



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

C-121973-1

“Centro de Orientación y Educación  
del Consumidor -CODEC- c/  
Banco de la Provincia de Buenos  
Aires s/ Nulidad de Contrato”  
C. 121.973

Suprema Corte de Justicia:

I.- El Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial nº 13 del Departamento Judicial de La Plata hizo lugar a la excepción de falta de legitimación activa opuesta como cuestión previa por el Banco de la Provincia de Buenos Aires demandado en el marco de la acción colectiva por nulidad de contrato incoada por el Centro de Orientación, Defensa y Educación del Consumidor (C.O.D.E.C.) contra la mencionada entidad bancaria, por lo que en consecuencia rechazó la demanda, imponiendo las costas a la parte actora en su condición de vencida (v. fs. 1035/1037 vta.).

Recurrido el decisorio por la entidad accionante, a su turno, la Sala Primera de la Cámara Primera de Apelación departamental confirmó en lo principal que decide aquel pronunciamiento, aunque formulando algunas consideraciones diferenciales en torno al alcance de la franquicia de gratuidad prevista en los arts. 53 y 55 de la Ley 24.240, cuyo contenido -en cuanto a su amplitud- asimiló al del beneficio de litigar sin gastos, comprensivo de todas aquellas erogaciones que irroge el proceso (v. fs. 1075/1078 vta.).

Para decidir en el sentido confirmatorio indicado el órgano de alzada sostuvo que la asociación de defensa del consumidor carecía de legitimación activa en tanto la documentación acompañada al proceso, referida a su registración ante la autoridad de aplicación, estaba constituida por fotocopias simples y desconocidas por la contraparte, carentes de eficacia probatoria por no tener respaldo en documental original, y que no podrían ser reconocidas en su autenticidad puesto que la accionante había soslayado ofrecer

prueba informativa a esos efectos (v. fs. 1076 vta.).

Agregó que contrariamente a lo sostenido por la apelante las facultades instructorias de un juez no pueden ser actuadas para suplir la negligencia en que hubiera incurrido cualquiera de las partes en el ofrecimiento o producción de prueba, lo que sellaba la suerte adversa de la pretensión (v. fs. 1076 vta. y 1077).

Seguidamente, en lo relativo al régimen de las costas, confirmó su imposición a la accionante vencida al entender que "*... la gratuidad de los juicios iniciados en el marco de la ley 24.240 no torna inconducente la distribución de costas porque al igual que en la franquicia de los arts. 78 y srgtes. del CPCC, aquella condena no carece de virtualidad, pues hipotéticamente puede recobrarla a partir del cumplimiento de condiciones concretas y contingentes, como es la acreditación por la parte demandada de la solvencia del actor a través del pertinente incidente (cit. art. 53, último párrafo)*" (v. fs. 1078).

II.- Dicho modo de resolver del *ad quem* generó el alzamiento del Centro de Orientación y Educación del Consumidor -CODEC-, a través de su letrado apoderado, mediante el recurso extraordinario de inaplicabilidad de fs. 1083/1099, cuya concesión fuera originariamente rechazada por el órgano de Alzada, finalmente admitida por V.E., queja mediante, con el alcance parcial acerca del que ilustran los términos del decisorio de fs.1236/1238, que dispusiera su admisibilidad sólo con relación al aspecto del pronunciamiento relativo a la imposición de costas a la accionante, por considerar que tal decisión genera al impugnante un agravio de imposible o insuficiente reparación ulterior.

En la fundamentación del intento revisor extraordinario relativa a dicha forma de decidir del *ad quem*, alega el perjuicio que le ocasiona la ilegítima imposición de costas dispuesta en el pronunciamiento impugnado en clara contravención con lo preceptuado expresamente por el plexo tuitivo de usuarios y consumidores tanto a nivel nacional -art. 55 segunda parte, Ley 24.240-, como provincial -art. 25, Ley 13.133-, en tanto restringen toda imposición económica a las actuaciones promovidas colectivamente, tal como sucede con la aquí ventilada.

En ese orden de ideas invoca la violación de la ley y la errónea aplicación del



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

C-121973-1

beneficio de gratuidad consagrado para las acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva, conforme lo normado por el art. 55, 2º párrafo de la ley 24.240, refiriendo que el decisorio impugnado aplica equivocadamente por analogía el art. 53 del mismo cuerpo normativo, que prevé el denominado incidente de solvencia para la actuaciones judiciales que se inicien en razón de un interés individual.

En respaldo de la crítica que formula cita doctrina de la C.S.J.N. a través de la cual se ha decidido la inaplicabilidad de la condena en costas a las asociaciones de consumidores en casos en los que hubieran promovido acciones desestimadas, en defensa de intereses colectivos. Y más allá de reconocer la existencia de criterios que le otorgan una fuerza vinculante relativa a la jurisprudencia del Alto Tribunal Nacional respecto de los demás tribunales locales, estima que merece ser referida por la amplia hermenéutica desarrollada en torno al beneficio de gratuidad mencionado, y como tal -según su opinión-, por la trascendencia institucional y el deber moral de su observancia por los órganos jurisdiccionales inferiores.

Señala que el criterio sostenido en el decisorio en estudio, confronta con el principio protectorio que impera en la materia, consagrado en los art. 3 de la ley 24.240, 1094 del Código Civil y Comercial de la Nación y 42 de la Constitución Nacional.

Seguidamente, invoca la configuración de un vicio "*in iudicando*" y la violación de la regla "*iura novit curia*", por apartarse de la solución legal prevista en el derecho vigente, oportunamente referenciado (arts. 53, 55, 56, 57, 65 y cctes. de la ley 24.240, arts. 4, 5 y 8, 1094 y cctes. del Código Civil y Comercial de la Nación; 6 del Decreto n.º 659/47; 42, 43 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; 15 y 38 de la Carta Magna Provincial; arts. 1, 2, 25 y 26 de la ley 13.133).

Finalmente, puntualiza su disenso con el decisorio cuestionado, señalando que el órgano de Alzada al aplicar erróneamente las normas antes reseñadas en derredor del beneficio de gratuidad consagrado en favor de las acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva de consumidores y usuarios, controvierde el principio "*favor debilis*" que impone estarse a la interpretación más favorable y menos gravosa para el consumidor, consagrado en el art. 3 de la plexo tuitivo referenciado. Considera que igual

conflicto se produce con el principio de protección contemplado en el art. 1094 del Código Civil y Comercial.

Formula reserva de caso federal.

III.- Ahora bien, las actuaciones llegan en vista a esta Procuración General que represento en virtud de lo ordenado por V.E. a fs. 1237 vta., cuando al acoger el recurso de queja ensayado por la asociación accionante, con el alcance parcial indicado, dispuso V.E. conferir vista a la Procuración General que represento, en orden a lo normado por el art. 283 del C.P.C.C.

IV.- Abocado al estudio de los antecedentes del caso, estoy en condiciones de anticipar que el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley intentado debe prosperar al haber mediado en el caso errónea aplicación de las normas contenidas en los arts. 53 y 55 de la Ley 24.240.

Abordando el análisis de los cuestionamientos reseñados en torno al régimen tuitivo de consumidores y usuarios, estimo que tal como ha sido resuelto por el Tribunal de alzada, y a diferencia de lo dispuesto en la instancia de origen -en un aspecto que no llega debatido a esta sede extraordinaria, por cierto-, el beneficio de gratuidad de las acciones judiciales regulado en sistema protectorio aludido debe ser leído con un alcance similar en amplitud al instituto procesal del beneficio de litigar sin gastos regulado en los arts. 78 y ss. del Código del Rito, esto es, como comprensivo de la exoneración de pago no sólo de los tributos necesarios para la concreción del acceso a la justicia -tasa, contribuciones y/o sellados, etc.- sino también de las costas del juicio. En efecto, tal como fuera reseñado en el decisorio impugnado, con cita de doctrina de autor -conf. Héctor L. Bersten, "La gratuidad en las acciones individuales y colectivas de consumo", Cita Online AR/DOC/1257/2009, a la que en este aspecto el voto prestara expresa adhesión (v. fs. 1077 vta., último párrafo)-, la aludida franquicia de gratuidad debe ser interpretada con dicho alcance de amplitud pues en palabras del autor citado "La única explicación coherente con el texto legal del art. 53 es que el beneficio de justicia gratuita incluye a la tasa de justicia pero no se agota en ella y que comprende a las costas ...[pues]... si bien es cierto que, en algún caso concreto la presión que puede ejercer la demandada para que alguien abone la tasa judicial, puede ser funcional



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

C-121973-1

a su posición en un pleito, bajo ningún punto de vista puede sostenerse que esa puede ser una razón para que el legislador haya previsto [en el art. 53] el incidente de solvencia. En cambio, existe un interés relevante del proveedor en cuanto a las costas del proceso y es por esa razón que se ha previsto en el art. 53 que puede articular un incidente de solvencia, con el objeto que un consumidor con recursos suficientes deba hacerse cargo de las eventuales condenaciones del juicio –que tienen un valor significativo y que si no fuera así estarían exclusivamente a cargo del proveedor-...Es en la propia letra de las disposiciones donde reside la solución a la cuestión, sin recurrir a otras leyes... De dicha letra resulta que el sentido otorgado al incidente de solvencia no puede ser otro que emplazar al consumidor condenado en la misma situación que están aquellos que no gozan del beneficio de litigar sin gastos y por ende el alcance del mentado beneficio de justicia gratuita es similar al que resulta del art. 78 y siguientes del CPCCN”.

Ahora bien, más allá de coincidir con la amplitud de la franquicia advierto que ha mediado en la especie errónea aplicación de la ley cuando se hace referencia en el decisorio a que las acciones basadas tanto en el derecho individual como **colectivo** (el destacado me pertenece) de los consumidores gozan del más amplio beneficio de justicia gratuita, aclarando sin formular distinciones que “... [se] *faculta a la accionada a demostrar la solvencia del actor para que este beneficio cese e impedir, de este modo y mediante una inversión de la carga de la prueba, todo uso abusivo de la franquicia...*” con mención del art. 53 de la ley 24.240 y de un precedente propio (v. fs. 1078). Ello así, sin advertir que en la especie, sin perjuicio de la falta de legitimación decidida en un aspecto del pronunciamiento que arriba firme a esta sede extraordinaria, estamos ante una acción iniciada por una asociación de consumidores en resguardo de intereses colectivos, cuya registración como tal se corrobora con la publicación en el Boletín Oficial por ella denunciada a fs. 1048 vta., por lo que la cuestión debía quedar resuelta al amparo de la previsión contenida en el art. 55 del mismo plexo tuitivo, que carece de la aludida previsión incorporada en la parte final del art. 53 citado.

En línea con el criterio expuesto pueden leerse en el artículo de doctrina anteriormente referenciado -Héctor L. Bersten, “La gratuidad en las acciones individuales y

colectivas de consumo"-, las razones que habrían llevado al legislador a diferenciar ambas hipótesis -acciones iniciadas en interés individual de aquellas en las que se defienden intereses colectivos- con distintas soluciones normativas a la regla de la gratuidad del trámite, según se trate de uno u otro caso -el art. 53, para las de carácter individual, en las que sí se prevé la posibilidad del incidente de solvencia para la cesación del beneficio, por un lado, y el art. 55, para aquellas que pudieran revestir incidencia colectiva, en las que sólo estipula el régimen de gratuidad, sin ninguna alternativa de ulterior modificación, por el otro-. Refiere dicho autor que: "las acciones de incidencia colectiva (no) -en el texto no consta el (no) pero estimo que ha de ser un error material- son promovidas *in iure* propio sino por una representación que deviene de la Constitución y de la ley. Las acciones de incidencia colectiva son a favor de y/o en nombre de los consumidores y usuarios, no a favor de la entidad. En caso de hacerse lugar a la acción intentada, deberá cesar una conducta lesiva para los consumidores, declararse nula y/o modificarse una o más cláusulas reputadas como abusivas, reintegrarse sumas de dinero percibidas indebidamente, etc. Cualesquiera de estas acciones, si prosperan, van a significar un beneficio para los usuarios o consumidores concernidos incluso con repercusión económica. Pero no va a significar un mejoramiento de fortuna para la entidad de defensa del consumidor que la promovió".

A reglón seguido agrega: "Si la asociación no recibe beneficio económico alguno del juicio (podrá ganar prestigio, adhesión o eventualmente recibir una donación de letrados, pero no dinero), cuál sería el fundamento para que deba hacerse cargo de las eventuales costas del juicio".

Y para finalizar señala: "Concluyendo, el beneficio de justicia gratuita es conferido de un modo automático por la ley y configura una presunción *iuris tantum* a favor del consumidor en cuanto a que carece de los recursos necesarios para hacer frente al pleito, presunción que puede caer mediante la tramitación de un incidente de solvencia. Respecto de las asociaciones de consumidores, cuando promueven acciones de incidencia colectiva, dicha presunción es *iuris et de iure*".

En el mismo sentido se han expedido otros doctrinarios al señalar que "En el caso de las acciones iniciadas en protección de intereses de incidencia colectiva, el art. 55 también



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

C-121973-1

establece que cuentan con el beneficio de justicia gratuita pero, a diferencia de lo regulado en el art. 53, en este tipo de acciones no está prevista la posibilidad de que la demandada pueda acreditar la solvencia del consumidor, de lo que debe concluirse que el beneficio de justicia gratuita en estos supuestos no admitiría prueba en contrario" (conf. Rodrigo G. Silva y Pablo Trípoli, "La acción colectiva por reparación de daños individuales", en Ley de defensa del Consumidor Comentada y Anotada, Picasso - Vazquez Ferreyra, Ed. La Ley, Tº III, p. 347).

Siguiendo ese orden de ideas, entiendo que al receptarse el principio de justicia gratuita en el marco de los reclamos deducidos con fundamento en una relación de consumo, la normativa resulta de suma claridad en cuanto dispone que, al tratarse de acciones de carácter individual, la parte demandada puede acreditar la solvencia del consumidor mediante un incidente, en cuyo caso cesará el beneficio (art. 53 de la ley 24.240), pues en tanto medie el beneficio de gratuidad presumido en cabeza del accionante, las costas del proceso impuestas a cargo del consumidor no resultarán exigibles. Siendo distinto el caso de las acciones iniciadas en protección de intereses de incidencia colectiva, en las que ha de regir el art. 55 de la ley en cuanto también establece aquel beneficio de gratuidad presunto aunque, a diferencia de lo regulado en el art. 53, sin admitir la posibilidad de la prueba en contrario por las razones apuntadas párrafos arriba.

Dicha solución es la que además ha sido propiciada por la Corte Suprema de Justicia nacional, en los pronunciamientos citados por la recurrente en su prédica, en los que al resolver la contienda con suerte adversa para asociaciones que invocaran la representación de intereses de incidencia colectiva se decidió no imponer costas en virtud de lo previsto en el art. 55, último párrafo de la ley 24.240 (CSJN, Fallos: 335:1080, causa "Cavaliere", Sent. del 26-VI-2012), habiendo añadido que *"una interpretación que pretenda restringir los alcances del precepto [en alusión al mentado art. 55 de la ley] no solo desconocería la pauta interpretativa que desaconseja distinguir allí donde la ley no distingue (Fallos: 294:74; 304:226; 333:735) sino que conspiraría contra la efectiva concreción de las garantías constitucionales establecidas en favor de los consumidores -y de las asociaciones que pretendan proteger sus intereses- a fin de posibilitar el acceso a la*

*jurisdicción en defensa de sus derechos*" (CSJN, Fallos: 338:1344, causa COM 39060/2011, "Consumidores Financieros Asociación Civil", Sent. del 24-XII-2015).

V.- En virtud de las consideraciones precedentes, estimo que V.E. deberá hacer lugar al recurso de inaplicabilidad del ley deducido por la entidad accionante, debiendo dejar sin efecto el decisorio recurrido en el ámbito que refiere a la pretensión contenida en el remedio extraordinario bajo estudio, es decir, la imposición de costas dispuesta respecto de la asociación vencida en mérito a lo normado al respecto por el art. 55 de la Ley 24.240 que estimo de aplicación en la especie.

La Plata, *26* de diciembre de 2019.



Julio M. Conte-Grand  
Procurador General