



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 14 de Octubre de 2021

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la parte actora en la causa ADDUC y otros c/ AySA SA y otro s/ proceso de conocimiento", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por las asociaciones de consumidores actoras contra el pronunciamiento que había declarado la caducidad de la instancia judicial y les impuso las costas, dicha parte interpuso recurso extraordinario cuya denegación dio lugar a la presente queja.

Para así decidir, el *a quo* entendió que la expresión de agravios no contenía un análisis serio, razonado y crítico de la resolución recurrida tal como exige el artículo 265 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Al respecto, señaló que el recurso reproducía en forma textual el contenido de la contestación del acuse de caducidad de instancia planteado por su contraria. Por ello, concluyó en que las asociaciones actoras no se habían hecho cargo ni refutado el análisis y las conclusiones de la sentencia que había considerado transcurrido el plazo legal sin que mediare impulso de la instancia por parte de los interesados.

2º) Que en su recurso extraordinario la parte actora, constituida por "Consumidores Libres Cooperativa Limitada de

Provisión de Servicios de Acción Comunitaria", "Unión de Usuarios y Consumidores" y "Asociación de Defensa de Derechos de Usuarios y Consumidores" (ADDUC), en lo sustancial se agravia, en primer término, porque considera que la sentencia recurrida rechaza la aplicación del artículo 52 *in fine* de la ley 24.240 de Defensa del Consumidor, que establece que la acción promovida por una asociación de consumidores que es desistida o abandonada debe ser continuada por el Ministerio Público Fiscal.

En segundo lugar, considera que la imposición de las costas a las asociaciones actoras es contraria a las previsiones del artículo 55 de la ley 24.240 y a lo resuelto por esta Corte en el precedente CSJ 10/2013 (49-U)/CS1 "Unión de Usuarios y Consumidores c/ Nuevo Banco de Entre Ríos S.A. s/ ordinario", sentencia del 30 de diciembre de 2014. Sostiene, en tal sentido, que el artículo 55 de la ley citada determina que el beneficio de gratuidad tiene el mismo alcance que el beneficio de litigar sin gastos.

3º) Que en relación con el primero de los agravios señalados, referido a la caducidad de la instancia cuyo debate ante el *a quo* concluyó en la declaración de deserción de la apelación de la actora, el recurso extraordinario, cuya denegación dio lugar a la queja en examen, es inadmisibles (artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

4º) Que, con respecto al agravio relativo a la imposición de costas, cabe advertir que este Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que, si bien dicha objeción remite al estudio de cuestiones fácticas y procesales, propias de los jueces de la causa y ajenas, en principio, a la vía del artículo 14 de la ley 48, corresponde hacer excepción a esa regla cuando el pronunciamiento contiene solo una fundamentación aparente, prescinde de circunstancias relevantes del proceso, o no satisface la exigencia de validez de las decisiones que impone siempre la aplicación razonada del derecho vigente con adecuada referencia a los hechos comprobados en la causa (Fallos: 316:224 y 330:4903, entre muchos otros).

5º) Que, a fin de efectuar tal evaluación, corresponde recordar, en primer lugar, que el artículo 42 de la Constitución Nacional establece que "*[l]os consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno*".

Asimismo, asigna un rol fundamental en esta materia a las autoridades públicas, a quienes se designa como encargadas de proveer a la protección de estos derechos, y difiere a la reglamentación legal el establecimiento de "*procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos*".

Esta cláusula fue incorporada por la Convención Reformadora de 1994 en la primera parte de la Constitución Nacional, dentro del capítulo titulado "Nuevos Derechos y Garantías". La discusión y aprobación de la disposición de que se trata tuvo lugar —ante el dictamen de la Comisión de Redacción y la existencia de despachos de mayoría y de minoría dentro de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías— en el seno de la Convención en las reuniones 31 y 32 —3ª Sesión Ordinaria— que se desarrollaron los días 16 y 17 de agosto de 1994 (conf. www.hcdn.gov.ar, páginas 4168 y siguientes).

6º) Que de la consulta de los debates llevados a cabo en la Convención Constituyente con motivo de su consagración expresa surge que *"el derecho del consumidor nace del reconocimiento de que es necesario restablecer el marco de equilibrio en la relación de consumo. Este marco de equilibrio desfavorable al consumidor y favorable al proveedor surge de una debilidad estructural por parte del consumidor (...)"*.

Junto a los derechos sustanciales expresamente incorporados al texto constitucional en esta materia fueron destacados *"...los llamados derechos primarios, que prácticamente son anteriores al propio derecho del consumidor. Uno de ellos es el implícito derecho de libre acceso al consumo para toda la población y otro es la educación del consumidor"*.

Esta categorización de derechos —en opinión del miembro informante del dictamen de mayoría, convencional



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Irigoyen- sirve como finalidad de la política, por una parte, como marco teleológico para los poderes del Estado, por la otra, y además, como específica pauta hermenéutica para el Poder Judicial de la Nación.

En tal contexto, se propuso en el texto constitucional el necesario establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y solución de los conflictos que se puedan plantear. *"Para ello brindaremos acceso gratuito a la justicia, asesoramiento previo e incorporamos la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios para que puedan defender estos derechos"* (página 4175 del debate citado).

Por su parte, la señora convencional por Buenos Aires, en su calidad de miembro informante de uno de los dictámenes de minoría (señora Pizzurno), consideró imperioso dotar a la nueva norma de efectivos canales de acceso a la Justicia, en el entendimiento de que de nada sirven todos los textos legales si no se proveen de los instrumentos eficaces para su materialización. En tal sentido, destacó que *"[s]in una legitimación activa de todos los ciudadanos para solucionar los problemas que les atañe y, en particular, de las asociaciones (...) -para actuar en su representación y con un efecto erga omnes, asegurando la gratuidad del acceso a dichas vías jurisdiccionales- no podremos garantizar en modo alguno que los objetivos que nos fijamos con este nuevo texto tengan alguna posibilidad de llegar a buen puerto"* (página 4180).

Finalmente, el convencional De la Rúa señaló que, desde una óptica procesal, la efectividad de los derechos de los consumidores exige la eliminación de los obstáculos para el acceso a la justicia, constituidos, entre otros, por la onerosidad de los procesos judiciales. En tal entorno, afirmó que la disposición referida, que se aprestaban a sancionar, establece la obligación de adoptar un sistema adecuado de protección fundado, además de otros factores, en la disminución de los costos judiciales. En esa oportunidad destacó que, si bien la ley 24.240 sancionada en 1993 lo había receptado, el veto presidencial neutralizó aspectos significativos establecidos originariamente por el legislador, tales como la gratuidad consagrada originalmente en el artículo 53. En tal sentido, y en relación a los fundamentos de dicho veto, señaló que una efectiva reducción de la litigiosidad basada en que solo la mitad de las personas afectadas se encuentran dispuestas a afrontar los costos de un proceso, menoscaba la garantía del acceso a la justicia (página 4416).

7°) Que respecto de la reglamentación legal de la cláusula constitucional examinada, corresponde recordar que en el segundo párrafo del artículo 55 de la ley 24.240 (con las modificaciones introducidas por la ley 26.361) se establece, en relación con las asociaciones de consumidores, que "*[l]as acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva cuentan con el beneficio de justicia gratuita*".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

A los efectos de determinar el alcance que cabe asignar a la frase "justicia gratuita" empleada por el legislador, es importante reparar en que tales términos también fueron incorporados en el párrafo final del artículo 53 de la misma ley, en el que se señala que "[l]as actuaciones judiciales que se inicien de conformidad con la presente ley en razón de un derecho o interés individual gozarán del beneficio de justicia gratuita. La parte demandada podrá acreditar la solvencia del consumidor mediante incidente, en cuyo caso cesará el beneficio".

8º) Que una razonable interpretación armónica de los artículos transcritos permite sostener que, al sancionar la ley 26.361 –que introdujo modificaciones al texto de la ley 24.240–, el Congreso Nacional ha tenido la voluntad de eximir a quienes inician una acción en los términos de la Ley de Defensa del Consumidor del pago de las costas del proceso.

En efecto, la norma no requiere a quien demanda en el marco de sus prescripciones la demostración de una situación de pobreza para otorgar el beneficio, sino que se lo concede automáticamente. Solo en determinados supuestos, esto es en acciones iniciadas en defensa de intereses individuales, se admite que la contraparte acredite la solvencia del actor para hacer cesar la eximición. En este contexto, al brindarse a la demandada –en ciertos casos– la posibilidad de probar la solvencia del actor para hacer caer el beneficio, queda claro que la eximición prevista incluye a las costas del proceso pues,

de no ser así, no se advierte cuál sería el interés que podría invocar el demandado para perseguir la pérdida del beneficio de su contraparte.

9º) Que, por lo demás, el criterio de interpretación expuesto coincide con la voluntad expresada por los legisladores en el debate parlamentario que precedió a la sanción de la ley 26.361, en el que se observa la intención de liberar al actor de este tipo de procesos de todos sus costos y costas, estableciendo un paralelismo entre su situación y la de quien goza del beneficio de litigar sin gastos. En efecto, en el informe que acompañó el proyecto de ley presentado ante la Cámara de Diputados por las comisiones de Defensa del Consumidor, de Comercio y de Justicia, en referencia al artículo 53 de la ley 24.240, se señaló que *"se reinstala en la ley que nos ocupa el beneficio de justicia gratuita para todos los procesos iniciados en su mérito, que había sido oportunamente vetado al promulgarse la ley en 1993, estableciéndose empero la posibilidad de que la demandada alegue y demuestre la solvencia de la parte actora, haciendo cesar el beneficio. Todo ello en el entendimiento de que se coadyuva a garantizar así el acceso de los consumidores a la justicia, sin que su situación patrimonial desfavorable sea un obstáculo"*.

En igual documento, en referencia al artículo 55 de la Ley de Defensa del Consumidor, se sostuvo que *"por similares razones a las expuestas al fundar la reforma al artículo 53, y aún mayores en consideración a que se acciona en defensa de los*



Corte Suprema de Justicia de la Nación

intereses colectivos, se propicia el beneficio de justicia gratuita en este tipo de causas. También teniendo en cuenta que cuando alguna autoridad pública o alguna defensoría del pueblo han actuado en procesos colectivos se los ha eximido de gastos por pertenecer al aparato del Estado, con lo que podría configurarse una indebida discriminación en contra del restante legitimado para incoar acciones colectivas, las asociaciones de consumidores, cuya genuina y eficiente representación de la sociedad civil en estos temas está convalidada con jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 25º Reunión - 18º Sesión Ordinaria, agosto 9 de 2006, páginas 102 y 103).

En el mismo sentido, en cuanto al alcance que corresponde adjudicar a los términos aquí examinados, el diputado Pinedo planteó sus observaciones al proyecto por entender que extendía notable e inconvenientemente el carácter de consumidor y, por tanto, el ámbito de aplicación de la ley. Así, en relación a su artículo 53, señaló que *"...una pequeña y mediana empresa al ser considerada consumidor, gozará del beneficio de litigar sin gastos, eventualmente aun contra sus proveedores, obligando a éstos a acreditar la solvencia de la compañía"* (texto citado, página 114).

Por su parte, en oportunidad de debatirse el proyecto de ley en el Senado de la Nación, se señaló que con la incorporación del beneficio de justicia gratuita se pretendía remover los obstáculos que impedían a la mayoría de los usuarios

y consumidores recurrir a la justicia *"...para hacer valer la vulneración de un derecho, porque no están en condiciones de contratar los servicios de un profesional del Derecho ni de afrontar los gastos que demande una pretensión judicial en concreto"* (senador Petcoff Naidenoff, "Antecedentes Parlamentarios Ley 26.361 – Defensa del Consumidor", Mayo 2008, Editorial La Ley, página 437). En igual sentido se expidió el senador Pichetto, quien sostuvo que *"...Si este es un proyecto de ley de defensa del usuario, de los humildes, de los pobres y de los más débiles, el principio de gratuidad tiene que ser inherente a esta norma, si no para qué votar esta iniciativa..."* ("Antecedentes Parlamentarios", página 438). Y en coincidencia con ello, el senador Morales afirmó que *"...vamos a sancionar una norma que consolidará y reglamentará un derecho establecido en la Constitución, que es de orden público y de aplicación para los usuarios y consumidores de todo el país. Por consiguiente, considero que está bien establecer el principio de gratuidad, de acceso gratuito a la Justicia..."* ("Antecedentes Parlamentarios", página 438).

Cabe destacar que si los legisladores descartaron la utilización del término "beneficio de litigar sin gastos" en la norma no fue porque pretendieran excluir de la eximición a las costas del juicio, sino para preservar las autonomías provinciales en materia de tributos locales vinculados a los procesos judiciales. En este sentido, aparecen como esclarecedoras las exposiciones tanto de la senadora Escudero



Corte Suprema de Justicia de la Nación

("Antecedentes Parlamentarios", página 437) como las del senador Guinle, quien afirmó que *"...esta es una ley de fondo, pero también es cierto que la tasa de justicia le corresponde ser percibida por los gobiernos provinciales. Entonces, como decía la senadora Escudero, lo pertinente es establecer el principio de gratuidad, porque corresponde en la ley de fondo (...)"* ("Antecedentes Parlamentarios", página 438).

10) Que, en igual línea de razonamiento, esta Corte entendió que no correspondía la imposición de costas en el marco de los recursos traídos a su conocimiento en acciones que propenden a la protección de derechos de usuarios y consumidores (CSJ 66/2010 (46-U)/CS1 "Unión de Usuarios y Consumidores y otros c/ Banca Nazionale del Lavoro S.A. s/ sumarísimo", sentencia del 11 de octubre de 2011; Fallos: 335:1080; CSJ 10/2013 (49-U)/CS1 "Unión de Usuarios y Consumidores c/ Nuevo Banco de Entre Ríos S.A. s/ ordinario", sentencia del 30 de diciembre de 2014; Fallos: 338:40; CSJ 27/2013 (49-D)/CS1 "Damnificados Financieros Asociación para su Defensa c/ Bco. Patagonia Sudameris S.A. y otros s/ sumarísimo", sentencia del 7 de abril de 2015; CSJ 443/2011 (47-P)/CS1 "Padec Prevención Asesoramiento y Defensa del Consumidor c/ Cablevisión S.A. s/ cumplimiento de contrato", sentencia del 22 de diciembre de 2015, entre otros).

A mayor abundamiento, en el precedente "Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa c/ Nación Seguros S.A." (Fallos: 338:1344), este Tribunal señaló –en ocasión de

resolver una petición relativa a la exención del depósito previsto en el artículo 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- que "la efectiva vigencia de este mandato constitucional, que otorga una tutela preferencial a los consumidores [en referencia al art. 42 citado], requiere que la protección que la Constitución Nacional encomienda a las autoridades no quede circunscripta solo al reconocimiento de ciertos derechos y garantías sino que además asegure a los consumidores la posibilidad de obtener su eficaz defensa en las instancias judiciales" (considerando 4º). Y, en el mismo precedente, afirmó que "...la gratuidad del proceso judicial configura una prerrogativa reconocida al consumidor dada su condición de tal, con el objeto de facilitar su defensa cuando se trate de reclamos originados en la relación de consumo" (considerando 6º).

Así las cosas, allí se concluyó en que "una interpretación que pretenda restringir los alcances del precepto no solo desconocería la pauta interpretativa que desaconseja distinguir... donde la ley no distingue (Fallos: 294:74; 304:226; 333:375) sino que conspiraría contra la efectiva concreción de las garantías constitucionales establecidas a 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".

11) Que, en virtud de las consideraciones expuestas, corresponde concluir en que la sentencia recurrida no constituye



Corte Suprema de Justicia de la Nación

una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias del caso, por lo que debe ser dejada sin efecto en lo que respecta a la imposición de costas.

Por ello, y lo concordemente dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se hace lugar parcialmente a la queja y, con igual alcance, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada en lo concerniente a la imposición de costas. Con costas de esta instancia a la demandada vencida (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al presente. Agréguese la queja al principal, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

Recurso de queja interpuesto por **Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria**, representada por el **Dr. Ariel R. Caplan**; **Unión de Usuarios y Consumidores**, representada por el **Dr. Horacio L. Bersten** y **Asociación de Defensa de Derechos de Usuarios y Consumidores (A.D.D.U.C.)**, representada por el **Dr. Osvaldo H. Bassano**, patrocinados por el **Dr. Gabriel Martínez Medrano**.

Tribunal de origen: **Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 12**.