



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

C. 275.417 (DEFENSOR DEL PUEBLO)

En la ciudad de La Plata, a los 2 días del mes de noviembre de dos mil veintiuno, se reúnen en Acuerdo de la Excma. Cámara Primera de Apelación, Sala Segunda, la señora Jueza doctora Irene Hooft y el señor Juez doctor Federico Guillermo García Ceppi, para dictar sentencia en la causa N° 275.417 caratulada: “**DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES C/ PLAN ROMBO SA DE AHORRO PARA FINES DETERMINADOS y OT. S/MATERIA A CATEGORIZAR**”, y habiéndose procedido con anterioridad a efectuar el pertinente sorteo de ley el que arrojó el siguiente orden de votación: doctores **HOOFT- GARCÍA CEPPI**, resolviendo el Tribunal plantear las siguientes

C U E S T I O N E S:

PRIMERA: ¿Corresponde confirmar la sentencia de fecha 9 de abril de 2021?

SEGUNDA: ¿Qué pronunciamiento debe dictarse?

V O T A C I O N:

A LA PRIMERA CUESTION, la señora Jueza, doctora Irene Hooft, dijo:

I. En el **sub lite**, el Magistrado de grado rechazó *in limine* la acción colectiva intentada por el señor Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires contra Plan Rombo SA de Ahorro para Fines Determinados y Renault Argentina SA, sin costas (v. sent. de 09/04/2021).

II. Contra ese modo de resolver se alza el Defensor del Pueblo provincial, doctor Guido Martín Lorenzino Matta, a través del recurso de apelación interpuesto el 15/04/2021, fundado mediante la parcela electrónica del 26/04/2021.

III. A efectos de brindar respuesta a los agravios sometidos a conocimiento de esta Cámara cabe efectuar una reseña de los antecedentes del caso.

III.1. Con fecha 31/03/2021 el doctor Lorenzino Matta, en su carácter de Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, promueve acción colectiva sumarísima contra Plan Rombo SA de Ahorro para Fines Determinados y Renault Argentina SA.

III.1.a. Puntualmente, solicita se declare la responsabilidad de las demandadas en orden a las siguientes infracciones contractuales y legales: *el armado y organización de una ficción jurídica en fraude de los intereses económicos de los consumidores adherentes a planes de ahorro, mala fe contractual, deslealtad en el mandato, fijación unilateral y abusiva de precios, trato discriminatorio e indigno, incumplimiento de los deberes de información, cobros indebidos y abuso de posición dominante.* Peticiona que se tenga por configurada una *situación jurídica abusiva en los términos del art. 10 del CCyC y se recomponga el statu quo, estableciendo que los sucesivos aumentos no puedan superar el Índice de Variación del Salario publicado por el INDEC.* Requiere, además, que se ordene judicialmente la *libertad de cada adherente para contratar por su cuenta la cobertura de seguro de su confianza. En su defecto, se limite el valor de las primas vigentes al existente en el mercado para el mismo tipo de seguro.*

Solicita, asimismo, la imposición de una multa civil (con cita del art. 52 bis, LDC) y que se condene *en forma genérica a la indemnización del daño material y moral ocasionado a cada adherente, el que deberá ser establecido conforme las probanzas rendidas en cada incidente individual de liquidación.*

Finalmente, e interín se resuelva la acción de fondo, reclama que se dicte una medida cautelar innovativa que *limite el valor de las cuotas de todos los planes de ahorro contratados con la demandada por habitantes de la provincia hasta un tope del 20 % de la Canasta Básica Total (Gran Buenos Aires) para una familia de cuatro integrantes publicada por el INDEC (v. pto. I de la demanda del 31/03/2021).*

III.1.b. Seguidamente, procede a identificar el colectivo que pretende representar, a saber: *todos aquellos consumidores que habitan en*

la Provincia de Buenos Aires, adherentes a planes de ahorro en curso de ejecución y en el marco de una relación de consumo con la administradora demandada y garantizados por el fabricante, que tengan por objeto la venta financiada de vehículos 0km ya sea que hayan sido o no adjudicados (v. pto. III de la demanda).

Sostiene que en su condición de Defensor del Pueblo provincial resulta un adecuado representante para gestionar los derechos de los miembros del citado grupo, contando el organismo a su cargo con un equipo de profesionales con práctica acreditable en el campo de la litigación de interés público y vasta experiencia en los procesos colectivos (v. pto. IV de la demanda).

Refiere que la “causa fáctica común-homogénea” generadora del daño masivo radica en el *diseño por parte de las accionadas de una ingeniería jurídica consistente en programar una estrategia fraudulenta de fijación de precios y colocación de unidades desde una decisión común bajo el ropaje de personas jurídicas formalmente diferentes, que, en realidad, pertenecería al mismo grupo empresario. Que la administración negligente afecta de manera directa los intereses económicos de los consumidores, y como derivación de ello vulnera sus derechos fundamentales al verse comprometido el acceso a bienes esenciales para su subsistencia (servicios públicos, alimentos, vivienda educación, etc.). Que ese hecho común, afecta a todos los bonaerenses adherentes a planes de ahorro de las demandadas, y además relata que es llevado a cabo en forma fraudulenta y dolosa, perjudicando de manera homogénea a cada uno de los integrantes del colectivo (pto. V de la demanda).*

Expone que en la actualidad existen más de 400 reclamos individuales de los suscriptores de planes de ahorro, por lo cual estima que la promoción de esta acción colectiva es necesaria para resguardar los derechos de miles de consumidores de la Provincia de Buenos Aires y favorecer el acceso a la justicia de este grupo vulnerable frente a una

conducta empresarial ilícita cuya afectación posee alcances colectivos (v. pto. VI del escrito inicial).

III.2. Con fecha 06/04/2021 la Agente Fiscal de primera instancia se expide -de un lado- sobre la configuración de un “caso colectivo” y la competencia de la justicia ordinaria platense del fuero civil y comercial y -del otro- postula que la cautelar debe concederse con un alcance diverso en miras de *las distintas realidades que pudieren presentarse en cada contrato respecto de cada uno de los suscriptores.*

III.3. La acción colectiva fue desestimada *in limine* por el magistrado de la anterior instancia (cf. pto. I del presente voto y sent. de 09/04/2021).

Para así decidir, el Juez de grado puso de relieve las notas típicas de los contratos de ahorro para fines determinados, operatoria en la cual -precisó- *existe una relación individual de cada suscriptor con la organizadora, que se incorpora a una red contractual, integrada por el grupo de ahorristas, y que funciona relacionando a la organizadora con la comercializadora por un lado, y con la fábrica por otro, aun cuando la organizadora y comercializadora pudieran ser la misma persona.*

Seguidamente, tras reconocer el carácter de consumidores de los suscriptores (art. 1° LDC), estimó que *la ejecución colectiva del presente reclamo impide meritarse las vicisitudes en particular de cada ahorrista frente a la relación contractual.* Que cada relación contractual, en su desenvolvimiento, acarrea una realidad única y propia -tal como lo manifiesta el propio Defensor del Pueblo- por lo cual *cada contrato en particular, en su ejecución, conlleva estadios y realidades diferentes entre los suscriptores del mismo plan. A modo de ejemplo, algunos contratantes habrán resultado beneficiados con la entrega del bien -con un impacto en el importe de cada cuota por la incorporación de contratos conexos como el pago de seguro más gastos administrativos-, cada suscriptor posee un ingreso económico particular y distinto al resto -lo que supone un impacto económico diferente de la cuota-, algunos habrán cancelado determinada cantidad de cuotas, o*

ninguna, posiblemente otros se encuentren en mora, frente a quienes estén al día, etcétera.

En orden a ello, concluyó que someter a juzgamiento a todo el colectivo traído, conllevaría adoptar una solución desigual e inequitativa, presupuestos que se contraponen con la finalidad del servicio de justicia (art. 16 CN) y, por tanto, rechazó la acción colectiva al no hallarse reunidos los recaudos para su viabilidad (con cita de los arts. 38 Const. prov.; 958, 961 y concs. CCyC; 1, 2 y concs. ley 24.240; 336 CPCC).

III.4. Frente a esta base y desarrollos argumentales, el Defensor del Pueblo local tacha de arbitrario el pronunciamiento de grado (cf. memorial del 26/04/2021).

En este sentido señala que, contrariamente a lo decidido, el *hecho de que existan vínculos individuales entre los ahorristas y las empresas demandadas no quiere decir que no pueda haber una afectación masiva a los intereses económicos de los consumidores y usuarios, tomando como punto de partida el accionar de las empresas demandadas.* Que la red contractual a la que se refiere el fallo, sumada a la vinculación entre la administradora y automotriz, *es el escenario que brinda la posibilidad de lesionar masivamente los intereses económicos de los consumidores.* Arguye que el magistrado describe un modelo teórico, soslayando *que las conductas denunciadas ponen en evidencia una práctica distorsiva, y el uso abusivo de un sistema pensado originariamente para fomentar el ahorro y la solidaridad,* marco en el cual la presente acción procura verificar si, en la realidad, coinciden o no *la teoría y la praxis* y comprobar las conductas fraudulentas que constituyen el hecho común-homogéneo productor de un daño masivo a los consumidores.

De otra parte, asevera que la decisión en crisis confunde el hecho común con las consecuencias individuales que habrán de ser resueltas en los incidentes de ejecución individual. Que *no desconoce la pluralidad de situaciones a las que dará lugar cada incidente, y de hecho se peticiona una liquidación individual para todos y cada uno ellos.*

Precisamente, el objeto de esta acción colectiva es poner en evidencia una causa fáctica común-homogénea: la defraudación de los consumidores a manos de administradora y fabricante, con el único objeto de maximizar sus ganancias llevando a la ruina a sus clientes.

Reprocha, además, la omisión de valorar el caudal documental acompañado que apuntala el carácter homogéneo de la conducta imputada a las accionadas y evidencia que su obrar abusivo es *exactamente el mismo: fijar abusiva y unilateralmente el precio del canon mensual en perjuicio de los intereses económicos del colectivo defendido.*

Denuncia que el judicante no considera otras pretensiones planteadas (v.gr. la referida al cobro inequitativo de los seguros); incurre en una virtual denegación de justicia, no brinda razones para dejar de lado el dictamen del Ministerio Público Fiscal y, luego de declarar inadmisibile la acción colectiva, rechaza arbitrariamente la medida cautelar sin atender el menoscabo económico mensual que sufren los suscriptores de los planes de ahorro.

Por fin, aduce que el pronunciamiento censurado priva al colectivo de la tutela diferenciada que impone la Constitución que debió llevar a admitir una legitimación activa amplia, *vedando el acceso a la justicia y el debido proceso en clave colectiva consagrado en los arts. 42 y 43 de la Constitución Nacional.* Remarca, por último, que *la Defensoría no acciona ejerciendo un interés propio, sino en representación de una “clase”, grupo o colectivo de afectados que, por diversas razones, carecen de la posibilidad de tener “su día ante el tribunal”.* Insiste en que las cuestiones planteadas requieren de un tratamiento en “clave colectiva” en la medida que su abordaje *individual perjudicaría al resto de los ahorristas de cada grupo, quienes verían “incrementada” su cuota para compensar lo que no paga el que haya obtenido una sentencia favorable* (v. memorial cit.).

III.5. A su turno, en el dictamen del 19/05/2021, el Fiscal de Cámara postula la revocación del fallo apelado por juzgar reunidos los presupuestos que hacen a la procedencia de la acción colectiva intentada.

IV. Por las razones y con el alcance que explicitaré a continuación, la solución adversa a la admisibilidad de la acción colectiva ha de confirmarse.

IV.1. La legitimación *ad causam* es la condición jurídica en que se halla una persona con relación al derecho que invoca en juicio, ya sea en razón de su titularidad o de otras circunstancias que justifican su pretensión (cf. SCBA, C. 122.039, sent. de 25-II-2021; B. 63.995, sent. de 11-IV-2012, e.o.). Su existencia, al decir de la Corte provincial, remite a un examen intrínseco propio del órgano jurisdiccional, que no puede sustituirse por la mera voluntad o aquiescencia de las partes. Se es titular de la relación jurídica sustancial en que se funda la pretensión o no se lo es, o bien quien acciona reviste la condición de persona idónea o habilitada por la ley para discutir el objeto sobre el que versa el litigio o no lo reviste. Esta determinación hace a un requisito esencial de la pretensión que es observable o verificable aun de oficio (SCBA, A. 74.360, sent. de 29-XII-2020) sin que ello, por regla, vulnere el principio de congruencia (cf. SCBA, Ac. 55.945, sent. de 27-VI-1995; Ac. 59.662, sent. de 21-IV-1998; Ac. 82.123, sent. de 14-IV-2004; C. 99.207, sent. de 10-II-2010; C. 111.679, sent. de 20-XI-2014; C. 103.955, sent. de 28-VI-2017; C. 118.891, sent. de 6-XII-2017, e.o.).

Sin dejar de advertir el uso prudencial que cabe hacer del abordaje oficioso de esta cuestión (cf. SCBA, C. 116,627, sent. 11-X-2017), el Alto tribunal provincial ha sostenido que es un *resorte que per se no cabe reputar vedado, en tanto el órgano jurisdiccional puede verificar semejante requisito y comprobar, v.gr., si el asunto llevado a su conocimiento evidencia o no un caso o controversia* [(doctr. CSJN, Fallos 326:2777; 326:2998, 341;1727)]. *Las facultades del órgano jurisdiccional para analizar las cuestiones atinentes a la legitimación de las partes para intervenir en un determinado proceso se vinculan con la necesidad de que exista un "caso" o "controversia" que pueda ser resuelto por los tribunales, lo que requiere que se persiga en concreto la determinación del derecho debatido entre partes*

adversas (CSJN, Fallos 275:282; 308:1489; 313:863, 323:1339). *De ahí que, si la configuración de un caso, causa o controversia (doctr. arts. 116, Const. nac.; 161 inc. 2, 171 y conchs. Constitución provincial) es condición necesaria para el ejercicio de la función jurisdiccional (conf. doctr. causa B. 67.594, "Gobernador de la Provincia", sent. de 25-II-2004), entonces el examen de la legitimación de la parte actora para estar en juicio y demandar la intervención de los tribunales se convierte en un componente esencial del proceso, que no puede ser soslayado so riesgo de violentar la estructuración gubernativa sostenida a partir del denominado principio de división de poderes. En ese entendimiento, se estimó pertinente que el órgano jurisdiccional aborde cuestiones vinculadas con la legitimación, y la consecuente configuración de la controversia, aun sin que ello haya sido invocado por las partes (SCBA, A. 71.799, sent. de 30-V-2018; v. asimismo CSJN, Fallos 342:853, 341:1727, e.o.).*

De modo coincidente, la Corte Nacional precisó que de la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994 no se sigue una automática aptitud para demandar, sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción. Así, *la pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal -entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito. El ordenamiento jurídico, sin embargo, contempla casos de legitimación anómala o extraordinaria que se caracterizan por la circunstancia de que resultan habilitadas para intervenir en el proceso, como partes legítimas, personas ajenas a la relación jurídica sustancial en el que aquel se controvierte. En estos casos se produce una disociación entre los sujetos legitimados para demandar y los sujetos titulares de la respectiva relación sustancial, tal como acontece con el Defensor del Pueblo quien es un legitimado anómalo o extraordinario, cuya habilitación resulta diferente de*

la general, siendo su legitimación un presupuesto que debe ser examinado de oficio (CSJN Fallos 330:2800, 341:1727, 329:4542, 340:745).

IV.2. Se impone, entonces, examinar si el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires ostenta la legitimación para promover la puntual acción deducida en este proceso. Tarea que exige revisar, por un lado, el cuadro de competencias materiales del Defensor del Pueblo local y, por otro, establecer su relación con la índole del conflicto que se plantea en este expediente. Es el vínculo existente entre el asunto debatido y aquellas competencias lo que permitirá resolver esta cuestión preliminar.

Veamos.

IV.2.a. La presentación inicial, según fuera reseñado, tiene por objeto dilucidar la responsabilidad endilgada a las firmas Plan Rombo SA de Ahorro para Fines Determinados y Renault Argentina SA por el *armado y organización de una ficción jurídica en fraude de los intereses económicos de los consumidores adherentes a planes de ahorro*, en particular en lo que atañe a la determinación del precio de los automóviles comercializados bajo ese sistema y lo relativo a la cobertura de seguro impuesta a los suscriptores, a lo que se adiciona el resarcimiento del daño material y moral que hubieren sufrido cada uno de los adherentes (v. pto. III.1).

A fin de justificar su aptitud para accionar el Defensor del Pueblo bonaerense invoca los arts. 55 de la Constitución local y 12 y 14 inc. “f” de la ley 13.834 (texto según ley 14.883). Según interpreta, dichos preceptos lo habilitan activamente habida cuenta que, en el caso, se trata de una acción que versa sobre *...una afectación de derechos individuales homogéneos con el objeto de preservar los intereses económicos de los consumidores adherentes que habitan en la Provincia* y en este sentido, concluye que *...el Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los bonaerenses* (cf. pto. II, presentación del 31/03/2021).

IV.2.b. Sin embargo, de las normas citadas no se desprende que a dicho órgano se le hubiese adjudicado la facultad de incoar procesos

judiciales en circunstancias como las ventiladas en el *sub lite*. Va de suyo que la mera denominación del órgano -Defensor del Pueblo- no basta para conferirle la potestad de iniciar una demanda cualquiera sea la infracción jurídica producida, el sujeto que la cause o los hechos cuya dilucidación se pretenda, si estos factores no guardan adecuada relación de pertenencia con las competencias que constitucional y legalmente le han sido asignadas.

i] El art. 55 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires prevé que “El Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la provincia o sus empresas concesionarias. Tendrá plena autonomía funcional y política. Durará cinco años en el cargo pudiendo ser designado por un segundo período. Será nombrado y removido por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. Una ley especial regulará su organización y funcionamiento”.

Aun cuando en su primer párrafo la norma se refiere a *la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes*, el siguiente delimita frente a qué o quiénes procede semejante desempeño, a saber: *hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones*. De tal modo, el texto constitucional le atribuye competencia siempre en relación con hechos u omisiones de la administración pública provincial.

ii] La ley provincial 13.834 (t.o. ley 14.883), a su turno, regula la organización y funcionamiento del mencionado órgano, acorde surge del mandato constitucional. En lo pertinente, su art. 12 dispone que “El Defensor

del Pueblo desempeñará sus funciones con plena autonomía funcional, política y autarquía financiera, encontrándose legitimado activamente para promover acciones administrativas y judiciales para el cumplimiento de su cometido. No está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los hechos u omisiones de la *Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones*. Pudiendo supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias...”.

El texto legal es claro y reitera, en lo sustancial, lo dispuesto por el art. 55 de la constitución local. En tal sentido, le otorga legitimación para promover acciones administrativas y judiciales *para el cumplimiento de su cometido*, que no es otro que el circunscripto a hechos u omisiones de la *Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones*. En sentido coincidente, la atribución conferida por el art. 14 inc. "f" de la ley 13.834 al Defensor del Pueblo, los Adjuntos Generales y los Adjuntos para *promover acciones administrativas y judiciales* lo es -acorde prevé la primera parte de la norma- *para el cumplimiento de sus funciones*.

iii] Se advierte entonces que si bien el *ombudsman* bonaerense puede incoar procesos judiciales, siempre debe hacerlo en relación con aquellas materias que forman parte de su competencia material.

Como correlato, el art. 20 de la ley 13.834 establece con claridad que *podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona física o jurídica que se considere afectada por los hechos, actos u omisiones previstos en el artículo 55 de la Constitución Provincial*. Es decir, las quejas que puedan efectuarse ante esta institución deben referirse, como es lógico,

al catálogo de competencias establecidas por la constitución. Por lo demás, cuando aquellas tienen por objeto situaciones ajenas a la competencia del Defensor del Pueblo, a éste, a tenor de lo normado por el art. 22 de la ley 13.834, le incumbe derivar tales presentaciones *a la autoridad que sea competente, informando de tal circunstancia al interesado.*

iv] La ley provincial 13.133, en particular su art. 26, fija las bases de la legitimación para interponer acciones colectivas en tutela de los derechos de consumidores y usuarios. El precepto menciona a: 1) *Los consumidores y usuarios en forma individual o colectiva;* 2) *Las Asociaciones de Consumidores debidamente registradas en la Provincia de Buenos Aires* y 3) *Los Municipios a través de las Oficinas locales de Información al Consumidor (OMIC).* Ello, al margen de la intervención del Ministerio Público a la que se refiere el art. 27, precepto que impone su actuación obligatoria como fiscal de la ley, quedando habilitado para asumir la titularidad activa cuando las acciones judiciales hayan sido promovidas por Asociaciones legitimadas.

La norma bajo examen no contempla entre sus legitimados al Defensor del Pueblo.

v] A modo de síntesis, vale reiterar los datos salientes de esta litis; a saber:

a) que los derechos invocados por el demandante atañen a la comercialización de automotores por vía de planes de ahorro;

b) en el conflicto se ventilan aspectos propios de las relaciones jurídicas de derecho privado que involucran a las adquirentes de automotores con las sociedades demandadas:

c) de manera refleja, la problemática objeto de esta controversia tiene que ver con el desempeño de la Inspección General de Justicia, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, dado el control de legalidad que ejerce sobre esta operatoria -que se extiende, entre tantos

otros aspectos al control permanentemente del funcionamiento y fiscalización de la actividad de las sociedades de capitalización, de ahorro, de ahorro y préstamo u otra determinación similar o equivalente; a la aprobación de los planes y bases técnicas, a la autorización y supervisión de la colocación de los fondos de ahorro; a la conformación y reglamentación de la publicidad inherente; al requerimiento de presentación de informes o estados contables especiales o suplementarios; a la reglamentación del funcionamiento de la actividad; a la aplicación de sanciones, etc.- (cf. Dec. 142.277/43, ley 22.315, art. 9, Resolución General 26/2004 de la IGJ) (cf. doctrina CSJN Fallos 337:1024 cons. 5 y 6), y;

d) en modo alguno el caso da cuenta de hechos u omisiones lesivas provenientes de la *Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado* -todos ellos de la provincia- que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones (cf. art. 55, Const. prov.; ley 13.834, texto según ley 14.883).

Queda evidenciada así la ineptitud para accionar, como legitimado anómalo, del aquí reclamante.

IV.2.c. Este corolario es el que mejor armoniza con el respeto que en el sistema federal de estado debe resguardarse a las autonomías provinciales y de la amplia potestad que cada estado local tiene para el diseño de sus propias instituciones políticas y administrativas (arts. 1, 5, 121 a 123 de la CN). Las provincias, sin intervención del gobierno de la Nación, pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas, organizan privativamente sus poderes, dictan sus leyes de procedimiento y designan a sus jueces (CSJN Fallos 112:32, 197:292, 199:287), sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 126 de la Constitución Nacional, y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo (Fallos: 7:373; 320:89, 619; 322:2331; 329:5814, 338:1110; 344:1557), conservando sus

facultades de autogobierno en todo lo no delegado al estado federal (Fallos 329:4542, 329:5827, 340:1614, 343:343, 340:1614, e.o.).

Desde luego, en este amplio círculo competencial cae la potestad de establecer órganos de control, como el Tribunal de cuentas (art. 153, Const. prov.) -figura no contemplada actualmente en el ordenamiento nacional-, el Fiscal de Estado (art. 155 de la citada constitución) -autoridad que tampoco forma parte de las instituciones del estado federal- y la posibilidad de no adoptar necesariamente aquellos creados por la Nación en su texto constitucional (como la Auditoría General, art. 85, CN).

A esta lógica se adscribe lo atinente a la configuración del Defensor del Pueblo en el ordenamiento positivo de la provincia. Así como lo ha constituido, podría no haberlo hecho, o bien definir un diseño igual o disímil al de su par nacional, dado que las provincias gozan de un vasto arbitrio para perfilar los contornos y el contenido de esta autoridad de control. Bien pudo haberle asignado competencias sobre el obrar de la administración extensas o acotadas, proveerle de legitimación activa o no conferírsela, como también crear *ombudsmans* especializados o sectorizados por materias (v.gr. en materia penitenciaria, de servicios públicos, de salud, etc.). Ello, insisto, en correspondencia con el clásico postulado constitucional según el cual los poderes de las provincias son genéricos e indefinidos, además de preexistentes, y en ejercicio de ellos solo está obligada a ajustar su cuadro gubernativo a la forma republicana y representativa, garantizar el régimen municipal autónomico, la administración de justicia y la educación primaria (art. 5, CN). Todo lo demás forma parte de su extenso arbitrio regulatorio.

IV.2.d. Pero, en cualquier caso, el presupuesto sobre el cual descansa el ejercicio de la facultad de promover procesos judiciales de esta clase de órganos consiste en la correspondencia entre éstas y las competencias que el ordenamiento le ha asignado a la institución.

Según ha puntualizado la Suprema Corte provincial, la esfera de actuación de un órgano estatal en causas jurisdiccionales no puede desvincularse de las competencias materiales con que haya sido investido por su norma de creación, esto es, del círculo de atribuciones que la constitución y la ley le ha otorgado expresamente, sumado a las que cabe considerar como razonablemente implícitas (en el caso, cf. arts. 55, Const. prov.; 12, ley 13.834), *por cuanto ello es lo que define el marco o el límite de toda posibilidad de actuación válida del órgano. De tal modo, su condición para incoar un proceso ha de ser el reflejo de las funciones que les ha asignado la legalidad. Por ello no cabe admitirla a falta de norma adecuada para el objeto pretendido, pues excedería el ámbito de actuación que la autoridad respectiva posee (arg. CSJN, Fallos 326:663; 329:4542); ni, evidentemente, le es dable a los jueces atribuírsela (v. causas B. 60.898, sent. de 18-II-2004; I. 2335, sent. de 21-X-2009) (cf. SCBA, I. 73.296, resol. de 13-VIII-2014).*

Aun frente a conflictos sobre derechos de incidencia colectiva en general -como el medio ambiente- o plurisubjetivos homogéneos individuales, la Corte Nacional no equiparó la situación de los entes u órganos estatales a la de los particulares a los fines de su legitimación. Antes bien, requirió de aquellos la correspondencia con la competencia material. Tal fue lo acontecido ante el amparo ambiental promovido por la Universidad (Fallos 337:1447) o incluso cuando no ya la competencia material, sino la territorial o la jurisdicción del órgano u ente estaba excedida. Así, por ejemplo, ha negado legitimación al Defensor del Pueblo local para controvertir cuadros tarifarios de autoridades federales (Fallos 342:1041; 342:969; 341:1727) o pretensiones de recomposición ambiental contra otra provincia y el estado nacional por sobrepasar el ámbito de actuación conferido por la constitución y la norma regulatoria (Fallos 326:663). Es que, como ha indicado la propia Corte Nacional, todo órgano estatal constituye una de las tantas esferas abstractas de funciones en que, por razones de especialidad, se descompone el poder del gobierno; para cuyo ejercicio

concreto es nombrado un individuo (o varios) que expresa 'su voluntad en el mismo valor que la del gobierno, en tanto dicho sujeto está autorizado para "querer" en nombre del todo, dentro del ámbito de su competencia (CSJN, Fallos: 327:5571; 331:2257).

IV.3. Todo lo dicho pone de relieve la ostensible falta de legitimación activa de quien ha promovido la presente causa judicial, déficit que determina la inadmisibilidad de la pretensión.

Con el alcance y por los fundamentos dados, voto la **AFIRMATIVA**.

El señor Juez, doctor Federico **García Ceppi** dijo: por compartir los fundamentos y solución propuesta **adhiera** al sufragio del ponente.

A LA SEGUNDA CUESTION, la señora Jueza, doctora Irene **Hoof**t dijo:

En atención a los argumentos expuestos corresponde confirmar la sentencia de fecha 9 de abril de 2021 en cuanto rechazó *in limine* la acción colectiva impetrada en orden a la falta de legitimación activa del accionante, sin costas (arts. 55, Const. prov., 12 y 14, ley 13.834; 26, ley 13.133; 1, 5, 121 a 123, CN; 34 inc. 4, 68 su doct., 336 su doct., CPCC). **Así lo voto.**

El señor Juez, doctor Federico **García Ceppi** **adhirió** al precedente voto por aducir iguales fundamentos, con lo que se dio por finalizado el Acuerdo, dictándose por el Tribunal la siguiente

SENTENCIA

AUTOS Y VISTOS:

CONSIDERANDO:

Que por las razones y con el alcance vertidos en el presente Acuerdo corresponde confirmar la decisión dictada el 9 de abril de 2021 en

cuanto reputa inadmisibile la acción colectiva incoada en autos por el Defensor del Pueblo bonaerense (arts. 55, Const. prov., 12 y 14, ley 13.834; 26, ley 13.133; 1, 5, 121 a 123, CN; 34 inc. 4, 68 su doct., 336 su doct., CPCC).

POR ELLO: En atención a los fundamentos, y con la extensión explicitada, se confirma el pronunciamiento dictado el 9 de abril de 2021 que declaró inadmisibile la acción colectiva impetrada en autos por falta de legitimación del accionante, sin costas (art. 68 su doct., CPCC). **Regístrese. Notifíquese** electrónicamente y **devuélvase** a la instancia de origen.

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 02/11/2021 13:47:40 - HOOFT Irene Maria Cecilia

Funcionario Firmante: 02/11/2021 13:47:43 - GARCIA CEPPI Federico Guillermo - JUEZ

Funcionario Firmante: 02/11/2021 13:47:48 - LUCAS Gabriel Andres



234900211023242088

CAMARA I DE APELACION EN LO CIVIL Y COMERCIAL SALA II - LA PLATA

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS