

NUEVAS VIAS PARA CANALIZAR LAS RECLAMACIONES DE CONSUMIDORES EN URUGUAY

Santiago Pereira Campos¹
Clarisa Rodríguez²

1. INTRODUCCIÓN

Los consumidores disponen de distintas vías para canalizar sus reclamos, lo cual se ha ido potenciando progresivamente desde la aprobación de la ley 17.250 de fecha 11/08/00 (Ley de Relaciones de Consumo, LRC).

En efecto, existen vías judiciales ordinarias y la posibilidad de realizar gestiones, consultas, denuncias o audiencias de conciliación administrativas ante el Área de Defensa al Consumidor (ADECO), sin perjuicio de regímenes especiales administrativos ante otros órganos estatales (Banco Central del Uruguay, URSEC, URSEA, etc.).

En el presente trabajo nos focalizaremos en dos nuevas vías de reclamación, a saber:

i) El reciente proceso judicial de reclamaciones de consumidores, regulado por la Ley No. 18.507³, que crea un proceso especial -breve y sencillo- que permite formular reclamaciones de bajo importe en materia de relaciones de consumo y concomitantemente, obtener con celeridad y eficacia resoluciones a los conflictos que se planteen. El objetivo perseguido por la citada Ley No. 18.507 es que quien resulte vulnerado en un derecho amparado por la LRC, tenga posibilidades reales de acceder a los órganos jurisdiccionales, aún cuando el importe del reclamo sea menudo.

ii) El nuevo procedimiento administrativo regulado por Resolución No. 200/009 de la Dirección General de Comercio, para que los usuarios de los servicios de ADECO cuenten con un vía para presentar sus comentarios, quejas y/o sugerencias ante el citado organismo.

Ambas normas resultan complementarias de la LRC, y en la práctica tendrán un alto impacto en las empresas.

A continuación, se señalarán algunos aspectos de estos nuevos procesos, sus ventajas y sus debilidades.

2. UN PROCESO JUDICIAL ESPECIAL PARA RECLAMACIONES DE MENOR CUANTÍA

El art. 11 del Código General del Proceso (CGP) dispone que es un derecho de todas las personas acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer cualquier pretensión. Sin embargo, en la práctica, dicho derecho se torna ineficaz cuando el importe reclamado es menudo, en cuyo caso la relación costo beneficio del consumidor de soportar el perjuicio o iniciar el proceso ordinario lo hace inclinarse por la primera de las opciones.

En efecto, los costos que hay que afrontar para iniciar un proceso judicial (honorarios profesionales, tributos y demás gastos), así como el tiempo que conlleva un proceso ordinario - que es la estructura actualmente aplicable a la mayor parte de los reclamos formulados en materia de relaciones de consumo- son factores que desalientan notoriamente a formular reclamos por la vía judicial.

De hecho, si bien no existen cifras oficiales actuales disponibles sobre la duración de los procesos tramitados en primera instancia ante los Juzgados de Paz, la misma no es promedialmente inferior a un año⁴.

1 Socio Sênior de RUEDA, ABADI & PEREIRA. Abogado. Profesor Titular de D. Procesal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor de Derecho Procesal en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU). Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

2 Integrante del Departamento Jurídico de la firma RUEDA, ABADI & PEREIRA, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

3 Dicha ley fue aprobada con fecha 26/06/09 y publicada en el Diario Oficial con fecha 07/07/09.

4 De acuerdo a una investigación realizada por el Departamento de Estadísticas Judiciales de la División

Por tanto, ni la larga duración y escasa complejidad de los procesos, ni el reducido valor del importe reclamado -que muchas veces es igual o inferior a los costos del proceso-, justificaban en muchos casos que un consumidor promoviera una demanda en sede jurisdiccional. Ello, por un lado se traduce en una situación de indefensión para el consumidor que no obtuvo una solución extrajudicial, y por otro, redundaba en un inmerecido beneficio del proveedor, sin perjuicio del daño evidente a la imagen de la Justicia.

La Ley No. 18.507, inspirada en las referidas circunstancias que se suscitan en la práctica, crea un proceso especial con el objetivo de superar dichos obstáculos y así dar efectivo cumplimiento al derecho humano de acceso a la Justicia.

Obsérvese que el art. 6 de la LRC consagra el acceso a organismos *judiciales* y administrativos⁵ con procedimientos ágiles y eficaces como uno de los derechos básicos del consumidor. Sin embargo, la LRC no crea los instrumentos necesarios para hacer efectiva la referida disposición. De nada sirve la consagración de derechos, en la medida en que no se regulen los instrumentos necesarios que permitan hacerlos efectivos.

En tal sentido, resulta elogiable que la citada ley haya creado un proceso especial orientado a las pequeñas causas, siguiendo la tendencia del Derecho Comparado. Así, por ejemplo, en Brasil los Juzgados de Pequeñas Causas fueron creados en 1984 y constituyen un canal de acceso a la justicia para un sector importante de la población.

2.1 ¿QUÉ ASUNTOS PODRÁN TRAMITAR POR EL PROCESO ESPECIAL?

Las pretensiones que tramitarán por el proceso especial creado serán las que refieran a relaciones de consumo, a la luz de lo previsto en la LRC.

En cuanto al concepto de relación de consumo, el art. 4 de la LRC la define como “*el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final.*”. Asimismo, en el inciso siguiente se establece: “*La provisión de productos y la prestación de servicios que se efectúan a título gratuito, cuando ellas se realizan en función de una eventual relación de consumo, se equiparan a las relaciones de consumo.*”⁶

Según la citada ley (art. 3) “*Proveedor es toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, privada o pública, y en este último caso estatal o no estatal, que desarrolle de manera profesional actividades de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios en una relación de consumo.*”⁷

En relación al concepto de consumidor, el art. 2 de la ley lo define como aquel “*...que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final de una relación de consumo o en función de ella*”, agregando a continuación el inciso siguiente que “*No se considera consumidor o*

Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial acerca de la duración de los procesos iniciados en 1998 en los Juzgados de Paz Departamental de la Capital, surge que la duración promedio de los procesos ordinarios desde que se presenta la demanda hasta que se dicta una resolución que pone fin al proceso, es de 14 meses y en los Juzgados Seccionales del interior es de 12,7 meses (Información disponible al 1º/07/09 en la página web oficial del Poder Judicial: www.poderjudicial.gub.uy).

⁵ Actualmente en sede administrativa encontramos el Área de Defensa del Consumidor que depende del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General del Comercio (DGC), la cual tiene entre sus cometidos citar a los proveedores a una audiencia administrativa con el objetivo de tentar el acuerdo entre las partes, auspiciar mecanismos de conciliación y mediación para la solución de los conflictos que se planten entre los particulares, etc.

⁶ En lo que respecta al concepto de “relación de consumo”, la *sentencia 134/2005 de fecha 30/08/05 del TAC de 5º Turno*, entre otras, la define como aquella “...relativa a supuestos de provisión profesional de servicios y productos aptos para la comercialización en forma habitual”. Con ello, dicha sentencia aplica lo que dispone el art. 4 de la ley 17.250, que la define como “...el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o lo utiliza como destinatario final.”

⁷ Así, en lo atinente al concepto de “proveedor”, señala la *sentencia 243/2004 de fecha 27/10/04 del TAC de 2º Turno*, comentando la noción de relación de consumo, que es la “...que se establece con un proveedor, definido en el art.3 como el que desarrolla de manera profesional actividad de comercialización de productos y servicios, entre otros, en una relación de consumo”. En dicha sentencia, el TAC 2º descarta que una operación inmobiliaria que se realiza entre particulares sea una relación de consumo, pues el particular que “...vende o alquila “no es un proveedor” en los términos del art. 3, pues no hace de estos actos “su profesión habitual”.

En el mismo sentido, por *sentencia N° 191/2005 de fecha 10/08/05 del TAC de 1º Turno*, en un préstamo hipotecario entre particulares en cuya ejecución la parte deudora alegó la existencia de usura de acuerdo con la ley 17.569, el TAC 1º rechazó dicha excepción considerando que el art.1 de dicha ley “...regula la usura “en las relaciones de consumo” (art. 1º) que están definidas por la ley 17.250 de 11/8/00 (art. 4) no habiéndose demostrado que las actoras puedan ser consideradas “proveedoras” porque desarrollen “de manera profesional” la actividad de prestar dinero.”.

*usuario a aquel que, sin constituirse en destinatario final, adquiere, almacena, utiliza, o consume productos o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización.”*⁸

Sin perjuicio del concepto básico de “consumidor” antes mencionado, cabe destacar que algunas sentencias han recogido el concepto de “consumo empresarial”, lo cual supone una ampliación de dicha figura. Así, la *sentencia N° 60/ 2004 de fecha 2/09/04 del JLC de 14° Turno* refiere a un contrato de préstamo otorgado por un Banco a una empresa con destino a la forestación. La sentencia considera al mutuuario como “consumidor de servicios financieros”, estableciendo que, “sin perjuicio de ser un contrato de préstamo entre empresas” dicha operación “se trata del supuesto de consumo empresarial”. Por lo cual, dicho contrato “se encuentra directamente regido por la Ley de Relaciones de Consumo.” A mayor abundamiento, la sentencia trae además a colación la concepción que postula la extensión analógica de algunas de las normas de dicha ley (en la especie, se trataba de evaluar la existencia de una eventual cláusula abusiva) en cuanto consagra los principios de “transparencia, igualdad y buena fe, de origen supralegal” citando en su apoyo las opiniones del Prof. Juan Blengio y del Dr. Van Rompaey.

El concepto de “consumo empresarial” se apoya en la definición de consumidor que da el art. 2 de la LRC, el cual establece, como núcleo de dicho concepto, la calidad de constituirse en “destinatario final” de una relación de consumo. De no ser así, podrían producirse situaciones absurdas como por ej., la de un profesional que ejerciera la profesión individualmente y comprara una computadora para destinarla al ejercicio de su profesión; en tal caso dicho profesional no sería consumidor (y no estaría tutelado por la Ley 17.250); por el contrario, si el mismo profesional la adquiriera para su familia, estaría totalmente protegido por la referida ley.⁹

En nuestra opinión, sin perjuicio de la admisibilidad, en principio, del concepto de “consumo empresarial”, estimamos que su aplicación exige especiales cautelas y un permanente contacto con la realidad (por parte de quienes evalúen, en el futuro, dichas hipótesis) pues, de lo contrario, por la vía del puro razonamiento lógico, se podría llegar a considerar que constituyen relaciones de consumo gran parte de los típicos contratos entre empresas, con la consecuencia de que una de las dos empresas contratantes (supuestamente “débil”) quedaría tutelada por todas las normas de orden público de la LRC en tanto que la otra empresa (la supuestamente “fuerte”) quedaría al margen de la tutela legal.

Ahora bien, ante la existencia de un proceso especial previsto para las pretensiones que refieran a relaciones de consumo, la admisibilidad o no del concepto de “consumo empresarial” se transforma en una cuestión fundamental a la hora de determinar si las pretensiones que surgen en dicho marco, pueden ampararse en el citado proceso especial o si, por el contrario, deben tramitar por el proceso ordinario.

2.2 JUEZ COMPETENTE Y CUANTÍA

La referida ley asigna competencia a los Juzgados de Paz que correspondan según la Ley de Organización de los Tribunales (Ley No. 15.750), para entender en los asuntos de menor cuantía en materia de relaciones de consumo.

La Ley No. 18.507 entiende por “asuntos de menor cuantía” aquellos que no superen las 100

⁸ En dicho sentido, entre otras, la *sentencia N° 74/04 de fecha 90/09/04 del JLC de 12° Turno* refiriéndose a un caso de ejecución hipotecaria en la que el deudor se excepcionó alegando que los intereses eran usurarios- dispone que “De conformidad con el art. 2 de la ley 17.250, es consumidor el destinatario final de la suma de dinero mutuada y es proveedor quien realiza el servicio de prestar dinero en forma habitual”.

⁹ En tal sentido, SZAFIR sostiene: “A mi entender, todo estudio o abogado que adquiera un producto o servicio o lo reciba porque otro contrató, es consumidor y podrá fundar un reclamo en la ley 17.250 y por el procedimiento que se analiza, siempre que no supere el tope legal. A vía de ejemplo, si una empresa contrata un servicio de lunch para agasajar a sus clientes, es consumidora. Los clientes que sufran una intoxicación por los alimentos servidos, son también consumidores, en función de la relación de consumo de la persona jurídica adquirente, la que pese a descontar IVA no integra los alimentos a ninguno de los procesos mencionados en el artículo. Creemos, teniendo especial cuidado de no quedar al margen de la ley, que debe dejarse de lado toda referencia a la condición de experto, conocedor de la contratación o avezado en los negocios para determinar la calidad de consumidor de un sujeto, ya que todo destinatario final, sin distinción, es consumidor. La ratio legis es la debilidad negocial, la que se protege en forma objetiva, sin entrar en estas disquisiciones. Aquellos que plantean estas interpretaciones, estableciendo categorías o cualidades deberían ser congruentes con sus propios postulados en el sentido que si la ley no distingue, tampoco debe hacerlo el intérprete.” (SZAFIR, D.; “El Estado ha cumplido con la Sociedad. Una ley necesaria”, artículo publicado en la revista “Tribuna del Abogado”, Agosto – Setiembre de 2009, No. 164, pág. 19 y sgtes.).

UR¹⁰.

Ante la alternativa de crear Juzgados especializados en la materia o de ampliar la competencia de los Juzgados de Paz, consideramos que la elección de la referida ley es muy adecuada considerando las disponibilidades presupuestales, la carga de trabajo de la justicia de Paz y la posibilidad de realizar una primer experiencia en pequeñas causas de consumidores que permita luego ver la posibilidad de mayor especialización atendiendo al número de causas y tipo de asuntos planteados. Incluso estudios recientes demuestran que, a pesar de haberse cumplido más de ocho años de vigencia de la LRC que introdujo trascendentes modificaciones en el régimen jurídico contractual entre proveedores y consumidores, continúa siendo en gran medida desconocida por éstos aún ante varias campañas de difusión realizadas. Consecuentemente es de esperar que probablemente, en un principio, no exista un número tan elevado de reclamaciones que justifique la creación de juzgados especializados.

2.3 ASISTENCIA LETRADA

La Ley No. 18.503, apartándose de la regla dispuesta en el CGP, no requiere asistencia letrada obligatoria. En tal sentido, dicha solución puede presentar una serie de ventajas y desventajas. En efecto, en cuanto a las ventajas, corresponde señalar:

a) Los conflictos que se tramitarán por este proceso especial, son conflictos que en principio no presentan gran complejidad y al ser sumarios, orales y menos formales los actos procesales y todo el proceso en sí, parecería que las personas estarían en condiciones de asistirse por sí mismas.

b) A ello hay que agregarle que el hecho de que la asistencia letrada no sea obligatoria implica que los costos para litigar sean menores, lo cual redundaría en un directo beneficio del reclamante.

Por otra parte, la facultad de asistir al proceso sin abogado, también presenta desventajas.

De hecho, si analizamos el listado de proveedores sancionados por el Área de Defensa del Consumidor (ADECO)¹¹, resulta fácil constatar que muchos de ellos son grandes proveedores, que por su notorio poder económico, cuesta pensar que comparezcan en un proceso judicial sin abogado, es decir, sin asesoramiento jurídico profesional.

De este modo, con ánimo de obtener procesos más breves y eficaces, podría correrse el riesgo de incurrir en una desigualdad entre las partes que puede resultar manifiestamente perjudicial para el consumidor.

Por otro lado, no puede perderse de vista que la citada ley prevé la interposición de recursos y la utilización de herramientas jurídico procesales que –en la mayor parte de los casos– únicamente los operadores del derecho conocen.

A ello cabe agregar que algunos asuntos que se tramiten por este proceso especial, también pueden resultar muy complejos (por ejemplo: reclamos formulados por el consumidor de servicios financieros).

Por otra parte, si la razón que motiva la referida solución es económica, podría optarse por la designación de un defensor de oficio, instrumentando un mecanismo ágil que impida que su designación obstaculice el cumplimiento de los plazos previstos en la norma proyectada y evite multiplicar formalismos que en los hechos terminen desestimulando el ejercicio de los respectivos derechos.

Similar solución a la prevista en la ley nacional de referencia ha sido adoptada en Derecho Comparado. En efecto, en Brasil, en algunas provincias y en estados de Canadá y Estados Unidos, tampoco es obligatoria la asistencia de abogado.¹² En Brasil, sin embargo, en algunos casos ello deviene obligatorio¹³ cuando el importe de la reclamación supera determinado monto y cuando se ejerce recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

¹⁰ Equivale a U\$S 1.790 al 1º de julio de 2009.

¹¹ Información disponible al 1º/07/09 en la página web oficial de ADECO: www.consumidor.gub.uy.

¹² Un estudio realizado en Brasil, mostró que en el ámbito estadual el 60,2% de los demandantes y el 45,8% de los demandados comparecen sin abogado. Sin embargo, el estudio refleja importantes diferencias de un estado a otro, a saber: en Río de Janeiro el 51,9% de los demandantes y el 60,8% de los demandados comparecen con abogado, mientras que en Fortaleza, ello se registró únicamente en el 15,3% de los demandantes y en el 12,4% de los demandados (Estudio del Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CEBEPEJ e Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, “Juizados especiais cíveis – estudo”, 2006 citado por VILLADIEGO, Carolina en “Estudio Comparativo Justicia Civil de Pequeñas causas en las Américas”, publicado en “Justicia Civil: Perspectivas para una Reforma en América Latina”, Chile, (2008), pág. 104).

¹³ Obsérvese que, según la norma proyectada en nuestro país, cuando el importe reclamado en la demanda supere el valor equivalente a 100 UR, se deberá recurrir por la vía del proceso ordinario, siendo obligatoria, en consecuencia, la asistencia letrada.

A efectos de poder concluir si la asistencia letrada no obligatoria es una buena solución o no, consideramos que oportunamente se deberá analizar y comparar la incidencia de la intervención del abogado -en los casos en que la parte voluntariamente ha concurrido asistida de un profesional- en los resultados finales de los procesos judiciales, las dificultades de tipo probatorio que han presentado las partes en los casos en que concurrieron sin asistencia letrada, las dificultades en el ejercicio de defensa, incidencia del desconocimiento del proceso judicial de las partes en el funcionamiento del sistema, etc.

En nuestra opinión, la no obligatoriedad de la asistencia letrada se justificaba plenamente en el proyecto de ley original en tanto permitía que la sentencia del proceso especial fuera revisada en un juicio ordinario posterior. Pero una vez eliminada en el Parlamento dicha previsión, estamos ante un proceso en instancia única sin posibilidad de revisión de la sentencia por un tribunal superior vía apelación o por el mismo tribunal en un proceso de mayores garantías, lo que quiebra el equilibrio originalmente previsto en el proyecto y hace al menos discutible la falta de asistencia letrada obligatoria.

2.4 PROCEDIMIENTO

Tal como señalamos precedentemente, el proceso previsto en la Ley No. 18.507 es sumarísimo, y presenta ciertas similitudes con el actual proceso de amparo regulado en la Ley No. 16.011 de fecha 19/12/88.

A continuación se señalarán los aspectos característicos del nuevo proceso para reclamaciones judiciales de consumidores previstos en la ley de referencia.

a. Conciliación previa

La Ley No. 18.507 no exceptúa a este nuevo proceso del requisito de la conciliación previa. En virtud de ello, y pese a que probablemente este fue un aspecto no advertido por el legislador, en principio debería darse cumplimiento a tal requisito, pues así lo dispone el art. 293 del CGP, que a nuestro juicio, resulta aplicable a la luz de lo dispuesto en el art. 6 de la ley objeto de análisis.

La inadvertencia de este requisito por parte del legislador, repercute directamente en la agilidad que pretendió otorgarse a estos procesos. Tan es así, que en la práctica, el tiempo que tiene que esperar el consumidor para poder cumplir con el requisito de la conciliación previa muchas veces es mayor que todo el proceso judicial posterior, lo cual carece de sentido.

Ahora bien, otro aspecto a determinar es si a la audiencia de conciliación previa se debe comparecer con asistencia letrada obligatoria o no. Dicho extremo fue aclarado recientemente por Acordada No. 7658 de fecha 30/09/09 la cual dispuso que “No se requerirá firma ni asistencia letrada para tentar la conciliación previa en los asuntos que se promuevan al amparo de la Ley No. 18.507.”. En tal sentido, cabe señalar que previamente a la entrada en vigencia de dicha acordada habíamos sostenido: “...adoptando una interpretación lógica sistemática podría sostenerse que, si el proceso principal no requiere de patrocinio letrado preceptivo, tampoco debería requerirlo el proceso preliminar. Sin embargo, existiendo norma expresa que dispone taxativamente los casos en que no se requiere asistencia letrada obligatoria -art. 37 del CGP modificado por Ley No. 16.995, art. 2- la cual sería aplicable a la luz del art. 6 de la Ley No. 18.507- el tema resulta, a nuestro juicio, bastante opinable.”¹⁴. En virtud de ello, consideramos que la citada acordada tuvo un doble efecto: por un lado, vino a aclarar un extremo importante, que en la práctica, podría haber obstaculizado la aplicación de este nuevo proceso, y por otro lado, indirectamente dejó de manifiesto que en la medida que la conciliación previa no fue expresamente exceptuada para estos procesos, no queda otra alternativa que cumplir con dicho requisito.

b. Solicitud de audiencia

El proceso comienza con la solicitud de audiencia ante el Juzgado de Paz competente. Se prevé que dicha solicitud se presente en un formulario donde debe constar toda la información exigida por el art. 117 del CGP y, especialmente el monto máximo a reclamar. Este último es un requisito indispensable, pues de ello dependerá la competencia del Juez por razón de cuantía para entender o no en el asunto y si corresponde que tramite por este procedimiento especial o

14 PEREIRA CAMPOS, S. y RODRÍGUEZ, C., “Nuevo Proceso para reclamaciones judiciales de consumidores. Ley No. 18.507. Sus diferencias en relación al proyecto de la ley”, artículo publicado en la Revista Uruguaya de Derecho Procesal 2008/2.

no.

Según surge de la exposición de motivos del proyecto de la citada ley, el contenido del referido formulario sería oportunamente reglamentado por la Suprema Corte de Justicia (SCJ).

Sin perjuicio de ello, en todo aquello no regulado específicamente por la Ley No. 18.507, regirá el CGP. De hecho, el art. 6 expresa: *“En lo no previsto en la presente ley, será de aplicación lo establecido por el Código General del Proceso y demás normas modificativas y concordantes”*.

El formulario al que hace referencia la citada ley es nada más ni nada menos que una demanda, y como tal, le serán aplicables los principios procesales y toda la normativa que rige el referido acto procesal. En virtud de ello, si bien entendemos que la utilización de formularios puede ser un buen mecanismo que contribuya a agilizar el inicio del proceso, es conveniente que quien reclame sea asistido por un abogado. De lo contrario, con el objetivo de acelerar y facilitar el proceso de reclamo, podría terminar perjudicándose a la parte actora, simplemente por cuestiones de desconocimiento técnico, en un proceso que no admite revisión del fallo mediante apelación ni juicio ordinario posterior.

La Ley No. 18.507 no prevé que se de traslado de la demanda a la parte demandada previamente a la audiencia, citándose directamente a las partes a audiencia, la que debe ser fijada dentro de las siguientes 48 horas, para dentro de un plazo máximo de 30 días. De todas formas, debe interpretarse razonablemente que al momento de notificarse al proveedor de la audiencia, ya se le de conocimiento de la demanda, de modo de preparar su defensa que esgrimirá en la audiencia.

El hecho de que se establezca un plazo para que la Sede fije la audiencia y otro para su realización, son medidas que tienden a evitar que un proceso judicial sumarisimo como el que se proyecta, tienda a prolongarse por motivos de agenda. Al mismo tiempo, ello exige un esfuerzo extra para el Juez y la oficina, que deberán estar atentos a la presentación de este tipo de solicitudes¹⁵. De todos modos, debe señalarse que no se prevén sanciones específicas para el incumplimiento de estos plazos por parte de la oficina judicial, sin perjuicio de resultar aplicables las normas sobre responsabilidad funcional del CGP y la LOT.

Al reclamante se le atribuye la carga de comparecer a notificarse de la audiencia fijada, so pena de tenerlo por notificado, previéndose la notificación personal únicamente para el demandado. En tal sentido, la referida ley se aparta notoriamente de la solución prevista en el art. 87 numeral 5 del CGP que dispone que el auto que convoca a audiencia debe ser notificado en el domicilio de los interesados con la única excepción de que la fecha hubiera sido fijada en audiencia, en la que las partes estaban presentes o debieron estarlo. En la medida en que la referida ley establece el plazo en que la Sede debe fijar la correspondiente audiencia, consideramos que haber trasladado la carga de notificación a la parte actora es una medida adecuada que apunta a ahorrar tiempo y esfuerzo de la oficina, lo cual redundaría en beneficio de los usuarios del servicio de justicia en general.

c. Contenido de la audiencia

El CGP prevé que todo proceso es de conocimiento público, salvo que expresamente la ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por razones de seguridad, de moral o en protección de alguna de las partes (art. 7 CGP). En la misma línea, el art. 2.2 de la Ley No. 18.507 dispone que las audiencias en el proceso de referencia serán públicas.

La inasistencia no justificada del actor a la audiencia de referencia, se tiene como desistimiento de su pretensión, rigiéndose en este sentido por el art. 340 del CGP. Ello implica que el consumidor incompareciente sin causa justificada pierde su derecho a plantear su reclamo en juicio. Ante una sanción tan relevante, cobra importancia la cuestión de la falta de asistencia letrada obligatoria a que ya nos referimos.

Si el inasistente fuera el demandado, no se procede al diligenciamiento de los medios probatorios, dictándose sentencia de inmediato, la que si bien tendrá por ciertos los hechos afirmados por el actor, en caso de condena no podrá exceder el monto señalado en la solicitud de audiencia. Aquí se plantea la duda de si el juez no puede siquiera considerar lo que surge de la documentación presentada por la actora en su demanda en cuanto contradiga sus propias afirmaciones.

Iniciada la audiencia, la norma proyectada dispone que el juez oír a las partes, quienes formularán sus proposiciones y ofrecerán los medios de prueba, tal como ocurre en el proceso

¹⁵ Según un relevamiento que realizáramos a mediados del año 2007 (PEREIRA CAMPOS, Santiago; “El Proceso Civil Ordinario por Audiencias”, Cap. VI, pág. 77 y sgtes., Ed. FCU (2008), en los procesos ordinarios civiles que se tramitan ante los Juzgados Letrados de Montevideo, el tiempo promedio transcurrido entre la demanda y la notificación es de 37 días corridos, y el tiempo promedio para la fijación de las audiencias es de 44 días corridos. Tales plazos estarían mejorando sensiblemente con el sistema de notificaciones electrónicas implementado. Pero, de todos modos, queda de manifiesto cuánto más breves serán estos procesos de cumplirse eficazmente la Ley No. 18.507.

de amparo.¹⁶

El demandado deberá necesariamente contestar la demanda en forma oral en la propia audiencia, ofreciendo allí sus pruebas,

A posteriori, procede la tentativa de conciliación dirigida por el Juez en su calidad de director del proceso y de arribarse a un acuerdo, se prevé la confección del acta resumida de audiencia, y el dictado de la correspondiente providencia que homologue el acuerdo, la que tendrá los mismos efectos que la sentencia definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada.

De no arribarse a una conciliación, la Ley No.18.507 prevé que se recibirán las pruebas ofrecidas por las partes. De ofrecerse prueba testimonial, la norma admite un tope máximo de tres testigos por cada parte, de modo de no entorpecer la celeridad del proceso. En caso de no poderse diligenciar todos los medios probatorios en la audiencia, se faculta al juez a prorrogarla por una única vez y por un plazo máximo de 15 días, en caso de que la Sede lo estime conducente. Cabe destacar que la referida norma otorga al Juez los más amplios poderes inquisitivos, acentuando los poderes-deberes que le atribuye el CGP.

Por último, y con ánimo de favorecer la celeridad y eficacia del proceso, cabe señalar que en la Ley No. 18.507 únicamente se admite la interposición del recurso de reposición durante el curso del proceso, quedando proscripta la apelación. En idéntico sentido, se faculta al juez a rechazar cualquier incidente que se plantee durante el proceso, siendo su decisión irrecurrible.

Finalizada la audiencia, la ley prevé que el Juez dicte sentencia, pudiendo prorrogarse su dictado por un plazo máximo de 3 días. En dicha sentencia la Sede resolverá todas las defensas que hubieren sido interpuestas.

d. Medios impugnativos que admite la sentencia definitiva

El art. 2.6 de la Ley No. 18.507 limita los recursos que admiten impugnar la sentencia definitiva. En efecto, la citada norma prevé que la sentencia definitiva únicamente admite los recursos de aclaración y ampliación, debiendo ser interpuestos y resueltos en la propia audiencia, la cual no admitirá prórroga alguna. Por tanto, finalizada la audiencia en que se dicta la sentencia definitiva en el proceso sumario, la referida sentencia adquirirá la calidad de cosa juzgada formal y material al mismo tiempo.

La sentencia no puede ser revisada ni por un tribunal superior mediante el recurso de apelación, ni en un proceso de mayores garantías (proceso ordinario posterior).

En tal sentido, cabe traer a colación una norma que estaba prevista en el Proyecto de Ley¹⁷ y que finalmente fue, a nuestro criterio, indebidamente eliminada. En efecto, el art. 6¹⁸ del Proyecto preveía que la sentencia dictada en este proceso de especial brevedad podía ser modificada en un proceso ordinario posterior revisivo del proceso sumario¹⁹, siendo competente para ello el mismo tribunal que había entendido en el proceso sumario.²⁰

16 De considerarse que el presente proceso se encuentra comprendido dentro de los procesos de carácter social, de acuerdo a lo previsto en el art. 350.3 del CGP se podrá modificar la pretensión en la audiencia, cuando surja de manifiesto que, carencias de información o de asesoramiento han determinado omisiones en relación a derechos que asisten a la parte. Cuando ello ocurra, la contraparte tendrá la correspondiente oportunidad para efectuar su contestación.

17 En tal sentido, nos remitimos al artículo "Nuevo Proceso para reclamaciones judiciales de consumidores", que se encuentra publicado en la RUDP 2008/1, Ed. FCU, págs. 33 y sgtes., donde analizamos el citado Proyecto de Ley.

18 Expresaba el art. 6º del Proyecto (eliminado en la ley aprobada): "**Juicio Ordinario Posterior.** Lo decidido en el proceso sumario podrá ser modificado en proceso ordinario posterior.

Este proceso sólo podrá promoverse cuando haya quedado ejecutoriada la sentencia pronunciada en el proceso sumario.

Para conocer en el proceso ordinario posterior será competente el mismo tribunal que hubiere entendido en el proceso sumario.

El derecho a obtener la revisión de lo resuelto en el proceso sumario caducará a los tres meses de ejecutoriada la sentencia pronunciada en éste".

19 Barrios de Angelis entiende que todo juicio no ordinario admite ser revisado por un juicio ordinario posterior, pues todas las personas deben contar con la garantía de la máxima estructura del debido proceso. Por tanto, siguiendo la posición de este autor, todas las sentencias de juicios no ordinarios pasarían en autoridad de cosa juzgada formal. En consecuencia, según este autor, cuando una norma establece expresamente la posibilidad de acudir a un juicio ordinario posterior simplemente confirma un principio general.

Sin embargo, la mayoría de la doctrina y toda la jurisprudencia sostiene que únicamente se puede iniciar un juicio ordinario revisivo posterior, cuando la ley expresamente lo establece, pues cuando la ley admite el juicio ordinario posterior, lo hace como una excepción.

20 A la luz del citado art. 6 del referido Proyecto de Ley, la sentencia dictada en el proceso sumario no adquiriría la calidad de cosa juzgada formal y material al mismo tiempo, como ocurre con la mayoría de las sentencias.

De hecho, finalizada la audiencia en que fuera dictada la sentencia definitiva en el proceso sumario, de

Parecería que, tal como se había previsto en la norma proyectada, un proceso con una estructura tan abreviada como la que crea la Ley No. 18.507, necesariamente requería de un proceso ordinario posterior con las máximas garantías, a la luz de la solución prevista en el CGP para algunos procesos de estructura monitoria.

Obsérvese que su inclusión tenía su razón de ser. En efecto, y tal como señala Couture haciendo referencia al juicio ordinario posterior al juicio ejecutivo *“El concepto en que se apoya la idea de un juicio ordinario posterior al ejecutivo es el de que la sumariedad de éste priva de las garantías necesarias para la defensa. La revisión tiene por objeto, pues, reparar las consecuencias de un debate apresurado.”*²¹

Más aún, considerando que este nuevo proceso que se crea -a diferencia de lo que ocurre en el proceso ejecutivo- las partes pueden comparecer sin abogado y que, a su vez, la sentencia definitiva que se dicta únicamente admite recursos de aclaración y ampliación, parecería que era imprescindible contar con un proceso ordinario posterior revisivo del sumario, que reforzara las debidas garantías que merecen las partes en juicio, tal como lo había previsto el Proyecto de Ley de referencia.

Por otra parte, cabe destacar que, si se tiene presente que la norma proyectada preveía que el derecho a obtener la revisión de lo resuelto en el proceso caducaba a los 3 meses de ejecutoriada la sentencia pronunciada en aquel, menos se comprende cuáles fueron los motivos que impulsaron a su eliminación, más aún cuando la experiencia nacional indica que de por sí, el juicio ordinario posterior revisivo del proceso sumario suele ser muy poco utilizado.²²

Obsérvese que, por un lado, la norma proyectada -al igual que la actual Ley No. 18.507- le permitía al consumidor obtener una sentencia con celeridad y ejecutarla, pero por otro, al proveedor le ofrecía recurrir a un proceso de mayores garantías (juicio ordinario posterior), posibilidad que fue eliminada de la Ley No. 18.507.

En tal sentido, la inclusión de tal posibilidad prevista en la norma proyectada tenía la virtud de obtener una situación procesal de equilibrio, pues, a la celeridad del proceso especial que ahora puede iniciar el consumidor para hacer efectivos sus derechos, se la contrarrestaba con un medio impugnativo (juicio ordinario posterior con todas las garantías) revisivo de ese proceso sumario y célere.

En definitiva, entendemos que Ley No. 18.507 al eliminar la posibilidad de iniciar un juicio ordinario posterior al sumario, quebró indebidamente el referido equilibrio, lo que en la práctica redundará en perjuicio de las partes y de la visión del servicio de justicia en general.

Finalmente, cabe señalar que tampoco parece proceder el recurso de revisión previsto en los arts. 281 y ss. del CGP contra la sentencia definitiva de el proceso sumario de consumidores previsto en la ley comentada, dado que se limitan los medios impugnativos expresamente a los recursos de aclaración y ampliación. Ello puede ser especialmente riesgoso en casos de fraude o colusión y, lo que puede resultar más frecuente, en casos de sentencias contradictorias.

e. Medidas provisionales

El art. 2.7 de la ley dispone que resultará aplicable lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley No. 16.011 (Ley No. de amparo), que dispone: *“Si de la demanda o en cualquier otro momento del proceso resultare, a juicio del Juez, la necesidad de su inmediata actuación, éste dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente violados”*.

Este instrumento de tutela anticipada que confiere amplios poderes-deberes al tribunal puede resultar peligroso en un proceso que no admite revisión alguna. Por ello resultaba adecuado en la versión original del Proyecto que permitía la revisión de la sentencia en un juicio ordinario posterior pero parece desequilibrado en el marco de la ley aprobada. Obsérvese que en el

acuerdo a la norma proyectada, la sentencia pasaba en autoridad de cosa juzgada formal, pues finalizada la audiencia no procedía ningún recurso ordinario contra la misma. Sin embargo, la sentencia adquiriría la calidad de cosa juzgada material, en dos hipótesis, a saber: si se vencía el plazo de 3 meses, en cuyo caso, la cosa juzgada formal por el mero transcurso del tiempo se transformaba en sustancial; o si dentro del plazo que la norma proyectada preveía -3 meses- cualquiera de las partes iniciaba el juicio ordinario posterior, en cuyo caso se obtenía la cosa juzgada material una vez que transcurridas todas las etapas procesales, se dictaba la correspondiente sentencia definitiva y ésta quedaba ejecutoriada.

En definitiva, de acuerdo a la citada disposición prevista en el Proyecto de Ley, recién verificadas algunas de las referidas hipótesis la sentencia definitiva adquiriría la calidad de inmutable.

²¹ Citado por TARIGO, E., en “Lecciones de Derecho Procesal Civil”, Tomo IV, Ed. FCU (2000), pág. 285.

²² Por ejemplo, el juicio ordinario posterior, previsto en el art. 361 del CGP, en sede de proceso ejecutivo, es un proceso excepcionalmente utilizado.

proceso de amparo que regula esta solución, la sentencia es apelable.

f. Multa civil

El Proyecto de la Ley de referencia, en su artículo 7²³ otorgaba facultades al tribunal para aplicar una multa civil -cuyo importe sería fijado por la Sede considerando las circunstancias del caso y en especial, los beneficios obtenidos por el demandado con su conducta- a quien actuara con "grave indiferencia" respecto de los derechos ajenos o de incidencia colectiva.

En tal sentido, si bien la norma proyectada no expresaba qué debía entenderse por "grave indiferencia", parecería que estaba haciendo referencia a aquellos casos en que, por ejemplo, la parte demandada no comparecía a la audiencia.

Dicha norma no fue incorporada en la Ley No. 18.507, lo cual consideramos apropiado. En efecto, los casos de "indiferencia grave" ya tienen atribuidos importantes efectos procesales por el CGP, pudiendo resultar un exceso agregar a dichos efectos una multa civil.

g. Tributos

A efectos de que el importe de los tributos a abonar por la parte actora no constituya un obstáculo para iniciar los procesos de referencia (pero a su vez propender a evitar reclamos absolutamente infundados), la Ley No. 18.507 prevé que las partes únicamente deben reponer un timbre equivalente al 1% del importe reclamado, quedando siempre abierta la posibilidad de solicitar una auxilioria de pobreza en caso de que ello no fuera posible.

h. Costas y costos

La ley prevé que la sentencia definitiva impondrá preceptivamente las costas y costos del proceso de cargo del vencido. Sin embargo el tribunal podrá apartarse de este principio, en forma fundada, cuando la parte, a su juicio, haya actuado con alguna razón.

Se regula así un sistema de condena en costas y costos cuasi preceptivo, similar al previsto en el CGP para la segunda instancia de los incidentes. Ello, podrá operar en algunos casos como disuasivo de los reclamos infundados.

i. Caducidad

La referida ley prevé que la acción para reclamar por el proceso sumario descrito precedentemente caduca al año de verificado el acto, hecho u omisión en que se base el reclamo, sin perjuicio de los plazos consagrados en la LRC.

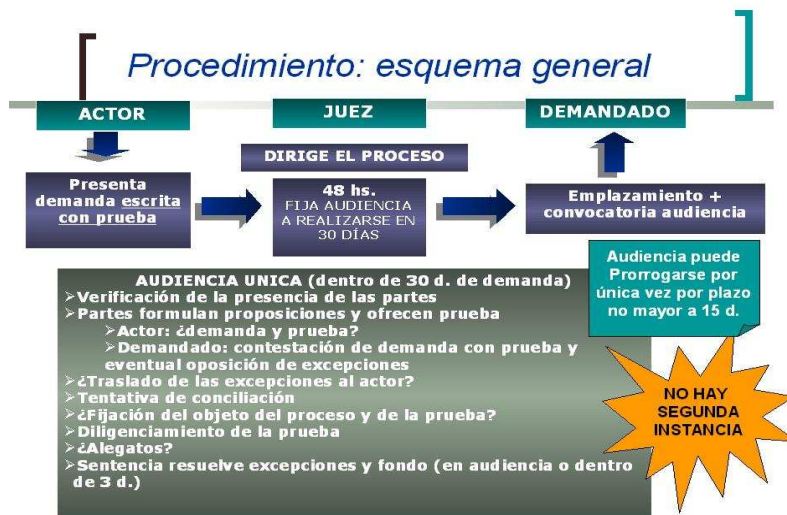
Asimismo, la citada ley se ocupa de aclarar expresamente, que la referida caducidad no impide promover el correspondiente proceso ordinario, o extraordinario en su caso.

De esta manera, queda en claro que el proceso especial previsto en la ley de referencia es un proceso adicional que no viene a sustituir la vía procesal ordinaria prevista en el CGP para promover el correspondiente reclamo.

Por último, dadas las características del proceso consideramos que la existencia de un plazo de caducidad como el propuesto, es adecuado.

j. Esquema general del Procedimiento

23 Disponía el art. 7º del Proyecto: "**Multa Civil.** El tribunal tiene atribuciones para aplicar una multa civil a quien actúa con grave indiferencia respecto de los derechos ajenos o de los derechos de incidencia colectiva- Su monto se fijará tomando en consideración las circunstancias del caso, en especial los beneficios que obtuvo el demandado con su conducta".



2.5 IMPACTO DE LA LEY NO. 18.507 EN LAS EMPRESAS

Tal como fue señalado precedentemente, el objetivo perseguido por este nuevo proceso judicial, es proporcionarles a los consumidores una vía idónea mediante la cual puedan hacer efectivos sus reclamos de menor cuantía.

En consecuencia, las empresas no serán ajenas a estos reclamos. En efecto, es posible que, aquellas situaciones en las que el consumidor se sentía disconforme por cuestiones “menores” que, hasta la fecha no pasaban de una queja verbal, una carta dirigida al Director de la institución o, a lo sumo, una denuncia ante ADECO, ahora se traduzcan en demandas promovidas en la vía judicial, donde el consumidor exija el cumplimiento del derecho que considere vulnerado.

Finalmente, resulta importante señalar que, para el caso de aquellas empresas que tengan prevista una cláusula de arbitraje en sus contratos, ya sea con sus usuarios o con sus proveedores, existirá la posibilidad de invocar la misma como defensa ante la justicia oficial, debiendo ésta declararse incompetente.

3. UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL PARA COMENTARIOS, QUEJAS Y/O SUGERENCIAS DE CONSUMIDORES

En primer lugar, y tal como señala la norma, cabe destacar que en principio, este procedimiento resulta exclusivamente aplicable a los servicios de ADECO, y tiene por objetivo crear un mecanismo por el cual se puedan recepcionar inquietudes o intereses de los usuarios, disconformidades con el servicio recibido y propuestas o aportes externos referidas a tales servicios, con el fin de poder mejorar la calidad de los mismos.

Según dispone la norma, los comentarios, quejas y sugerencias serán atendidos y resueltos en el ámbito de la Dirección General de Comercio (DGC), de la cual depende ADECO.

De recepcionarse un comentario, los usuarios podrán obtener una respuesta a los mismos, en caso de corresponder.

De tratarse de una queja o sugerencia, la norma dispone que ésta no implicará la solución del problema planteado inicialmente por el usuario ante ADECO, el cual será resuelto en el ámbito de dicha oficina. En tal sentido, en el futuro, en caso de entenderse beneficioso a los fines del servicio, eventualmente se podría llegar a poner en práctica la sugerencia formulada por el usuario.

Finalmente, la norma prevé que en caso de que se formulara una denuncia que involucrara a personal de ADECO, la misma debe cumplir con los requisitos del Decreto No. 500/991, ser presentada ante la DGC y sustanciarse a la luz de la normativa que regula el procedimiento administrativo.

3.1 PROCEDIMIENTO

a. Envío de Formulario a la dirección de correo electrónico correspondiente

Los usuarios de los servicios de ADECO, para poder hacer uso de esta herramienta, deberán enviar el "Formulario de Comentarios, Quejas y Sugerencias" que luce en la página oficial de ADECO²⁴, a la dirección de correo electrónico quejasysugerencias@dgc-mef.gub.uy.²⁵

En tal sentido, cabe aclarar que dichos comentarios, sugerencias y/o quejas no son anónimos. Por el contrario, en el citado formulario se deben brindar los siguientes datos:

- nombre completo;
- tipo y número de documento de identidad;
- fecha de nacimiento;
- datos y teléfono de contacto;
- correo electrónico y domicilio;
- detalle del comentario, queja o sugerencia.

A nuestro juicio, la falta de anonimato de quien formula el comentario, queja y/o sugerencia, en la práctica, puede llegar a ser un factor que determine que algunos usuarios de los servicios de ADECO se abstengan de hacer uso de este procedimiento.

b. Recepción de los comentarios, quejas y/o sugerencias

Según dispone la norma, los referidos comentarios, sugerencias y quejas serán procesados por una unidad independiente, que hará un control inicial de los aspectos formales, y preparará una respuesta primera vinculada a dichos aspectos, en el plazo de 3 días hábiles.

c. Envío de propuesta al ciudadano y/u organización

Posteriormente, la norma prevé que dicho comentario, sugerencia y/o queja sea procesado, y que el equipo independiente brinde vía mail la correspondiente propuesta al ciudadano y/u organización, para su validación.

3.2 NATURALEZA DEL COMENTERIO, QUEJA Y/ O SUGERENCIA

La norma, a texto expreso, dispone que los comentarios, quejas y/o sugerencias formulados por los usuarios de los servicios de ADECO, en ningún caso tendrán la naturaleza de recurso administrativo.

Adicionalmente, se prevé que "Su interposición no interrumpirá ni suspenderá plazos establecidos para la prestación de los servicios propios del Área de Defensa al Consumidor."

Por otra parte, la norma se encarga de precisar que la formulación de los citados comentarios, sugerencias y/o quejas, en ningún caso condicionan las restantes acciones, recursos o derechos que puedan ejercer los interesados, en el marco de la normativa regulatoria de cada procedimiento.

3.3 DEBER DE CONFIDENCIALIDAD

Quienes accedan a los datos de los interesados que hubieren formulado algún comentario, queja y/o sugerencia, tienen el deber de guardar la correspondiente confidencialidad y de no utilizar dicha información con un fin distinto del previsto en la resolución de referencia. En tal sentido, la norma precisa que dicha información no puede ser suministrada a terceros no vinculados al comentario, queja y/o sugerencia realizada.

4. IMPACTO DE ESTE NUEVO PROCEDIMIENTO EN LAS EMPRESAS

Probablemente, en tanto los servicios de ADECO sean más eficientes, el número de consumidores que se acerque por consultas, denuncias y gestiones sea mayor. Ello indirectamente tendrá su impacto en las empresas, pues a mayor información y asesoramiento del consumidor, menores serán los ámbitos para el desarrollo de prácticas abusivas, etc. que hasta hace pocos años, eran toleradas pasivamente por el consumidor.

²⁴ www.consumidor.gub.uy

²⁵ En tal sentido, se prevé que cuando el ciudadano y/u organización no disponga del equipamiento informático adecuado, de entenderse necesario, pueden habilitarse otras vías para hacer llegar el correspondiente comentario, queja y/o sugerencia. Esto, sin perjuicio de que en el futuro se instrumenten nuevos mecanismos.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Sin perjuicio de algunas críticas que la Ley No. 18.507 pueda merecer desde el punto de vista procesal, resulta altamente elogiable la creación de un proceso especial orientado a atender los reclamos de menor cuantía.

De hecho, oportunamente ante una consultoría²⁶ internacional sobre los servicios financieros y la protección de los consumidores en Uruguay y Argentina ya habíamos adelantado que la ausencia de tribunales de pequeñas causas que mediante un procedimiento especial, simplificado y célere permitiera el acceso a la justicia a los consumidores en casos de poca cuantía, resultaba una falencia del sistema. En dicha oportunidad ya habíamos recomendado buscar soluciones simples aprovechando la infraestructura actual del sistema judicial, tal como la Justicia de Paz, los Juzgados de Conciliación, los Centros de Mediación, etc.

En consecuencia, reiteramos en esta instancia algunas otras recomendaciones que habíamos formulado en tal oportunidad, y que consideramos conveniente tener adicionalmente en cuenta:

- ✓ Más allá del esquema legal que se adopte, es de capital importancia el **esfuerzo y eficiencia** con que se instrumente el sistema, de forma tal que sus potenciales usuarios tengan pleno conocimiento de su existencia y de los recursos administrativos y legales a su disposición.
- ✓ Igualmente importante, **el proceso debe ser ágil y expeditivo** a fin de incentivar la participación de los consumidores damnificados, aun cuando los montos en litigio no sean elevados.
- ✓ De las experiencias consideradas en otros países, surge que la **educación** de los consumidores resulta un tema fundamental dado el escaso conocimiento que en nuestros países tienen los ciudadanos sobre sus derechos en la materia.
- ✓ En materia de aplicación judicial de las normas se destaca la necesidad de **resolver la cuestión de si el juez de oficio puede declarar la nulidad de las cláusulas abusivas de los contratos** celebrados entre el proveedor y el consumidor o si, por el contrario, se requiere en todo caso pedido de parte. En la práctica jurisprudencial uruguaya ya se han planteado discrepancias que resulta esencial resolver. Recomendamos analizar el tema en profundidad y resolver legalmente el punto, adelantando opinión en el sentido de que el principio legal de congruencia debiera impedir a nuestro juicio la intervención judicial de oficio.²⁷
- ✓ Se recomienda **incentivar los ámbitos de coordinación interinstitucional** entre las distintas entidades públicas así como fortalecer los vínculos y actividades de **coordinación entre todas las entidades de contralor** que tienen competencia en materia de protección al consumo y defensa de la competencia, las organizaciones de consumidores, el Poder Judicial, etc.
- ✓ Se sugiere se fortalezcan los mecanismos de **información y difusión** por parte de ADECO, para lo cual resulta imprescindible fortalecer presupuestalmente a ADECO para poder cumplir con ello.
- ✓ Se considera necesario **incentivar la tarea preventiva de los organismos de contralor**.
- ✓ Debieran existir **manuales de procedimiento o instrucciones claras** para que, cuando la institución y el consumidor no arriben a un acuerdo conciliatorio en el marco de ADECO, el organismo de control competente siga delante de oficio una investigación del caso, si existieran fundamentos que lo ameriten y el consumidor conozca la posibilidad de iniciar un proceso judicial, como medida alternativa.
- ✓ En materia de **intereses difusos y colectivos** (acciones de grupos de consumidores de servicios financieros, por ejemplo), cabe señalar que en Uruguay a pesar de la vigencia de los arts. 42 y 220 del CGP desde 1989, su aplicación práctica es aún incipiente y existen muy pocos procesos colectivos en comparación con otros países como Argentina. Sin lugar a dudas las sentencias dictadas en materia de relaciones de consumo constituyen jalones de importancia en el desarrollo jurisprudencial de las todavía tímidas pretensiones deducidas en representación de los intereses difusos y colectivos. Si bien los arts. 42 y 220 del CGP constituyeron un gran avance en la

²⁶ Dicha consultoría fue realizada en el marco de la contratación del BID, en noviembre de 2006.

²⁷ En tal sentido, nos remitimos a “¿Puede el juez declarar de oficio la nulidad de la cláusula abusiva de un contrato?”, publicado por PEREIRA CAMPOS, Santiago, en “Revista de Derecho y Tribunales”, Número 3, (2007), pág. 41.

consolidación conceptual de los intereses difusos y colectivos, hoy resultan insuficientes. Como ha ocurrido en otros países (Argentina, Chile, Brasil, etc.), resulta necesario **regular y/o reglamentar una serie de aspectos fundamentales para que sea, en la práctica, factible la tramitación de este tipo de procesos** (nueva concepción de la litispendencia, legitimación pasiva colectiva, posibilidad de reclamación del daño global, fondo para verter indemnizaciones, alcance de la transacción y el desistimiento, consecuencia de la incomparecencia a las audiencias, etc.). El Anteproyecto de Código Modelo para los Procesos Colectivos en Iberoamérica debe constituir la base imprescindible sobre la cual reformar y modernizar el ordenamiento jurídico uruguayo en materia de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. Es por ende recomendable que dicho Anteproyecto sea sometido a estudio evaluando su implementación en Uruguay.

Finalmente, y en lo que respecta al nuevo procedimiento administrativo, cabe destacar que la creación de un canal de acceso para que los usuarios de ADECO puedan formular sus comentarios, quejas y/o sugerencias, también resulta elogiable. En efecto, en la medida en que dicho procedimiento resulte efectivo, se habrá contribuido a mejorar el citado servicio, lo cual, en definitiva, redundará en beneficio de todo el sistema de protección de los intereses del consumidor.