i---spanish/Voll\\_ES.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-i---spanish/Voll_ES.pdf)

<sup>81</sup> La cuenta DNI se diseñó con la idea de facilitar el acceso a la bancarización a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, funciona como una billetera digital, pudiendo retirar dinero efectivo de los cajeros (Red Link) sin necesidad de tener tarjeta de débito. No tiene costo para la persona, y en general se utiliza para transferencias no contributivas que realiza el Estado, a través de programas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) en el contexto de pandemia. Durante la pandemia (2020) más de medio millón de personas accedieron a esta cuenta en el Banco Provincia de Buenos Aires, logrando una rápida bancarización que no necesariamente implica inclusión digital.

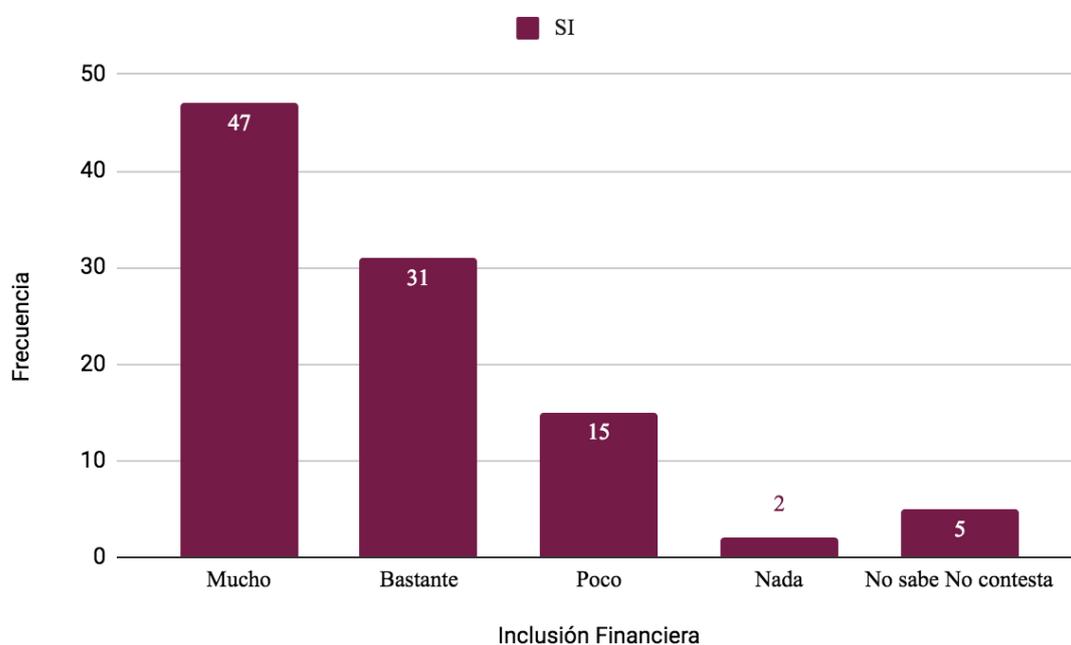
<sup>82</sup> BCRA (Nov. 2020). Situación de deudores. Disponible: [http://www.bcr.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades\\_financieras\\_situacion\\_deudores.asp?bco=00301&nom=](http://www.bcr.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades_financieras_situacion_deudores.asp?bco=00301&nom=)

Gráfico 6. Inclusión financiera ¿Tiene alguno de los siguientes productos o servicios financieros... ?N= 101



De la totalidad de las personas encuestadas, sólo 17 % refirieron que su celular o plan contratado le permite poco (15%) o nada (2%) utilizar los productos o servicios financieros, mientras que el 47% expresó que le permite mucho y el 31% bastante, un 5% NS/NC. Ver [Gráfico 7](#).

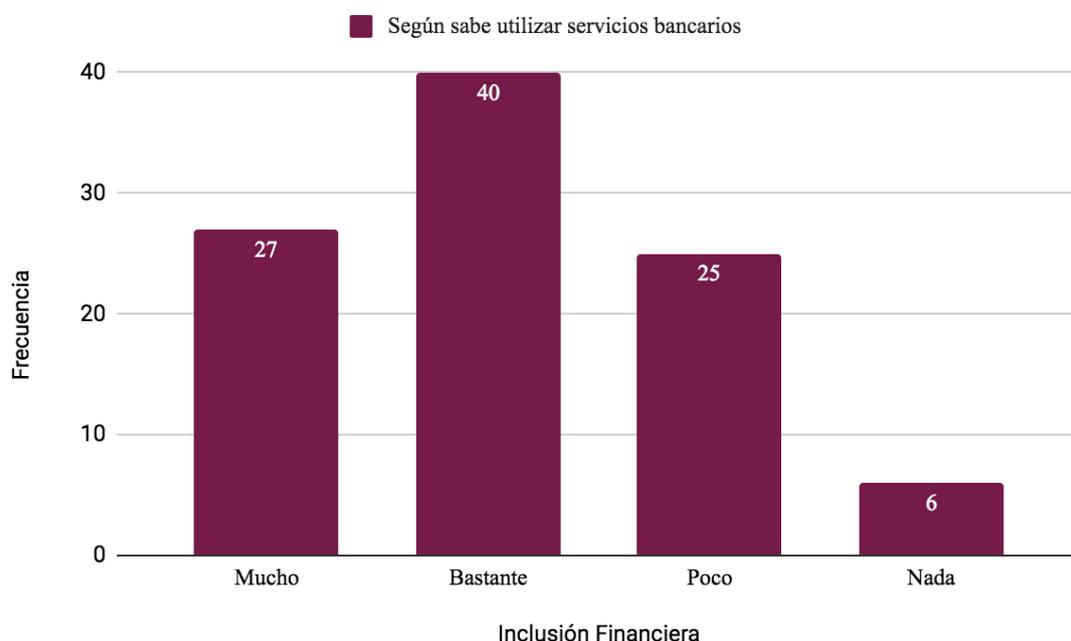
Gráfico 7. Inclusión financiera. ¿Su celular o plan contratado le permite utilizar los productos o servicios antes mencionados? N=100



El 40,8% de las personas encuestadas saben utilizar bastante los servicios o productos bancarios, el 27,6% mucho, el 25,5% poco y un 6,1% nada. Ver [Gráfico 8](#)

De las personas que informaron no saber nada sobre la utilización de servicios bancarios (6) reúnen a su vez características de consumidores hipervulnerables en razón de vivir en barrio popular (2), ser personas migrantes (2), edad y condición de actividad: jubilado/a(1), pensión por discapacidad (1). Ver [Gráfico 8](#)

Gráfico 8. Inclusión financiera. ¿Sabe utilizar los servicios o productos bancarios? N=101



### 5.3.1. Endeudamiento

Durante el primer año de la pandemia el 29,7% de las personas encuestadas se endeudó con entidades financieras o crediticias o con otras personas para poder asumir los gastos de consumo diario. Ver [Tabla 9](#).

El endeudamiento con entidades financieras se concentró entre quienes tenían empleo formal 12,9% (personas 13). Lo que puede suceder debido a las condiciones y exigencias crediticias que imponen las entidades financieras, lo que hace poco accesible el acceso a crédito para las personas de menores recursos económicos o sin empleo formal.

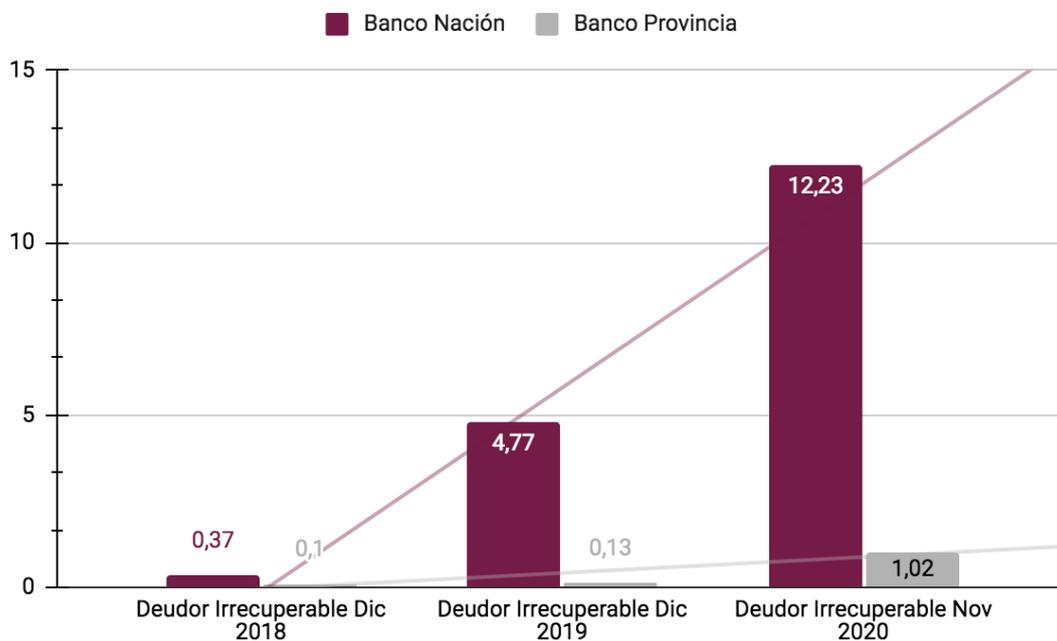
Tabla 9. Endeudamiento financiero. ¿Durante el 2020 usted se endeudó con entidades financieras o crediticias o con otras personas? N=101

¿Durante el 2020 usted se endeudó con entidades financieras o crediticias o con otras personas?	Frecuencia	Porcentaje
No	71	70,3%
Sí	30	29,7%
<b>Suma total</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

A partir del análisis de fuentes secundarias se puede constatar un incremento muy significativo en relación al crecimiento de **los montos por deudas -incobrables- en las distintas carteras (comercial, consumo, asimilable a consumo)** que llevan las entidades financieras. A continuación se presenta la información del Banco Nación, Banco Provincia de Buenos Aires y Banco Ciudad de Buenos Aires.

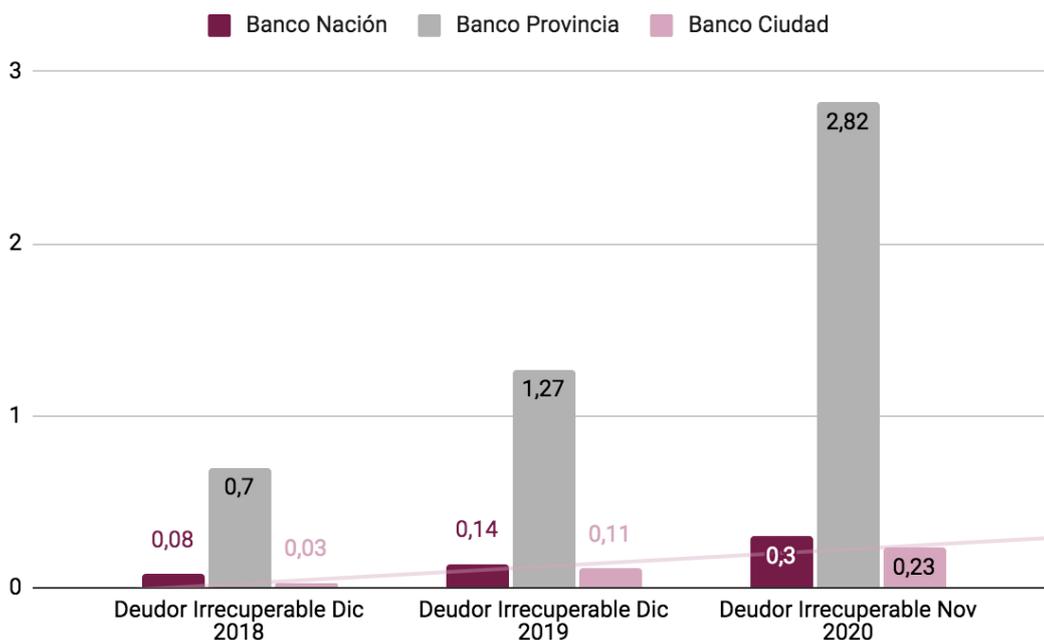
Gráfico 10. Situación de deudores incobrables. Banco Nación, Banco Provincia de Buenos Aires. **Cartera comercial.** Año, diciembre 2018, 2019, noviembre 2020



Fuente: Elaboración Propia en base a información proveniente sobre la situación de deudores bancarios. BCRA. Actualizada a Noviembre 2020<sup>83</sup>.

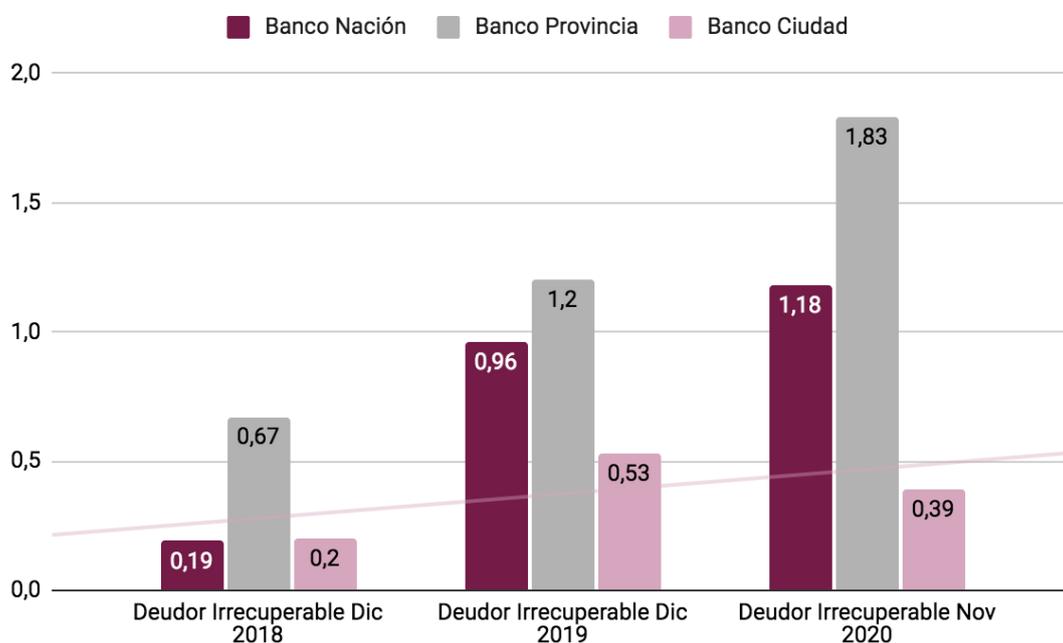
<sup>83</sup> Disponible: [http://www.bcr.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades\\_financieras\\_situacion\\_deudores.asp?bco=00029&nom=](http://www.bcr.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades_financieras_situacion_deudores.asp?bco=00029&nom=)

Gráfico 11. Situación de deudores incobrables. Banco Nación, Banco Provincia de Buenos Aires y Banco Ciudad de Buenos Aires. **Cartera consumo y vivienda.** Año, diciembre 2018, 2019, noviembre 2020



Fuente: Elaboración Propia en base a información proveniente sobre la situación de deudores bancarios. BCRA. Actualizada a Noviembre 2020

Gráfico 12. Situación de deudores incobrables. Actualizada al 2020. Banco Nación, Banco Provincia de Buenos Aires y Banco Ciudad de Buenos Aires. **Cartera asimilable a consumo.** Año, diciembre 2018, 2019, noviembre 2020



Fuente: Elaboración Propia en base a información proveniente sobre la situación de deudores bancarios. BCRA. Actualizada a Noviembre 2020

### 5.3.2. Sobre el deber de colaboración de las entidades financieras

Durante la pandemia, el Estado tomó medidas sociales y económicas para compensar los efectos negativos de las medidas de aislamiento social en particular fortaleciendo a la población vulnerabilizada. En este marco creó el Ingreso Familia de Emergencia (IFE) estableciendo que este ingreso no podía sufrir retenciones o cobro de comisiones por parte de las entidades financieras.

A pesar de ello, algunas entidades financieras efectuaron retenciones lo que motivó el inicio por parte de la Asociación Civil de Usuarios y Consumidores Unidos una demanda colectiva reclamando la devolución de los importes retenidos por el Banco Galicia y el Buenos Aires S.A.U<sup>84</sup>. En fecha 25/08/20 se dictó una medida cautelar para que las entidades demandadas cesen de efectuar cualquier débito o retención a sus clientes respecto de las sumas acreditadas como IFE, ordenando la acreditación en las cuentas en un plazo de 48 horas.

Según señala Bervic (2021) ante el mismo juzgado se encuentra tramitando idénticas medidas cautelares contra los bancos BBVA Banco Francés, Santander Río, Hipotecario, Macro, Ciudad de Buenos Aires y Patagonia<sup>85</sup>.

En este sentido, es dable señalar que el Banco Central tiene que tener un rol activo en la prevención y sanción de este tipo de acciones que contradicen el deber de colaborar de las entidades financieras y proceden de manera contraria a la normativa legal vigente que protege a las y los consumidores.

## 5.4. Educación Financiera

La educación financiera ha sido definida como un proceso en el que las y los consumidores, inversores financieros mejoran su conocimiento sobre los productos, conceptos, riesgos financieros, a través de información, instrucción y/o consejo objetivo, desarrollan habilidades para una mayor análisis de los riesgos y oportunidades financieras y pueden tomar decisiones informadas, para saber dónde acudir para pedir ayuda y adoptar otras medidas efectivas para mejorar su bienestar financiero (OCDE, 2005:6).<sup>86</sup>

Los programas de alfabetización financiera deben ser de alta prioridad para los Estados, y debe avanzarse conjuntamente con la regulación y control de las instituciones financieras y la protección de las personas consumidoras.

La inclusión financiera debe ser pensada vinculada a la agenda de empoderamiento jurídico y económico, en particular de las mujeres<sup>87,88</sup> y disidencias quienes se ven más afectadas por las brechas salariales, la disparidad en el acceso a trabajos formales, la falta de previsión social y el acceso al crédito<sup>89</sup>, pesando sobre ellas una doble segregación (horizontal y vertical). Pero como señala OIT<sup>90</sup>, una mayor inclusión financiera no necesariamente implica mayor igualdad de género.

---

<sup>84</sup> El 10 de mayo de 2021 la Sala B de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial dictó sentencia en "Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos – Demandado: Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.U. s/ Incidente art. 250" (Expte. N° 6911/2020/1). Puede ampliarse la información <https://classactionsargentina.com/2021/05/11/descuentos-indebidos-sobre-el-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-la-cncom-confirma-la-vigencia-de-medida-cautelar-colectiva-contr-el-banco-galicia-suspension-y-orden-de-restitucion-en-48-hs-prue/>

<sup>85</sup> Disponible: <https://classactionsargentina.com/2021/05/11/descuentos-indebidos-sobre-el-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-la-cncom-confirma-la-vigencia-de-medida-cautelar-colectiva-contr-el-banco-galicia-suspension-y-orden-de-restitucion-en-48-hs-prue/>

<sup>86</sup> OCDE (2005). Recomendación sobre los Principios y Buenas Prácticas de Educación y Concienciación Financiera. Recomendación del Consejo de la organización para la cooperación y el desarrollo económico.

<sup>87</sup> El 75% de todos los que no tienen cuentas bancarias son mujeres. OIT. Global Findex database. Disponible: [https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS\\_737756/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS_737756/lang-es/index.htm)

<sup>88</sup> Ver ONU Mujeres. WEP (Principios de Empoderamiento de las Mujeres) y al programa Ganar-Ganar (La igualdad de género es un buen negocio). Para profundizar puede consultarse: Carballo, I., 2019, "Inclusión financiera y empoderamiento de la mujer: una revisión crítica en base a la literatura."

<sup>89</sup> Se estima que no tienen acceso a entidades financieras el 70% de las mujeres (Jack, 2017)

<sup>90</sup> Se pueden ver los materiales de capacitación generados por OIT para inclusión financiera de mujeres. Disponible: [https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS\\_737756/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS_737756/lang-es/index.htm)

En este sentido, Cavallero, Gago, Perosino (2020)<sup>91</sup>, señalan que la inclusión financiera se realiza en contextos desiguales, en el que se presupone un sujeto “iletrado/a financiero/a” que ya se encuentra endeudada/o, lo que acentúan aún más las desigualdades.

Los resultados encontrados en este estudio coinciden con distintos informes que dan cuenta de la falta de educación financiera para la toma de decisiones informadas. Así, en el presente estudio se encontró que más de la mitad de la muestra (59,4%), conoce poco (50,5%), o nada (8,9%) sobre educación financiera, el 37,6% conoce bastante y sólo un 3% sólo conoce mucho. Ver Gráfico 9

Los resultados encontrados permiten observar que las y los encuestados no cuentan con educación financiera suficiente, situación que genera asimetrías de saberes y desventajas frente a las entidades financieras. Lo que se vincula con los resultados sobre los tipos problemas o necesidades jurídicas insatisfechas que se encontraron.

Se encontró que el tipo de problema bancario más frecuente es con tarjetas de crédito (24,2%); le sigue el problema con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjeta de crédito, débito, cuenta corriente (21,2%). En tercer lugar se encuentran los problemas con las agencias de cobranza extrajudicial (15,2%).

Estos datos nos permiten pensar que si bien la educación financiera es un aspecto clave de la relación financiera, actualmente se encuentra relegada dentro de las relaciones del consumidor.

Esto indica, la necesidad del Estado de iniciar procesos de pedagogía financiera, asesorías, orientaciones y guía, a fin de que las y los consumidores puedan hacer ejercicio de sus derechos, garantizando el acceso a la información como fundamental para la toma de decisiones en materia de integración financiera. Asumiendo un enfoque preventivo de situaciones financieras lesivas.

La educación financiera tiene que ser un aspecto asumido también por las entidades financieras y el Banco Central de la República Argentina (BCRA)<sup>92</sup>.

Se han identificado buenas prácticas de entidades financieras y del BCRA. Así por ejemplo, el Banco Central de la República Argentina (BCRA)<sup>93</sup>, realiza de manera conjunta con el Ministerio de Educación de la Nación una iniciativa en el marco de la campaña “Seguimos Educando”, donde generan tutoriales para la utilización de productos y servicios financieros (la tarjeta de débito, la gestión de claves de seguridad para su uso en cajeros automáticos y puntos de extracción de efectivo extrabancarios, la gestión de contraseñas y el uso del Home Banking y las billeteras digitales para el pago de servicios).

En la página institucional del BCRA pueden observarse los distintos materiales que apuntan a audiencias diferentes (docentes, estudiantes, población general).

El BCRA realizó actividades de educación financiera durante la pandemia, con modalidad virtual y difundieron la información también en Televisión Pública.

Sin embargo, sería recomendable que las campañas de educación financiera contemplen por un lado las brechas digitales existentes, y por otro lado aspectos del desendeudamiento, información sobre derechos de las y los consumidores y sobre los mecanismos, organismos y herramientas de acceso a la justicia en las relaciones de consumidores. Otro aspecto relevante que debe contemplar las capacitaciones es la información sobre las agencias

---

<sup>91</sup> Cavallero, L; Gago V, Perosino C, (2020). ¿De qué se trata la inclusión financiera?. Notas para una perspectiva crítica. Grupo Investigación Feminista.

<sup>92</sup>El BCRA es autoridad de aplicación de la ley de entidades financieras, establece que las entidades comprendidas por la ley requieren autorización para funcionar. Es una entidad autárquica del Estado Nacional, y sus funciones derivan de la ley n°24.144 (Carta orgánica del BCRA). El estado regula la actividad de las entidades financieras tanto privadas o públicas oficiales o mixtas- de la Nación, de las provincias o municipalidades que realicen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros. Se encuentran comprendidas expresamente: a) Bancos comerciales; b) Banco de inversión; c) Bancos hipotecarios; d) Compañías financieras; e) Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles; f) Cajas de crédito. También regula aspectos vinculados a las funciones de los bancos comerciales; los bancos de inversión; Bancos Hipotecarios, las Compañías Financieras, Sociedades de Ahorro y Préstamo para la vivienda u otros inmuebles; Cajas de Crédito y regula las Relaciones operativas entre entidades comprendidas en la ley. Asimismo, establece una lista de actividades y operaciones prohibidas y limitadas. Aspectos vinculados a la liquidez y solvencia para funcionar (Límites a la expansión del crédito tanto en forma global como para los distintos tipos de préstamos y de otras operaciones de inversión; Otorgamiento de fianzas, avales, aceptaciones y cualquier tipo de garantía; Plazos, tasas de interés, comisiones y cargos de cualquier naturaleza; Inmovilización de activos, y relaciones técnicas a mantener entre los recursos propios y las distintas clases de activos, los depósitos y todo tipo de obligaciones e intermediaciones directas o indirectas; de las diversas partidas de activos y pasivos, y para graduar los créditos, garantías e inversiones. También establece la responsabilidad patrimonial, la forma de regularización y saneamiento de las entidades financieras y la reestructuración de la entidad en resguardo del crédito y los depósitos bancarios en defensa de los depositantes. Asimismo, establece un régimen informativo, de contabilidad y balances de las entidades referido a su estado económico financiero.

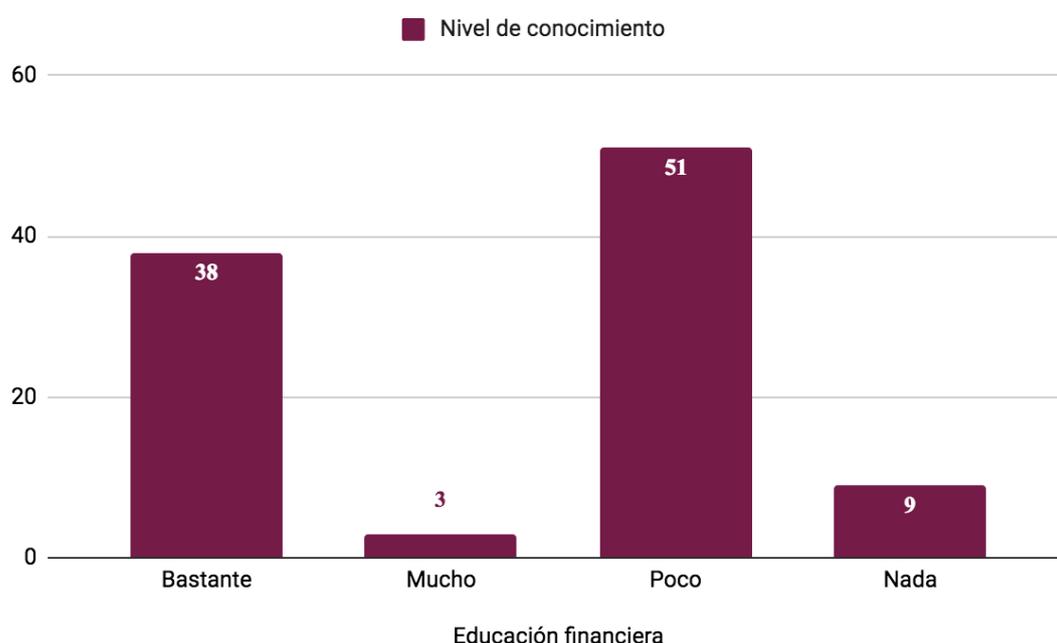
<sup>93</sup> BCRA. Educación Financiera. Disponible: <http://www.bcr.gov.ar/BCRAyVos/Programas-Educacion-Financiera-bcra.asp>

de cobranza extrajudicial a las que las entidades financieras derivan la gestión de cobro.<sup>94</sup> Finalmente, también sería necesario que las personas sean capacitadas en relación a las agencias de información crediticia<sup>95</sup>.

Consideramos que un aspecto clave a tener en cuenta las recomendaciones realizadas por Cavallero, Gago, Perosino (2020:15) sobre realizar pedagogía financiera desde una lógica de servicio público esencial y no una inclusión financiera “como receta” para evitar el colapso del sistema financiero. Para ello la pedagogía financiera debe asumir el “contexto desigual y de despojo” en el que se inserta. Además se requiere abordar de manera integral la situación de personas en informalidad o precariedad laboral que deben acudir a créditos ante entidades no financieras y en peores condiciones de financiamiento (Cavallero, Gago & Perosino, 2020:15)

Asimismo, los abordajes de educación deben contemplar la gran brecha digital en el acceso a TIC en el país, siendo una gran limitante para las personas que viven en zonas segregadas socio-espacialmente y con baja inclusión digital y alfabetización.

Gráfico 13. Educación financiera. ¿Qué nivel de conocimiento sobre educación financiera usted considera que tiene?



A partir de los datos obtenidos podemos utilizar la metáfora de “la cancha inclinada” utilizada en un reciente Plenario en la Provincia de Corrientes<sup>96</sup>, donde señalan que la cancha se encuentra “a favor de los profesional del crédito, que cuentan con ingentes recursos y asesoramiento calificado, frente a consumidores incautos, poco informados, con necesidades apremiantes y problemas de autocontrol para resistir ofertas injustas (...) sabemos cómo terminará el encuentro, debido a las diferencias reales de información, formación y recursos económicos”.

## 5.5. Problemas jurídicos y necesidades jurídicas insatisfechas (NJI)

Se puede señalar que en la mayoría de las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas (NJI) se traduce éstas como problema jurídico. Así, son definidas como un asunto experimentado por una persona que involucra cuestiones

<sup>94</sup> La Defensoría del Pueblo de CABA generó materiales para capacitación sobre las Agencias de Cobranzas Extrajudiciales y material audiovisual explicativo sobre los derechos. Disponible: <https://www.facebook.com/watch/?v=304999784394511>

<sup>95</sup> Las centrales de información crediticia recaban información financiera de las personas y de las empresas y ofrecen informes que reflejan su situación comercial, la existencia de deudas (monto, plazo) y la calificación crediticia. Toda persona que opera comercialmente figura en esas centrales, que califican según fecha de ingreso en mora

<sup>96</sup> Plenario de la Excma. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, tomaron en consideración el Expte. N° ACC3/19 “SALA I SOLICITA LLAMAR A PLENARIO” (3 de junio 2020) en base al Acuerdo N° 4.

legales, independientemente de que la persona considere un asunto “legal” y de que la persona haya tomado o no acciones para resolverlo (OCCA, 2018, 62). Sin embargo, en la literatura se encuentran diferencias entre ambos conceptos (OCCA, 2018: 20).

Por ello, algunos autores acuden a la definición de *eventos judiciales* entendiéndolo como: “*un asunto que ha generado problemas legales, haya (o no) sido identificado por el respondiente como legal e independientemente de que el responsable haya tomado acciones involucradas con cualquier elemento del sistema de justicia*” (Genn, Beinart y Finch, 1999: 2 en OCCA, 2018). Ury (2000)<sup>97</sup> señala que la conflictividad tiene un ciclo de vida, que es ascendente -latente, manifiesto- que puede llegar a situaciones de violencia, de ahí la importancia de comprender la necesidad jurídica insatisfecha como el primer paso en la génesis del conflicto (OCCA, 2018: 21), para asumir un enfoque preventivo y promocional del derecho.

De la totalidad de las personas que contestaron la encuesta sólo el 17,2% no han tenido ningún problema de los listados en la encuesta. Ver Tabla 10. El tipo de problema más frecuente de las personas encuestadas fue el problema con los servicios de internet (51,5%), le siguen los problemas de calidad de los servicios con empresas de servicios de telefonía fija y celulares (51,5%) y los problemas para dar de baja un servicio (36,4%). Este perfil de problemas pudo haberse modificado por la relevancia que cobraron los servicios de conectividad y las TIC en el contexto de aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto en el marco de la pandemia.

El tipo de problema bancario más frecuente fue el problema con tarjetas de crédito 24,2%; le sigue el problema con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjeta de crédito, débito, cuenta corriente 21,2%. En tercer lugar se encuentran los problemas con las agencias de cobranza extrajudicial con 15,2%. Ver Tabla 10

Tabla 10. Problema o necesidad jurídica insatisfecha<sup>98</sup> en las relaciones del consumo. ¿Del siguiente listado ha tenido usted alguno de estos inconvenientes?.

Tipo de problema	Frecuencia	Porcentaje
Problema con los servicios de internet	51	51,5%
Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	51	51,5%
Problemas para dar de baja un servicio	36	36,4%
Problemas con servicios de cable	34	34,3%
Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.	29	29,3%
Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).	27	27,3%
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras).	24	24,2%
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente	21	21,2%
Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones)	21	21,2%
No tuve problemas	17	17,2%
Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	16	16,2%
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación)	15	15,2%

<sup>97</sup> Ury, W (2000). Alcanzar la paz diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo. Buenos Aires: Paidós.

<sup>98</sup> Necesidad legal: es un asunto experimentado por una persona que involucra cuestiones legales, independientemente de que la persona lo considere un asunto legal y que la persona haya tomado o no acciones para resolverlo (MJYDH, 2016:2)

Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc.	13	13,1%
Problemas con las garantías de los productos	10	10,1%
Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.).	9	9,1%
Problemas con empresas de seguros de auto, hogar, laboral (primas, coberturas, etc.).	6	6,1%
Problemas con créditos para consumo	6	6,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

La encuesta nacional de Necesidades jurídicas insatisfechas del MJDH (2016) encontró **que un 24,5% de la población tuvo problemas vinculados con las relaciones de consumo**. Dentro del tipo de problemas los más frecuentes fueron: relacionadas a las compras de productos defectuosos: 6,5%; problemas o disputas relacionadas con el mal servicio o el costo de servicios profesionales: 2,9%; **problemas con servicios de bancos, financieras, prestamistas: 3,1%; problemas con tarjetas de crédito: 4,9%**; problemas de la calidad del servicio con empresas de servicios (agua, gas, electricidad, tv, internet, telefonía y celulares): 11,8%; problemas económicos con empresas de servicios: 7,9%; problemas con empresas de seguros de autos, hogar, laboral: 2,2%; problemas relacionados con el transporte público: 4,3%.

Mientras que en el Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfecha y niveles de acceso a la justicia realizado por el MJDH (2018)<sup>99</sup> se encontró que: **el 14,20% tenía necesidades jurídicas insatisfechas vinculadas con las relaciones del consumidor** (problemas con los servicios bancarios, financieras, prestamistas, problemas con tarjeta de crédito (acceso a información, límites, resúmenes, pagos, entre otros); **y los problemas del consumidor se incrementaron en población en extrema pobreza (23,80%)**.

### 5.5.1. Agencias de cobranzas extrajudiciales.

Como fue mencionado, las agencias de cobranza extrajudicial son aquellas personas o estudios organizados que se dedican a gestionar y perseguir el cobro extrajudicial de deudas ajenas en mora, derivadas de las relaciones de consumo, ya sea porque el acreedor original (un banco, una empresa de servicio, un comercio) se las cedió o transfirió para su cobro.

Los resultados encontrados permiten observar que las personas que expresaron tener problemas con las agencias de cobranza extrajudiciales, sufrieron en todos los casos situaciones de hostigamiento, intimidación, llevadas a cabo por distintos medios y formas. **Así, tuvieron en primer lugar, reiterados llamados en horarios inapropiados (17%); en segundo lugar, reiterados llamados a un familiar y/o empleador/a reclamando la deuda (15, 9%); y en tercer lugar cobro excesivo de intereses (14,8%). Ver Tabla 11**

Las acciones mencionadas serían contrarias al trato digno establecido en el art. 8 de la Ley de defensa del Consumidor, donde se establece que no pueden colocar a las y los consumidores en situaciones vejatorias, humillantes o intimidatorias. Además, en la Ciudad de Buenos Aires se sancionó la Ley 6171<sup>100</sup> que específicamente

<sup>99</sup> MJDH (2016). Primer Informe Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj/justicia/afianzar/caj/politica-de-gobierno-abierto/diagnostico-de-necesidades-juridicas-insatisfechas-y-niveles>. Segundo Informe (2018-2019).

<sup>100</sup> Ley 6171. CABA. Disponible: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley6171.html>

regula el accionar de los agentes de cobranza extrajudicial y deudores morosos, fijando los límites de su actividad y las conductas que están prohibidas.

Tabla 11. Tipos de problemas con las agencias de cobranza extrajudicial. Problema o necesidad jurídica insatisfecha en las relaciones del consumo.

Tipo de problemas con las agencias de cobranza extrajudicial. ¿Tuvo algún problema con las agencias de cobranza extrajudicial? En su caso, ¿Podrías indicarnos cuál?	Frecuencia	Porcentaje
Reiterado llamados en horario inapropiado	15	17%
Llamados a un familiar y/o empleador/a reclamando la deuda	14	15,9%
Cobro excesivo de intereses	13	14,8%
Cobranza de deuda inexistente	11	12,5%
Acciones de intimidación	10	11,4%
Acciones de hostigamiento	9	10,2%
Amenazas	4	4,5%
Ninguna de las acciones anteriores	2	2,3%
Otras. Débito más de una vez de la misma deuda	1	1%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

De las entrevistas realizadas a personal de la defensoría surge que han recibido reiterados reclamos contra las agencias de cobranza extrajudicial. Mencionan que el hostigamiento que éstas realizan lo hacen a todos los consumidores por igual, pero los aspectos subjetivos son diferentes según quién sea o en qué condición se encuentre el presunto/a deudor/a. Así, señalaron que no es lo mismo lo que siente una señora de mayor, frente al hostigamiento reiterado de las agencias, o cómo puede tomar la amenaza de que te van sacar la casa o que te embargan todo el sueldo, por parte de alguien con baja escolarización y alfabetización legal (...) depende mucho del receptor de las acciones de hostigamiento y de la relación asimétrica en la que se encuentra (Id. 1, Id. 2).

Las personas vivencian con mucha angustia las acciones de hostigamiento e intimidación. Las lleva incluso a pagar deudas prescriptas, o pagar deudas inexistentes, o pagan dos veces la misma deuda a distintas agencias a las que la entidad financiera o crediticia le ha cedido o vendido la cartera de incobrables (Id. 3)

Para revertir estas situaciones se requieren estrategias de difusión para empoderar a la ciudadanía, muchos no conocen el producto que contratan, no saben que un abogado no puede dar apariencia de intimación judicial o amenazar con embargar todo el sueldo (Id.4).

#### 5.5.2 Casos ilustrativos de problemáticas vinculadas con las agencias de cobranza extrajudicial:

A continuación, se presentan algunos casos emblemáticos que permiten comprender la forma en la que proceden las agencias de cobranza extrajudicial y los impactos económicos, sociales, laborales y personales que tienen en las y los consumidores. En particular, se señalan algunos aspectos subjetivos de las implicancias de no acceder a información, de las asimetrías en el ejercicio del poder y del hostigamiento provocado por estas agencias o personas encargadas de la cobranza. Señalando, la necesidad de que las entidades financieras que venden o ceden la cartera de deudores/as lo haga con responsabilidad y control sobre el accionar de estas agencias.

#### **Caso 1. Cobro intimidatorio de deudas prescriptas. Conducta abusiva y lesiva del trato digno. Intervención de organismo público**

Una persona (Señor F) denuncia estar sometido a permanente acoso telefónico y epistolares por parte de números agencias extrajudiciales de cobranza, con motivo de diversas deudas contraídas con los Banco Galicia, Buenos Aires SA, (AMEX) Comafi (VISA, MASTERCARD), Hipotecario SA. (VISA). Ver [Tabla 11 a](#).

El Sr. contrajo deudas en el 2007, 2008. En el 2011 solicita a las entidades financieras un plan de pago acorde al cambio de su situación laboral, pero no accedieron y en su lugar, comenzó a recibir reiterados llamados telefónicos (en su domicilio particular, laboral e incluso de familiares), también recibió distintas intimaciones epistolares con tono amenazantes.

Señalando que no le enviaban información sobre la deuda, ni precisiones sobre lo que tenía que pagar, sólo recibía amenaza y maltrato.

Frente a esto radica la denuncia en Defensoría del Pueblo De CABA, quien toma intervención. Corre traslado del reclamo del Sr. a las agencias extrajudiciales de cobranza

- ARGENTINA OPERATING PARTNERS SA
- ESTUDIO WEISFELD & ASOCIADOS
- GELLER ABOGADOS SA
- ESTUDIO MEDIAR
- PAKTAR COBRANZAS
- ARGENTINA COLLECTION AGENCY SRL
- GECO SA
- ESTUDIO HFA & ASOCIADOS ABOGADOS

#### **Recomendación de la Defensoría (Resolución N° 1244/17):**

La Defensoría del Pueblo de CABA, en fecha 8 de septiembre de 2017 emite una recomendación en el marco del trámite señalado. Solicitando a los titulares de las agencias extrajudiciales de cobranza antes mencionada que:

- 1) se abstengan de efectuar prácticas a través de intimaciones telefónicas bajo formas expresamente prohibidas por el art. 8 bis de la Ley Nacional N° 24.240 y evitar cualquier tipo de práctica o modalidad que coloque a los consumidores morosos en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias.
- 2) Recomendar a los Presidentes de los Banco Galicia y Buenos Aires SA y Banco Hipotecario, que arbitren todos los medios necesarios a efectos de que sus agentes de cobranza utilicen medios de intimación contrarios a la normativa legal vigente.
- 3) Recordar a las agencias extrajudiciales de cobranzas su deber legal de prestar colaboración con carácter preferente a esta Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones (art. 32 de la Ley 3 de la CABA).

De la recomendación se remitió copia al Banco Central de la República Argentina (Gerencia de Protección al usuario de servicios financieros).

#### **Caso 2. Deuda de tarjetas que no fueron utilizadas. Cancelación de deuda con intereses usurarios. Resolución extrajudicial sin asistencia legal**

En el 2017 el BANCO FRANCÉS le ofreció tarjetas de crédito y la persona aceptó. Dice que nunca las usó. En el año 2020 recibe un llamado del estudio DIALCORE COLLECTIONS, para avisarle que tiene una deuda. La deuda que le reclamaban por costo de tarjeta era de 10.000, nunca había usado las tarjetas. Le activaron la cuenta corriente que funcionaba como respaldo para los costos de las tarjetas que seguían sin uso por parte del señor. Luego, de recibir durante meses reiterados llamados en horarios inapropiados, viernes por la noche, con tono amenazante y comunicándole que quedaría como deudor categoría 5.

El señor desconocía las implicancias de esa categorización y entonces, sintiéndose intimidado procedió en el mes de abril de 2021 cancelar la deuda para no seguir lidiando con el hostigamiento de la agencia. La deuda efectivamente cancelada ascendió a la suma de \$18.000.

Las amenazas consistían en informar la deuda a las centrales de información crediticia, y en reiterados llamados nocturnos.

En este caso la persona paga sin conocer exactamente el origen de la deuda, los intereses aplicados, su situación frente a las agencias de información crediticia, la calificación que tenía al momento de abonar, si abonó gastos

administrativos o honorarios profesionales por los que no recibió ningún tipo de factura. Tampoco en este caso le constaba que la agencia extrajudicial estaba autorizada para reclamar la deuda en nombre del Banco Francés. La agencia de cobranza no identifica a pesar de ser solicitado por el supuesto deudor moroso: el monto de la deuda, el origen de la misma, la fecha de ingreso en mora, el capital original, los intereses cobrados, los gastos que pretenden cobrar (por ejemplo gestión de cobranza, honorarios, etc.) y la información no fue puesta a disposición de la señora.

El comprobante de cancelación de deuda no reúne los requerimientos mínimos. Ver [Documento 1](#).

En este caso se puede observar cómo se incumplió con la información que debe proporcionar el agente de cobranza al momento de la cancelación de la deuda (ley 6271, art. 9). Así el agente, debe: a) Exhibir copia del derecho o poder que lo habilita al cobro; b) Informar al deudor el nombre, apellido o Razón social, DNI o CUIT del acreedor; c) Informar el monto total y actualizado de la deuda, detallando capital original, intereses y accesorios; d) Exhibir al deudor toda la documentación relacionada a la deuda a fin de que el mismo pueda constatar la procedencia del reclamo.

**Recomendación:**

Es necesario que se brinde información clara y precisa sobre el monto reclamado, el origen de la deuda, los motivos del reclamo, cumpliendo el modo de reclamo establecido en la Ley 6171 (datos identificatorios de la persona humana o jurídica que reclama la deuda; documentación que da origen al reclamo, la cual debe estar a disposición del deudor moroso dentro de la CABA detalle del monto de la deuda, discriminando deuda original, intereses, costos de gestión de cobranzas y adicionales contemplados; fecha a partir de la cual se incurrió en mora; todo dato necesario para la cancelación de la deuda (art. 6 sgtes. y cc). En este caso, es necesario que las empresas puedan asumir un enfoque de derechos humanos comportándose con la debida diligencia para no generar daños.

Si bien existe normativa protectora como la Ley 6171 en CABA que regula el accionar de los agentes de cobranza extrajudicial de deudores morosos y fija los límites de su actividad y las conductas prohibidas, esta normativa aún no es conocida por los usuarios de servicios y productos financieros y crediticios. Es necesario realizar amplias campañas de difusión sobre los derechos, los mecanismos y vías necesarias para hacer efectivo la protección de las y los consumidores.

**Caso 3. Reclamo de deuda no contraída. Desconocimiento de deuda, reclamo de deuda por agencia de cobranza.**

La señora M. recibe una nota abierta del BANCO CIUDAD, en la que informa la cesión de deuda a FLEX FIDEICOMISO, sin previa constitución en mora o proporcionar liquidación de deuda, indicando que en adelante deberá comunicarse para cancelar la deuda con dicha entidad...

La señora desconoce la deuda que reclaman, afirma que no ha contraído deudas los años anteriores. La financiera no le responde sobre el origen de la deuda, en su lugar le enviaron un plan de pago mediante aplicación que pasó de \$11.886 a \$15.371 (sin discriminación de la deuda, intereses, honorarios o gastos, entre otros).

La carta remitida por el Banco Ciudad se encuentra abierta, con lo cual permite ser vista por cualquier tercero y no reúne los requerimientos legales para la constitución en mora, ni informa sobre el origen de la deuda y montos. Ver [Documento 2](#) y [Documento 3](#).

Ella decidió que va a pagar porque la amenazaron con que en caso de no hacerlo le embargarán la totalidad de sus sueldos.

La persona requiere de asesoramiento y no accede al mismo en tiempo oportuno. Vivencia la deuda con mucha angustia y desconocimiento acerca de cómo debe proceder para que se terminen los permanentes hostigamientos. La agencia de cobranza no identifica a pesar de ser solicitado por la supuesta deudora morosa: el monto de la deuda, el origen de la misma, la fecha de ingreso en mora, el capital original, los intereses cobrados, los gastos que pretenden cobrar (por ejemplo gestión de cobranza, honorarios, etc.) y la información no fue puesta a disposición de la señora.

#### **Caso 4. Reclamo de deuda prescripta y modalidades abusivas de recupero**

En la actualidad, la señora C. recibe constantes llamados y acoso telefónico por parte del estudio jurídico del Dr. Rey. La situación le genera mucho malestar y desconcierto, además el hostigamiento se extendió a su jefe, compañeros de trabajo y familiares. La deuda originaria que se le reclama, habría sido contraída con el Banco Columbus hace más de 10 años. La persona desconoce la deuda ya que cuando compró ropa lo hizo en efectivo y no mediante financiamiento. A pesar de ello, el estudio jurídico continúa con acciones de hostigamiento contrarias a la ley.

##### **Recomendación:**

Sería conveniente que se ponga en conocimiento del Colegio de Abogados  
Recabar información de agencias de información crediticia.

#### **Caso 5. Reclamo de deuda por agencia de cobranza extrajudicial. Cancelación de deuda como forma de evitar el hostigamiento.**

En la actualidad, la señora J. recibe constantes llamados y acoso telefónico por parte de COPPEL, para evitar esta situación la señora realiza el pago mediante rapipago, y envía el comprobante a la agencia extrajudicial de cobranza. No recibe documento que acredite la cancelación de la deuda (parcial o total), y en su lugar continúa recibiendo llamados de varias agencias que reclaman la totalidad de la deuda sin registrar el pago efectuado. La deuda es reclamada por whastApp sin indicación de monto original, intereses, gastos, honorarios. La señora J, desconoce si se encuentra informada como deudora morosa y en su caso, la calificación de su situación. Ver [Documento 4](#).

#### **Caso 6. La Sra. H. reclama ante la Defensoría del Pueblo de CABA acciones de hostigamiento por parte de una agencia extrajudicial de cobranza. (Actuación 2472/10)**

La Señora H y su esposo denuncian que están sometidos a permanente acciones de hostigamiento por parte de una agencia extrajudicial de cobranza Rohr Collections en relación a una supuesta deuda contraída en el Banco Galicia y Buenos Aires SA.

Durante casi un año con anterioridad a la fecha de apertura de la actuación ante Defensoría recibió constantes llamados a su teléfono particular, de su suegra, hijos, en cualquier día y horario, mediante los cuales se dejan mensajes grabados tomándola tanto a ella como a su marido, a cancelar una deuda. La agencia no especifica el origen de la deuda  
Acompaña cartas amenazantes “con el posible inicio de causas penales, embargo de haberes/bienes, y posible pena de prisión por falta de cumplimiento (..)”. Las intimaciones que se cursan a la presunta deudora no se hace referencia al origen de la deuda, ni al monto nominal, ni a los intereses aplicados para llegar a esa actualización  
La defensoría corre traslado al Banco Galicia y Buenos Aires SA. Para que las entidades informen el detalle de deuda y se le solicita la remisión de copias de los contratos, y se instó al cese de toda intimación extrajudicial hasta tanto se dilucide la real existencia de la deuda.

El Banco Galicia, responde que cedió su cartera al Fideicomiso Renova, desconoce al estudio de cobranza Rohr que se menciona en la denuncia, no existe ninguna relación del mismo con mi mandante. El Fideicomiso Renova no proporciona ningún tipo de información.

##### **Recomendación de la Defensoría:**

Recomienda al titular del estudio Rohr Collections se abstenga de continuar practicando intimaciones telefónicas y epistolares dirigidas contra la señora H. bajo formas y modalidades expresamente prohibidas por el art. 8° bis de la Ley 24.240 (y sus modificatorias) y por una deuda prescripta.

Recomendar al Presidente de FC Recovery S.A. (Fideicomiso Financiero Renova), al Banco Galicia, al Banco Buenos Aires, que arbitren los medios necesarios a efectos de evitar que sus agentes de cobranza utilicen medios de intimación contrarios a lo estipulado en la normativa legal vigente.  
Recomienda a la Señora H. y su esposo, que se presenten para ratificar la denuncia en Defensa del Consumidor de los Centros de Gestión de Participación Comunitaria (CGPC).

Cabe destacar, que de la presentación de algunos casos ilustrativos en los que se encontró que a pesar de existir normativa protectora de las y los consumidores, como la Ley 6171 del 2019 en CABA que regula el accionar de los agentes de cobranza extrajudicial de deudores morosos, fija los límites de su actividad y las conductas prohibidas, esta normativa aún no es conocida por los usuarios de servicios y productos financieros y crediticios. Por ello, es necesario realizar amplias campañas de difusión sobre los derechos, los mecanismos y vías necesarias para hacer efectivo la protección de las y los consumidores.

También se identificó que existe cuando menos opacidad en el accionar de las entidades financieras y de las agencias de cobranzas extrajudiciales en relación al deber de informar a las y los consumidores y/o presuntos deudores sobre la venta y/o cesión de la venta de la cartera morosa, el origen de la deuda, intereses, honorarios, gastos entre otros. En relación a estas conductas empresariales, es prioritario que asuman una perspectiva de derechos humanos en su vinculación con las y los consumidores.

Algunas conductas que realizan las agencias, como hostigamiento, intimidación, conductas vejatorias de la dignidad del consumidor, podrían dar lugar a sanciones éticas por parte de los Colegios de Abogados quienes tienen la potestad de iniciar procesos e incluso sancionar las conductas que transgredan las normas éticas instituidas. Por lo que se recomienda articular y comunicar este tipo de casos, al Colegio de Abogados para que asuma un rol activo en la investigación, y sanción correspondiente.

El BCRA tiene que asumir un rol activo en la exigibilidad de publicidad, transparencia y comunicabilidad de las relaciones que se establecen entre las entidades financieras cuyo control se encuentra a su cargo y las agencias de cobranza extrajudiciales.

La normativa en CABA establece claramente el deber del acreedor de informar a las y los deudores morosos en el marco de la buena fe contractual, que derivará el reclamo extrajudicial a un agente de cobranza y mencionar la información mínima que debe proporcionar (nombre del agente de cobranza, la dirección, los números de teléfono para comunicarse con este, y si tiene representación suficiente el agente para efectuar el cobro y de qué modo). El cumplimiento de esta información mínima tiene que ser monitoreada a fin de cumplir con el deber de debida diligencia, evitando daños a las y los presuntos deudores morosos. Sería conveniente la incorporación de que las notificaciones e intimaciones contengan expresa constancia de los lugares para realizar reclamos y obtener asistencia legal gratuita, con indicación de los organismos públicos y asociaciones del consumidor a los que pueden concurrir las y los consumidores.

Aún es necesario que se avance en relación al control y regulación del sector extrabancario. Así, se ha señalado que: *“ la falta de una supervisión efectiva del sector extrabancario puede constituir un dejar hacer (laissez faire) que no permite alcanzar adecuadamente los objetivos de la Ley 24.240. Pareciera que subyace la noción liberal clásica de que la mejor forma de regular los mercados financieros es dejar que se regulen ellos mismos”*<sup>101</sup>

Estos casos ilustrativos permiten comprender lo que señala Tevez y Souto (2016)<sup>102</sup>, quienes han verificado cada vez más abusos de proveedores que reclaman deudas mediante prácticas que amedrentan al consumidor, forzando el pago y realizando burdas intimaciones con “apariencia de requerimientos judiciales”<sup>103</sup>. Es que, tal como señalan, la lesión al interés del consumidor puede surgir tanto del contenido de cláusulas contractuales como del modo en el que

<sup>101</sup> Plenario de la Excm. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, tomaron en consideración el Expte. N° ACC3/19 “SALA I SOLICITA LLAMAR A PLENARIO” (3 de junio 2020) en base al Acuerdo N° 4.

<sup>102</sup> Tevez y Souto (2016)Trato “indigno” y daño punitivo. Aplicación del art. 8 bis de la Ley de Defensa del Consumidor. Disponible: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/pacem/pdf/trato-indigno-y-dano-punitivo-aplicacion-del-art-8-bis-de-la-ldc.pdf>

<sup>103</sup> Sobre este aspecto se ha señalado que la valoración de apariencia judicial debe pensar en relación a personas concretas, generalmente de bajo nivel educativo, con carencia de recursos materiales o simbólicos, con baja alfabetización jurídica y digital y no a partir de pensar una persona con conocimientos técnicos o de derecho. Ver: Tevez, A, Souto, M. (2016). Trato “indigno” y daño punitivo. Aplicación del art. 8 bis de la Ley de Defensa del Consumidor. LA LEY 26/04/2016, 26/04/2016, 1 - LA LEY2016-C, 638

ellas son aplicadas e, incluso, de comportamientos no descritos en el contrato. Este último abuso constituye, en efecto, una derivación de la imposición abusiva de prácticas reprobables (Tevez y Souto, 2016: 2).

La práctica de las empresas de acudir a la generación de “microlesiones” a una gran cantidad de consumidores les permite obtener cuantiosas ganancias ilegítimas. Esas ganancias son muy difíciles de detectar pero, además, en el caso de que sean detectadas, también resulta sumamente engorrosa su reclamación. La CSJN señaló, ante un caso de repercusión judicial fallo: Halabi<sup>104</sup>, que: “la escasa significación de las sumas en cuestión, individualmente consideradas, permite suponer que el costo que insumiría a cada usuario accionar en forma particular resultaría muy superior a los beneficios que derivarían de un eventual pronunciamiento favorable”.

Se puede destacar que uno de los problemas a resolver en materia de acceso a la justicia en las relaciones de consumo financiero son los “juicios de menor cuantía”, en los cuales el costo puede exceder el monto mismo del juicio haciendo prácticamente inútil la demanda. En este sentido, los juicios colectivos vienen a solucionar un problema de acceso a la justicia vinculado con los juicios de menor cuantía.

Sería conveniente pensar en la regulación de acciones colectivas también diseñadas en la instancia administrativa. En relación a este punto, pueden señalarse las buenas prácticas de la Defensoría del Pueblo de CABA en el inicio de oficio de acciones administrativas colectivas.

A través del análisis de distintos casos concretos, se han presentado un abanico de problemas que dificultan el real acceso a la justicia de las y los consumidores. Algunas de estas barreras son comunes a todas las relaciones de consumo, mientras que otras son específicas de las relaciones con entidades financieras y de crédito.

Finalmente, en relación a las agencias de cobranza extrajudicial ha permitido visibilizar la necesidad de un mayor control, regulación y sanciones en la materia. A partir de estos ejemplos y de las barreras identificadas se generarán propuestas para enfrentar estos abusos y fortalecer el rol de los organismos de control.

A partir del estudio de casos, se incorpora en Anexo un modelo de carta que pueda ser utilizada por la ciudadanía para solicitar información clara y confiable a las agencias de cobranza extrajudicial y al acreedor originario. Sería conveniente elaborar un proyecto de ley para la extensión de la gratuidad de la carta documento (de modo análogo a la que se autoriza en la Ley 23.789 para telegramas laborales y extendiendo la gratuidad a los derechohabientes de los trabajadores jubilados y pensionados y la aseguradora de riesgo del trabajo.

También incorpora en Anexo un modelo de carta de intimación para que sea utilizado por las agencias de cobranza extrajudiciales y los acreedores originarios que estén dispuestos a adecuar y ajustar su comportamiento a la buena fe contractual y los estándares de empresas y derechos humanos.

Este modelo tiene que contener, como mínimo información sobre: 1) datos del acreedor originario y de la cesión o venta de la cartera morosa; 2) en relación a la deuda (causa originaria, monto, intereses, gastos, honorarios, si está prescripta o no); 3) en relación a la agencia de cobranza extrajudicial; 4) plan de pago parcial, total, quitas o descuentos especiales, plazos de duración.

### 5.5.3. El rol de ADPRA

Se puede señalar que la problemática ilustrada a través de algunos casos de estudio, se repite aún a nivel nacional motivando la preocupación y la generación de recomendaciones por parte de la Asociación de Defensores del Pueblo (ADPRA).

Así, durante la pandemia ADPRA (2020) remitió nota a la Secretaría de Comercio Interior de la Nación, expresando la preocupación por la situación de los de las personas consumidoras frente al accionar abusivo de las agencias de cobranza extrajudicial.

Mencionando que se ha incrementado con el correr de los años a nivel nacional, la recepción de denuncias en la que las y los consumidores “*expresan angustia, preocupación, desconcierto frente al proceder de las agencias extrajudiciales de cobranza*”. Estas agencias proceden con insistentes intimaciones, formas y mecanismos contrarios al trato digno. Por su parte, los deudores originarios de deudas (entidades financieras y crediticias), están procediendo a tercerizar o ceder la gestión de cobro de su cartera deudores morosos a estudios o agencias que utilizan

---

<sup>104</sup> Maurino, G., Sigal, M. “Halabi”: la consolidación jurisprudencial de los derechos y acciones de incidencia colectiva”, SJA 22/4/2009. Ver también: Rusconi, D. D. Disponible en: <http://justiciacolectiva.org.ar/fraudes-a-grupos-de-consumidores-la-corte-y-las-asociaciones-no-retroceden/>

metodologías “invasivas, persecutorias y constituyen prácticas de hostigamiento no exentas de maltrato” (ADPRA, 2020).

#### 5.5.4. Mecanismos de hostigamiento que utilizan las agencias de cobranza extrajudiciales:

Se identificaron por medio de entrevistas a informantes clave -consumidores-, personal de la Defensoría y por medio de revisión bibliográfica las siguientes formas o mecanismos de cobro que resultan contrarios al art. 8 LCD y sin embargo suelen ser muy frecuentemente utilizados por parte de las agencias de cobranza.

Tabla. Mecanismos que utilizan las agencias de cobranza extrajudiciales

Mecanismos identificados	Modalidades de trato indigno
Llamadas telefónicas -con mecanismos automatizados-	<b>Práctica intimidatoria.</b> modalidad de hostigamiento en el que se ejecutan en cualquier día de la semana y sin respetar horarios
Mensajes de SMS, WhatsApp o correo electrónico,	<b>Práctica intimidatoria,</b> mediante los cuales se intimida al pago de presuntas deudas sobre las que casi nunca se brindan detalles o precisiones, ni se aclara el origen de la misma, ni el monto nominal, ni los intereses aplicados, gastos, honorarios, ni comitente
Cartas con leyendas que pretenden darle apariencia de notificación judicial	<b>Práctica intimidatoria.</b> Sin identificar estudio o profesional que las envía y los datos de deuda, gastos y honorarios.
Cursan misivas abiertas que permiten a cualquier persona ajena a la deuda acceder a los datos o a la información personal del presunto moroso;	<b>Práctica vergonzante.</b> Modalidad de Escrache, humillación. Aprovechamiento de desventaja, miedo, desconocimiento de la ley
Cursan intimaciones por correo postal, electrónico, mensajes o comunicación telefónica a otras personas no deudoras (vecinos o familiares o empleadores del presunto deudor/a)	<b>Práctica vergonzante.</b> Modalidad de Escrache, Insistencia y hostigamiento. Afectación de la intimidad
Aplicaciones por WS para abonar deuda y reiterados mensajes	<b>Práctica intimidatoria.</b> Sin identificar deudor originario, monto, honorarios, gastos, pagos parciales, ni emitir recibo cancelatorio
Modalidades de “escrache” a la persona reclamada en su domicilio o en su ámbito laboral;	<b>Práctica vergonzante.</b> Modalidad de Escrache, mediante acoso, presiones
Difundir datos de deuda y confidenciales en redes sociales sobre la nómina de deudores y sobre la deuda	<b>Práctica vergonzante.</b> Modalidad de Escrache, mediante acoso, presiones a través de redes sociales
Abordaje en lugares públicos con finalidad de humillarla/o (con letreros, pancartas, carteles, afiches que indican deuda)	<b>Práctica vergonzante.</b> Modalidad de Escrache, mediante acoso, presiones
Se utilizan textos de neto corte intimidatorio, que aluden a causas judiciales supuestamente iniciadas	<b>Práctica intimidatoria.</b> Sin dar precisiones de juzgado interviniente y número de expediente y se amenaza con embargos inminentes o, incluso, con denuncias penales.
Se realizan intimaciones extrajudiciales bajo apercibimientos ilegales (embargo de la totalidad del sueldo, pasar a deudor incobrable en agencias de información crediticia, apercibimiento de comunicarle al empleador/a)	<b>Práctica intimidatoria.</b> Aparcibimientos intimidatorios, ilegales.
Utilizan acciones de presencia física en lugar de trabajo o escolar o comunitario	<b>Práctica vejatoria.</b> Violencia e intimidación, mal trato, conducta abusiva y denigrante.

Fuente: Elaboración propia

Para la clasificación de la modalidad de conductas que asumen las agencias de cobranzas se sigue la clasificación y definición que proporciona Barocelli (2020)<sup>105</sup> quién analiza las prácticas abusivas en el cobro extrajudicial, distinguiendo las prácticas vergonzantes, vejatorias e intimidatorias. Estas categorías no son taxativas y los ejemplos arriba señalados son sólo ilustrativos, pudiendo existir una variedad de prácticas no contempladas y difíciles de contemplar legislativamente.

Señala ADPRA (2020) que estos mecanismos suelen utilizarse porque *“tratan de aprovecharse del desconocimiento de la persona reclamada acerca de cómo actuar ante una situación de endeudamiento, con la única intención de amedrentar e infundir temor por las eventuales consecuencias que podría acarrear la falta de pago. No está de más señalar que, en general, las principales víctimas de estas prácticas suelen ser personas que se encuentran en situaciones mayor vulnerabilidad socio-económica”*.

Cabe destacar que ADPRA (2020) señala que es necesario la sanción de reglas específicas y exhaustiva en materia de cobranza extrajudicial que regulen estas prácticas comerciales a fin de garantizar los derechos de los presuntos/as deudores, garantizando el acceso a adecuada información, trato digno y exento de prácticas *“engañosas, agresivas o desleales, regulando los procedimientos de gestiones extrajudiciales de presuntos deudores, mediante la tipificación de conductas abusivas y estableciendo parámetros claros de actuación y comportamiento”*

### 5.5.5. Agencias de información crediticia

Las centrales de información crediticia son empresas que recaban información financiera de las personas y de las empresas y ofrecen informes que reflejan su situación comercial, la existencia de deudas (monto y plazo de mora) y la calificación crediticia. Todas las personas que operan comercialmente figuran en las centrales. La calificación de la situación comercial de cada uno depende de la fecha de ingreso en mora -siendo 1 la situación normal (buen cumplimiento) y 6 la situación de mayor atraso (incobrable)-. La cancelación de la deuda no implica eliminar la información de las centrales de información crediticia. La obligación es informar a partir de la cancelación que ya no existe deuda, quedando únicamente el antecedente de la misma.

La información almacenada en el registro de una central de información crediticia puede permanecer allí por un tiempo máximo de cinco años. A partir del quinto año, lo único que puede quedar es el antecedente de morosidad, aunque sin información negativa.

Las personas tienen derecho a pedir la rectificación o actualización de la información cuando ésta es inexacta, errónea o desactualizada; también tiene derecho al trato confidencial o a la supresión de sus datos personales sensibles y a solicitar información de manera gratuita cada seis meses. La información que manejan las agencias de información crediticia, tiene que ser tratada conforme la Ley 25.326 de protección de datos personales.

**El 67,8% de las personas encuestadas no tuvieron problemas con las agencias de información crediticia.** Según se observa en la Tabla 12, el tipo de problema más frecuente con las agencias de información crediticia estuvo vinculado en primer lugar: la permanencia de datos por más de cinco años (12,2%); información inexacta (7,8%) y datos erróneos (4,4%), lo que representa en total el 14,4%.

Tabla 12. ¿Tuvo algún problema con Agencias de Información crediticia? (tipo veraz). En su caso, ¿Podrías indicarnos cuál?

Tipo de problema con la agencia de información crediticia	Frecuencia	Porcentaje
---	------------	------------

<sup>105</sup> Barocelli, Sergio Sebastián (2020). “Prácticas abusivas en el cobro extrajudicial de deudas a presuntos deudores en las relaciones de consumo” en Pensamiento Civil, Doctrina, 2020. Disponible:<https://www.pensamientocivil.com.ar/doctrina/4557-practicas-abusivas-cobro-extrajudicial-deudas-presuntos-deudores>

No tuve ningún problema	61	67,8%
Datos que permanecen por más de cinco años	11	12,2%
No sabe /No contesta	10	11,1%
Problema de Información inexacta	7	7,8%
Ninguna de las anteriores	5	5,6%
Datos erróneos	4	4,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

### 5.5.6. Sobre la calificación de deudores

El Banco Central y las agencias de información crediticia, poseen información sobre la actividad crediticia y comercial de las personas que realizan actividades financieras. Las distintas entidades financieras tienen la obligación de proporcionar la calificación de las personas al Banco Central quien se encarga del registro de datos correspondiente a todos los clientes de estas entidades. La Central de Deudores del Sistema Financiero (CDSF) del BCRA califica a las personas físicas o societarias en base seis categorías:

- Nivel 1: Situación normal: el cliente presenta una situación financiera líquida, con bajo nivel y adecuada estructura de endeudamiento en relación con su capacidad de ganancia, y muestra una alta capacidad de pago de las deudas. El análisis que se lleva a cabo sobre el mismo, demuestra que es capaz de atender holgadamente todos sus compromisos financieros, paga dentro de tiempo sus obligaciones, o el atraso en el cumplimiento no supera los 31 días.
- Nivel 2: Con seguimiento especial: El análisis del flujo de fondos del cliente demuestra que, al momento de realizarse, puede atender la totalidad de sus compromisos financieros. Sin embargo, existen situaciones posibles que, de no ser controladas o corregidas oportunamente, podrían comprometer la capacidad futura de pago del cliente. La mora en el pago presenta atrasos entre 31 días hasta 90 días, pero solo ocasionalmente.
- Nivel 3: Con problemas: El análisis del flujo de fondos del cliente demuestra que tiene problemas para atender normalmente la totalidad de sus compromisos financieros y que, de no ser corregidos, esos problemas pueden resultar en una pérdida para la entidad financiera. Se trata de deudas con mora entre 90 y 180 días.
- Nivel 4. Alto riesgo de insolvencia: Es altamente improbable que el cliente pueda atender la totalidad de sus compromisos financieros. En esta calificación la mora supera los 180 días.
- Nivel 5. Irrecuperable o incobrable: Las deudas de clientes incorporados a esta categoría se consideran incobrables. Se califica como irrecuperable a todo cliente con una deuda en la cual la mora supere los 360 días.
- Nivel 6. Irrecuperable o incobrable por disposición técnica: Deben ser deudas con mora superior a 180 días y pertenecientes a entidades liquidadas por el BCRA, entes residuales de entidades financieras públicas privatizadas o en proceso de privatización o disolución, entidades financieras cuya autorización para funcionar haya sido revocada por el Banco Central y se encuentren en estado de liquidación judicial o quiebra.

El error en la calificación crediticia o la información inexacta genera la obligación de rectificar esta información.<sup>106</sup>

### 5.5.7. Problema o necesidades jurídicas insatisfechas en las relaciones del consumo

Un dato que resulta necesario destacar es que casi la totalidad de las personas que respondieron la encuesta sobre acceso a la justicia (83,2%) expresó tener un problema o necesidad jurídica insatisfecha, sólo el 17,2% no han tenido

<sup>106</sup> Ver fallo: "A.C.L. c/ Organización Veraz S.A. y Otros s/ Habeas Data" que la organización Veraz S.A "procede a registrar y comerciar con la información registrada sobre la actividad de los terceros", y la misma "debe hacerlo en las condiciones legalmente exigidas, esto es, **de manera exacta y completa**". De no ser así, debe rectificar o completar los datos personales "de una forma que representen del modo más fielmente posible la imagen de aquellos respecto de quienes suministra información, máxime cuando no cuenta con el consentimiento de éstos". Disponible: <https://www.diariojudicial.com/nota/76760>

ningún problema de los listados en la encuesta, En varios casos se acumulan en una misma persona en promedio más de 3 problemas o necesidades jurídicas insatisfechas en las relaciones de consumo. El rango máximo de tipos de problemas acumulados por personas fue de 14 y el rango mínimo de problemas fue al menos 1. Ver [Tabla 13](#).

Tabla 13. Tipos de problemas acumulados. Problema o necesidad jurídica insatisfecha en las relaciones del consumo. N=101

¿Del siguiente listado ha tenido usted alguno de estos inconvenientes?	Frecuencia	Acumulación problema
No tuve problema	17	-
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problema con los servicios de internet, problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	4 tipo de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación)	1	1
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	4
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	8 problemas acumulados
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con créditos para consumo, Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con las garantías de los productos, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	12 problemas acumulados
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con créditos para consumo, Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con las garantías de los productos, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.), Problemas con empresas de seguros de auto, hogar, laboral (primas, coberturas, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.), Otros más	1	13 problemas acumulados
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con créditos para consumo, Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	7 tipos de problemas

Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con créditos para consumo, Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.).	1	6 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente	1	2 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	1	6 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc., Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	5 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	4 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).	1	5 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras).	1	2 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).	1	4 tipos de problemas
Problema con agencias de cobranza extrajudicial (intimidación), Problemas para dar de baja un servicio, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas con las garantías de los productos, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	5 tipos de problemas
Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con las garantías de los productos, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	1	5 tipos de problemas

Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	4 tipos de problemas
Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	1	5 tipos de problemas
Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	3 tipos de problema
Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	3 tipos de problemas
Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	3 tipos de problemas
Problema con los servicios de internet	2	1 tipo de problema
Problema con los servicios de internet, Problemas con empresas de seguros de auto, hogar, laboral (primas, coberturas, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	2	3 tipos de problemas
Problema con los servicios de internet, Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc., Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	3 tipos de problemas
Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable	1	2 tipos de problemas
Problemas con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	3 tipos de problemas
Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc.	1	4 tipos de problemas

Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc., Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	7 tipos de problema
Problemas con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	2 tipos de problemas
Problemas con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).	1	2 tipos de problemas
Problema con plan de autoahorro	1	1 tipo de problema
Problemas con créditos para consumo, Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad), problemas para dar de baja un servicio, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	4 tipos de problemas
Problemas con créditos para consumo, Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	5 tipos de problemas
Problemas con créditos para consumo, Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc., Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	7 tipos de problemas
Problemas con las garantías de los productos	1	1 tipo de problema
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente	1	1 tipo de problema
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas con las garantías de los productos, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	1	4 tipos de problemas

Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).	1	5 tipos de problemas
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras)., Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.)., Problemas con las garantías de los productos, Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.), Problemas con empresas de seguros de auto, hogar, laboral (primas, coberturas, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	11 tipos de problemas
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras)., Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc., Problemas con las garantías de los productos, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	11 tipos de problemas
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras)., Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc., Problemas con las garantías de los productos, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.), Problemas con empresas de seguros de auto, hogar, laboral (primas, coberturas, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	13 tipos de problemas
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas para dar de baja un servicio	1	2 tipos de problemas
Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente, Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	7 tipos de problemas
Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc.	1	1 tipo de problema

Problemas con servicios de cable	1	1 tipo de problema
Problemas con servicios de cable, problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).	1	2 tipos de problemas
Problemas con servicios de cable, Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	1	3 tipos de problemas
Problemas con servicios de cable, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	2 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable	1	3 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	1	4 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet	1	4 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad, gas, telecomunicaciones), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con las garantías de los productos, Problemas con empresas de seguros de auto, hogar, laboral (primas, coberturas, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	8 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problema con los servicios de internet, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	4 tipo de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problemas con servicios de cable, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso	1	3 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc.	1	4 tipo de problemas

Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras). Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	3 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.)	1	5 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	6 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras). Problemas para dar de baja un servicio, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	3 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras), Problemas para dar de baja un servicio, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.), Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	2	6 tipos de problemas
Problemas con tarjetas de crédito (contrato de emisión, acceso, límites, resúmenes, pagos, extras). Problemas para dar de baja un servicio, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	2	5 tipos de problemas
Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	2	1 tipo de problema
Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	1 tipo de problema
Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problema con los servicios de internet, problemas con servicios de cable, Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas-deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente	1	4 tipos de problemas
Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problema con los servicios de internet, problemas con servicios de cable, problemas para dar de baja un servicio	1	3 tipos de problemas
Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problema con los servicios de internet, problemas para dar de baja un servicio	1	3 tipos de problemas
Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.)	1	1 tipo de problema
Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable	1	2 tipos de problemas

Problemas para dar de baja un servicio, Problemas con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).	1	5 tipos de problemas
Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc.	2	6 tipos de problemas
Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas con servicios de cable, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.).	1	4 tipos de problemas
Problemas para dar de baja un servicio, Problemas con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.	1	2 tipos de problemas
Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc., Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	5 tipos de problemas
Problemas para dar de baja un servicio, Problema con los servicios de internet, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	3 tipos de problemas
Problemas para dar de baja un servicio, Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares., Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.), Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc.,	1	4 tipos de problemas
Problemas para dar de baja un servicio, Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso, Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	2 tipos de problemas
Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)	1	1 tipo de problema
<b>Suma total</b>	<b>101</b>	<b>Acumulados</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

### 5.5.8. Reclamos y trámites iniciados por las y los consumidores ante la Defensoría del Pueblo

Se puede señalar, que las quejas presentadas por las y los consumidores ingresan al sistema informático que registra las presentaciones, se le brinda un comprobante de su trámite y se deriva internamente al área que resulta competente en razón de la problemática planteada. Se utiliza un modelo de formulario para la presentación de quejas<sup>107</sup>,

<sup>107</sup> El formulario ha recibido certificación de gestión de calidad por normas ISO 9001-2008) (Darcy, s/f).

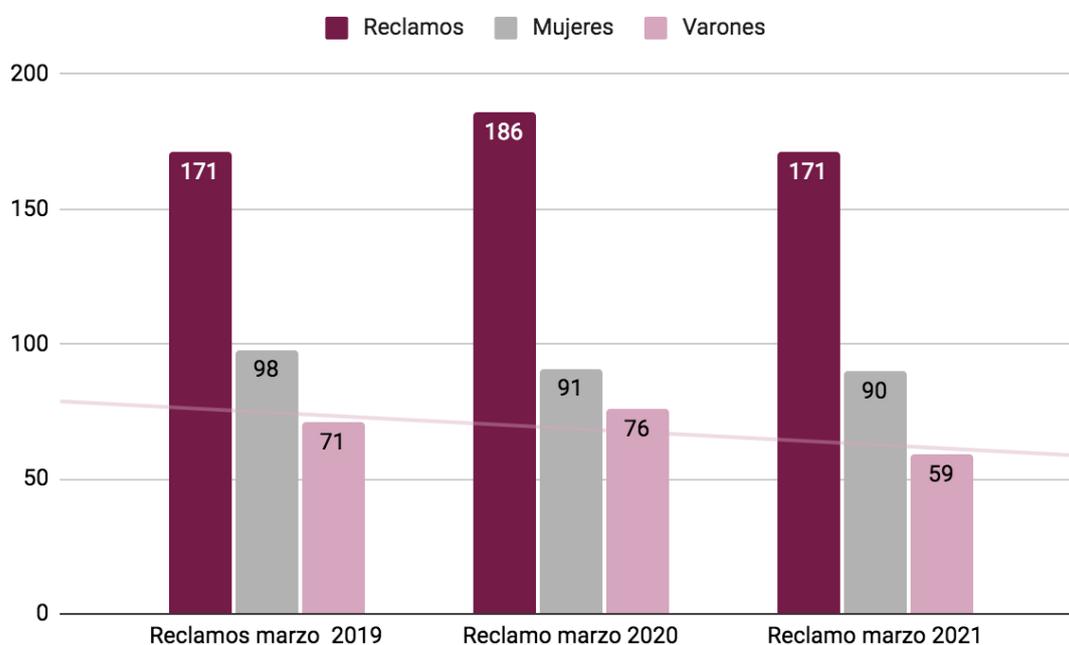
El problema de consumidores y usuarios bancarios representa aproximadamente entre un 6 a un 8% de la totalidad de los trámites iniciados en el área. Teniendo en cuenta los reclamos presentados en la Defensoría en el período analizado (mes de marzo de 2019, 2020, 2021), éstos se encuentran feminizados, es decir existe una mayor representación cuantitativa de mujeres (52,60%) entre las reclamantes por sobre los varones (34,50%).

Cantidad de reclamos bancarios y de consumidores, según año y sexo. Marzo, 2019, 2020 y 2021.

Sexo	2019	Porcentaje	2020	Porcentaje	2021	Porcentaje
Mujeres	98	57%	91	48,90%	90	52,60%
Varones	71	41,50%	76	40,90%	59	34,50%
Sin dato	2	1,20%	19	10,20%	22	12,90%
Total	171	100%	186	100%	171	100%

Fuente: Elaboración propia sistema PENTAJO, Defensoría del Pueblo

Cantidad de reclamos bancarios y de consumidores, según año y sexo. Marzo, 2019, 2020 y 2021.



Fuente: Elaboración propia sistema PENTAJO, Defensoría del Pueblo

En el periodo analizado (marzo: 2019,2020,2021) si tenemos en cuenta el sexo de quienes reclaman surge que las mujeres son quienes presentaron mayor cantidad de reclamos por temas en materia de consumidor vinculados con los bancos (problemas con Tarjetas de crédito, tarjetas de débito, cajeros automáticos, problema para dar de baja una cuenta, cobro indebido de interés, etc). En este periodo son los varones quienes han registrado mayor cantidad de reclamos por problemas vinculados con la compra de vehículos y con las concesionarias de auto.

#### 5.5.9. Reclamos por consumidores hipervulnerabilizados por edad

Si analizamos los reclamos recepcionados en Defensoría, teniendo en cuenta una de las características de consumidores hipervulnerables: edad -mayores de 70 años-, encontramos que en el período observado también se

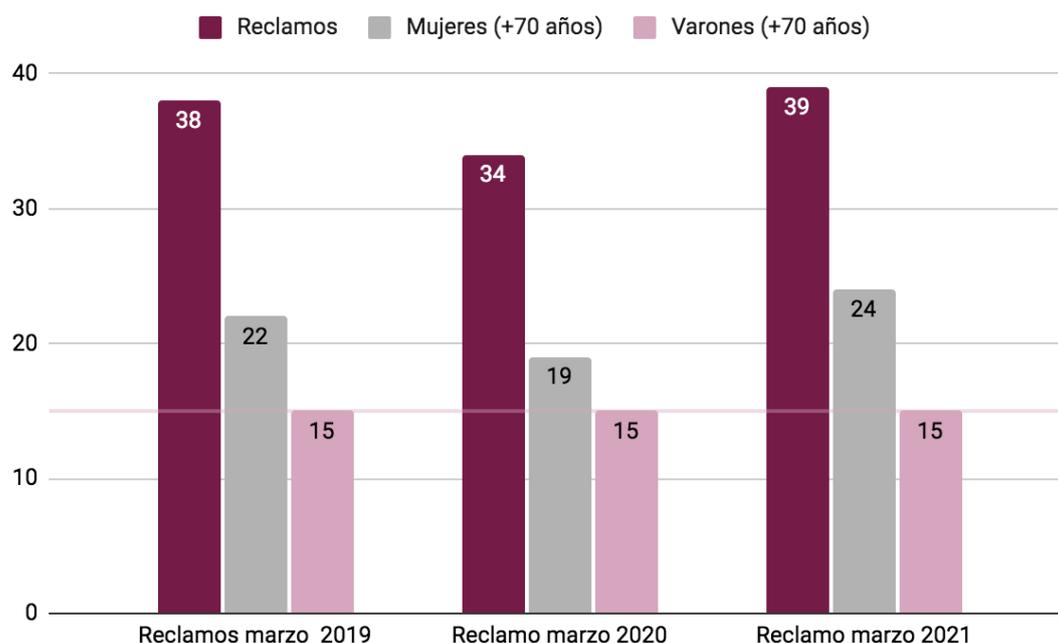
encuentran feminizados los reclamos. En efecto, son en su mayoría mujeres mayores de 70 las que reclaman por problemas con entidades bancarias o crediticias.

Durante el 2019 (marzo) las y los reclamantes mayores de 70 años, representan el 22,2 % de la totalidad de los reclamos (38 personas de 171) de los cuales 59,5 % son reclamos de mujeres (22) y 40,5% varones (16).

Durante el 2020 (marzo) las y los reclamantes mayores de 70 años, representan el 18,3 % de la totalidad de los reclamos (34 personas de 186), de los cuales 55,9% son reclamos de mujeres (19) y 44,1 % varones (15).

Durante el 2021 (marzo) las y los reclamantes mayores de 70 años, representan el 22,8% de la totalidad de los reclamos (39 personas de 171), de los cuales 61,5% son reclamos de mujeres (24) y 38,5% varones (15).

Reclamos iniciados según sexo y edad del reclamante. Marzo 2019, 2020, 2021.



Fuente: Elaboración propia en base al Sistema PENTAJO.

Los datos presentados a partir del análisis de la información producida por la Defensoría, sistema PENTAJO, lleva a considerar problemáticas vinculadas con el acceso a tecnologías de la información y comunicación (TICS), educación digital e inclusión financiera de las personas mayores, desde una perspectiva de interseccionalidad de géneros.

Cabe destacar que los reclamos iniciados en el período analizado contra el **Banco Provincia de Buenos Aires** responden al desconocimiento de deuda contraída y cobro por servicios no contratados; en relación a la **Tarjeta Naranja** se vinculan con la baja de servicios de seguro no contratado, devolución de sumas de dinero erróneamente liquidadas; y la **Tarjeta Mastercard** tienen el mismo patrón baja de seguros. En relación al **Banco Macro** cobro indebido de crédito no solicitado por el reclamante que está en situación de pobreza. Otras entidades contra las que se han recibido reclamos cuyos motivos fueron: por desconocimiento de deudas, créditos no solicitados, falta de información sobre la deuda cobrada, reclamos realizados por agencias de cobranza de deuda pagada, servicios no contratados, fueron: **Banco Galicia, Efectivo Si, Banco Patagonia, entre otros.**

A continuación, se visualiza una representación gráfica (nube de frecuencias) de las entidades con más reclamos por parte de personas mayores, en el período analizado (03/2019).



Las entidades bancarias contra las que se iniciaron reclamos por parte de las personas mayores fueron: en primer lugar el **Banco Supervielle**, y en segundo lugar el **Banco Nación**. Los reclamos contra entidades bancarias fueron heterogéneos, sin embargo se encuentra un cierto patrón de vulneración de derechos en el tipo de problema que motivó el reclamo. Así estuvieron vinculados con: estuvo vinculado con sustracción de dinero en la caja de ahorro; maniobra fraudulenta seguro; problemas con el cajero automático; bloqueo de tarjeta de débito; tasa de interés excesiva; problemas con el home banking, servicios no contratados, falta de entrega de resúmenes de tarjeta de crédito, descuentos indebidos, pagos no registrados, entre otros. Se presentan las entidades financieras y las otras empresas contra las que se iniciaron reclamos. Otras entidades contra las que se han recibido reclamos cuyos motivos fueron: por desconocimiento de deudas, créditos no solicitados, falta de información sobre la deuda cobrada, reclamos realizados por agencias de cobranza de deuda pagada, servicios no contratados, fueron: Banco Macro, COMAFI, Banco Francés, entre otros.

A continuación se visualiza una representación gráfica (nube de frecuencias) de las entidades con más reclamos por parte de personas mayores, en el período analizado (03/2020).



A continuación se visualiza una representación gráfica (nube de frecuencias) de las entidades con más reclamos por parte de personas mayores, en el período analizado (03/2021).



En relación a las empresas y la mejora de sus prácticas comerciales, Pérez Hazaña (2014) propone la utilización de técnicas conocidas como "*naming and shaming*" (en castellano "nombrar y avergonzar"). En efecto, propone este autor la publicación con la mención de la empresa denunciada por las personas reclamantes en los organismos de defensa del consumidor. Esta situación actuaría como incentivo para que mejoren sus prácticas comerciales, y de esa manera, proteger a los consumidores, así como indirectamente optimizar el mercado.

En este contexto, es necesario avanzar en relación a la regulación y protección de los y las consumidores sobreendeudados/os y elaborar mecanismos para reordenar la deuda de manera análoga a los concursos judiciales de empresas (quita de deuda, acuerdo con acreedores, protecciones especiales) (Darcy, comunicación personal, 2021).

En este sentido, se considera necesario avanzar en una iniciativa legislativa que contemple la situación de sobreendeudamiento de personas, a la par que la responsabilidad del dador/a de créditos en este sobreendeudamiento.

## 5.6. Conocimiento sobre los mecanismos, vías y herramientas para la resolución de conflictos.

El conocimiento del derecho, de los mecanismos, vías y herramientas es fundamental para poder ejercer los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Sin embargo, gran parte de la población no accede a este conocimiento, por la presencia de múltiples barreras que dificultan el acceso a información clara y comprensible para las personas concretas. El desconocimiento del derecho tiene consecuencias en el acceso a la justicia en sentido amplio. Además de la brecha digital, persisten brechas de acceso a las instituciones, al conocimiento jurídico, y al diseño y elaboración de normas por parte de grupos vulnerabilizados.

Según el Barómetro del Consumidor (2011) se han sofisticado los mecanismos y técnicas de comercialización, sin que los consumidores posean herramientas a su alcance que le permitan interactuar con las empresas en paridad de condiciones.<sup>108</sup>

ACIJ (2013)<sup>109</sup> encontró que el 40,98% de los que tuvieron conflictos o problemas jurídicos con los servicios le fue imposible o difícil conseguir información referida a sus derechos. Otros estudios encontraron que el 55% de las personas encuestadas no buscó información para saber cómo actuar frente a los eventos jurídicos significativos (EJS). Cuando se analizan los motivos por lo que no busco información el 47% no sabía qué hacer; al 58,30% le resultó difícil encontrar información; el 43,28% de los encuestados no hizo nada para resolver el problema -36,40% no supo qué hacer; 33,72% creía que no podría solucionarlo- (Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, 2014)<sup>110</sup>

De los datos presentados se puede observar cómo se generan situaciones de indefensión provocadas tanto por el desconocimiento del derecho, como por el desconocimiento de los mecanismos de protección y de acceso oportuno a las instancias formales o informales de defensa de los derechos.

Como ya fue mencionado, casi la totalidad de las personas encuestadas tuvieron al menos un conflicto o problema jurídico vinculado a las relaciones del consumidor, pero no todas pudieron accionar oportunamente para hacer valer sus derechos en sede administrativa o judicial.

Así, se puede observar que el 42,6% utilizó mecanismos para la gestión de la conflictividad; el 25,7% necesitó utilizar mecanismos para la resolución de conflictos pero no los obtuvo; y el 31,7% no necesitó utilizarlos. Ver Gráfico 14.

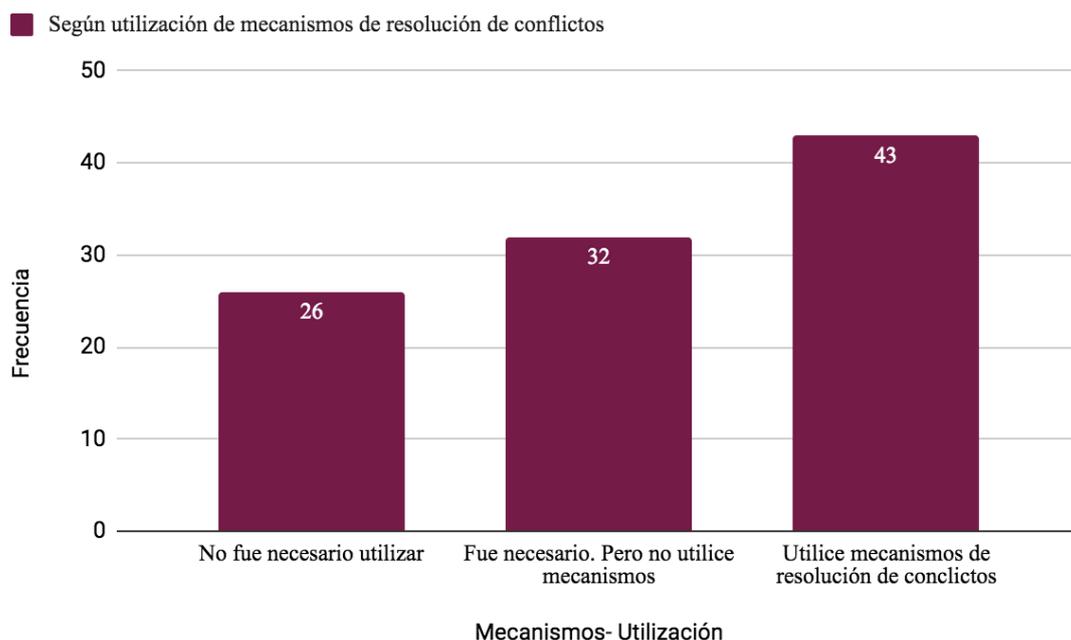
---

<sup>108</sup>En el año 2012 se desarrolló un proyecto de investigación con el objetivo de analizar el funcionamiento del sistema administrativo de defensa del consumidor municipal. se diseñó una base de datos que permitiera recolectar información de los expedientes archivados en el Juzgado de Faltas de la Municipalidad de La Plata con competencia en la materia. La información se encuentra sistematizada en el Barómetro del Consumidor. Ver: Pérez Hazaña, AA (2014). Sistema de estadísticas de Defensa del Consumidor. Revista 79. Junio 2014. Colegio de Abogados de La Plata.

<sup>109</sup> Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia -ACIJ- (2013). Sectores populares, derechos y acceso a la justicia. Informe sobre necesidades jurídicas insatisfechas. Disponible: <https://acj.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia.pdf>

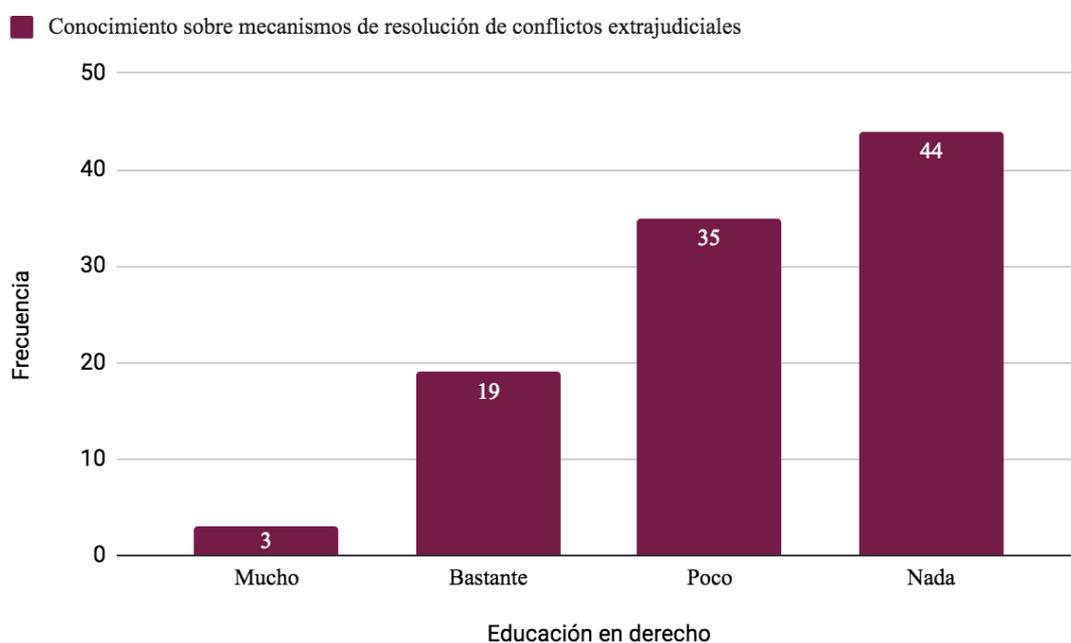
<sup>110</sup> Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Consejo de la Magistratura (2014). Informe sobre la percepción de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires respecto de los niveles de acceso a la Justicia. Disponible en: <http://jusbaresabierto.gob.ar/estadisticas/2119/>

Gráfico 14. Utilización de mecanismos ¿Utilizó algún mecanismo de resolución de conflictos? N=101. n=91



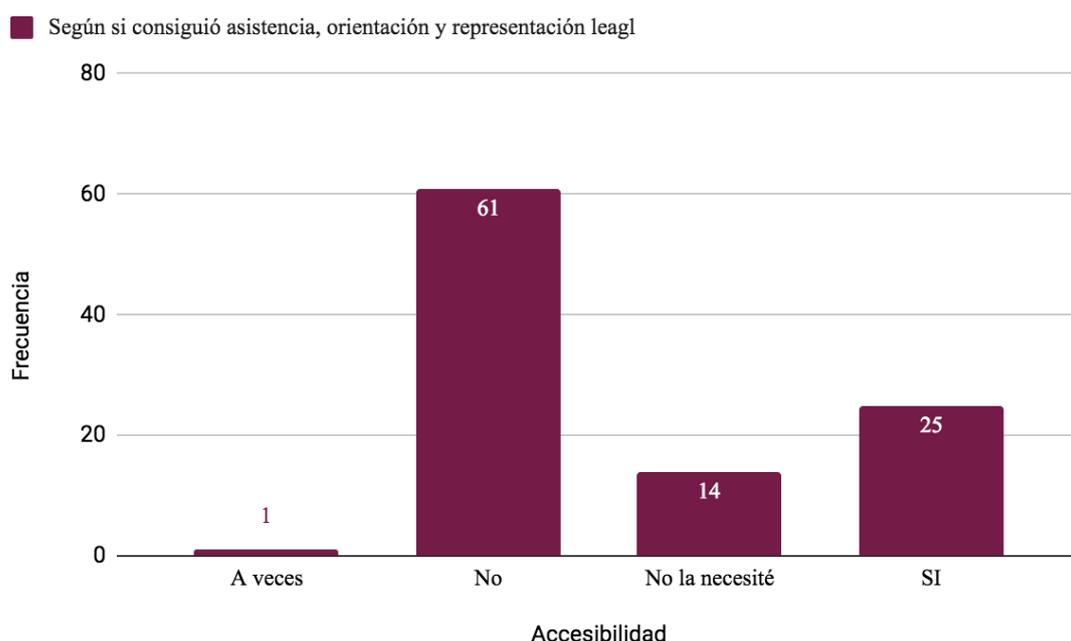
Los resultados encontrados permiten observar que las personas encuestadas poseen un conocimiento limitado de la oferta institucional y de los mecanismos de resolución de conflictos en las relaciones del consumidor. Así, el 43,6% no conocían los mecanismos dispuestos para la resolución de conflictos vinculados con las relaciones de consumo; 34,7% conocían muy poco; bastante conocían 18,8% y mucho sólo un 3%. [Gráfico 15](#).

Gráfico 15. Conocimiento de mecanismos de resolución de conflictos. ¿Cuánto conoce usted sobre los mecanismos para la resolución de conflictos en la instancia extrajudicial?



En el [Gráfico 16](#), podemos observar que la mayoría que necesitó asistencia, orientación, asesoramiento, o representación judicial gratuita no la consiguió 60,4% frente al 24,8% que la consiguió, o la consiguió sólo a veces (1%), o no la necesitó 13,9%.

Gráfico 16. ¿Consiguió asistencia, orientación, asesoramiento, o representación judicial gratuita cuando la necesitó? N=101. Año 2021.



Del total de las personas que tuvieron problemas jurídicos o necesidades jurídicas insatisfechas el 41,2% realizaron algún tipo de actividad o desarrolló alguna estrategia formal, o informal para resolver el problema, el 58,4% no realizó ninguna actividad para la gestión de la conflictividad. En primer lugar, las personas con problemas jurídicos concurren a organismos públicos (50%). Los organismos mencionados fueron: Defensoría del Pueblo de CABA, Defensa del Consumidor, Defensa del Consumidor en Centro de Gestión Barrial. En segundo lugar, le siguen las estrategias informales de gestión extrajudicial (14,3%). En tercer lugar, los métodos alternativos de conflictos acudiendo a una mediación (11,9%). Le siguen reclamos ante las mismas empresas (7,1%); recurrir a profesionales de la abogacía no gratuitos (4,8%), recurrir a más endeudamiento para pagar la deuda (2,4%), recurrir a agencia de información crediticia (2,4%) y recurso administrativo (2,4%). Algunas personas recurrieron a más de una estrategia - formal e informal- (reclamo ante la misma empresa, gestión en organismo público, patrocinio legal gratuito) e incluso han reclamado ante varios organismos del estado (Defensa del Consumidor, Ente Regulador, Defensoría del Pueblo) Ver [Tabla 14](#).

Tabla 14. ¿Nos podría mencionar si realizó alguna actividad o desarrolló alguna estrategia, formal o informal, para solucionar ese problema? En su caso ¿Cuál? N=101.n=42

Tipo de estrategia	Frecuencia	
Abogado/a particular	2	4,8%
Endeudamiento	1	2,4%
Gestión ante Agencia de Información crediticia	1	2,4%
Gestión ante ente regulador	1	2,4%
Gestión ante organismo público-Defensorías-	21	50%
Gestión individual extrajudicial	6	14,3%

Método alternativo de resolución de conflicto	5	11,9%
No utilizó estrategia	1	1%
Reclamo ante misma empresa	3	7,1%
Recurso administrativo	1	2,4%
<b>Suma total</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Los resultados aquí encontrados, coinciden con estudios realizados en CABA, encontraron que el 65% de los encuestados no conocía donde está localizada una dependencia judicial; el 49% no conocía la existencia de alguna línea de consulta gratuita del sistema de justicia de CABA (Poder Judicial de la CABA, 2014).

En este mismo sentido en el Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, encontró que sólo un 33,3% conoce alguna oficina o institución donde una persona puede concurrir; el 65,3% no conoce donde concurrir; el 65,3% no conocía una oficina o institución donde podía obtener asesoramiento legal gratuito (MJYDH, 2016).

### 5.6.1. Barreras de acceso a la justicia

La comprensión de las barreras que atraviesan las y los consumidores para el ejercicio de sus derechos, permite comprender el impacto distributivo del acceso a la justicia (OCCA; 2018:18)<sup>111</sup>. Las barreras en la esfera de consumo, se agravan por la situación de asimetría en la que está gran parte de la población y en particular, los grupos vulnerabilizados (OCCA; 2018:19).

Las barreras pueden provenir del propio diseño institucional, es decir de la insuficiente oferta estatal, particularmente, cuando no se encuentra garantizada la asistencia legal y representación judicial para los grupos vulnerabilizados con un criterio de universalidad y accesibilidad, o cuando el diseño de la oferta institucional es insuficiente para abordar la creciente demanda social. Hay que tener en cuenta que esta demanda se ve incrementada en el contexto de pandemia. También puede provenir de las situaciones sociales de desigualdad estructural que colocan a grandes grupos en situación de pobreza, e informalidad laboral. En este sentido, las barreras suelen afectar e impactar de manera diferencial en aquellos grupos vulnerabilizados.

De las entrevistas realizadas, surge que las y los consumidores hipervulnerables en razón de la edad (personas mayores) atraviesan barreras que se encuentran vinculadas con el acceso y uso de TIC y la integración financiera. Se señaló que *“por un lado muchas personas mayores de 60/70 años no tienen, no saben o no pueden utilizar computadora, correo electrónico para realizar compras, cancelar deudas, realizar transferencias, controlar sus gastos y a su vez, se da una tendencia de que las empresas cada vez insisten más en enviar facturas por mail, resúmenes de deudas, gestión de compras y cobros por medios electrónicos (Id. 3)*. Esta situación incrementa más los obstáculos para el ejercicio de los derechos.

Existen barreras económicas vinculadas a los costos -directos e indirectos- de recurrir a mecanismos alternativos, administrativos o a la justicia que impiden en muchos casos iniciar o sostener un reclamo de baja cuantía, pero de alto impacto en las y los consumidores. Esta situación coloca a los colectivos más vulnerabilizados en desventaja y asimetría en relación al poder -real o simbólico- de las empresas. Sobre este punto operan principalmente barreras económicas, que interactúan con las barreras normativas en relación a garantizar los principios de gratuidad de los procesos, lo que implica no sólo que los reclamos sean sin costos, sino que el Estado pueda realizar abordajes

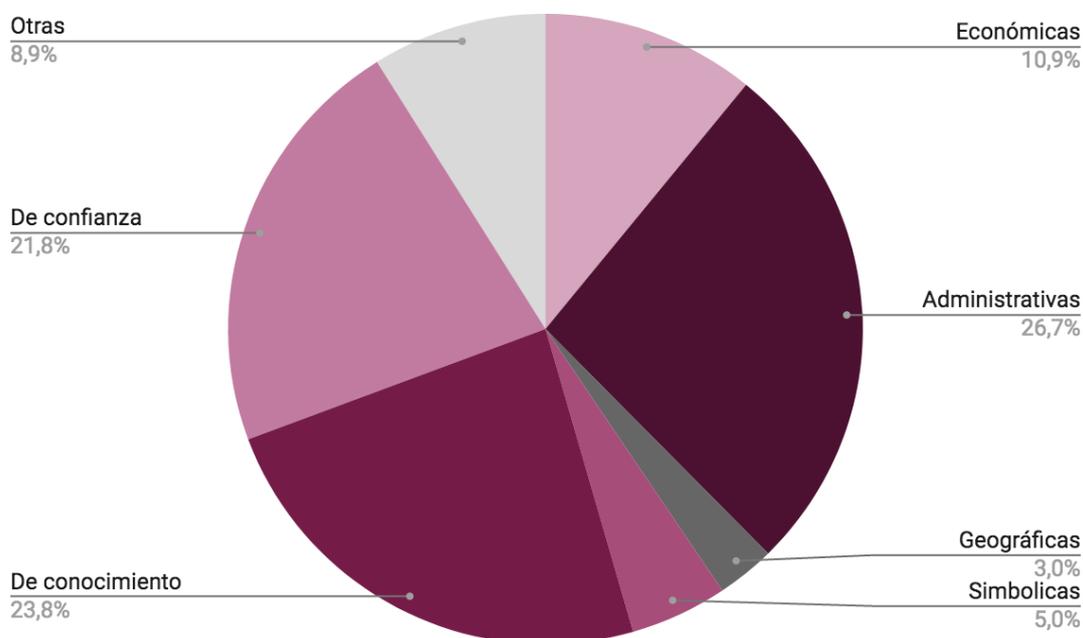
<sup>111</sup> Observatorio de Conflictividad Civil y acceso a la Justicia (OCCA), (2018). Conflictividad Civil y barreras de acceso a la justicia en América Latina. Informe Consumo. Disponible: <https://occa.cejamericas.org/>

diferenciales en aquellas personas que no pueden utilizar mecanismos por costos indirectos asociados al trámite (como por ejemplo, pérdida de día laboral, viático, gastos de traslados, gastos de servicios de telefonía para consultar).

Se puede señalar, que la totalidad de los y las encuestadas identificó barreras que obstaculizan la resolución oportuna, eficiente y eficaz de sus conflictos vinculados con las relaciones del consumidor.

En primer lugar se encuentran las **barreras administrativas o burocráticas** (por ejemplo demora en conseguir respuestas, excesivo formalismo, largos plazos de espera) (26,7%); en segundo lugar, **barreras de conocimiento e información** sobre dónde concurrir por asistencia legal (23,8%); en tercer lugar, **barreras de confianza** (21,8%) tanto hacia los organismos de defensa del consumidor, como hacia los organismos de control y regulación; en cuarto lugar, **barreras económicas** (10,9%) (Por ejemplo altos costos para acceder al asesoramiento, tuvo que pagar un abogado/a; en quinto lugar las **barreras simbólicas, lingüísticas o de insuficiencia de educación legal** (5%) (No conocía el derecho, los organismos donde concurrir o el lenguaje). Finalmente, **las barreras geográficas** fueron mencionadas por sólo por un (3%) y otras barreras no especificadas (8,9%). Gráfico 17.

Gráfico 17. ¿Para la resolución del conflicto hubieron algunas de las siguientes barreras que obstaculizan la resolución oportuna, eficiente y eficaz de su conflicto? N=101



### 5. 6.2. (Des) confianza en las instituciones

Otro obstáculo material, que opera como un desincentivo para acudir a instancias estatales de resolución de conflictos -administrativos o judiciales-, es la desconfianza en las instituciones del Estado.

Diferentes estudios dan cuenta de que existe una elevada desconfianza en las instituciones del Estado, en la resolución de los conflictos y en el sistema de justicia por parte de las comunidades, ésto sumado a la creencia de que la justicia es lenta y que siempre la resuelve en favor de quien tiene mayor poder (MPF, 2015<sup>112</sup> Consejo de la Magistratura, 2017; OCA ODSA, 2017). Así, por ejemplo, en un estudio realizado por el Ministerio Público Fiscal en el 2015, se encontró que la mitad de la población analizada mencionó la desconfianza y la falta de expectativa respecto de su eficacia (motivo por lo que no buscarían una solución en los tribunales de justicia). A estos motivos se le suman

<sup>112</sup> MPF (2015). Disponible: <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/11/ATAJO-acceso-y-confianza.pdf>

un porcentaje considerable de personas que considera que la justicia no sirve o es muy lenta, o no sabría a qué tribunal concurrir o le queda lejos.

Los resultados encontrados permiten analizar la baja percepción de efectividad de los mecanismos institucionales para la protección de derechos del consumidor. Así, perciben que no son efectivos los mecanismos institucionales (48,5%), sólo a veces son efectivos (10,9%), son efectivos (26,7%). Ver [Gráfico 18](#).

El conocimiento de la oferta institucional por parte de la ciudadanía es fundamental para que las personas puedan acercarse a las instituciones del Estado, recibir orientación, asistencia, derivación, y que pueda actuar preventivamente frente a posibles problemas o conflictos. Sin embargo, de la información relevada se observa que sólo 22,8% (23 personas) saben que tienen un organismo o sede para resolver conflictos; mientras que el 17,8% no sabe si tiene algún organismos cercano para gestionar la conflictividad. [Gráfico 19](#).

Gráfico 18. Percepción de Efectividad ¿Considera que los mecanismos institucionales para la protección de los derechos del consumidor funcionan de manera efectiva? N=101

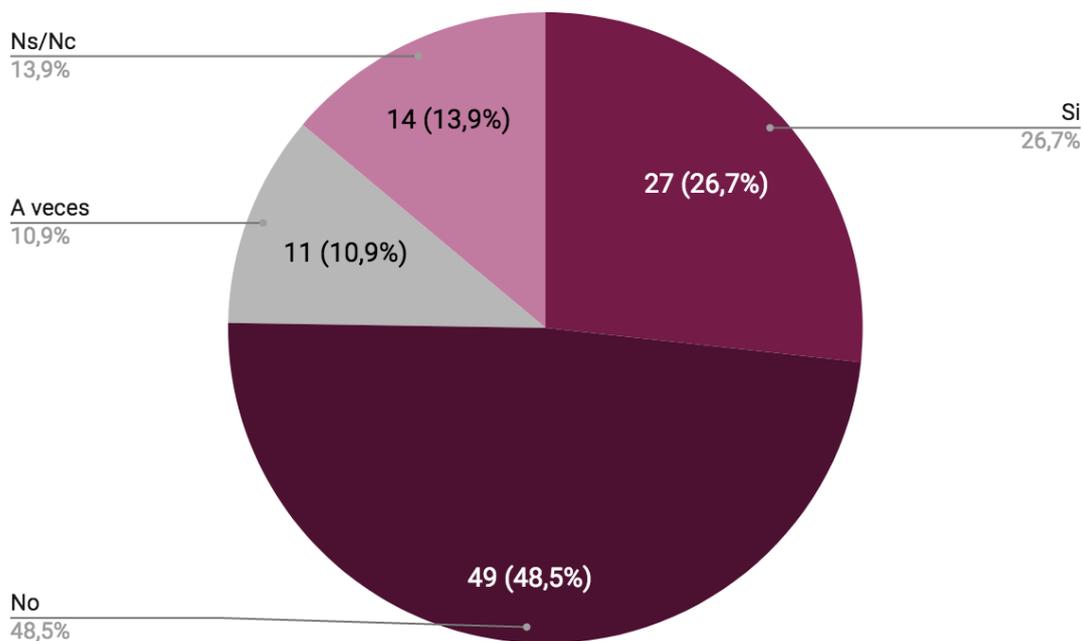
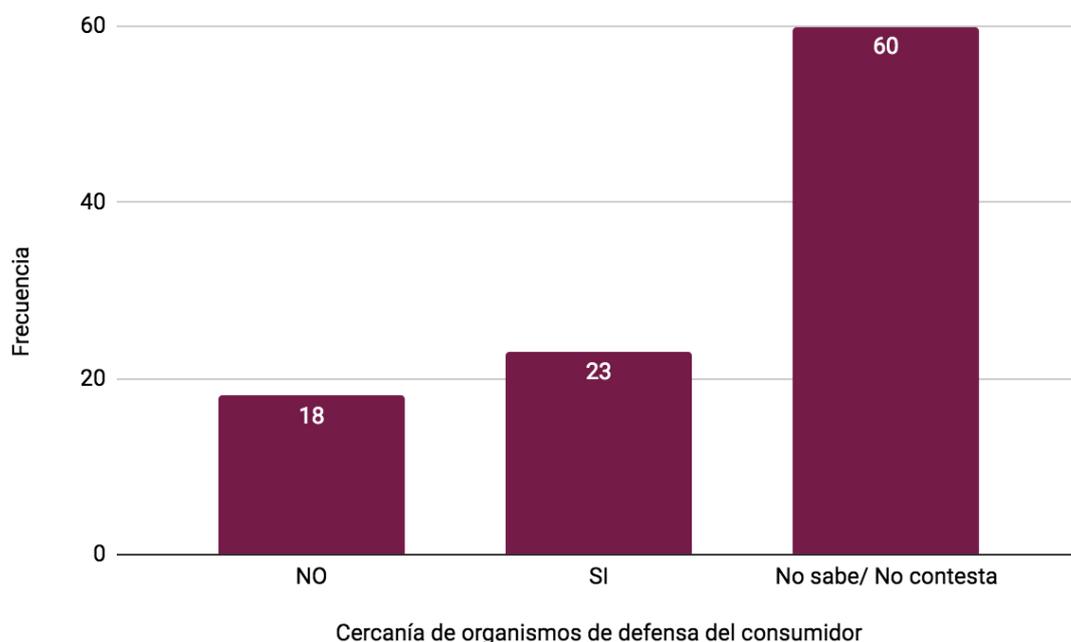


Gráfico 19. ¿Tiene cerca de su domicilio algún organismo o sede para la resolución de conflictos vinculados a la esfera de consumo?



En relación al conocimiento de mecanismos para resolver conflictos vinculados con las relaciones del consumidor, se muestra una heterogeneidad de mecanismos y organismos a los que han recurrido. Cobrando relevancia la gestión del conflicto a través de las redes sociales. [Tabla 14.](#)

Tabla 15. ¿Conoce o ha utilizado alguna vez para resolver los conflictos de consumo mecanismos como los que se encuentran listados a continuación? N=101. n=97

¿Conoce o ha utilizado alguna vez para resolver los conflictos de consumo Mecanismos como los que se encuentran listados a continuación?	Frecuencia	Porcentaje
Recurrí a mecanismos estatales administrativos para la resolución de conflicto (reclamo administrativo ante ente reguladores y de control, )	22	12,90%
Recurrí a mecanismos estatales judiciales para la resolución de conflictos (juicio, denuncia penal)	4	2,30%
Recurrí a mecanismos alternativos para la resolución de conflictos (mediación, conciliación)	16	9,40%
Realice denuncia digital ante Dirección General de Defensa del consumidor CABA	17	9,90%
Acudí al Servicio de Conciliación Previa en las relaciones de consumo (COPREC <sup>113</sup> )	12	7,00%
Recurrí a la Defensoría del Pueblo de CABA	25	14,60%
Recurrí a organizaciones de defensa del consumidor	12	7,00%
Recurrí a estudios jurídicos privados	6	3,50%
A través de las redes sociales	20	11,70%
No. Utilice ningún mecanismo	34	19,90%
Otros.	3	1,80%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Las personas encuestadas tienen conocimiento limitado de las vías, y herramientas del acceso a la justicia. Así, 18% respondió que no conocen ninguna de las vías enunciadas (habeas data, amparo, medios alternativos de resolución de conflicto, reclamo judicial, mediación judicial, entre otros). Ver [Tabla 16](#)

Tabla 16. Conocimiento sobre vías de reclamo. ¿Nos podría señalar si conoce las siguientes vías y herramientas de acceso a la justicia? N=101.n=99

Conocimiento sobre vías y herramientas del acceso a la justicia	Frecuencia	Porcentaje
Habeas data	21	9,2 %
Amparo en fuero contencioso administrativo contra entes reguladores o de control	23	10,1 %
Medios alternativos de resolución de conflicto (mediación, conciliación)	42	18,4 %
Reclamo administrativo	32	14%
Reclamo judicial	33	14,5 %

<sup>113</sup> El COPREC: Es un organismo dependiente del Ministerio de Producción que ofrece el servicio de conciliación previa en las relaciones de consumo. El sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo es gratuito. El COPREC establece un mecanismo para que los usuarios y/o consumidores hagan sus reclamos contra las empresas. Posee un Registro de Conciliadores en las Relaciones de Consumo que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (los conciliadores no son jueces, ni árbitros). Se encarga de aquellos reclamos que no excedan los 55 salarios mínimos vitales y móviles. Disponible: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235275/norma.htm>

Mediación judicial	36	15,8 %
No conozco ninguno	41	18%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Del grupo de personas que han realizado gestiones para resolver la conflictividad en materia del consumidor, han mencionado que conocen y/o han utilizado, consultado o acudido para hacer valer sus derechos, en primer lugar a: Defensoría del Pueblo de CABA (16,9%); en segundo lugar, abogadas y abogadas particulares (10%); en tercer lugar, Centros de atención telefónica de Defensa del Consumidor (8,20%) y cuarto lugar al COPREC (6,80%). Tabla 17.

Tabla 17. ¿Conoce o ha utilizado, consultado o acudido a alguna de estas instituciones frente a un problema de las y los consumidores? N=101. n=96. Año 2021

¿Conoce o ha utilizado, consultado o acudido a alguna de estas instituciones frente a un problema de las y los consumidores?	Frecuencia	Porcentaje
COPREC (servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo).	15	6,80%
SNAC	1	0,50%
Sedes comunitarias de mediación	9	4,10%
Defensoría del Pueblo de CABA	37	16,9
Defensoría del Pueblo de Nación	11	5%
Defensoría General de la Nación	6	2,70%
ATAJO. Ministerio Público Fiscal	7	3,20%
Centro de Acceso a la Justicia	7	3,20%
Colegios profesionales de abogados	8	3,70%
Clínicas universitarias	4	1,80%
Abogados y abogadas particulares	22	10%
Centros de atención personalizada al consumidor	7	3,20%
Centros de atención telefónica Defensa del consumidor	18	8,20%
Dirección de defensa del consumidor	13	5,90%
Tribunales arbitrales del consumidor	1	0,50%
Dirección Nacional de Protección de Datos Personales	4	1,80%
Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo	2	0,90%
Organismos de contralor de servicios (ENRES;ERAS)	10	4,60%
No conozco los organismos mencionados	7	3,20%
No utilice ningún organismos mencionado	30	13,70%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Se puede señalar que si bien es elevada la cantidad de organismos que identificaron las personas encuestadas. El nivel de conocimiento que expresan sobre los derechos del consumidor es muy bajo.

Se identificaron barreras de información que interactúan con otras barreras de eficacia y eficiencia que agravan la situación de vulnerabilidad de las y los consumidores.

Todo esto refuerza la idea de generar instancias de capacitación y empoderamiento comunitario para el conocimiento, y ejercicio de los derechos de las personas consumidoras frente al Estado, empresa, y organismos públicos prestadores de servicios. Se requiere de campañas masivas de difusión y promoción de derechos.

Demaestri y Ferro (2015)<sup>114</sup> consideran que es necesario la protección del consumidor financiero de los excesos o conductas oportunistas por parte de proveedores de servicios financieros. Mencionan que los consumidores se enfrentan permanentemente a problemas vinculados con la información asimétrica que no le permite evaluar servicios financieros, por lo cual quedan a merced de firmas y son vulnerables a selección adversa, es decir, elegir o ser elegidos por firmas deshonestas o incompetentes para efectuar una inversión o una transacción. Es fundamental que se generen propuestas que permitan contrarrestar la asimetría informativa. Estos autores refieren que la diseminación de información puede ayudar a mitigar los problemas de asimetrías informativas, por lo cual se estandarizan prácticas contables, se requiere periódica publicación de información de las firmas financieras (Demaestri y Ferro, 2015:32).

---

<sup>114</sup> Demaestri, E., Ferro G. (2015). El debate sobre la supervisión financiera integrada. Qué hay de nuevo?, BCRA, Ensayos económicos, 72, Junio 2015. Link documento

## 5.7.- Educación legal

La educación legal es un derecho de los consumidores pero también una responsabilidad estatal la de generar las instancias de capacitación en derechos del consumidor a fin de garantizar el acceso a la información para poder decidir sobre una amplia abanico de situaciones que suceden en la vida cotidiana de las personas. El desconocimiento de derechos es una de las barreras en el acceso a la justicia encontrada en este estudio, ya que al no conocerlo no pueden exigirlos.

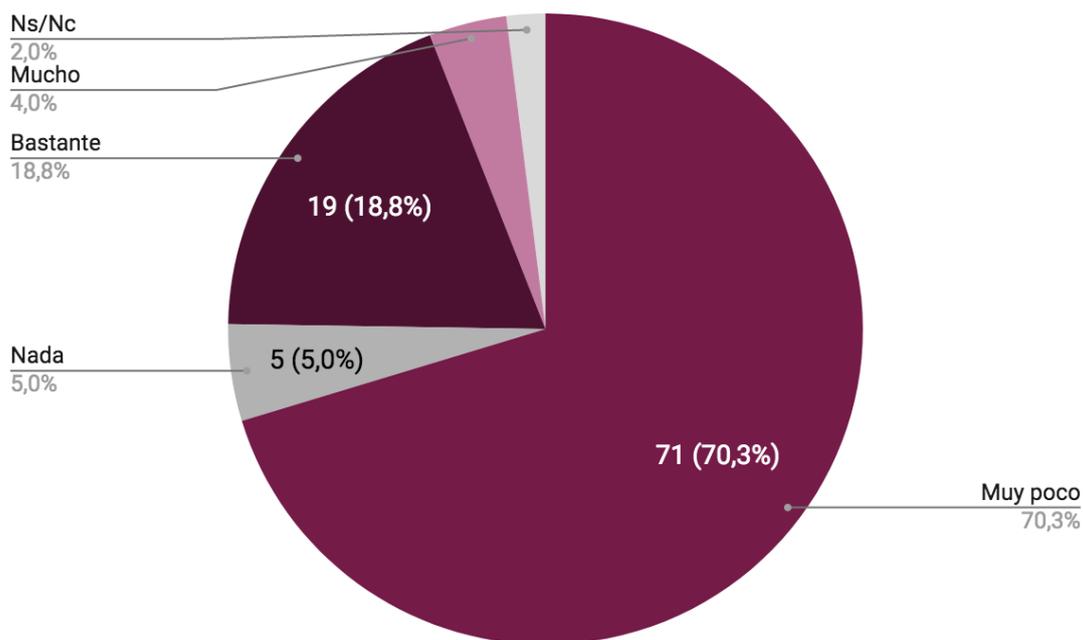
La educación para el consumo, se encuentra regula con jerarquía constitucional y en la LDC. De ahí derivan distintas obligaciones para el Estado en todas sus jurisdicciones. Así tiene que realizar planes de educación para el consumo dentro de la educación oficial (inicial, primaria, secundaria, media, terciaria y universitaria) y difusión pública, y fomentar la participación social de personas que se encuentren en desventajas sean de ámbitos urbanos o rurales. A su vez, se establece que la formación de las personas consumidoras debe facilitar la comprensión y utilización de la información sobre temas inherentes al consumo y orientarlos para prevenir riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de servicios. Así, la educación le debe permitir a las personas consumidoras evaluar alternativas y emplear los recursos en forma eficiente para: a) Sanidad, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y adulteración de los alimentos; b) Los peligros y el rotulado de los productos; c) Legislación pertinente, forma de obtener compensación y los organismos de protección al consumidor; d) Información sobre pesas y medidas, precios, calidad y disponibilidad de los artículos de primera necesidad; e) Protección del medio ambiente y utilización eficiente de materiales.

El Estado está a su vez obligado a destinar recursos financieros a cargo del presupuesto nacional para cumplimentar los objetivos de la LDC, a través de las organizaciones de defensa del consumidor.

El derecho que apareció con más frecuencia fue el derecho a la información (17,8%, 63), derecho al trato digno (16,4%, 58), derecho a la protección de la salud y seguridad (15,5%,55) y en menor frecuencia el derecho a la protección de los intereses económicos del consumidor (9,9%, 35). Ver Tabla 17.

El nivel de conocimiento autopercibido sobre los derechos por las personas encuestadas es bajo. Así expresaron que conocen muy poco del derecho (70,3%) o nada (5%), sólo 18,8% consideran que tienen bastante conocimiento, y un 4% que tiene mucho conocimiento, 2% no sabe o no contesta. Ver [Gráfico 20](#). Sumado a que las personas encuestadas consideraron que el nivel de conocimiento que actualmente posee no le permite tomar decisiones adecuadas como consumidor/a.

Gráfico 20. ¿Qué nivel de conocimiento considera que tiene respecto de los derechos del consumidor? N=101



En efecto, sólo el 27% de las personas encuestadas consideran que el conocimiento actual que poseen les permite tomar decisiones adecuadas como consumidor/a. Sin embargo, el 41%, no considera que el conocimiento que posee le permite tomar decisiones adecuadas y el 33% sólo considera que parcialmente. [Gráfico 21.](#)

Gráfico 21. ¿Considerás que el conocimiento que actualmente posee le permite tomar decisiones adecuadas como consumidor/a?

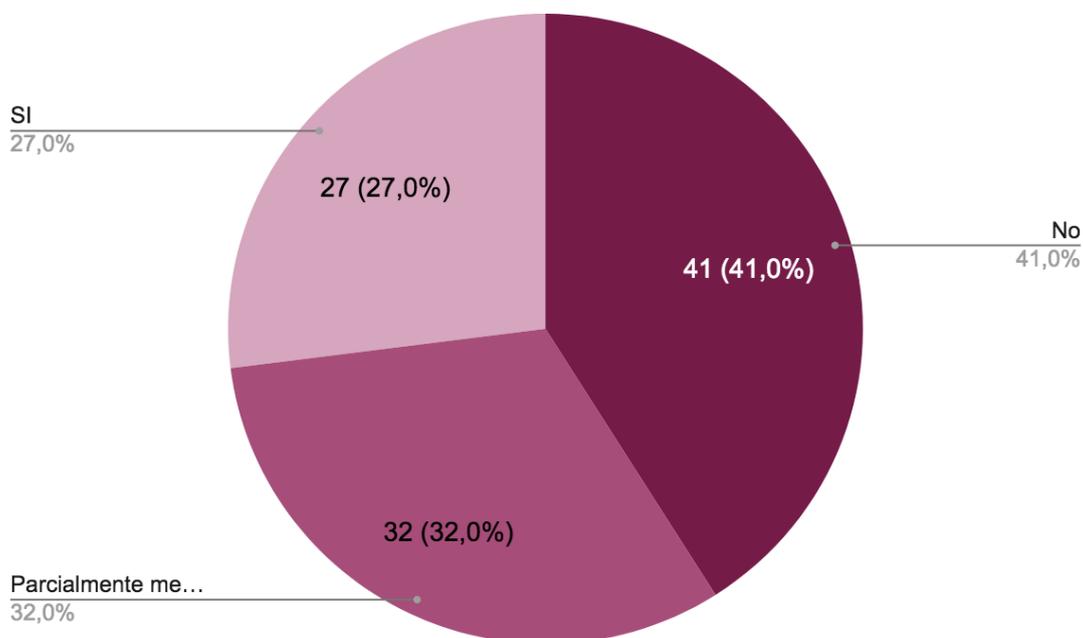


Tabla 18. Educación legal. ¿Podrías marcar o indicarnos los derechos que conoces?

Conocimiento del derecho	Frecuencia	Porcentaje
Derecho a la protección de la salud y seguridad	55	15,50%
Derecho a la información	63	17,80%
Derecho a educación como consumidor	43	12,10%
Derecho al trato digno	58	16,40%
Derecho a que se cumpla con la oferta y publicidad	54	15,30%
Derecho al cumplimiento de la garantía y provisión de servicio técnico	44	12,40%
Derecho a protección de los intereses económicos del consumidor	35	9,90%
Otros	2	0,60%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

Otros derechos que no fueron mencionados, o reconocidos del listado presentado, que pueden considerarse de baja intensidad, fueron:

- Derecho a obtener servicios con calidad e idoneidad;
- Derecho a obtener información veraz, suficiente, oportuna, e idónea sobre los servicios y sobre los riesgos que puedan presentarse en el uso o consumo de bienes y servicios
- Derecho a mecanismos de protección de sus derechos formas de ejercerlos
- Derecho a acudir directamente a un prestador
- Derecho a obtener reparación integral, oportuna, y adecuada de los daños sufridos
- Derecho a obtener acceso a las autoridades judiciales o administrativas
- Derecho a ser protegido de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión
- Derecho de elección de los bienes y servicios que se quiere
- Derecho a participar en organizaciones de defensa de los derechos del consumidor
- Derecho de representación para reclamar
- Derecho a la educación recibir información y capacitación sobre consumo
- Derecho a una pronta respuesta en las actuaciones administrativas
- Derecho a la obtención de protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces

Finalmente, cuando se le pidió a las personas encuestadas si querían agregar algún comentario, la totalidad de las personas que dejaron comentarios habían tenido o tienen problemas o necesidades jurídicas insatisfechas, mencionando algunas personas los: conflictos aún no resueltos; señalando la desconfianza y quejas hacia organismos públicos y ciertas empresas; describiendo las barreras para la resolución de sus conflictos y para la efectividad de derechos y mencionando el problema de la pandemia como obstáculo para el ejercicio de sus derechos (ID 1 al 16). Ver [Tabla 19](#).

Tabla 19. ¿Tiene algo más para agregar? ¿Quiere dejar algún comentario o sugerencia?

¿Tiene algo más para agregar? ¿Quiere dejar algún comentario o sugerencia?	
Si bien en lo personal conozco los lugares para hacer reclamos y cuáles son mis derechos como consumidor <b>cuesta un montón que realmente luego se hagan cumplir</b> (Id1)	barreras y obstáculos
Realmente <b>espero obtener más conocimiento</b> de cómo poder hacer mis reclamos, Estamos privados del servicio de línea fija e Internet (TELECOM)(Id2)	barreras y obstáculos
Uno utiliza los medios correctos para denunciar pero <b>todo lleva a proceder de otras formas poco ortodoxas</b> (ID 3)	desconfianza en los mecanismos
El <b>sistema para realizar la denuncia es poco claro</b> , al hacer una denuncia es <b>bastante engorroso</b> no hay página de seguimiento, no brinda información de quien tomó la denuncia y en qué estado se encuentra (...) Considerar que el denunciante no es un profesional y debe ser asesorado en cuanto <b>al tecnicismo de la documentación</b> ..(ID 4)	barreras y obstáculos
La <b>pandemia ralentiza cualquier trámite</b> , y lo comprendo y asumo (ID 5)	pandemia y demoras
Se <b>deberían comunicar</b> más estas posibilidades y formas de contacto (ID 6)	comunicación
Si bien es cierto los entes reguladores funcionan como mediadores, <b>la plata que el consumidor gastó o invirtió nunca la recupera</b> pasa siempre con las grandes empresas (...) (ID 7)	necesidades jurídicas insatisfechas
Que <b>exista la forma de ayuda</b> por más que tenga un sueldo a veces solo se llega a comer y no cuento para pagar todo de privado. Un intermedio, para la gente que trabaja.(ID 9)	necesidades jurídicas insatisfechas
Deberían incluir como <b>derechos del consumidor lo referente a abusos e incumplimientos de los administradores de consorcios</b> (ID 10)	comunicación
Soy discapacitada <b>no consigo el espacio para estacionar en la puerta</b> no puedo caminar recién 2025 renovación discapacidad hace 4 años oxígeno dependiente. Hipoxia severa (ID 11)	necesidades jurídicas insatisfechas
Las veces que recurrí a las defensorías, me atendieron, asesoraron y solucionaron mis problemas (ID 13)	resolución de conflictos
Apoyo esta preocupación de ustedes. (ID 14)	confianza en las instituciones
Debería para el común de la gente, <b>ser más sencillo el acceso a la justicia, es demasiado caro y engorroso</b> (ID 15)	barreras y obstáculos
<b>Con el pretexto de la pandemia, recrudecieron los abusos contra los ciudadanos, y aquellas personas analfabetas tecnológicas, están en un desamparo total</b> , y los que no lo somos, también, los organismos públicos dejaron de atender los teléfonos, está vedado el acceso al personal jerárquico de organismos o empresas cuando el empleado raso no tiene capacidad de resolver. <b>Demasiados organismos y muy pocos resultados.</b> (ID 16)	pandemia barreras y obstáculos desconfianza en las instituciones

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta sobre acceso a la justicia, 2021.

## 6. BUENAS PRÁCTICAS

En este capítulo se quiere hacer una breve introducción a las buenas prácticas desarrolladas por la Defensoría del Pueblo de CABA en la protección de los derechos de las y los consumidores. Con el objetivo de visibilizar, reconocer y de lograr la replicabilidad en otros ámbitos de las acciones, estrategias -formales e informales- que realiza en su cotidianidad la DPCABA. Por buenas prácticas entendemos aquellas experiencias, o acciones que han generado algún tipo de aprendizaje en el proceso de elaboración o implementación y/o que han tenido resultados efectivos en la garantía de derechos de las y los consumidores, de modo tal que pueden ser replicables o aplicables a otros contextos.

Como ya fue señalado, la Defensoría ejerce un rol activo en la protección de los derechos fundamentales de consumidores y usuarias y usuarios.

Estas buenas prácticas han sido identificadas a partir de las entrevistas realizadas a informantes clave que pertenecen a la Conducción ejecutiva de Derechos Ciudadanos de Consumidores y Usuarios y la Coordinación Operativa de Consumidores y Administrados de la Defensoría del Pueblo de CABA. La identificación que realizan los informantes clave es sólo ejemplificativa, y no exhaustiva de todas las actividades que desarrolla la DPCABA para la defensa de los derechos de las y los consumidores.

La defensoría realiza un conjunto de estrategias en materia de acceso a la justicia que pueden agruparse en acciones: promocionales de derechos, preventivas de vulneraciones de derechos, y de reparación o asistencia legal y técnica cuando la vulneración de derechos ya sucedió.<sup>115</sup>

Tabla. Sistematización de buenas prácticas realizadas por la DPCABA.

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA	Promocionales	Educación, capacitación en derechos y empoderamiento jurídico
		Estrategias de difusión y comunicación masiva de derechos
		Monitoreo y control de organismos públicos y entes reguladores (*)
	Preventivas	Acciones de iniciativa legislativa
		Intervenciones de oficio preventivas
		Articulaciones intra-institucional, interinstitucionales e intersectoriales (*)
		Pedidos de información a organismos públicos, empresas y entidades privadas (*)
	De reparación o asistencia	Asistencia legal gratuita
		Acciones administrativas colectivas
		Acciones judiciales
		Otras prácticas innovadoras en materia de acceso a la justicia (*)

<sup>115</sup> La siguiente propuesta es sólo esquemática, pudiendo algunas acciones reunir a la vez varias de las características, se indica con un asterisco (\*) aquellas que tienen dos o más características.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a informantes clave. Propuesta metodológica para la categorización de prácticas.

## **6.1. Buenas prácticas que apuntan a la promoción del derecho y el empoderamiento.**

### **1. Acciones de educación en derechos y empoderamiento jurídico**

Se han realizado distintas acciones y estrategias de empoderamiento jurídico de la ciudadanía. En particular, se mencionan aquellas vinculadas con la capacitación de consumidores hipervulnerables por la edad (personas mayores).

Algunas capacitaciones destinadas a la comunidad se han realizado teniendo en articulación con otros organismos del Estado, de manera conjunta con otras áreas de la Defensoría y en articulación con organizaciones de la sociedad civil que actúan en defensa de las y los consumidores.

En las entrevistas surgió la relevancia de la educación en derechos de las y los consumidores, en ámbitos formales como informales de educación. Iniciando en los colegios con capacitaciones para un consumo responsable y sustentables en términos sociales y ambientales (Id. 1, 2,3, 4). Se señaló que “la clave es la educación en derechos” (Id. 2).

Las capacitaciones se han realizado tanto para la ciudadanía, como para trabajadores de la defensoría (protección de datos personales), se ofrecen talleres, congresos, conferencias en materia de consumidor. Se realizan jornadas del derecho del consumidor, abiertas al público en general.

Durante la pandemia, desde la adjuntía se realizaron distintas acciones territoriales en los barrios para promover el acceso a derechos de las y los consumidores, con distintas modalidades, (talleres, charlas y capacitaciones). Se realizaron juegos de roles con las y los asistentes en los que se buscó la apropiación de los contenidos impartidos y el uso del derecho por parte de las comunidades (Ver Anexo, Registro Fotográfico).

### **2. Estrategias de difusión y comunicación de derechos**

Un aspecto fundamental para la Defensoría del Pueblo es lograr que las personas puedan conocer sus derechos, de esta manera ejercerlos. En distintos informes y estudios surge que la falta de conocimiento de los derechos, de los organismos y de las vías y herramientas dificultan y restringen el acceso a derecho para gran parte de la población. Por ello, la defensoría ha iniciado distintas estrategias de difusión y comunicación en derechos, utilizando los distintos medios, y con distintos formatos para diferentes audiencias.

Se han realizado acciones de difusión de derechos en espacios de amplia concurrencia de personas (feria del libro). Se elaboraron una Guía básica de derechos o para la defensa de las y los consumidores, una Guía básica de derechos para el uso de tarjeta de créditos y distintos materiales, estos se han repartido en intervenciones territoriales brindando además asistencia legal sobre la temática.<sup>116</sup>

Se realizaron eventos on line en el marco de la semana de la educación en consumo (2021) y se brindó información sobre las principales temáticas. Se generaron materiales audiovisuales para las redes sociales sobre las agencias de cobranzas extrajudiciales y de información crediticia y se elaboró un documento para la ciudadanía.

### **3. Monitoreo y control de organismos públicos y entes reguladores**

La Coordinación Operativa de Consumidores y Administrados de la Defensoría del Pueblo de manera articulada con la Secretaría de Comercio de la Nación, recorrió diferentes supermercados de la Ciudad para monitorear que cumplan con el Programa de Precios Cuidados.<sup>117</sup> También lanzó una aplicación web para que las vecinas y los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires puedan denunciar a los supermercados que no cumplen con el programa Precios Cuidados desde su celular o computadora

<sup>116</sup> Defensoría del Pueblo de CABA. Disponible: <https://defensoria.org.ar/tematica/consumidores/>

<sup>117</sup> Monitoreo de precios cuidados. Defensoría. Disponible: <https://defensoria.org.ar/?s=precios+cuidados>

## 6.2. Buenas prácticas que apuntan a la prevención de vulneraciones de derechos de las y los consumidores.

### 1. Acciones de iniciativa legislativa

De las entrevistas realizadas surge que *“la defensoría es como una caja de resonancia de los problemas de la gente”* (Id.4). Si se identifican patrones de vulneración a partir de la repetición de casos individuales se comienza a trabajar en un abordaje colectivo (por ejemplo a través de proyecto de ley, así pasó con la ley de regulación de las agencias de cobranza extrajudicial) (Id. 3)

La defensoría ha generado informes técnicos y recomendaciones para la elaboración de proyectos de ley en materia de consumidores. Así ha elaborado íntegramente el proyecto que luego fue sancionado como Ley 5672 de garantía de servicios técnicos incorporando la novedad de la obligación de entregar un bien sustituto mientras dure la reparación; modificación de la ley 4827 (posibilitó la posibilidad de realizar grabaciones en supermercados); ley de agencias de cobranza extrajudicial; proyectos de telegrama gratuitos para reclamos, se elaboró el dictamen previo de legislación que sirvió para la Ley 757. También se presentó un proyecto legislativo para regular la comercialización de la purpurina, frente a un caso grave de un niño que murió como consecuencia de la inhalación de ese material.

Otro aporte, con incidencia en gran cantidad de personas fue la Ley 4801, en la que se establece que no exista un costo adicional en la carga de la sube.

Actualmente, está en tratamiento legislativo la Ley de atención personalizada y presencial a clientes en CABA y la ley de consulta telefónica. En este proyecto es fundamental que se brinde asistencia personalizada teniendo una oficina comercial en CABA para atender consultas y reclamos, sin cobro por el llamado telefónico. Esto además implica, además, que dentro de las cinco primeras opciones que brinda la asistencia telefónica se encuentre la asistencia personalizada.

La Defensoría participa activamente apoyando comisiones legislativas en materia de consumidor.

### 2. Intervenciones de oficio preventivas

Se han realizado una serie de acciones que tienden a prevenir posibles lesiones a derechos de los consumidores. Como la acción realizada de control de precios cuidados. Donde la Defensoría articuló internamente para la creación de una aplicación que permitía recibir denuncias por incumplimiento de los supermercados de los precios cuidados dispuestos por el estado nacional. Además se realizaron operativos territoriales donde la defensoría verifica el cumplimiento (o no) en los supermercados de los precios cuidados. Esta acción de oficio preventiva se acompañó de una fuerte campaña de difusión en los medios.

### 3. Articulaciones intra-institucional, interinstitucionales e intersectoriales para abordar problemáticas de acceso a la justicia

Se establecieron mecanismos de articulación y cooperación interinstitucional con distintos organismos estatales: COPREC, Defensa del Consumidor, órganos de control de servicios públicos (ERAS; ENACOM), Superintendencia de servicios y sistemas de salud. Estas articulaciones son fundamentales para la resolución eficiente y eficaz de casos. Con algunos organismos *“se generan mecanismos de colaboración muy eficientes para la resolución de conflictos (...) se entablan relaciones de manera directa”* (Id.1).

También se articula con organizaciones de la sociedad que tienen a su cargo la defensa de derechos de las personas consumidoras, tanto para el abordaje de casos como para la realización de instancias de capacitación. Así por ejemplo se articula con ADELCO, o con institutos educativos.

En relación a las entidades privadas, las estrategias pueden variar según el caso, pudiendo ser: de colaboración, cooperación o de confrontación e incluso la de judicialización por la vulneración de derechos. En algunos casos se realizan articulaciones informales para la solución de la conflictividad, estas articulaciones se basan en la confianza más de tipo personal.

### 6.3. Buenas prácticas que apuntan a la reparación o asistencia a partir de detectar la vulneración de derechos de las y los consumidores

#### 1. Asistencia legal gratuita individual y recomendaciones. Del caso individual al abordaje de la conflictividad colectiva.

Fue mencionado en las entrevistas al equipo de la Defensoría que con la pandemia se incrementaron las consultas, hubo cambios no en el tipo de perfil de los y las reclamantes, sino en relación al tipo de problemas (compras online, problemas con la prestación de servicios de telefonía e internet, compras de ciertos productos computadoras, colchones, problemas con cajeros automáticos y servicios financieros, estafas hechas por la web, desconocimiento de compras, membresías anuales de gimnasios, empresas que prestan servicios a domicilio). Todo ello vinculado con las nuevas necesidades derivadas de las medidas de aislamiento durante la pandemia.

Durante la pandemia rápidamente, tuvieron que reconfigurar la forma de gestionar los casos debido al teletrabajo. Así el servicio de la defensoría se siguió prestando con modalidades online y los oficios que antes se enviaban por correo a las empresas, a defensa del consumidor, a COPREC, a la Superintendencia de Servicios y Sistemas de Salud, entre otros, comenzaron a enviarse vía mail, lo cual agiliza los tiempos, abarató los costos y flexibilizó los procesos.

Se puede señalar que si bien la asistencia legal y orientación de casos individuales es parte de las prácticas cotidianas de la Defensoría, en este caso, se consideran buenas prácticas la forma en la que se gestionan los casos y como estos son resueltos.

En efecto, los trámites iniciados en la Defensoría culminan, en la mayoría de los casos, con una resolución que contiene una recomendación en relación a la entidad financiera, prestadora de servicios, empresa, u organismos implicados. Esta recomendación se constituye por un lado, en una forma de resolución y de gestión del conflicto individual y por el otro, se dota al caso individual de un enfoque preventivo en relación a la vulneración de derechos detectada.

Frente al patrón de vulneración en derecho encontrado en reiterados casos individuales iniciados por personas mayores, que expresan la dificultad para acceder al resumen digital de entidades bancarias. Se trabajó en recomendaciones para que éstas vuelvan al soporte físico del resumen de tarjetas de crédito (art. 4).

Esta situación también sucedía con el ABL que era enviado sólo por correo electrónico, con lo cual los consumidores hipervulnerables, que no utilizan o acceden a TIC, se les dificultan el control de la tasa.

Por lo que la Defensoría emitió recomendaciones para AGIP, a fin de que vuelva al soporte de papel. De esta manera se aborda de manera preventiva la conflictividad derivada de problemáticas individuales.

Cabe destacar, como ya fue mencionado, que las recomendaciones de la defensoría no son vinculantes, ni ésta tiene poder sancionatorio, sin embargo en varios casos presentados la intervención a través de la recomendación logra los efectos de resolución de conflictos no sólo de la problemática individual sino de la conflictividad futura. Así, como fue señalado en las entrevistas *“las recomendaciones son una suerte de sentencia con efecto resolutorio”* (ID. 1)

También frente a casos que se repetían sobre problemáticas vinculadas con agencias de información crediticia (tipo Veraz) se realizó una recomendación a entidades financieras y al BCRA para que los banco no informen a las agencia de información crediticia sin pasar la información previamente por el BCRA (Recomendación 242218).

Por ello, se considera que sería conveniente avanzar en la sistematización, publicidad y difusión de las recomendaciones elaboradas por la Defensoría, agrupadas por tipo de temas (salud, consumidores financieros, cobranza extrajudicial, servicios públicos, entre otros). Generando un banco de recursos disponible para la ciudadanía y para operadores de justicia y actores legislativos.

#### 2. Acciones administrativas individuales y colectivas

Existe un consenso sobre la relevancia de los litigios colectivos para revertir barreras estructurales que afectan a un colectivo de personas. Sin embargo, estas mismas acciones no son conocidas y utilizadas en sede administrativas. De ahí, el interés de visibilizar como una práctica innovadora la acción de la defensoría del Pueblo iniciadas en los casos que se relatan a continuación:

La Defensoría comenzó a recibir reiteradas denuncias por aumentos de servicios de televisión por cable. Frente a estos inicia un trámite de oficio en el que se vayan incorporando otros reclamos, acompañando las facturas con los incrementos. La totalidad de los casos se soluciona con acuerdos. Se dio mucha difusión y publicidad del trámite

iniciado de oficio, utilizando la difusión como estrategia preventiva de mayores daños a los derechos de los consumidores.

En relación a las acciones de los problemas de consumidores que tramitan ante Defensa del Consumidor, la Defensoría ha implementado el acompañamiento a las conciliaciones.

En casos donde se comprometía la salud de una persona adolescente (negación de una operación por parte de una entidad de medicina prepaga), se realizó una medida preventiva administrativa conforme a Ley 757. Esta se constituye en una figura innovadora en materia de acceso a la justicia.

### 3. Acciones judiciales colectivas

Se tramitaron causas emblemáticas para la defensa de intereses colectivos por parte de la Defensoría del Pueblo en materia de consumidores. La jurisprudencia de la CSJN ha ido oscilando entre una legitimación procesal amplia de la Defensoría del Pueblo para intervenir en procesos colectivos a nivel federal a una interpretación restrictiva de ésta (1994). Por ejemplo: frente a la reparación del daño por corte masivo de energía eléctrica; frente al arancelamiento del servicio de la línea 110 de telefonía.

El criterio restrictivo de la CSJN lo aplica para limitar la posibilidad de acción de la Defensoría del Pueblo de CABA para decir que no tienen competencia para cuestionar normatividad federal.

### 4. Otras medidas en materia de acceso a la justicia. Aplicación de enfoques diferenciales para consumidores hipervulnerabilizados

En particular se establecen abordajes buscando prevenir lesiones al derecho de los consumidores hipervulnerabilizados, teniendo en cuenta el principio de igualdad y no discriminación en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

Así por ejemplo, desde la defensoría en el contexto de pandemia se intervino y articuló con el Banco Ciudad de Buenos Aires, para que quienes viven en Barrios populares o villas, puedan retirar sus tarjetas de crédito de sedes cercanas. También se generaron articulaciones con empresas que no querían realizar servicios domiciliarios en villas (telefonía, conectividad, y televisión satelital).

Se elaboraron directrices e iniciativas legislativas para abordar la situación de personas mayores institucionalizadas en geriátricos en el contexto de pandemia, frente a los aumentos que afectan a estos consumidores y sus familias. A la vez que se propusieron modificaciones a la ley de personas mayores, incorporando las normas de derecho del consumidor (mención expresa de persona hipervulnerable, notificación previa, denuncia directa, entre otras).

También se realizan reuniones de buenos oficios con las empresas tendientes a solucionar casos individuales.

La gestión oficio de la Defensoría para resolver problemas es un aspecto relevante a destacar como buena práctica. Se puede señalar que en las entrevistas realizadas se señaló que: la gestión del recurso humano en el área; la existencia de criterios claros de abordaje de casos; el mantenimientos de estos en el tiempo; el trabajo en equipo y contar con trabajadores especializados en la temática son factores que favorecen la tramitación de los casos y contribuyen a una mayor calidad de la respuesta institucional y mejora la gestión con las y los usuarios.

Se puede destacar, en relación al modelo de atención implementado por la defensoría que existe una decisión política de brindar un abordaje integral, personalizado y efectivo a la ciudadanía. Así, de las entrevistas surge que: *“ al vecino hay que atenderlo y la atención tiene que ser personalizada” (Id. 4)* En este mismo sentido, se señala que: *“siempre hay una respuesta (...) se busca que la persona tenga una respuesta con bastante inmediatez, al otro día de iniciado un reclamo se pone en contacto con el reclamante y se inicia un trámite”. Siempre tiene un personal idóneo que lleva su causa de manera personal. Todo el equipo tiene entrenamiento fundamentalmente en **la escucha**, porque la gente llega a hacer su reclamo con mucha angustia y este abordaje, personalizado, es un rasgo distintivo no sólo del área sino de la defensoría en general (Id.4).*

Un gran aprendizaje fue que la gente que hace un reclamo en la defensoría, *“siempre algo se lleva”-una respuesta, una persona que escucha-*.

Desde la defensoría *“se trabaja en el marco de la persuasión”* en muchos casos a pesar de no tener funciones sancionatorias, logramos resolver los casos como si tuviésemos esa función.

Un rasgo característico del personal que trabaja en la defensoría *“es que está especializado en el tema que le es asignado, recibe capacitaciones internas y externas (UBA; UCES; ABA) y se promueve el clima laboral favorable al compañerismo, la solidaridad y transferencia de información” (Id. 4).*

Fue señalado que en relación a la capacitación existe por un lado el incentivo del personal de capacitarse, pero por otro lado, también hay una decisión institucional de fomentar la capacitación para lograr una respuesta más efectiva, eficiente y equitativa.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

En este apartado presentaremos algunas consideraciones que surgen a partir de la sistematización y análisis de la información recolectada. Hasta aquí se realizó un estudio que permite analizar la experiencia de acceso a la justicia en los conflictos vinculados a las relaciones de consumo desde la perspectiva de informantes clave -organismos de protección y de personas consumidoras/es que residen en CABA, durante el año 2021-. Se identificaron las barreras que operan para la resolución de un conflicto en términos de información, eficiencia y eficacia, cercanía; como así también, se analizó el conocimiento que tienen las personas consumidoras sobre la estructura de derechos, de la oferta institucional y de los mecanismos de resolución de conflictos existentes. Asimismo, se analizó la inclusión digital, la inclusión financiera y la educación financiera de las y los consumidores.

Dentro de los principales resultados se encontró que:

- La falta de inclusión digital limita y restringe el ejercicio de otros derechos, esta situación quedó en evidencia en el contexto de pandemia provocada por el COVID-19 y a partir de las medidas de distanciamiento social obligatorias dispuestas por el gobierno.
- Las barreras vinculadas con el acceso a la tecnología de la información y comunicación (TIC) repercuten en el ejercicio y efectividad de derechos. Así, éstas se convierten en una barrera de acceso a la justicia que aumenta la desigualdad en el ejercicio de derechos en general y en particular, vinculados a la esfera de las y los consumidores.
- Durante el primer año de la pandemia 1 de cada 3 personas encuestadas se endeudó con entidades financieras o crediticias o con otras personas para poder asumir los gastos de consumo diario. Se pudo constatar un incremento muy significativo en relación al crecimiento de los montos por deudas -incobrables- en las distintas carteras (comercial, consumo, asimilable a consumo) que llevan las entidades financieras (Banco Nación, Banco Provincia de Buenos Aires y Banco Ciudad de Buenos Aires) teniendo en cuenta el mismo período año 2018, 2019 2020.
- Además, se encontró un limitado conocimiento sobre educación financiera. Los resultados encontrados coinciden con distintos informes que dan cuenta de la falta de educación financiera para la toma de decisiones informadas.

Estos datos nos permiten pensar que si bien la educación financiera es un aspecto clave de la relación financiera, actualmente se encuentra relegada dentro de las relaciones del consumidor. Se considera que los abordajes de educación deben contemplar simultáneamente la brecha digital en el acceso a TIC en el país, siendo ésta una gran limitante para las personas que viven en zonas segregadas socio-espacialmente y con baja inclusión digital y alfabetización.

Es necesario señalar, que no alcanza con la inclusión financiera, entendida como bancarización o acceso a servicios o productos financieros, sino que se tiene que comprender como el derecho a la integración financiera, lo cual implica que las personas puedan tomar decisiones fundadas sobre los riesgos y beneficios de los términos del acceso al sistema formal financiero. La integración tiene que realizarse suprimiendo las barreras que impiden tomar decisiones fundadas, con claras pautas para el endeudamiento y desendeudamiento, con acceso a información financiera clara y comprensible para la persona concreta, información sobre derechos, presupone además la inclusión digital, social, laboral y de género, y mecanismos rápido de resolución de conflictos y reparación en caso de incumplimiento de la debida diligencia por parte de las entidades financieras.

- Los resultados encontrados permiten observar que las personas encuestadas no cuentan con educación financiera suficiente, situación que genera una asimetría de saberes y desventajas frente a las entidades financieras.

Esto indica, la necesidad del Estado de iniciar procesos de pedagogía financiera, asesorías, orientaciones y guía, a fin de que las y los consumidores puedan hacer ejercicio de sus derechos, garantizando el acceso a la información como fundamental para la toma de decisiones en materia de integración financiera. Asumiendo un enfoque preventivo de situaciones financieras lesivas, generando información para analizar patrones de vulneración en común que generen microlesiones masivas. La educación financiera tiene que ser un aspecto asumido también por las entidades financieras y el Banco Central de la República Argentina con perspectiva de derechos humanos y género, siguiendo las directrices de Empresas y Derechos Humanos.

- Un dato que resulta necesario destacar es que 8 de cada 10 personas que respondieron la encuesta sobre acceso a la justicia expresó tener un problema o necesidad jurídica insatisfecha.
- El tipo de problema más frecuente de las personas encuestadas fue el problema con los servicios de internet; le siguen los problemas de calidad de servicios con empresas de servicios de telefonía fija y celulares y los problemas para dar de baja un servicio. Se encontró que el tipo de problema bancario más frecuente es con tarjetas de crédito; le sigue el problema con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamista-deuda bancario, tarjeta de crédito, débito, cuenta corriente (21,2%).
- Las personas que expresaron tener problemas con las agencias de cobranza extrajudiciales, en todos los casos, sufrieron situaciones de hostigamiento e intimidación por parte de estas.

Las problemáticas identificadas tienen que guiar la elaboración de futuros planes de capacitación para las y los consumidores financieros y crediticios, por parte de organismos estatales como por entidades privadas.

- A partir de estudios de caso se presentaron los mecanismos, documentos y estrategias que utilizan las agencias de cobranza extrajudiciales y el impacto económico, social y subjetivo en las y los presuntas/os deudores.
- En relación a las agencias de cobranza extrajudicial el estudio ha permitido visibilizar la necesidad de un mayor control, regulación y sanciones en la materia. A tal fin, las empresas y entidades deben cumplir con los 3 pilares fundamentales: de proteger, respetar, remediar y reparar. Es necesario que las empresas en sus prácticas empresariales tomen la debida diligencia analizando los riesgos a los que están expuestas ciertas comunidades o grupos; estableciendo canales y mecanismos de reparación fáciles y accesibles. Además, en este contexto es necesario que el Estado pueda monitorear activamente, estableciendo pautas de alertas sobre las prácticas empresariales que puedan vulnerar los derechos humanos de las personas en sus relaciones con las entidades financieras y crediticias. En este sentido es necesario poder generar mecanismos eficientes para asegurar el cumplimiento de normas (enforcement) por parte de los agentes de cobranza, entidades financieras y crediticias.
- A partir de estos ejemplos y de las barreras identificadas se generarán propuestas para enfrentar estos abusos y fortalecer el rol de los organismos de control. En particular, se diseñó un modelo de carta para que las y los consumidores puedan requerir información a las agencias de cobranza extrajudicial y la entidad financiera -acreedor originario- que se pondrá a disposición por medio de la página institucional de la defensoría y se capacitará sobre el uso a la ciudadanía. Asimismo, se elaboró un modelo de carta para que las entidades financieras y las agencias de cobranzas, que tengan buena fe comercial y se ajusten a los estándares de derechos humanos, puedan utilizarla como referencia al momento de reclamar un derecho legítimo. También se diseñaron audios guías de asesoramiento que se comparten a través de la página de la Defensoría y redes sociales, para lograr una amplia difusión de derechos, de herramientas y de organismos responsables. Se propone incidir para la modificación de la ley 23.789 para hacer extensible el uso de carta documento gratuitas para las y los consumidores financieros hipervulnerables, a fin de suprimir las barreras económicas y asimetrías en relación a la agencias de cobranza extrajudiciales.
- Las barreras que experimentan los/as entrevistados/as están vinculadas con el acceso a la información, la mayoría no conocen sus derechos derivados de las relaciones de consumo y posee un conocimiento limitado de la oferta institucional.
- Se puede señalar, que la totalidad de los y las encuestadas identificó barreras que obstaculizan la resolución oportuna, eficiente y eficaz de sus conflictos vinculados con las relaciones del consumidor.

- A su vez, se identificaron barreras de información que interactúan con otras barreras de eficacia y eficiencia que agravan la situación de vulnerabilidad de las y los consumidores. Todo esto refuerza la idea de generar instancias de capacitación y empoderamiento comunitario para el conocimiento, y ejercicio de los derechos de las personas consumidoras frente al Estado, empresa, y organismos públicos prestadores de servicios. Se requiere de campañas masivas de difusión y promoción de derechos.
- También fue bajo el conocimiento que tenían las personas encuestadas sobre los mecanismos dispuestos para la resolución de conflictos vinculados con las relaciones de consumo no los conocía (4 de cada 10) o los conocía muy poco (3 de cada 10). Los resultados encontrados permiten observar que las personas encuestadas poseen un conocimiento limitado de la oferta institucional y de los mecanismos de resolución de conflictos en las relaciones del consumidor.
- Las personas no pueden recurrir a la justicia si no conoce los organismos, o si conociéndolos desconfía de ellos, o no son legítimos. En este sentido es necesario fortalecer el conocimiento de los mecanismos de reclamación para que estos se tornen: legítimos; predecibles; equitativos; transparentes; compatibles con los derechos; fuente de aprendizaje continuo; basarse en la participación y el diálogo para garantizar el acceso a la justicia en los términos definidos por la CERLAC (2020).
- En relación a las personas que sí utilizaron mecanismos para resolver conflictos vinculados con las relaciones del consumidor, se muestra una heterogeneidad de mecanismos y organismos a los que han recurrido. Cobrando relevancia la gestión del conflicto a través de las redes sociales. Lo que sugiere potenciar el trabajo de acceso a información y asistencia a través de redes sociales por parte de la Defensoría.
- Otro dato a destacar, es que 6 de cada 10 personas necesitó asistencia, orientación, asesoramiento, o representación judicial gratuita pero no la consiguió. El conocimiento de la oferta institucional por parte de la ciudadanía es fundamental para que las personas puedan acercarse a las instituciones del estado, recibir orientación, asistencia, derivación, y que pueda actuar preventivamente frente a posibles problemas o conflictos.
- Las personas encuestadas tienen conocimiento limitado de las vías, y herramientas del acceso a la justicia. El nivel de conocimiento autopercibido por las personas encuestadas es bajo.
- El derecho que apareció con más frecuencia mencionado fue el derecho a la información, derecho al trato digno, derecho a la protección de la salud y seguridad y en menor frecuencia el derecho a la protección de los intereses económicos del consumidor.
- Un dato para señalar, es que 4 de 10 considera que el conocimiento que posee no le permite tomar decisiones adecuadas como consumidor y 3 de cada 10 sólo parcialmente.
- Se considera que este estudio es relevante ya que sirvió para comprender, desde el punto de vista de los actores sociales las formas en las personas consumidoras acceden a la justicia qué barreras experimentan, qué factores agravan la situación de indefensión, cuáles son los nudos críticos y qué factores favorecen el acceso igualitario a la justicia, qué estrategias desarrollan (formales o informales).

Futuras líneas de investigación podrían profundizar en el análisis de las distintas categorías en la que se encuentran las y los deudores financieros en particular, en deudores incobrables de las distintas carteras (de créditos para consumo, cartera de vivienda y asimilable a consumo, cartera comercial) según información del BCRA.

El contexto actual deja en evidencia la necesidad de promover políticas activas por parte del Estado, para que la ciudadanía pueda acceder a información clara, adecuada culturalmente, y confiable sobre los derechos de los consumidores, los mecanismos, organismos y vías para hacer efectivo los DESCAs. Es necesario que se garanticen los derechos de acceso (a la información, a la educación legal y a la participación social), generando políticas públicas de educación en derecho y para el empoderamiento jurídico.

Por último, se presentaron buenas prácticas realizadas por la Defensoría del Pueblo de CABA, con el fin de su visibilización, reconocimiento y para permitir la replicabilidad de las mismas en otros ámbitos y jurisdicciones.

En este informe se realizan propuestas de distintas herramientas para verificar el cumplimiento normativo por parte de empresas o entidades financieras. Así se elaboraron grillas de verificación del cumplimiento de datos mínimos para la cancelación de deuda -información y certificado-; grilla de datos mínimos para intimación. A su vez, se realiza una

propuesta para conceptualizar y caracterizar a las y los consumidores hipervulnerables y para identificar y caracterizar las funciones de las Defensorías, permitiendo la comparabilidad.

En el contexto de la pandemia los mecanismos de acceso a la justicia se tornan aún más relevantes para poder hacer frente a la crisis sanitaria, económica, social y política y para garantizar la efectiva protección de derechos (Echegoyemberry, 2020).

Finalmente, se espera que este informe pueda servir para incidir en las políticas y decisiones públicas que tiendan a revertir algunas de las barreras que enfrentan las y los consumidores y personas hipervulnerabilizadas para acceder a la justicia en general y en particular, en las relaciones de consumo.

**Contar con evidencias empíricas permite tomar decisiones fundadas, técnicamente apropiadas, políticamente justas y éticamente correctas, en la medida que estén basadas en la idea del acceso a la justicia como derecho humano fundamental.**

## 8. RECOMENDACIONES

### 1. Sobre Inclusión y Educación Financiera

Hay que tener en cuenta que sin educación financiera no pueden darse procesos reales de inclusión financiera. Pero ésta requiere de “una pedagogía financiera feminista”(Cavallero, Gago, Perosino, 2020: 14). En efecto, es necesario desencadenar procesos de educación financiera a partir de tener en cuenta una perspectiva crítica que problematiza las nuevas formas de inclusión financiera en contextos de despojo y pobreza y que fundamentalmente, permita el desendeudamiento de mujeres (Cavallero, Gago, Perosino, 2020: 4)<sup>118</sup> y no que apunte únicamente al sostenimiento del sistema financiero por medio de la inclusión masiva de nuevas y nuevos consumidores que no conocen, no comprenden y menos pueden ejercer sus derechos frente a las entidades financieras o crediticias.

Como señalan, Cavallero, Gago, Perosino (2020: 4) “*la inclusión financiera es generalmente de sujetos ya endeudados*”. Estas autoras recomiendan generar información sobre el endeudamiento privado con perspectiva de género y diversidad. Porque “*sin información real y exhaustiva de endeudamiento no hay manera de avanzar en dispositivos acordes al estado de situación real*”.

### 2. Sobre la brecha digital identificada

Para abordar esta problemática se requiere poder contar con enfoques diferenciales que permitan achicar la brecha digital de los grupos vulnerabilizados. El acceso a los servicios de internet y telefonía tienen que ser considerados servicios públicos esenciales y por lo tanto accesibles, y disponible para la población en particular, para los grupos más vulnerabilizados.

En este sentido, se puede mencionar que la Ley 27.078 declara de interés público el desarrollo de TIC, las telecomunicaciones y recursos asociados; en el art. 15 establece que éstos son un servicio público esencial y estratégico. Otro antecedente relevante lo constituye el Decreto 690/2020<sup>119</sup> dictado durante la pandemia, en el que se establece que las telecomunicaciones e internet son un servicio esencial y que la autoridad de aplicación deberá garantizar su efectiva disponibilidad para las personas. Este decreto establece como autoridad de aplicación al ENACOM, quién tiene a cargo la regulación de los precios. Por otro lado, se establece la obligatoriedad de garantizar la prestación básica universal brindada en paridad de condiciones, disponiendo la suspensión de aumentos y la prohibición de suspensión de servicios de telefonía e internet.

### 3. Sobre la necesidad de utilizar lenguaje claro para la difusión de los derechos

Es necesario hacer accesible los derechos de las y los consumidores, a través de acciones afirmativas o de discriminación positiva, para fortalecer y promover una verdadera apropiación del derecho por parte de la ciudadanía iniciando procesos de empoderamiento y alfabetización legal (Echegoyemberry, 2020).

El primer paso para ejercer los derechos es conocerlos, y si el lenguaje que se utiliza en las estrategias de difusión, comunicación, capacitación en derechos, recomendaciones, sentencias, resoluciones, y normativas no es claro, inclusivo, adecuado, y asequible para personas concretas, éstas no pueden utilizar el derecho y por lo tanto, no pueden ejercerlo, ni tomar decisiones basadas en información.

---

<sup>118</sup> Cavallero, L, Gago, V y Perosino, C. (2020). ¿De qué se trata la inclusión financiera?. Notas para una perspectiva crítica. Grupo de investigación intervención feminista.

<sup>119</sup>Decreto 690/2020. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>

Es necesario que desde el Estado, en sus distintos niveles jurisdicciones, se generen instancias que permitan suprimir algunas de las barreras (lingüísticas, simbólicas, culturales) que enfrentan las personas, colectivos y comunidades en su vínculo con las empresas, entidades financieras y no financieras, los organismos y poderes del Estado.

#### **4. Recomendaciones sobre educación e información para el consumo**

Es necesario que se implementen procesos de educación e información siguiendo las Directrices ONU (1999) y su actualización 2015. En este sentido, se deben generar programas de educación e información para el consumidor que puedan formar parte del programa básico del sistema educativo (párrafo 36).

#### **5. Sobre el enfoque de Derechos Humanos y empresas.**

Sería conveniente que las entidades financieras y no financieras, las empresas en las que el Estado tiene participación societaria, puedan aplicar los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PRNU)<sup>120</sup>.

A partir de tener en cuenta el principio básico de no hacer daño, teniendo en cuenta dos estrategias: 1) evitando que ocurran violaciones de DDHH y 2) promoviendo situaciones que garanticen los DDHH, ya que la actividad de las entidades públicas o privadas tienen alto impacto en ellos. Las empresas y entidades deben cumplir con los 3 pilares fundamentales: Proteger, respetar y remediar. Incluyendo claros canales para asegurar la reparación de manera integral, si generan daño, eliminando los impactos negativos.

Es necesario que las empresas en sus prácticas empresariales tomen la debida diligencia analizando los riesgos a los que están expuestas ciertas comunidades o grupos; estableciendo canales y mecanismos de reparación fáciles y accesibles.

Es necesario que el Estado pueda monitorear activamente, estableciendo pautas de alertas sobre las prácticas empresariales que puedan vulnerar los derechos humanos de las personas en sus relaciones con las entidades financieras y crediticias.

En relación a las empresas y la mejora de sus prácticas comerciales, Pérez Hazaña (2014) propone la utilización de técnicas conocidas como "*naming and shaming*" (en castellano "nombrar y avergonzar"). Propone este autor la publicación con la mención de la empresa denunciada por las personas reclamantes en los organismos de defensa del consumidor. Las empresas preocupadas por su imagen comercial, buscarían mejorar sus prácticas comerciales, y de esa manera, proteger a los consumidores, así como indirectamente optimizar el mercado.<sup>121</sup>

#### **6. Sobre la Información para la toma de decisiones informadas en sustentabilidad ambiental. Directrices ONU (1995)**

Es necesario en materia del consumidor que se avance significativamente en el respeto de los derechos a la información para la toma de decisiones informada, en particular en lo que concierne al consumidor ambientalmente responsable, que puede discernir entre aquel producto, servicio u organización aplican criterios de sustentabilidad social, de género y ambiental.

Esta información está aún ausente para las y los consumidores que quieren asumir una conducta pro-ambiental, sustentable o protectora del ambiente, pero también lo está para los usuarios de servicios públicos, en las personas consumidoras de productos sanitarios, domo-sanitarios y tecnológicos, entre otras.

Por ello, sería conveniente que se generen programas para capacitar a las y los consumidores para que "sepan discernir, puedan hacer elecciones bien fundadas de bienes y servicios, y tengan conciencia de sus derechos y obligaciones. Al formular dichos programas, debe prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentran en situación desventajosa" (PNRU)

---

120 Principios rectores de derechos humanos y empresas. PNRU. Disponible: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf)

121 Se puede ver algunos países que han implementado estas prácticas en el informe de Consumers International, disponible en [http://es.consumersinternational.org/media/1139641/english\\_full\\_report\\_april.pdf](http://es.consumersinternational.org/media/1139641/english_full_report_april.pdf).

## **7. Sobre el rol de los Colegios profesionales en relación al control de la matrícula**

Existe consenso en relación a la importancia que revisten las organizaciones profesionales para el desarrollo ético de las profesiones. Muchas de las problemáticas identificadas en este informe, como las acciones de las agencias de cobranza extrajudiciales, podrían prevenirse con un rol activo en relación a las actividades que realizan las y los profesionales de la abogacía.

Por ello, deben fortalecerse los mecanismos de prevención en relación a los y las profesionales del derecho que pueden actuar como agentes de cobranza extrajudicial de créditos, velando por el comportamiento ético, investigando y sancionando -en su caso- a las y los profesionales que contradigan las normas del debido ejercicio profesional.

Se recomienda la generación de instancias de diálogo entre la Defensoría del Pueblo y los Colegios Profesionales para la defensa activa de consumidores, en particular las personas hipervulnerabilizadas.

## **8. Sobre el rol de la Secretaría de Comercio Interior de la Nación**

Siguiendo las recomendaciones de ADPRA (2020) es necesario el establecimiento de reglas específicas y exhaustivas en materia de cobranza extrajudicial, y la regulación de los procedimientos de gestiones *mediante la tipificación de conductas abusivas y estableciendo parámetros claros de actuación y comportamiento*.

Sobre este aspecto la Secretaría de Comercio tiene un rol fundamental, en tanto autoridad de aplicación Nacional de la LDC (art. 43) para el dictado de la resolución reglamentaria del artículo 8 bis de la LDC. Es necesario establecer límites al accionar abusivo de las agencias y/o estudios de cobranza extrajudiciales, recomendando establecer con mayor amplitud y precisión las prácticas comerciales que deban catalogarse como abusivas e ilícitas (ADPRA, 2020).

## **9. Sobre el rol del Banco Central en el control de las entidades financieras**

Necesidad que asuma un enfoque promocional y preventivo de patrones de vulneración que se repiten en los y las consumidores de servicios y productos financieros.

Particularmente enfocado en la cartera de consumo y vivienda y en la cartera asimilable al consumo. Se tiene que poder conocer y actuar a partir de la información sobre aquellos deudores y deudoras financieras que se encuentran en riesgo de incobrabilidad o son incobrables. El sistema financiero no puede trasladar este problema sin resolverlo hacia el sistema no financiero o informal. Dejando en manos de agencias extrajudiciales de cobranza el recupero, por cualquier medio y forma, de los créditos incobrables.

Existe una incipiente necesidad de que produzca información desagregada teniendo en cuenta las características de personas tomadoras de crédito que puedan caracterizarse como hipervulnerables (en razón de la edad, sexo/género, situación migratoria, población barrios populares, población rural, personas en situación de vulnerabilidad social con planes o programas sociales estatales, entre otros). En especial teniendo en cuenta de compensar las grandes asimetrías de acceso a la información, educación e inclusión -digital y financiera- de estos grupos.

En particular, en relación a las entidades bancarias con participación estatal (Banco Ciudad, Banco Provincia, Banco Nación) tienen que extremarse las medidas para prevenir y mitigar los riesgos de incobrabilidad que se vio en aumento a partir de la pandemia. Teniendo en cuenta el enfoque de empresas y derechos humanos.

Es necesario pensar el contexto de endeudamiento en el marco de la pandemia provocada por el COVID-19, y en particular, a partir de las medidas de aislamiento social, distanciamiento social, cese de ciertas actividades consideradas no imprescindibles y la marcada crisis sanitaria, económica y social desencadenada a partir de la pandemia. Si bien se tomaron medidas por parte del BCRA como la suspensión de cobro de comisiones y cargos, cobro de operatoria a través de cajeros, medidas en relación a depósitos de ahorro, cuenta sueldo, especiales. Ver [Tabla 20](#).

Aún así, es necesario profundizar las medidas excepcionales para evaluar el acceso a crédito, pero también para considerar las condiciones del endeudamiento y sobretodo rever calificaciones de personas deudoras en el sistema financiero y extremar las medidas de control y sanción de las agencias extrajudiciales de cobranza.

## 9. ANEXO

Tabla. 20. Medidas elaboradas por el BCRA en contexto de la pandemia provocada por el COVID-19 Marzo 2020-Abril 2021. \*Enumeración ejemplificativa no taxativa.

Comunicación A 6942/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	31-mar-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS EMERGENCIA SANITARIA - OPERATORIA DEL SISTEMA FINANCIERO</b>
Comunicación A 6945/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	31-mar-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS CAJEROS AUTOMÁTICOS - SUSPENSIÓN COBRO DE COMISIONES Y CARGOS</b>
Comunicación A 7067/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	15-jul-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b>
Comunicación A 7092/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	01-sep-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b>
Comunicación A 7095/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	01-sep-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b>
Comunicación A 7107/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	22-sep-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b>
Comunicación A 7111/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	29-sep-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS DEPÓSITOS DE AHORRO, CUENTA SUELDO Y ESPECIALES</b>
Comunicación A 7130/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	14-oct-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA</b>
Comunicación A 7157/2020 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	10-nov-2020	<b>ENTIDADES FINANCIERAS EFECTIVO MÍNIMO - SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b>
Comunicación A 7270/2021 BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA (B.C.R.A.)	27-abr-2021	<b>ENTIDADES FINANCIERAS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b>

Documento 1. Certificado de cancelación de deudas utilizado por agencia extrajudicial de cobranza.

X

  
**Dial-Core  
Collections**

Nombre y Apellido:  
[REDACTED]

Ref. Certificado de cancelación

Acreedor: BBVA

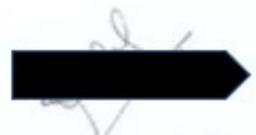
### CERTIFICADO DE CANCELACION DE DEUDA

Capital Federal, 19 de Abril 2021

Por medio de la Presente certificación y en nuestro carácter de representantes del BBVA le/lejos expresa constancia de la cancelación total y por todo concepto, de la deuda mantenida por el/la Sr/a. [REDACTED] M documento número: [REDACTED] de los siguientes productos individuales:

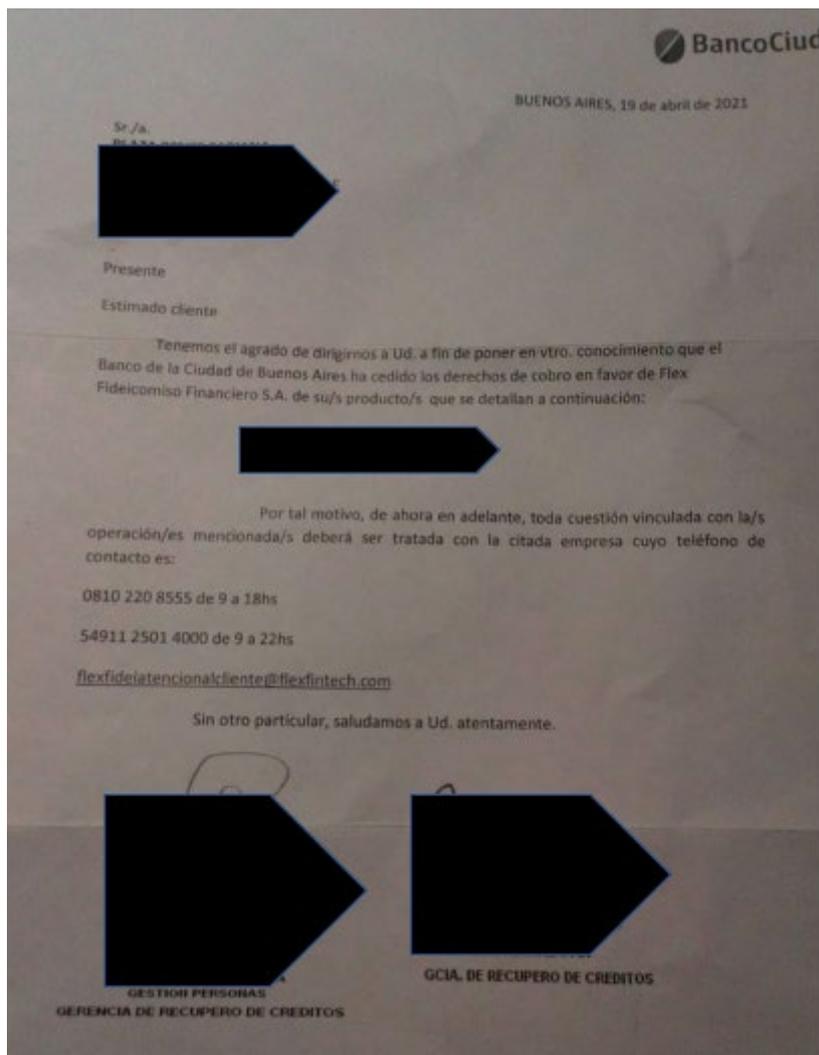
Entidad Origen	Producto Tipo	Número de Producto
BBVA	CUENTA VISA	[REDACTED]
BBVA	CUENTA CORRIENTE PESOS	[REDACTED]
BBVA		
	☐	

Este estudio y dicha entidad no tienen nada más por reclamar el/los productos arriba mencionados.

  
[REDACTED]

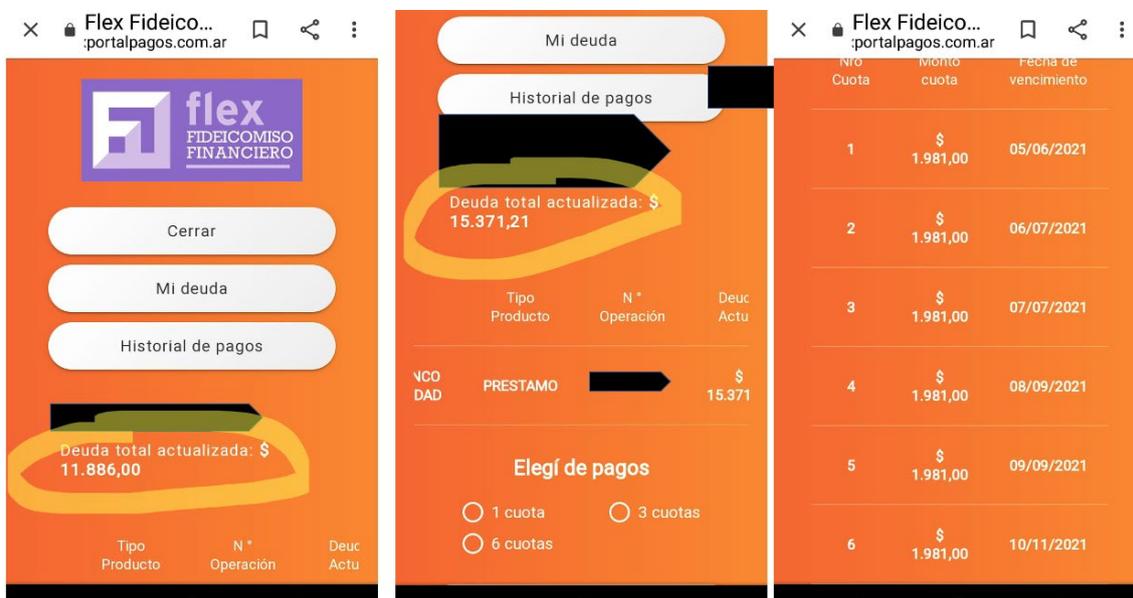
DIAL-CORE COLLECTIONS CURT 30-71424363-8. Sarmiento 767 4° Piso Oficina 17 (10E2) CABA. Teléfonos 011 5236-0001 / 011 5236-0043, días y horario de atención, Lunes a Viernes desde 8:30hs hasta 20:30hs

El certificado de cancelación de deuda no cumple con lo establecido por la ley 6271 de CABA (art. 9). Donde el agente habilitado al cobro de la deuda exigida debe: a) Exhibir copia del derecho o poder que lo habilita al cobro; b) Informar al deudor el nombre, apellido o Razón social, DNI o CUIT del acreedor; c) Informar el monto total y actualizado de la deuda, detallando capital original, intereses y accesorios; d) Exhibir al deudor toda la documentación relacionada a la deuda a fin de que el mismo pueda constatar la procedencia del reclamo.



Se puede observar en el documento remitido al presunto deudor se incumple el art. 5 de la Ley 6171. Si bien se informa que se derivará el reclamo extrajudicial a un agente de cobranza y el nombre del agente, la dirección, los números de teléfono para comunicarse con este. No se proporciona información sobre: si tiene representación suficiente el agente para efectuar el cobro y de qué modo.

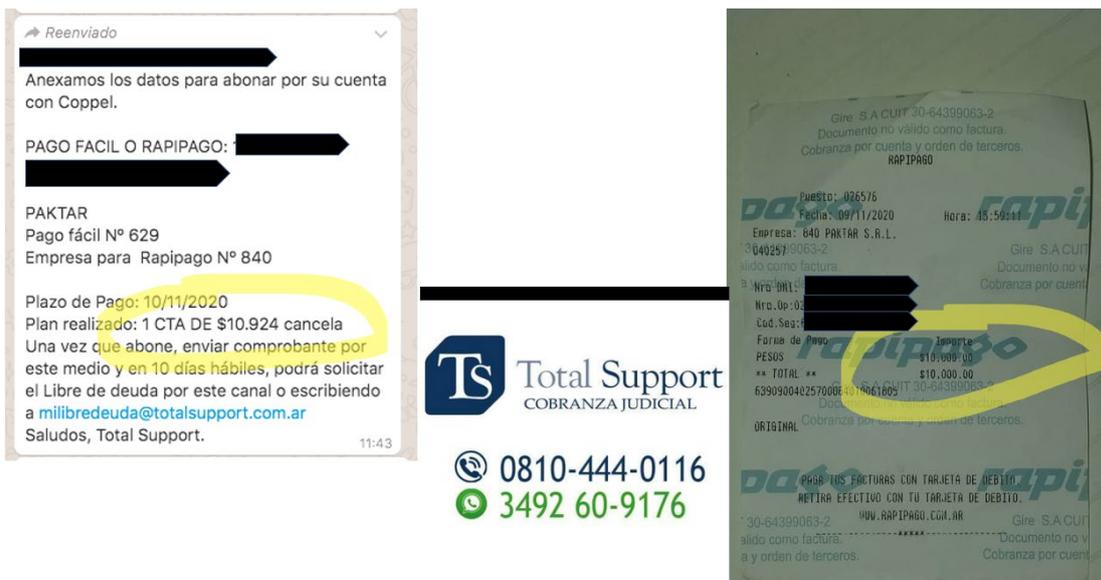
Documento 3. Aplicación que utiliza la empresa Flex Fideicomiso Financiero para establecer plan de pago.



Grilla de verificación de datos mínimos en las intimaciones que realizan los agentes de cobranza extrajudicial

Agencia de cobranza	Datos mínimos a informar	Verificación
Intimaciones tienen que informar	a) Datos identificatorios de la persona humana o jurídica que reclama la deuda;	SI
	b) La documentación que da origen al reclamo, la cual deberá estar a disposición del deudor moroso dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;	NO
	c) Detalle del monto de la deuda, discriminando deuda original, intereses, costo de gestión de cobranza y otros adicionales contemplados;	NO
	d) Fecha a partir de la cual se incurrió en mora;	NO
	e) Toda información que resulte necesaria para hacer efectivo el pago a los efectos de la cancelación de la deuda reclamada.	NO
	f) Contiene mención sobre organismos donde acudir para asistencia legal gratuita.	NO

Documento 4. Forma de reclamar la deuda mediante whatsapp. Remisión de pago.



En este caso, la recepción de pagos a través de aplicaciones, no permite garantizar el derecho a la información en los términos del (art. 9 y 10 de la Ley 6271). Donde el agente habilitado al cobro de la deuda exigida debe: a) Exhibir copia del derecho o poder que lo habilita al cobro; b) Informar al deudor el nombre, apellido o Razón social, DNI o CUIT del acreedor; c) Informar el monto total y actualizado de la deuda, detallando capital original, intereses y accesorios; d) Exhibir al deudor toda la documentación relacionada a la deuda a fin de que el mismo pueda constatar la procedencia del reclamo. Todos los agentes de cobranza extrajudicial de deudas en mora, deberán contar con poder especial del acreedor a fin de emitir libre deuda liberatorio al deudor al momento de abonarse la deuda reclamada, dejando expresa constancia en el mismo, que el deudor ha dado cumplimiento exacto de la obligación en los términos del Artículo 731 del Código Civil y Comercial de la Nación. Podrán eximirse de tal obligación haciendo entrega del certificado de libre deuda emitido por el propio acreedor en la oportunidad en que el deudor realiza el pago (art. 10 ley 6271).

### Consentimiento informado

La presente entrevista permitirá profundizar sobre los aspectos de la experiencia de acceso a la justicia en los conflictos de consumo desde la perspectiva de informantes clave (organismos de protección, activistas y de personas usuarias de los servicios que residen en Barrios populares de CABA) en términos de información, eficacia, eficiencia y conocimiento que tienen las y los consumidores en relación a la estructura de derechos, la oferta institucional y los mecanismos de resolución de conflictos -administrativos y/o judiciales- vinculados a las relaciones de consumo. Asimismo, se propone caracterizar los casos abordados en la Defensoría del Pueblo de CABA, identificar el perfil de los consumidores, de las agencias de cobranza de créditos extrajudiciales y de las empresas. Como así también, establecer patrones de vulneración en común que se encuentran en los casos -emblemáticos- resueltos en la defensoría del Pueblo de CABA.

Dicho objetivo se encuentra en el marco del estudio de caso que realiza la Defensoría del Pueblo de CABA. La entrevista tendrá una duración de aproximadamente veinte minutos, y se tomarán los recaudos necesarios para garantizar la confidencialidad de sus datos personales en su calidad de participante.

Agradecemos su participación y contribución a este proceso de entrevista e investigación. La firma del presente consentimiento implica que usted acepta participar voluntariamente en el proyecto de investigación y que se le informó que:

1. En cualquier momento puedo desistir de participar y retirarse de la investigación.
2. Se resguardará su identidad como participante y se tomarán los recaudos necesarios para garantizar la confidencialidad de sus datos personales.
3. Que se le ha brindado información detallada sobre los procedimientos y propósitos de esta investigación. Esa información podrá ser ampliada una vez concluida su participación.
4. Asimismo, tiene derecho a solicitar la información de los resultados de la investigación una vez que los mismos se encuentren publicados.
  - a. Firma:.....
  - b. Aclaración.....
  - c. Documento: .....
  - d. Lugar y fecha:.....

## GUIÓN PARA GRUPO FOCAL<sup>122</sup>

El Grupo focal estuvo integrado por:

### EJE. DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS DE LOS Y LAS ENTREVISTADAS/OS

- a. Edad (rango)
- b. Sexo/Género
- c. Máximo nivel de escolarización alcanzado
- d. ¿Tiene alguna especialización en derecho del consumidor?
- e. Años de antigüedad en el área
- f. Modalidad de contratación
- g. Pluriempleo

### EJE. ACCESO A LA JUSTICIA

2. **ACCESO A LA JUSTICIA** ¿Podrían mencionar cómo la Defensoría del Pueblo garantiza el acceso a la justicia, en instancia administrativa o judicial, en relación a los derechos del/a consumidor?
3. ¿Qué tipo de acciones realiza ? (asesoramiento legal, educación en consumo, incidencia legislativa, recomendaciones, otras)
4. **BARRERAS DE ACCESO A LA JUSTICIA.** ¿Podrían mencionar las principales barreras que enfrentan las personas consumidoras para acceder a asistencia, orientación y representación legal?
5. **TIPO DE RECLAMO** ¿Qué tipo de reclamo es más frecuente en el área de derecho del consumidor?  
Triangular con informes de gestión según recorte temporal
  1. Problema con los proveedores de servicios públicos (agua, electricidad)
  2. Problemas de calidad del servicio con empresas de servicios de telefonía fija, celulares.
  3. Problema con los servicios de internet
  4. problemas con cablevisión
  5. Problemas con medicina prepaga (límites abusivos o no contratados en la cobertura proporcionada, cobertura insuficiente en términos geográficos -no se cuenta con atención relativamente cerca del lugar de residencia-, demoras graves en autorizaciones y demás procedimientos burocráticos que limitan de hecho el acceso a la cobertura, etc.
  6. Problema con agencias de cobranza extrajudicial
  7. Problemas con los servicios prestados por bancos, financieras, prestamistas- deuda bancaria, tarjetas de crédito, débito, cuenta corriente
  8. Problemas con las tarjetas de crédito (acceso, límites, resúmenes, pagos, extras).
  9. problemas de contrato de emisión de Tarjetas de Crédito por Emisores No Bancario
  10. problemas con créditos para consumo
  11. problemas con las garantías de los productos
  12. o Problemas relacionados con la compra de un producto defectuoso (aparatos eléctricos, vehículos, muebles, vestimenta, etc.)

---

<sup>122</sup> Este instrumento se elaboró como Guía de entrevista a informantes clave -consumidores hipervulnerables-. Fue validado por expertas y expertos en la temática, participando el COPEI de la Defensoría (Flavia Fernández y Belén López Oliva) tanto en los aspectos sustanciales como metodológicos. Se realizó una prueba piloto y se formularon cambios a la versión original. Está estructurado a partir de los siguientes ejes: Información sociodemográfica; Necesidades jurídicas insatisfechas; Mecanismos de resolución de conflictos y experiencia de acceso a la justicia; Conocimiento del derecho, de las vías y organismos para resolver conflictos.

13. problemas para dar de baja un servicio
  14. Problemas económicos con empresas de servicios (errores de facturación, etc.).
  15. Problemas relacionados con el mal servicio o con el costo de servicios profesionales (abogados, arquitectos, contadores, pintores, agentes de viaje, etc.).
  16. Problemas con empresas de seguros de auto, hogar, laboral (primas, coberturas, etc.).
  17. Problemas por publicidad engañosa (el producto no cumple con las condiciones que se promocionaba, el precio final no es el mismo que el publicado debido a que se han agregado valores no mencionados adecuadamente en la publicidad, etc.)
6. **PERFIL DE RECLAMANTES** ¿Qué perfil tienen las personas que reclaman en la defensoría del Pueblo? (en términos de situación socio-económica, acceso a TIC, inclusión financiera? GRILLA/RECORTE TEMPORAL
  7. ¿Durante la pandemia, 2020, hubo cambios en el perfil de reclamantes o en el tipo de reclamos? Se modificó el caudal de casos que recibe la defensoría en materia de consumidor, ¿variaron los motivos de reclamo? (reclamo compra on line, congelamiento de servicios)
  8. **PATRÓN DE VULNERACIÓN EN COMÚN** ¿Encuentran algún patrón de vulneración en común en relación a los problemas de la esfera de consumo que presentan los consumidores hipervulnerables?
  9. **AGENCIAS DE COBRANZA EXTRAJUDICIAL** ¿Podrían mencionar las principales problemáticas que se generan con las agencias extrajudiciales de cobranza?
  10. ¿Cómo operan las agencias de cobranza extrajudicial en relación al reclamo de deuda?, ¿qué mecanismos utilizan?, ¿Qué patrón en común encuentran en el proceder?
  11. La defensoría realizó una recomendación en relación a las agencias extrajudiciales de cobranza? En su caso, ¿en qué consistieron esas recomendaciones?
  12. ¿Qué rol tienen las entidades bancarias cuando venden cartera o derivan la gestión de cobro extrajudicial?
  13. ¿Cuál es la modalidad que asumen las agencias extrajudiciales de cobranza?
  14. ¿Cuáles son las agencias de cobranza con más reclamos en la Defensoría? ¿Qué responsabilidad tiene hoy quien encarga, o vende la cartera de incobrables a las agencias de cobranza extrajudicial?(deber legal de prestar colaboración)
  15. ¿Qué acciones ha realizado la defensoría en relación a este tema?
  16. ¿Podrías mencionar casos testigos o emblemáticos?
  17. ¿Los acreedores originarios (bancos, empresa de servicio, comercio) cumplen con el deber de informar en lugar público los agentes de cobranza extrajudicial con los que operan?, qué responsabilidad está hoy establecida para los acreedores originarios respecto de la acción realizada por las agencias extrajudiciales de cobranza?
  18. **BUENAS PRÁCTICAS y LECCIONES APRENDIDAS:** ¿Podrían identificar buenas prácticas que haya desarrollado la Defensoría en materia de derecho de los consumidores/as? (sea en capacitación, incidencia, asistencia, representación legal, recomendaciones, proyectos de leyes, comunicación, etc.)
  19. **CONSUMIDORES HIPER VULNERABLES.** ¿Tienen un abordaje diferencial en relación a los consumidores hipervulnerables?

20. **SISTEMA DE INFORMACIÓN.** ¿El sistema de información de la defensoría permite diferenciar entre denunciante y damnificada/o?
21. ¿El sistema de información de la Defensoría, permite desagregar la información teniendo en cuenta las características de consumidores hipervulnerables (por ej. mayor de 70 años; persona perteneciente al colectivo LGTBIQ+; situación de discapacidad; pueblo indígena; barrio popular; ámbito rural, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, empleadas del servicio doméstico, pensión vitalicia por veterano de guerra, monotributista social, otro)?.
22. **EDUCACIÓN PARA EL CONSUMO.** ¿Considera que las personas que consultan conocen sus derechos en relación a la esfera del consumidor, los organismos responsables y de contralor, los mecanismos para la resolución de conflictos y vías de acceso?

¿Quisiera agregar alguna otra información?

Su información es de mucha utilidad para el proyecto. ¡Muchas gracias por su participación!

## PROPUESTA DE MENSAJE DE WHATSAPP PARA LA CIUDADANÍA

A partir de reiterados llamados realizados por la Agencia de cobranza a su cargo, le solicito que procesa de manera inmediata a:

👉 Ajustar su conducta a la normativa de defensa del consumidor. Por lo tanto deberá cesar en toda conducta o práctica de hostigamiento, intimidación o amenaza realizada hacia mi persona, familiares y otras personas cercanas.

💬 Se me informó que usted no puede realizar llamados telefónicos con mecanismos automatizados, reiterados mensajes de SMS o de WhatsApp, por correo electrónico, cartas con leyendas que le den apariencia de notificación judicial, intimar a personas no deudoras, o realizar escraches, ni amenazas de embargos judiciales, no puede abordarme en lugares públicos, no puede utilizar textos de corte intimidatorio, ni apercibimientos ilegales. Pues todo ello constituye prácticas intimidatorias, vergonzantes y vejatorias contrarias a la normativa legal vigente.

👉 Asimismo, le solicito que me brinda la siguiente información:

1. 📍 Sobre la agencia de cobranza extrajudicial: Nombre del agente de cobranza, CUIT, dirección, número de teléfono, en nombre de qué acreedor actúa (banco, entidad crediticia, comercio o empresa de servicios). Acreditación de representación para efectuar el cobro y para expedir certificado de cancelación de deuda.
2. 📍 Sobre la deuda reclamada: Datos que permitan identificar a la persona humana o jurídica que reclama la deuda, razón social, cuit, domicilio y teléfono.  
La documentación que da origen al reclamo, poniéndola a mi disposición. Detallando el monto total de la deuda reclamada, discriminando deuda original, intereses, costos de gestión de cobranza y todo otro rubro reclamado. Informe sobre si realizó actualización de deuda.  
Fecha a partir de la cual incurrió en mora, según su documentación, y toda otra información que a su criterio sea relevante.
3. 📍 Sobre el acreedor originario: Datos que permitan identificar al acreedor originario de la supuesta deuda reclamada, cuit, domicilio y teléfono.
4. 📍 Sobre el certificado de cancelación de deuda: Debe informar si ustedes pueden emitir certificado de cancelación de deudas en el que exprese: Nombre, apellido, razón social, cuit, causa fuente de la obligación cancelada, monto que se abona con el correspondiente detalle de capital, intereses y accesorios, si consta la firma y aclaración del emisor o apoderado, si tiene poder donde constan las facultades conferidas para actuar en nombre del acreedor a los efectos previstos en la ley.

👉 Toda esta información deberá ser proporcionada por escrito. De lo contrario, no puedo constatar la procedencia del reclamo por usted realizado.

✍️ Hasta tanto no proporcione esta información, le solicito que se abstenga de continuar con las conductas abusivas y contrarias al trato digno que establece la Ley de Defensa al Consumidor.

⚖️ De lo contrario, procederé a iniciar los reclamos correspondientes ante los organismos de protección de derechos y a iniciar las acciones legales en su contra.

## Registro Fotográfico. Actividades territoriales de capacitación y promoción de derechos de las y los consumidores

Foto 1. Relevamiento de problemáticas de endeudamiento y taller de educación para el consumo. Barrio Copello. Septiembre 2021.



Foto 2. Taller sobre agencias de cobranza extrajudiciales en el Barrio Piedrabuena, Lugano, Agosto, 2021.



Foto 3. Charla informativa sobre derechos de las y los consumidores en Barrio Illia.2021



Foto 4. Capacitación sobre inclusión financiera. Villa Soldati. 2021







@DEFENSORIACABA  
0800 999 3722

0800 999 3722  
AV. BELGRANO 673  
DEFENSORIA.ORG.AR



**Defensoría del Pueblo**  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires