



Poder Judicial de la Nación

///Martín, de de 2017.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados “**Edenor S.A. c/ Municipalidad de La Matanza s/ Acción mere declarativa de inconstitucionalidad**”, expte. FSM **13068381/2012** del registro de la Secretaría N° 3 de este Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 1; y de los que,

RESULTA:

I. La empresa **Edenor S.A.** promovió **acción declarativa de certeza**, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el **Municipio de La Matanza**, con el fin de hacer cesar el actual estado de incertidumbre sobre la pretensión municipal de gravar con la denominada “Tasa por Inspección de **Seguridad e Higiene**” respecto de las **subestaciones** de electricidad ubicadas en [a] Intendente Crovara 3330, La Tablada; [b] Ayacucho 123, La Tablada; y, [c] Tte. Gral. Justo Villegas 1, San Justo; y su contraposición con las normas federales que gobiernan la concesión del servicio y que regulan la actividad del servicio público de electricidad.

Relató que el Municipio demandado le notificó una serie de liquidaciones de deuda, en concepto de tasa por inspección de seguridad e higiene, correspondientes a los inmuebles identificados con las **partidas N° 901.072, 901.073 y 901.704** que se corresponden a tres **subestaciones** de electricidad. Explicó que se trata **de estaciones telecomandadas y totalmente automatizadas**, por lo que no requieren de personal permanente para el desarrollo normal de su actividad y tampoco es posible el acceso al público a las mismas; forman parte básica del sistema eléctrico de potencia para la distribución de electricidad y desde ellas se envían **señales de teleprotección, telenclavamiento y telesupervisión** de los sistemas eléctricos de potencia;



circunstancias que puso en conocimiento del municipio a través de un descargo, a la postre rechazado por aquel.

En cuanto a los argumentos de fondo, esgrimió que **[a]** las subestaciones no cumplen con las características de local, establecimiento u oficina requerido por el art. 135 de la ordenanza fiscal; **[b]** no hay prestación efectiva de un servicio por parte de la municipalidad, por lo que se pretende gravar es la ocupación del espacio público en contraposición con lo dispuesto por el Decreto 714/92; **[c]** el poder de policía está a cargo exclusivo del ENRE y, en consecuencia el municipio está inhabilitado para ejercer su potestad de contralor y tributaria; y que **[d]** por disposición de la normas federales Edenor paga una contribución sustitutiva de todo otro tributo.

Repasó el contenido de las normas federales involucradas en la especie, haciendo especial hincapié en las facultades del ENRE en lo que hace estrictamente a la materia objeto de requerimiento fiscal municipal, en función de lo dispuesto en el art. 56, inc. k de la ley 24.065; y en la doctrina del Máximo Tribunal en punto a la procedencia de los tributos como el examinado en autos, condicionando su cobro a que la prestación del servicio de inspección corresponda a la esfera del gobierno que pretende cobrar el tributo.

Argumentó **[a]** la interferencia del reclamo fiscal municipal con la política del gobierno federal en materia de prestación del servicio de distribución de energía eléctrica; **[b]** la imposibilidad de exigir la tasa por falta del aspecto espacial del hecho imponible, elemento esencial para la configuración del mismo, cuya ausencia importa la inexistencia de la obligación tributaria; y **[c]** la falta de la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a un bien o acto individualizado de Edenor.

Citó jurisprudencia que -entendió- aplicable al caso, ofreció prueba y finalmente, petitionó se declare que Edenor S.A. no está obligada a pagar al Municipio de La Matanza la denominada Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, con costas (cfr. fs. 147/166).





Poder Judicial de la Nación

II. La **Municipalidad de La Matanza** contestó demanda y planteó la **inadmisibilidad formal de la acción meramente declarativa** con base “*en las decisiones adoptadas por la autoridad municipal con fecha 24/01/2011, en el marco de los recursos de reconsideración interpuestos por la actora [...] ya que: las intimaciones oportunamente cursadas han sido anuladas [...] declarando operada la prescripción de las acciones y poderes fiscales tendientes a su determinación y cobro*” por lo que “no existe constancia alguna que acredite que Edenor S.A. haya sido intimada a cumplir la obligación fiscal que cuestiona respecto de otros períodos fiscales. De ambas circunstancias se deriva la **inexistencia** de un interés jurídico suficiente para obtener la declaración de certeza petitionada”, por lo que solicitó se declarara abstracta la cuestión.

Luego de formular las negativas de rigor, en cuanto a la cuestión de fondo, sostuvo que **[a]** las normas jurídicas atacadas se encuentran plenamente ajustadas a todo el plexo normativo constitucional e infra-constitucional, tanto en el orden nacional, como en el provincial; **[b]** tanto la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, cuanto la Ley Orgánica de las Municipalidades, la autorizan para el cobro de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene, por lo que no existe exceso reglamentario; **[c]** el servicio que la tasa involucrada viene a retribuir, resulta efectivamente prestado a los contribuyentes, correspondiendo entender con relación a esto último que se trata de un servicio jurídicamente organizado y puesto a disposición de sus usuarios; y que **[d]** no existe afectación a las leyes convenio de Coparticipación Federal, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento y la Ley de Coparticipación Municipal de la Provincia de Buenos Aires.

Argumentó que resulta indiscutida la constitucionalidad de las tasas como recurso tributario de orden municipal y configura una contraprestación pecuniaria establecida de modo coactivo –no voluntario– por un servicio brindado por la administración; su presupuesto de hecho consiste en una situación que determina o se relaciona, necesariamente, con el desenvolvimiento de cierta actividad de un ente público relativa, en forma individualizada a la



persona obligada a su pago. De ello se derivan la exigencia constitucional de reserva de ley forma, en el caso la ordenanza fiscal; la irrelevancia del interés del contribuyente en la prestación del servicio pues existe un interés público superior que trae aparejada la necesidad de su prestación; la efectiva prestación de un servicio público divisible relativo al contribuyente; un monto proporcionado con el costo del servicio que retribuye.

Citó normas de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y de la Ley Orgánica de las Municipalidades relacionadas con el régimen y autonomía municipal y los recursos con los que cuenta, para concluir la legitimidad del accionar municipal, al haber efectuado una correcta hermenéutica de las normas legales en juego.

Consideró de aplicación al caso, la doctrina sentada por el Máximo Tribunal en el precedente “Edenor c/ Municipalidad de General Rodríguez” y por ende, concluyó que la cuestión introducida por la accionante en la demanda no resulta ajustada a ese precedente; y argumentó que existe la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado y que su monto exhibe una proporcionalidad.

Ofreció prueba y finalmente, solicitó se dicte sentencia rechazando la demanda en todas sus partes, con costas (cfr. fs1249/261).

III. El 11 de julio de 2013 se resolvió lo atinente a la admisibilidad formal de la demanda y al pedido de desestimación de la acción por resultar abstracta la cuestión, contexto en el cual **se acotó el objeto de la acción** a “*la pretensión de despejar lo atinente a la exigencia del municipio de gravar a la actora con el tributo*”, decisorio **consentido** por ambas partes (cfr. fs. 268/269, fs. 271 y vta., y fs. 272 y vta.).

Posteriormente, abierta la causa a prueba, rendida por las partes aquellas que hacen a sus derechos y habiendo la accionante alegado sobre su mérito, tomó intervención el Ministerio Público Fiscal; tras lo cual, este legajo





Poder Judicial de la Nación

quedó en condiciones de ser resuelto (fs. 274; fs. 278; fs. 336; fs. 340 y vta.; fs. 342/349; fs. 352/356 y fs. 357).

CONSIDERANDO:

I. Jurisdicciones compartidas.

La Constitución Nacional ha organizado un sistema de coexistencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, cuya interpretación normativa debe hacerse en conjunción con la necesidad de una actuación armónica de las autoridades nacionales y locales, de modo de no generar interferencias entre los poderes de una y otras, en desmedro de la cooperación puesta al servicio del interés general.

Sobre el tema, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado en varias oportunidades que, de acuerdo a la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos, en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos y que, dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (cfr. arts. 5, 75, 121 y 123; Fallos 304:1186; 320:619).

Además, ha dejado sentado que es indudable la facultad de las provincias para “*darse leyes y ordenanzas de impuestos locales [...] y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 (actual 126) de la Constitución Nacional*”, toda vez que, “*entre los derechos que constituyen la autonomía de las provincias, es primordial el de imponer contribuciones y percibirlas sin intervención alguna de autoridad extraña*”. Y, de ello se sigue, como lógica consecuencia, que “*los actos de las legislaturas provinciales **no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las***



provincias, o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas” (cfr. Fallos 3:131; 3:373; 51:349; 114:282; 178:308; 302:1181; 320:619, entre otros).

Por su parte, la **Constitución de la Provincia de Buenos Aires** estableció el **“régimen municipal”**, encomendando a las municipalidades *“la administración de los intereses y servicios locales”*, para lo cual les reconoció atribuciones para *“dictar ordenanzas y reglamentos”* y para **“recaudar, distribuir y oblar [...] las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales”**, precisando como límite el hecho que *“todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales”* (arts. 190, 192 y 193) . A su vez, siguiendo esas disposiciones, la **Ley Orgánica de las Municipalidades [LOM]** estableció que *“corresponde al Concejo sancionar las Ordenanzas Impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad”* y aclaró que la denominación *“impuesto”* que utiliza la ley *“es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución”* (art. 29 y 227, Decreto-Ley 6769/58 y mod.).

En definitiva, el municipio ostenta el poder inherente a su propia existencia intermedia en el Estado federado, dentro del ámbito de su competencia y con los límites señalados por la Constitución Nacional y disposiciones provinciales respectivas. Luego, por la existencia de jurisdicciones compartidas entre el Estado Nacional y los estados locales, la cuestión en debate se circunscribe a determinar si existe un conflicto entre las disposiciones de naturaleza federal y la norma local que da sustento al cobro de la tasa pretendida por la Municipalidad de La Matanza (cfr. este Juzgado, expte. N° FSM 2526/2011, *“Autopistas del Sol S.A. c/ Municipalidad de Tigre s/ Ordinario”*,





Poder Judicial de la Nación

rta. el 13/07/2015).

II. Plexo normativo federal.

a. El servicio público de electricidad. Su regulación.

Liminarmente, cabe señalar que nuestro más Alto Tribunal ha afirmado que *“como lo dispone el actual art. 75, inc. 13 de la Constitución Nacional, el Congreso Nacional tiene entre sus atribuciones la de regir el comercio interprovincial”,* entendiendo que el vocablo comercio debía interpretarse de manera dinámica y por ende que *“comprende, además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles por todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio de ideas, órdenes y convenios”.* Luego, definió el poder para regularlo como propio del Congreso Nacional y entendió que *“el gobierno nacional puede legislar sobre aspectos internos de las actividades provinciales susceptibles de menoscabar el comercio interprovincial o exterior. Esta potestad -cabe agregar- se relaciona estrechamente con las restantes disposiciones de la Ley Fundamental destinadas a impedir los obstáculos a la libre circulación económica (arts. 9º, 10 y 11). Que si bien las provincias conservan los poderes necesarios para el cumplimiento de sus fines y, entre ellos, las facultades impositivas que conduzcan al logro de su bienestar y desarrollo, por lo que pueden escoger los objetos impositivos y la determinación de los medios para distribuirlos en la forma y alcance que les parezca más conveniente, tales atribuciones encuentran el valladar de los principios consagrados en la Constitución Nacional”* (Fallos 320:1302).

Sobre esa base, la Corte dejó sentado que *“la generación, transporte y consumo de la energía eléctrica se inscribe en un marco de regulación federal incorporado al concepto abarcativo que supone la recordada interpretación del art. 75 de la Constitución Nacional. En esa inteligencia el Congreso dictó las leyes 15.336 y 24.065 y así lo admite la propia demandada*



al reconocer que es competencia de aquél dictar la legislación destinada a planificar, establecer pautas generales y ordenar la política energética. Esas facultades inspiran el régimen legal vigente y se justifican si se advierten las modalidades asumidas por la explotación de la energía que integra en el llamado Sistema Argentino de Interconexión los puntos de generación y consumo que pueden originarse en diversas jurisdicciones” y que a la luz de tales principios debía resolverse si el régimen impositivo local ponía en crisis ese régimen federal (Fallos 320:1302; 322:2624; 329:2975).

Bajo tales premisas, debe ponerse de relieve que la **ley 14.772**, que declaró “**de jurisdicción nacional**, y sujetos a las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo de la Nación, los servicios públicos de **electricidad** interconectados que se prestan en la Capital Federal y en los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: [...] **La Matanza**” (art. 1), estableció que “**la prestación** de estos servicios por parte de la nueva sociedad, así como por el Estado Nacional, **se desarrollará respetando los poderes locales en todo aquello que sea compatible con la jurisdicción técnica y económica que corresponde al Estado Nacional**. En la reglamentación a dictar por el Poder Ejecutivo de la Nación deberá reconocerse el porcentaje que, sobre las entradas brutas, corresponda a cada municipio” (art. 5) y que “las actividades de la nueva sociedad, como prestataria del servicio público, se ajustarán a las disposiciones impositivas en vigor o que se dicten en el futuro” (art. 8).

En el **mensaje** del **Poder Ejecutivo** Nacional al Congreso de la Nación que acompañaba el proyecto de la ley mencionada ‘ut supra’ fechado el **23 de septiembre de 1958**, se expresaron [en lo pertinente] los siguientes conceptos: “*al suscribir el convenio preliminar y auspiciar la presente ley, el Poder Ejecutivo ha tenido muy en cuenta los **derechos de los municipios** interesados, tratando en todo momento de encontrar soluciones dentro de nuestro orden institucional, sobre la base del **más amplio respeto a los derechos municipales**. Ello se infiere de la lectura de la cláusula decimoquinta del convenio suscrito, en la que se hace **expresa reserva de los derechos y facultades de los municipios, inclusive en lo relacionado con el poder de***





Poder Judicial de la Nación

*policía, en todo aquello que sea compatible con la jurisdicción y potestades nacionales que recaen sobre los servicios. Por otra parte, en el proyecto de ley que se auspicia se prevé esta situación, como así también la participación que corresponderá a cada municipalidad sobre las entradas brutas de la explotación, y el pago de los importes que les corresponde por aplicación de las cláusulas de reversión de las respectivas concesiones (arts. 7° y 8°). Con ello, se consideran llenados todos los recaudos para que no exista lesión alguna a los intereses de los municipios que forman parte del sistema”. Por su parte, la cláusula decimoquinta del **Convenio Preliminar del 11 de septiembre de 1958** a la que aludió el mensaje del Poder Ejecutivo, expresó que “las obligaciones usuales a que se refiere el art. 3° de este convenio, se contraerán por la nueva sociedad sobre la base del más **amplio respeto a los derechos y facultades de los municipios interesados, inclusive en lo vinculado al poder de policía, y en la extensión que sea compatible con la jurisdicción nacional que recae sobre los servicios**” (ADLA, XVIII–A, pág. 262 y sigs.).*

Asimismo la **ley 15.336**, que determinó el régimen de la energía eléctrica, señaló que “las actividades de la industria eléctrica destinadas de la generación, transformación y transmisión, o a la distribución de la electricidad, en cuanto las mismas correspondan a la jurisdicción,” están sujetas a sus disposiciones y a las de su reglamentación (art. 1). Estableció también que “las actividades de la industria eléctrica destinada total o parcialmente a abastecer de energía a un servicio público serán consideradas de interés general, afectadas a dicho servicio y encuadradas en normas legales y reglamentarias que aseguren el funcionamiento normal del mismo” (art. 3) y que “las **obras e instalaciones de generación, transformación y transmisión de la energía eléctrica de jurisdicción nacional y la energía generada o transportada** en la mismas **no puede ser gravadas con impuestos y contribuciones, o sujetas a medidas de legislación local que restrinjan o dificulten su libre producción y circulación. No se comprende en esta exención las tasas retributivas por servicios y mejoras de orden local**” (art. 12).

Estos conceptos fueron ratificados por dos normas posteriores. Por



un lado, el **Decreto 12.588/60** relativo “a la gestión iniciada ante la Gobernación de la provincia de Buenos Aires por Municipalidades incluidas en el régimen de la Ley Nro. 14.772, a fin de que se reglamente el artículo 5° de la misma, en cuanto reconoce a los Municipios integrantes del sistema eléctrico que ella comprende un por ciento sobre las entradas brutas del servicio”, consideró “que **dentro del concepto de ‘jurisdicción económica’ recaen todos aquellos aspectos que directamente inciden sobre el precio de los servicios entre los cuales se cuentan los gravámenes de índole fiscal**, ya que su monto debe ser computado en la determinación de las tarifas [cláusula novena, inciso a) del Convenio preliminar de la citada ley y artículo 8°, Sección I, apartado a) del definitivo suscripto el 31 de octubre de 1958]. Que la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 8° de la mencionada ley, [...] **solamente puede referirse a los tributos fiscales que la legislación nacional establezca en ejercicio de la jurisdicción que se ha reservado, pues en lo que concierne a los gravámenes de índole local rige el precepto precedentemente recordado**, complementado por el que contiene la segunda parte de citado artículo 5° al establecer que ‘en la reglamentación a dictar por el Poder Ejecutivo de la Nación deberá reconocerse el porcentaje que sobre las entradas brutas corresponda a cada Municipio’. Que esta última disposición [...] ha tenido en mira el respeto de los derechos de los municipios interesados -como se enuncia en el mensaje con que se elevó al H. Congreso el respectivo proyecto de ley- y, a la vez, la **necesidad de limitar prudencialmente los tributos fiscales de orden local que pudieran imponerse a las actividades de ambas prestatarias y que gravitarían sobre las tarifas de los servicios a su respectivo cargo**. Que esta solución arbitrada por la Ley N° 14.772 coincide con la adoptada con anterioridad [...] en el sentido de sujetarlas a un único impuesto o contribución representado por cierto porcentaje sobre sus ingresos brutos provenientes de la venta de energía eléctrica [...], en tanto que los restantes actos-concesión se limitaban a eximir a las concesionarias de todo tributo de índole municipal, sin imponerles contribución alguna. Que es de manifiesta **conveniencia unificar los regímenes tributarios de orden local, sometiéndolos a normas comunes, a**





Poder Judicial de la Nación

efectos de mantener la unidad tarifaria en todas las jurisdicciones territoriales a que corresponden los servicios públicos de que se trata y evitando la diversidad de condiciones que sobre el particular imperan hasta la actualidad” y por ello, fijó “la **participación** que corresponde a las respectivas **Municipalidades**, conforme al artículo 5° de la Ley N° 14.772, en el **seis por ciento (6%) de las entradas brutas** que las empresas [...] perciban por la venta de corriente en la respectiva jurisdicción [...] Dicha participación será liquidada [...] en concepto de **único impuesto o gravamen municipal sobre los bienes y actividades de las referidas empresas, exceptuadas las tasas por retribución de servicios**” (B.O. 27/10/1960).

Luego el **Decreto 1247/62**, que aprobó el Convenio entre la Nación y SEGBA del **1 de febrero de 1962** sobre prestación del servicio público de electricidad, dispuso que “Segba tendrá derecho a la ocupación y uso gratuitos de los terrenos a que se refiere la ley 11.392 [1920-1940, 219] como asimismo de todas las calles, avenidas, plazas, puentes, caminos y demás lugares del dominio público nacional, provincial y municipal, incluso su subsuelo y espacio aéreo, que fueren necesarios para la colocación de las instalaciones destinadas a la prestación del servicio incluso líneas de comunicación y mando, y a la interconexión con centrales propias o de terceros, dentro y fuera de las zonas a que se refiere dicho artículo 1°” (art. 2) y previó el “**régimen impositivo y trato administrativo-fiscal**” estableciendo -en lo pertinente- que “de acuerdo al art. 12 de la citada ley 15.336 quedan **exentas de todo impuesto y contribución provincial y municipal las obras e instalaciones de generación, transformación y transmisión a que se refiere este convenio, como asimismo la energía generada y transportada en las mismas, las cuales no podrán ser sujetas a medidas de legislación local que restrinjan o dificulten la libre producción o circulación de dicha energía**. En la exención impositiva precedente, quedan comprendidas las propiedades inmuebles de Segba afectadas a las obras e instalaciones de referencia como asimismo la ocupación del dominio público provincial y/o municipal con las mismas. **No se comprenden en dicha exención las tasas retributivas por servicios o mejoras**



*de orden local, las cuales estarán sujetas a lo dispuesto en la sección V de este artículo. [...] Segba queda eximida del impuesto a las actividades lucrativas y de cualquier otro impuesto, gravamen o tasa provincial y municipal -fuera de las que se mencionan seguidamente- creada o que se creare sobre la producción, transformación, transporte o transmisión, distribución y/o venta de energía eléctrica, cualquiera sea el destino de ésta, como asimismo por el uso y ocupación de los lugares del dominio público nacional, provincial o municipal, su subsuelo y/o espacio aéreo, con las instalaciones destinadas a la protección, transformación, transmisión, distribución y suministro de energía eléctrica dentro o fuera del territorio de la respectiva Provincia o Municipio, así como con las destinadas a las interconexiones o transporte de energía y a la colocación de cámaras, cables e instalaciones accesorias para tales fines. Segba queda igualmente **eximida** de cualquier **contribución, derecho o tasa de servicios provinciales y municipales creados o que se crearen, con excepción de los siguientes:** a) las **tasas de mejoras** correspondientes a sus propiedades; b) las tasas por servicio de **alumbrado, limpieza, barrido y otros similares** correspondientes a esas mismas propiedades; c) los derechos establecidos o que se establezcan por **habilitación y/o contraste de medidores**, por la autoridad que preste efectivamente este servicio. **Segba no deberá abonar, por lo tanto,** entre otros: a) los **derechos de edificación e inspección** de obras nuevas o de ampliación; b) las **patentes o derechos de chapas o letreros** de sus edificios y oficinas que respondan a los fines del servicio público a su cargo; c) las **patentes** correspondientes a establecimientos industriales que se destinen a los precitados fines; d) las **patentes de garaje y rodados** para los vehículos de propiedad de Segba; e) el **estampillado provincial y municipal** en todas las tramitaciones relacionadas con el servicio público que presta. Deberá, en cambio, abonar dicho estampillado en las solicitudes que presente, y/o expedientes que inicie o en los que intervenga, cuando no tengan relación con la prestación del servicio a su cargo” (art. 20, secciones II y V, ADLA, XXII-A, pág. 238 y sigs.).*

Más tarde se dictó la ley **24.065** -complementaria de la ley 15.336





Poder Judicial de la Nación

(art. 85)- que caracterizó como servicio público al transporte y distribución de electricidad y dispuso que *“la actividad de generación, en cualquiera de sus modalidades, destinada total o parcialmente a abastecer de energía a un servicio público será considerada de interés general, afectada a dicho servicio y encuadrada en las normas legales y reglamentarias que aseguren el normal funcionamiento del mismo”* (art. 1) y declaró *“sujeta a privatización total la actividad de generación y transporte a cargo de las empresas Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires Sociedad Anónima, Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado e Hidroeléctrica Norpatagónica Sociedad Anónima, las que se regirán por la ley 23.696”* (art. 93).

Con relación a dicha legislación, el Alto Tribunal dejó sentado que con ella, el Congreso ha ejercitado sus facultades de manera compatible con los preceptos constitucionales que lo autorizan para *“proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias”* mediante *“leyes protectoras de estos fines”* (art. 75, inc. 18, CN), al establecer un **sistema de exenciones** complementarias con un régimen que, **sin desconocer facultades impositivas locales**, tiene alcances que obedecen al propósito de **mantener la unidad tarifaria en todas las jurisdicciones territoriales**; y se trata de un comportamiento acorde al principio de que quien tiene el deber de procurar determinado fin tiene el derecho de disponer los medios para su logro efectivo (Fallos 322:2624).

Con tal marco de referencia, cabe estudiar los alcances del **Decreto 714/92** que invoca la parte actora para fundar su pretensión. Esta norma encuentra apoyo en las atribuciones que le confieren al gobierno nacional las leyes 14.772, 15.336 y 24.065 antes reseñadas; y, más específicamente, remite al régimen fiscal consagrado en la ley 14.772 y sus normas complementarias cuando -en sus considerandos y en lo pertinente- recuerda *“que el artículo 5 de la citada ley determina como criterio de relación entre el poder local y el nacional el respeto de aquél en todo lo que sea compatible con la jurisdicción*



técnica y económica que corresponde al Estado Nacional. Que la citada norma establece que la reglamentación a dictar por el Poder Ejecutivo Nacional deberá reconocer el porcentaje que sobre las entradas brutas del concesionario corresponde asignar a cada municipio. Que así lo hizo en su momento dicho poder al dictar el Decreto N. 12.588 del 13 de octubre de 1960. Que al haberse dividido en forma vertical la actividad eléctrica por la Ley N. 24.065, diferenciándose en consecuencia la generación, el transporte y la distribución de energía eléctrica, la concesión a otorgar en dicha zona no puede ser integral como lo fuera la oportunamente aprobada por el Decreto N. 1.247 del 8 de febrero de 1962. Que por ello **resulta necesario precisar el ámbito de aplicación del Artículo 5 de la ley N. 14.772, circunscribiéndolo a la prestación de la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica dada la finalidad perseguida por dicha norma.** Que, en efecto, el mecanismo implementado como consecuencia de lo dispuesto por el artículo referido en el párrafo precedente persigue unificar los regímenes tributarios locales sometiendo a normas comunes que permitan mantener la unidad tarifaria en todos los municipios en los que la prestación del servicio público de distribución y comercialización se encuentra sometido a jurisdicción nacional”.

Así, dispone la constitución de EDENOR S.A. y EDESUR S.A. a los fines de la privatización de la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica (art. 1) y fija en el **seis por ciento (6%)** de las **entradas brutas** recaudadas por cada empresa por la venta de energía eléctrica dentro de los municipios de la Provincia de Buenos Aires en cuya jurisdicción presten el servicio público de distribución y comercialización, **la participación que las primeras abonarán mensualmente a los segundos** en los términos del artículo 5 de la ley 14.772, “dicha participación tendrá el concepto de **único impuesto y contribución**, tanto de índole fiscal como en lo referente al uso del dominio público municipal” (art. 19). Tal pago en concepto de único impuesto, contribución y tributo “**no exime a las empresas EDENOR S.A. y EDESUR S.A. de las tasas retributivas por servicios o mejoras de orden local**, tales como, las que se enumeran a continuación a simple **título enunciativo**: a) las **tasas o**





Poder Judicial de la Nación

contribuciones de mejoras correspondientes a sus propiedades; b) las tasas por servicios de **alumbrado, barrido, limpieza, conservación de la vía pública y otros similares** correspondientes a esas mismas propiedades; c) tasa por **conservación, reparación y mejorado** de la red vial; d) los derechos establecidos o que se establezcan por **habilitación de medidores** por la autoridad que preste efectivamente este servicio; e) tasa por **servicios sanitarios**. En cambio, **por no ser tasas retributivas** de servicios, EDENOR S.A. y EDESUR S.A. están **exentas** del pago de: a) impuesto de **sellos provincial y municipal** en todas las **tramitaciones vinculadas con el servicio público** que prestan. Deberán, en cambio, abonar dicho impuesto en las solicitudes que presenten y/o expedientes que inicien o en los que intervengan, cuando no tengan relación con la prestación del servicio a su cargo; b) los **derechos de edificación e inspección** de obras nuevas o de ampliación; c) las **patentes o derechos de chapas o letreros** de sus edificios y oficinas que respondan a los fines del servicio público a su cargo; d) las **patentes de garaje y rodados** para los vehículos de su propiedad afectados a la prestación del servicio público a su cargo; e) las **patentes correspondientes a establecimientos industriales** que se destinen a los fines precitados” (art. 21).

En sintonía con ello, se enmarcaron también las normas del Contrato de Concesión de EDENOR S.A. en cuanto determinaron que “los bienes, actos, obras, usos u ocupación de espacios, actividades, servicios, ingresos, tarifas y/o precios de la distribuidora están **exentos de impuestos, tasas, contribuciones y demás gravámenes provinciales y municipales que incidan o interfieran sobre el cumplimiento del contrato**, conforme lo dispone el Decreto aprobatorio del presente contrato. **En substitución** de tales tributos provinciales y municipales, **la distribuidora, abonará:** a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y **a las Municipalidades** de la Provincia de Buenos Aires, en cuya jurisdicción preste el servicio público, el **seis por ciento (6%)** de sus **entradas brutas** (netas de impuestos percibidos por cuenta de terceros) recaudadas por venta de energía eléctrica dentro de cada Municipio” (art. 34 inc. a).



b. El Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

Alcance de sus facultades.

El **Ente Nacional Regulador de la Electricidad**, organismo autárquico en ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, tiene **funciones y facultades** para “*hacer cumplir la presente ley [se refiere a la ley 24.065], su reglamentación y disposiciones complementarias, controlando la prestación de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los contratos de concesión; **dictar reglamentos** a los cuales deberán ajustarse los productores, transportistas, **distribuidores** y usuarios de electricidad en materia de **seguridad, normas y procedimientos técnicos**, de medición y facturación de los consumos, de control y uso de medidores, de interrupción y reconexión de los suministros, de acceso a inmuebles de terceros y de calidad de los servicios prestados; [...] **velar por la protección** de la propiedad, el medio ambiente y la **seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad**, incluyendo el derecho de acceso a las instalaciones de propiedad de generadores, transportistas, distribuidores y usuarios, previa notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza real o potencial a la seguridad y conveniencia públicas en la medida que no obste la aplicación de normas específicas; [...] **requerir** de los transportadores y **distribuidores** los **documentos e información** necesaria para verificar el cumplimiento de esta ley, su reglamentación y los respectivos contratos de concesión, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias, con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pueda corresponder*” (cfr. arts. 54 y 55, ley 24.065).

Para ello, el ENRE cuenta, entre otros, con los **recursos** provenientes de “**la tasa de inspección y control**” -también denominada de “**fiscalización y control**”- que **deben abonar** productores, transportistas y **distribuidores** en forma **anual y por adelantado** (cfr. arts. 66 y 67, ley 24.065).





Poder Judicial de la Nación

III. La norma local. Zona de convergencia.

Sentado cuanto precede, es el turno de ahondar en el tenor de la norma local en particular.

La **Ordenanza Fiscal** define el **hecho imponible** al determinar que “por los **servicios de inspección** destinados a preservar **la seguridad, salubridad e higiene** en comercios, industrias, depósitos de mercaderías o bienes de cualquier especie, toda actividad de servicios o asimilables a tales, **servicios públicos explotados por entidades privadas**, estatales, provinciales, autárquicas y/o descentralizadas y/o de capital mixto **que realicen actividades económicas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas y/o cualquier otro lugar** aunque el titular del mismo por sus fines fuera responsable exento, se desarrollen en forma accidental, habitual, susceptible de habitualidad o potencial, y/o **toda actividad lucrativa** que se ejerza en jurisdicción del Municipio, realizada **en espacio público o privado**, se abonara la tasa establecida en esta ordenanza” (art. 135).

Cabe poner de relieve que el más Alto Tribunal tuvo oportunidad de expedirse con relación a la tasa aquí en disputa al decidir la causa caratulada “**Edenor c/ Municipalidad de Gral. Rodríguez s/ acción declarativa-medida cautelar**”. Allí, dejó sentado que “**dada la índole de los tributos en discusión (tasas en concepto de inspección de seguridad e higiene)**” resultaba “**inequívoca su pertenencia al ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios**” y que “**si bien el decreto 714/92 establece en su art. 19 que las empresas abonaran a los municipios, en los términos del aludido art. 5º de la ley 14.772, el 6% de las entradas brutas recaudadas por la venta de energía eléctrica efectuada en cada una de las jurisdicciones en concepto de ‘único impuesto y contribución, tanto de índole fiscal como en lo referente al uso del dominio municipal’, en su art. 21 expresa que dicho pago ‘no exime’ a**



las empresas de abonar ‘las **tasas retributivas de servicios y mejoras de orden local**, tales como las que enumeran a continuación a simple título enunciativo’. **Entre ellas incluye (inc. b) las relativas al servicio de ‘limpieza’ y ‘otros similares correspondientes a esas mismas propiedades’ dentro de los cuales deben comprenderse las gabelas aquí discutidas**”. Con esas bases, **rechazó la demanda** meramente declarativa promovida por Edenor S.A. con el objeto de cuestionar el pago de la tasa de inspección, seguridad e higiene respecto de los **locales comerciales** que aquélla poseía en el ejido de la comuna (Fallos 322:2331).

Mas al decidir lo atinente a una tasa fijada “*en relación al servicio de ‘inspección y contraste de medidores, motores, **generadores** de vapor o **energía eléctrica**, calderas y demás **instalaciones** que por **razones de seguridad pública** se declaren sujetas al contralor municipal*” en el precedente “**Municipalidad de Quilmes c/ Edesur S.A.**”, se ponderó que la ley 24.065 creó el **Ente Nacional Regulador de la Electricidad**, “con el fin de controlar que la actividad del sector eléctrico federalizado se ajuste a los principios y disposiciones de la legislación vigente y llevar a cabo todas las medidas tendientes a cumplir con los objetivos enunciados en el art. 2 de la ley” y que a esos fines, “el ENRE debe controlar el cumplimiento que los concesionarios del servicio de distribución de energía eléctrica den a su deber de prestación conforme con las obligaciones fijadas en los contratos de concesión (inc. a); debe **dictar reglamentos** a los cuales han de ajustarse -entre otros- los **distribuidores** de electricidad en materia de **seguridad, normas y procedimientos técnicos**, de medición y facturación de los consumos, de control y uso de medidores, de interrupción y reconexión de los suministros (inc. b); **velar por la protección** de la propiedad, el medio ambiente y la **seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad**, incluyendo el derecho de acceso a las instalaciones de propiedad de generadores, transportistas, distribuidores y usuarios, previa notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza real o





Poder Judicial de la Nación

potencial a la seguridad y conveniencia públicas (inc. k); **requerir** de los transportadores los **documentos e información** necesaria para verificar el cumplimiento de la ley y sus reglamentaciones, y los respectivos contratos de concesión, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias (inc. n)” (ap. X del dictamen del Procurador General, que comparte la Corte en Fallos 325:931).

En tal sentido, se indicó “que las **tareas de control** reseñadas, y las demás que son propias del ENRE, **se financian**, entre otros recursos, con la ‘**tasa de inspección y control**’ que se crea en el **art. 67 de la ley**, que alcanza -entre otros actores del mercado energético- a los distribuidores”; por lo que se concluyó “que el servicio que la comuna pretende retribuir es brindado por la **autoridad nacional**, en virtud de expresas directivas de las normas señaladas, que atribuyen un poder exclusivo o que, al menos, parece resultar **incompatible con el ejercicio de idéntico poder por parte de las comunas** (arg. Fallos: 3:131; 302:1181; 320:619, entre otros). Razón por la cual carecerá de causa toda tasa que se quiera establecer en virtud de un servicio cuya prestación no compete a la actora” (ap. X del dictamen del Procurador General, que comparte la Corte en Fallos 325:931).

Desde esa perspectiva, repasemos la prueba pericial rendida en el legajo (cfr. fs. 304/311 y fs. 323/325). Veamos.

Luego de haberse constituido en los domicilios indicados en el libelo inicial, el ingeniero electromecánico explicó que una “**subestación es una instalación eléctrica que recibe energía en Alta Tensión (132 Kv) y la entrega en Media Tensión (13,2 Kv) para su distribución**. El elemento principal de la subestación es el transformador. Un centro de transformador puede tener uno o más transformadores, no existiendo limitación en la potencia total del centro”. Aclaró que de los domicilios indicados, dos corresponden a subestaciones [Crovara y Villegas] y que la tercera se trata de instalaciones dedicadas a tareas de tratamiento de aceite de los transformadores [Ayacucho].



Afirmó que las subestaciones “son **operables** sin la presencia de personal, lo que se logra mediante el **Sistema de Telecontrol**. Cada equipo puede actuar en la apertura/cierre de la energía (interruptores/seccionadores) y además a distancia **se obtiene la información de señalizaciones, alarmas, mediciones y mandos** [...] el telecontrol [...] se basa en un hardware, cuyas soluciones están basadas en Unidades de Telecontrol Remotas (UTR). Además tiene un software, que puede trabajar como terminal local o como terminal remoto en un centro de control, herramienta de **supervisión y análisis remoto** basada en un servidor web y diversas herramientas de configuración y simulación de sistemas de telecontrol. **El objetivo es automatizar, supervisar y controlar, local y remotamente, las instalaciones eléctricas de forma óptima y eficiente**. La aplicación relaciona el Centro de Control ubicado en el Edificio Tronador de Edenor [...] y la terminal local de cada subestación. Con la operación del Telecontrol se trata de asegurar fundamentalmente las siguientes características del servicio eléctrico: 1) calidad de servicio: que consiste en asegurar el tiempo de entrega; 2) calidad de producto: que consiste en asegurar una tensión constante. Además, con el Telecontrol se obtiene lo siguiente: 1) flexibilidad de la operación; 2) órdenes y mandos de interruptores (apertura y cierre); 3) estado de interruptores (abierto y cerrado); 4) presencia de tensión en líneas/barras; 6) indicadores de alarmas”.

Destacó que “en ninguna de las instalaciones el público en general tiene acceso, en particular en las mencionadas subestaciones **no hay normalmente ninguna persona dado que son instalaciones que funcionan en forma automática y son dirigidas a distancias** [...] las personas que pueden llegar a ingresar a las subestaciones son las pertenecientes al sector de **Guardias Móviles** que dependen del Centro de Explotación de Subestaciones (CES) y que por razones de rutina deben **verificar alguna de las condiciones del lugar**”.





Poder Judicial de la Nación

Reseñó que existe un **“Procedimiento de Control de Acceso y Permanencia en SS.EE”** que determina que *“las subestaciones son lugares de acceso restringido, por lo tanto toda persona que ingresa a ellas, deberá cumplir con los requisitos establecidos”*. También se encuentra establecido el **“Procedimiento de Habilitación para Acceso y Realización de Trabajos en SS.EE.”** que indica los requisitos a cumplir, las responsabilidades para la emisión de las habilitaciones, el registro y archivo de la documentación correspondiente.

Puso de relieve que *“el ingreso a las subestaciones es tan restringido que para poder realizarlo hay que cumplir un estricto protocolo, a saber:*

A) Subestación de Av. Crovara: 1) existe un portón de ingreso al predio al cual se accede mediante una llave; 2) para ingresar en el edificio se procede a abrir con llave una puerta en la cual opera un microswicht que indica a distancia la apertura de puerta; 3) el Guardia Móvil debe llamar en forma telefónica al CES indicando su presencia lugar. Si no se cumplen estas condiciones el CES considera el ingreso de un intruso;

B) Subestación de Tte. Gral. Justo Villegas: 1) se ingresa al edificio mediante una llave magnética codificada; 2) al ingresar debe operar una caja de presencia de Guardia Móvil; 3) existen cámaras de monitoreo del ingreso; 4) el Guardia Móvil debe llamar en forma telefónica al CES indicando su presencia lugar. **Si no se cumplen estas condiciones el CES considera el ingreso de un intruso”.**

Finalmente, indicó que *“la aplicación de las normas de seguridad de las subestaciones es responsabilidad del Centro de Control de Subestaciones con asiento en el Edificio Tronador”* y que las normas operativas de seguridad son dictadas por la empresa distribuidora, mas *“deben estar encuadradas en las reglamentaciones establecidas por el ENRE, el que ejerce además un control de gestión a través de inspecciones periódicas a las subestaciones de distribución de electricidad”*.



Estas conclusiones no merecieron objeciones de la demandada.

En función de lo hasta aquí expuesto, forzoso es concluir que las **“subestaciones”** constituyen una realidad fáctica diferente, de los **“locales comerciales”** que el Alto Tribunal tuvo en miras al decidir el precedente **“Edenor c/ Municipalidad de Gral. Rodríguez s/ acción declarativa-medida cautelar”** citado. Repárese en que el **“acceso restringido”** y las modalidades regladas para el **“Control de Acceso y Permanencia”** y la **“Habilitación para Acceso y Realización de Trabajo”** en las subestaciones, necesariamente impide tareas relativas **“al servicio de ‘limpieza’ y ‘otros similares’ [...] dentro de las cuales deben comprenderse”** las tasas municipales objeto de la presente (Fallos 322:2331).

La cuestión aquí debatida guarda analogía con lo resuelto en el precedente **“Municipalidad de Quilmes c/ Edesur S.A.”**, porque **“la ley federal impone una tasa retributiva del servicio de inspección por el inspector federal competente. En efecto, las instalaciones y equipos de los generadores, transportistas y distribuidores de electricidad están sujetos ‘a la inspección, revisión y pruebas’ que periódicamente realiza la autoridad federal con ‘facultades para ordenar la suspensión del servicio, la reparación o reemplazo de instalaciones y equipos, o cualquier otra medida tendiente a proteger la seguridad pública’, y de cobrar por ese servicio de su legal competencia técnica [hacer cumplir la ley controlando la prestación de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones de la concesión; dictar reglamentos a los que deben sujetarse los productores, transportistas, distribuidores, etc. En materia de seguridad, normas y procedimientos técnicos, de calidad de los servicios prestados, etc., y procesales para la aplicación de las sanciones que correspondan por violación de disposiciones legales, reglamentarias y contractuales; velar por la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad; etc.], la correspondiente ‘tasa de inspección y control’, porque los generadores,**





Poder Judicial de la Nación

*transportistas, distribuidores, etc. están obligados a operar y mantener sus instalaciones y equipos en forma que no constituyan peligro alguno para la seguridad pública. Luego en términos estrictos, **la causa fuente de la exención de la tasa de inspección municipal del inspector incompetente es una consecuencia de la participación de los ingresos por la venta de electricidad y por la imposición de la tasa de inspección del inspector federal competente por las leyes federales***” (cfr. CFASM, Sala II, causa 419/2010, “Edenor S.A. c/ Municipalidad de San Isidro s/ Acción meramente declarativa”, rta. el 12/04/2011).

Luego, debe acogerse favorablemente la pretensión y declarar la inaplicabilidad a la empresa accionante de la tasa por inspección de seguridad e higiene [*“por los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias, depósitos de mercaderías o bienes de cualquier especie, toda actividad de servicios o asimilables a tales, servicios públicos explotados por entidades privadas, estatales, provinciales, autárquicas y/o descentralizadas y/o de capital mixto que realicen actividades económicas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas y/o cualquier otro lugar aunque el titular del mismo por sus fines fuera responsable exento, se desarrollen en forma accidental, habitual, susceptible de habitualidad o potencial, y/o toda actividad lucrativa que se ejerza en jurisdicción del Municipio, realizada en espacio público o privado, se abonara la tasa establecida en esta ordenanza”*] prevista en el art. 135 de la Ordenanza Municipal 11650 (cfr. art. 377 y 386, CPCC; CFASM, Sala II, causa 2617/09, rta. el 14/12/2010; íd., causa 419/2010, rta. el 12/04/2011).

IV. Las costas se imponen a la demandada vencida por aplicación del principio objetivo de la derrota y no existir mérito para su dispensa (cfr. art. 68, CPCC; este Juzgado, causa FSM 2526/2011, rta. el 13/07/2015; CFASM, Sala II, causa 2617/09, rta. el 14/12/2010; íd., causa 419/2010, rta. el 12/04/2011).



Por todo lo expuesto,

RESUELVO:

1) Hacer lugar a la demanda instaurada por Edenor S.A. contra la Municipalidad de La Matanza y en consecuencia, declarar la inaplicabilidad a la empresa actora de la tasa por inspección de seguridad e higiene prevista en el art. 135 de la Ordenanza Municipal 11650.

2) Imponer las costas a la demandada vencida.

3) Diferir la regulación de los honorarios de los profesionales intervinientes para el momento en que la presente se encuentre firme o ejecutoriada, instancia ésta en la que deberán dar cumplimiento con las disposiciones de la ley 6.716, aplicable al fuero federal por ley 23.987; y denunciar la situación fiscal que revistan (Ley 25.865, Resolución General 689/99, Resolución General AFIP 1105/2001).

Regístrese, notifíquese a las partes y al Ministerio Público Fiscal.
Oportunamente, archívense.-

OSCAR ALBERTO PAPAVERO
JUEZ FEDERAL

