



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

San Martín, de febrero de 2025. GMG

**Y VISTOS:**

Estos autos caratulados “**Municipalidad de Tigre c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía - Secretaría de Industria y Comercio) y otros s/ Amparo Ley 16.986**”, expte. FSM 25700/2024 del registro de la Secretaría N° 3 de este Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 1; y,

**CONSIDERANDO:**

I. La **Municipalidad de Tigre** promovió acción contra el **Estado Nacional (Ministerio de Economía - Secretaría de Industria y Comercio)**, con el objeto de que se declare la **inconstitucionalidad** de la **RESOL-2024-267-APN-SIYC#MEC** por causarle un gravamen irreparable a los derechos constitucionales.

Reseñó que **celebró convenios** con las empresas **prestatarias de servicios públicos**, con objeto de **incluir tasas municipales en las facturas** de los servicios que ellos brindan, para así proceder a una recaudación más eficiente y que tenga retorno al ciudadano en forma de obras y servicios municipales lo más rápido posible.

Esgrimió que mediante la resolución atacada, “*la Nación ha regulado de esa manera a los fines de **cercenar la autonomía municipal, prohibiendo una modalidad de cobro de tasas que se encuentra dentro del ámbito de discreción de las Municipalidades, en conjunto con las empresas oferentes de bienes y servicios**” y que “la práctica recaudatoria consistente en incluir conceptos de tasas municipales en las facturas de servicios públicos **de ninguna forma violenta los derechos de los consumidores**”.*

Además, sostuvo que “***tampoco es acertado suponer que la Tasa por Servicios Municipales y aquella Contribución Especial referente a la prestación de gas natural, son ajenas al servicio que prestan las concesionarias (EDENOR y Naturgy BAN)***,”



*pues la prestación municipal es inescindible de la percibida por los usuarios en sus inmuebles; sin tasa de alumbrado, las calles dejarían de estar iluminadas, y sin la Contribución Especial por el uso de la red de gas natural, los consumidores no gozarían del servicio en sus hogares y/o comercios de forma segura y eficaz [...] el **art 4 de la ley 24.240 no impide la inclusión de conceptos ajenos al servicio principal** [...sino que] **ello es posible, siempre y cuando el servicio que está abonando el consumidor esté claramente individualizado y no se confunda con la tasa municipal incluida**".*

Explicó que "el Municipio de Tigre percibe la Tasa por Servicios Municipales (que incluye el alumbrado de la vía pública y de los edificios municipales) mediante boleta individual emitida por la empresa prestataria del servicio de energía eléctrica (EDENOR SA); y recauda, asimismo, la Contribución Especial por el beneficio e incremento de valor comparativo de su propiedad, por el uso de la red de gas natural en la factura personal emitida por quien presta el servicio de provisión de gas natural (Naturgy BAN S.A). En el primer caso, la **percepción de la tasa por servicios municipales**, mediante el mecanismo de incorporación a través de la boleta individual emitida por la prestadora a cada usuario del Municipio de Tigre, **es autorizada expresamente mediante la ley provincial Nro. 10740**, sin perjuicio de que, por aplicación del principio de autonomía municipal, podría convenirse un agente de retención sin necesidad de aval legislativo provincial y/o nacional. La mencionada norma establece en su artículo primero: 'Las Empresas prestadoras del Servicio Público de Electricidad, en la Provincia de Buenos Aires, deberán percibir, a solicitud y en representación de las Municipalidades, la Tasa de Alumbrado Público que éstas fijen en su jurisdicción, de acuerdo a la Ley Orgánica de las Municipalidades.' En su artículo segundo impone la necesidad de firmar un convenio con las empresas mencionadas en el artículo 1ero. El **convenio** entre mi mandante y **EDENOR** fue **suscripto** en fecha **23/12/2003, conforme Ordenanza 2563/03 y Decreto 1699/03**. Desde la fecha mencionada al presente, por aplicación de la Ley Provincial reseñada y, principalmente, en uso de su autonomía municipal, el Municipio de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*Tigre percibe la Tasa de alumbrado público, a través del mencionado convenio suscripto con la Empresa EDENOR S.A., quien percibe dicho tributo bajo el mandato municipal, incorporándolo en sus boletas de consumo eléctrico”.*

*“A su vez, la ley 10.740 se complementa con la ley 11.769 dictada por la provincia de Buenos Aires, la cual en su artículo 78 establece el contenido de las facturas de servicios eléctricos enviadas a los usuarios, indicando expresamente que: ‘(...) Podrá ser incluido en las facturas, como concepto de prestación de servicio, el consumo, medido por alumbrado público (...)’. Esta norma a su vez da origen a la Resolución dictada por el Organismo de Control de Energía Eléctrica de la provincia de Buenos Aires de fecha 08 de mayo de 2018 Nro. 167/18, la cual expresamente manifiesta en su artículo 2do. Que ‘no pueden incorporarse conceptos ajenos, (...) con excepción de lo dispuesto por la Ley 10.740 con relación al alumbrado público’. Como puede observar hasta aquí V.S., el mecanismo de percepción de la Tasa en cuestión encuentra claro sustento normativo, y nunca fue cuestionada por consumidor alguno, ya sea en sede administrativa, como ante órgano jurisdiccional, teniendo más de 14 años de ejecución”.*

En relación con la **contribución especial** por el uso de la red de gas natural, detalló que “está regulado por la **Ordenanza Fiscal 959/2024**, la cual en su artículo 318 expresamente manifiesta: ‘Por el beneficio e incremento de valor comparativo de su propiedad, por el uso de la red de gas natural, se abonará una contribución especial, cuyo destino será la proyección, implementación y ejecución de 13 obras públicas y/o ayuda financiera para tales proyectos, tendientes a dotar a todo el partido del servicio de gas natural’. Además, se encuentra convenido en la Res. 1301/2011, que establece: ‘LA MUNICIPALIDAD encomienda y otorga mandato a GAS NATURAL BAN S.A., en los términos contenidos en el presente y que esta acepta para: (...) (ii) percibir en su representación -en forma total o parcial-, la Contribución Especial sobre los Consumos de Gas Natural (...)’ [...] Asimismo, está expresamente establecido que ‘El pago del tributo se efectuará conjuntamente con el recibo / factura emitida por las



*empresas prestadoras del servicio, las cuales actuarán de agentes de retención del tributo. Queda facultada la Autoridad de Aplicación a establecer las normas, condiciones, límites, alcance y procedimientos para que las empresas actúen como agentes de retención' (art. 321 Ord. Fiscal). Es decir, la norma analizada designa a la empresa prestataria del servicio, en este caso Naturgy BAN S.A., como agente de retención, y lo hace en uso de facultades que le son propias como municipio, por aplicación de la autonomía municipal expresamente establecida en los arts. 5° y 123° de la C.N."*

Fundó en derecho, ofreció prueba y finalmente, solicitó se haga lugar a la acción, con costas.

El **4 de octubre pasado**, se dictó una **medida interina** que dispuso *"la suspensión de la Resolución 267/2024 de la Secretaría de Comercio e Industria hasta tanto -luego de llenados los recaudos de la ley 26.854- recaiga resolución sobre el pedido de medida cautelar, sin costas por no haber mediado sustanciación"*.

**II. El Estado Nacional (Ministerio de Economía)** evacuó el informe circunstanciado requerido. Luego de las negativas de rigor, sostuvo que *"la Municipalidad de Tigre resulta ajena a los alcances de la Resolución Nro. 267/2024 [...] los sujetos alcanzados por la norma atacada [...] son los proveedores de servicios, no los municipios [...] ergo, la Municipalidad de Tigre no se encuentra dotada de la capacidad de actuar, puesto que no es la legitimada a hacerlo. Vale decir, el Municipio de Tigre carece de interés jurídico suficiente y los agravios expresados en su libelo introductorio no la afectan de manera suficientemente directa o sustancial; tampoco poseen suficiente concreción e inmediatez para poder procurar dicho proceso a la luz de las pautas establecidas en el art. 43 de la Constitución Nacional, careciendo automáticamente de aptitud para demandar. [...] De lo expuesto, se concluye que la falta de legitimación activa resulta palmaria [...] constituye un impedimento sustancial para que el juez pueda emitir sentencia"*.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

Sobre el fondo del asunto, esgrimió que la resolución 267/24 “***bajo ninguna circunstancia [...] impide, prohíbe o inhibe la percepción de las tasas en cuestión por parte del Municipio de Tigre. No sólo porque carece de competencia [...] sino que -además- si la norma nacional pretendiese tal circunstancia, violentaría el federalismo y el orden constitucional invocado en la presentación [...] que la norma insta a que cese la facturación ‘conjunta’, ‘fusionada’ en un mismo documento, respecto de cargos o tasas que resulten ajenos a la naturaleza y prestación del servicio [...] toda vez que [...] no sólo importa claras inobservancias a los derechos y garantías que tutelan los derechos de los usuarios y consumidores [...] sino que concretamente [...] abulta el importe a pagar por el usuario (consumidor final), desnaturalizando así la prestación del bien esencial, y lo pone en la disyuntiva de que, en caso de dificultad o directamente la imposibilidad para afrontar el pago de la factura integralmente debido a su monto, puede ver suspendido o interrumpido la prestación de un servicio esencial [...] lo cierto es que la modalidad de instrumentación [...] provoca un impacto tarifario [...] que van de lleno contra las disposiciones de la Ley N° 24240***”.

Desde otra perspectiva, puso de relieve “la letra, el espíritu y los objetivos de la ***Res. 267/2024 no son prohibitivos de las capacidades del Municipio; ni coarta sus prerrogativas naturales o delegadas que fueran; tan solo insta a adecuar, adaptar la instrumentación en el cobro de las tasas municipales. Ese cambio de modalidad [...] no implica una desfinanciación ni perjuicio alguno [...] no implica una vulneración de sus derechos ni un avance sobre su autonomía; implica simple y sencillamente, dejar de atropellar los derechos de los ciudadanos-contribuyentes del territorio de su jurisdicción [...] en modo alguno, se afecta la autonomía municipal ni la potestad recaudatoria del municipio, ente que puede cobrar directamente las tasas de servicios que efectivamente presta a sus vecino en el marco de su jurisdicción en la misma forma en que percibe otros tributos [...] lo que inhibe es la facturación ‘conjunta’ de rubros o cargos ajenos al servicio esencial [...]pero] la facturación de las tasas municipales puede (y debe) ser efectuada por separado, a cada***



*usuario, como sucede en muchas jurisdicciones del país (v.gr. la C.A.B.A.). Así, en caso de falta de pago por el usuario, deberá el Municipio arbitrar los medios judiciales, en su caso, apelando al ‘juicio de apremio’ para finalmente poder percibir las tasas en cuestión. Pero no ‘fusionadas con servicios esenciales’.*

Fundamentó la decisión en las disposiciones del **art. 42 de la Constitución Nacional**, en la protección de los intereses económicos de los consumidores, el deber de información adecuada y veraz, el derecho a la libre elección sobre el servicio contratado, las condiciones de trato digno y equitativo y los restantes derechos contemplados en la **ley 24.240 de Defensa al Consumidor**.

Recordó que la doctrina de la Corte Suprema que indica que **nadie tiene derecho a la inmutabilidad del ordenamiento**, pues lo contrario importaría admitir el postulado de la inamovilidad del derecho en materia reglamentaria; y que, al no existir un derecho adquirido al mantenimiento de normas, éstas pueden ser reformadas o dejadas sin efecto como consecuencia del ejercicio de las facultades propias del poder administrador.

Agregó que el cobro de tasas municipales en la tarifa a abonar por los usuarios por la prestación de un servicio público, **puede implicar en algunos casos una doble imposición** por el mismo servicio.

Concluyó que la Resolución 267/2024 **no afecta la autonomía del municipio, ni avanza sobre sus capacidades, facultades, atribuciones y competencias que le son inherentes, tampoco se verifica una colisión normativa puesto que dispone un plazo de adecuación**; sino que “*busca ponerle un coto a la palmaria vulneración de los derechos de los usuarios*”, protegidos constitucionalmente; y que “*la normativa provincial [...] sólo deja la posibilidad a los municipios de solicitar a las distribuidoras su cobro y, estas, podían hacerlo en tanto y cuanto el marco normativo y la autoridad regulatoria lo autorizara, situación como se dijo cambió con el dictado de la Resolución N° 267/2024 de la Secretaría de Industria y Comercio, norma que resulta plenamente aplicable a las distribuidoras de energía, en cuanto establece las pautas de facturación de los*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*servicios en el marco de las relaciones de consumo, conforme las denomina el artículo 3° de la ley N° 24.240 y el artículo 2 de Ley 24.065”.*

Finalmente, solicitó el rechazo de la pretensión de inconstitucionalidad, con costas a la actora.

**III. La Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte S.A. (EDENOR)** evacuó el informe circunstanciado requerido. En ese contexto, comenzó refiriendo que es una sociedad anónima, que tiene por objeto principal la prestación del servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica **-servicio público** (art. 1, ley 24.065)- dentro del área de concesión -la que individualizó-; y regulado *“esencialmente por la Ley Nacional 24.065 y su Decreto Reglamentario N° 1398/92 y una nutrida regulación complementaria, emitida tanto por la Secretaría de Energía de la Nación (SE) como por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)”*.

Reseñó que *“el ENRE sancionó el 22/04/2004 la resolución N° 264/2004 [...] a través de la cual, se tuvo por aprobado el ‘Convenio de Percepción de la Tasa por Servicio de Alumbrado entre la Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR) y la Municipalidad de Tigre [...] surge de la cláusula primera, [que] la Municipalidad de Tigre encomendó y otorgó mandato a EDENOR para que se incluya en las facturas de servicios eléctricos -por un lado- y a percibir en su representación en forma total o parcial -por el otro- la tasa por Servicio de Alumbrado respecto de los contribuyentes alcanzados por los términos del convenio. Tal convenio estipula específicamente que EDENOR actúa como **agente de percepción**, en tal sentido, es dable aclarar que este término involucra aquellos sujetos designados para recaudar y depositar lo recaudado al fisco municipal. Es decir que **la función de EDENOR se trata exclusivamente de la percepción del importe del tributo [...] en el momento que el contribuyente paga la factura que se le extiende en este caso por la prestación del servicio de energía eléctrica. Modalidad que***





*se mantuvo desde entonces y que ahora [...] se ve perturbada con el dictado de las **Resoluciones 267/2024** de la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía y **708/2024**".*

*Afirmó que "el último censo de luminarias públicas del partido de Tigre arrojó la existencia de 67.495 luminarias, de las cuales 34.238 son LED, 32.978 de sodio y 279 de otra tecnología [...] son 158.702 los clientes de Edenor que residen en el municipio de Tigre y abonan la Tasa de Alumbrado Público. Y [...] sólo son 272 los clientes que solicitaron la baja de la TAP de la factura de servicio eléctrico, en los últimos 12 meses, para los cuales automáticamente se gestionó la baja del concepto".*

*Explicó que "la **TAP involucra dos grandes tópicos:** (i) **El valor de la energía eléctrica necesaria para abastecer el alumbrado público municipal;** (ii) **los gastos operativos** que los municipios deben destinar a la prestación del servicio público de iluminación **que le resultan propios**, con ello me refiero a los materiales utilizados para brindar la iluminación municipal (columnas, semáforos, focos, puestas a tierra, elementos de seguridad de las columnas, etc.) y los gastos de mano de obra necesarios para garantizar dicho servicio (horas hombre, vehículos, herramientas, etc.). Al respecto en los últimos 12 meses la contribución realizada por la totalidad de los clientes residentes de Tigre en concepto de TAP significó el 62% del costo de energía eléctrica utilizada para la iluminación pública correspondiente a dicho partido", destacando que "**la tasa facturada [...] ni siquiera cubre el costo total de la energía utilizada para alimentar la totalidad de las luminarias**".*

*Puso de relieve que "el **servicio de energía eléctrica** [...] es de **carácter federal**, por lo tanto, compete al ENRE determinar los conceptos que deben figurar en las facturas correspondientes"; por lo que "en la medida que su objeto sea posible y jurídicamente, y siempre y cuando la recaudación de las tasas se encuentre permitida como servicio a prestar por mi representada en carácter de agente de percepción, de acuerdo con y previa autorización del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), EDENOR honrará el compromiso asumido en los términos del convenio".*







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

Esgrimió que “*la percepción de las tasas municipales en beneficio del Municipio de Tigre se ha venido realizando por parte de EDENOR en los términos de un convenio que fue (i) libremente pactado entre EDENOR y la Municipalidad, y (ii) expresamente autorizado por el ENRE. Nada tienen que ver, en esta materia las disposiciones provinciales invocadas por el Municipio [...] como la Ley 10.740 o la Ley 11.769 [...] ya que se trata de normas exclusivamente aplicables a los prestadores del servicio público de jurisdicción provincial, que nunca podrían interferir con la regulación federal. En ese marco, y por esas mismas razones, el Convenio fue celebrado ‘ad referéndum’ de la aprobación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, que condicionó su validez y eficacia [...] la propia Ley 11.769, en su art. 1º excluye claramente de su ámbito de aplicación a las concesionarias nacionales del servicio público de distribución de energía eléctrica como EDENOR*”.

Prosiguió diciendo que “*en este escenario, la recientemente dictada Resolución SIyC N° 267/2024 es una disposición de derecho de fondo, aplicable a todos los documentos comerciales en virtud de todas las relaciones de consumo con los prestadores de bienes y servicios en todo el país. Su contenido se torna de cumplimiento imposible con relación a la continuidad de las prestaciones comprometidas en el Convenios*” y que si bien la medida interina dictada removió ese obstáculo, advirtió que “*el 8 de octubre de 2024 se publicó en el Boletín Oficial la Resolución ENRE 708/2024*” y concluyó que “*como consecuencia de esta disposición, mi mandante comunicó a la Municipalidad de Tigre la imposibilidad de continuar cumpliendo con el convenio*”, pues se trata de “*un nuevo acto administrativo que anula la posibilidad de que las Distribuidoras facturen la TAP*”. Con esa base, pidió la **citación del Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica**.

Ofreció prueba, fundó en derecho y finalmente, solicitó “*se resuelva lo que por derecho corresponda, con costas*”.



IV. La empresa **Naturgy Ban S.A.** evacuó el informe circunstanciado. En principio, refirió que es licenciataria del servicio público de distribución de gas natural por redes, en el marco de las leyes 23.696 y 24.076 y otras normas de carácter federal como aquellas dictadas por el Ente Nacional Regulador del Gas, el que -entre otras cuestiones- tiene competencia para dictar los reglamentos mediante los cuales se determina cómo se deben facturar los consumos. En este sentido, advirtió que *“a través de la **Res. ENARGAS 625/24 (B.O. 07/10/24)** [...] el **Ente Regulador dejó sin efecto la Res. ENARGAS N° 185/24** que determinaba el **procedimiento** a seguir para la **inclusión de conceptos** en los que Naturgy es agente de percepción -y ‘todas las autorizaciones que hubieran sido otorgadas bajo su vigencia’- (art. 1°), como ocurre con la **Contribución Especial** mencionada por la Municipalidad de Tigre, y dispuso que las **prestadoras** del servicio público de distribución de gas deberán **abstenerse de incorporar en la facturación cualquier concepto sin dar previo cumplimiento a las condiciones establecidas en la Res. ENARGAS N° 30/18 (art. 2°), norma esta última que establece que solamente se pueden incluir en la factura conceptos que se vinculan con la prestación del servicio”***.

Reseñó que el **20/05/2011** Naturgy -que por ese entonces se denominaba Gas Natural Ban S.A.- *“suscribió el **convenio de Percepción de la Contribución Especial** sobre Consumos de Gas Natural [...] con la Municipalidad de Tigre, el que fue aprobado mediante la Resolución Municipal N° 1301/11 [...] a través del [...] que] a) se aclaró que Naturgy es un mero **agente de recaudación**; b) la Municipalidad admitió que Naturgy no incumplirá el Convenio en caso de que el ENARGAS impidiera a Naturgy, en el futuro, la inclusión de la Contribución Especial en sus facturas u ordene a Naturgy su remoción de las mismas”*. Así, prosiguió, fue que incluyó en sus facturas la Contribución Especial por el Uso de la Red de Gas Natural referente a la prestación de gas natural regulada por la Ordenanza Fiscal 959/2024 y con la anuencia del ENARGAS.

Explicó que el ENARGAS dictó la **Res. N° 30/18** mediante la que determinó que **todo concepto que pretenda**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

**incorporarse en la factura debía guardar estricta relación con los servicios regulados** y estar previamente contemplado en una norma de alcance general que prevea tal concepto; a su vez, determinó que previo a la incorporación en la factura de cualquier concepto, **deberá solicitarse al ENARGAS la autorización** correspondiente y estableció la expresa prohibición de incorporar conceptos no autorizados por aquel. Más adelante, el ente aprobó la **Res. 185/18** que **reglamentó la incorporación de conceptos en las facturas para aquellos casos específicos en que la distribuidora tenía la obligación de actuar como agente de percepción del fisco correspondiente**.

Refirió que el Ente Regulador, en uso de facultades propias, emitió la **Res. ENARGAS 625/2024**, que -en línea con la Res. 267/24 SIyC- **dejó sin efecto la mencionada Res. 185/18 y todas las autorizaciones** que hubieran sido otorgadas bajo su vigencia; y determinó que **las prestadoras deberán abstenerse de incorporar en la facturación cualquier concepto, sin dar previo cumplimiento con las condiciones establecidas en la Res. 30/2018 que solo autoriza aquellos que tengan vinculación con la prestación del servicio**.

Concluyó que *“a partir de lo dispuesto en la Resolución N° 625/2024 [...] mi representada ya no podría incluir en sus facturas los conceptos creados por la Municipalidad de Tigre, como es el caso de la Contribución Especial por el Uso de la Red de Gas Natural”* y de no cumplir con las instrucciones del ente regulador esta sujeta a sanciones y penalidades.

Puso de relieve que *“no obtiene ningún beneficio económico al percibir la Contribución Especial por el Uso de la Red de Gas Natural, ya que [...] actúa exclusivamente como agente de recaudación [...] no tiene interés, beneficio ni perjuicio económico alguno respecto de la inclusión o exclusión de la Contribución Especial [...] es solo el vehículo de la Municipalidad [...] para percibir este tributo”*.

Denunció la existencia de *“una acción de amparo colectivo caratulada ‘Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina y otros c/ EN - M Economía - Secretaría de Industria y Comercio – Dto. 293/24 y otros s/ Amparo Ley 16.986’ (CAF*



017284/2024), en trámite por ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3, Secretaría N° 6. En dicho proceso, los demandados son EDENOR, EDESUR, **NATURGY**, el Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica (ENRE), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía de la Nación. Mediante dicha acción, las asociaciones de consumidores solicitan que ‘se valide la plena constitucionalidad de la Resolución N° 267/24 SItC y se ordene a las prestadoras de servicios demandadas; y con base en el efecto erga omnes de este tipo de demanda colectiva, a todas las demás prestadoras del país que se encuentren en idéntica situación a las demandadas, el estricto cumplimiento y acatamiento de lo normado por el artículo 1° de la resolución en cuestión, y a los entes de control codemandados y a la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía de la Nación, para que fiscalicen y coadyuven en el cumplimiento de la Res. 267/2024, -en tanto entes y organismos de control impulsando los procedimientos administrativos necesarios a los fines de garantizar el artículo 42 de la C.N. y en consecuencia el cabal cumplimiento de la citada Resolución’ [...] Esta **situación podría dar lugar a eventuales sentencias contradictorias**, la validez constitucional de la Resolución 267, en tanto existen acciones iniciadas ante distintos Juzgados, por distintos actores con intereses contrapuestos, en las que en ciertos casos -como el presente- se peticiona la inconstitucionalidad de la Resolución 267, mientras que en otros, como es la acción de amparo colectivo que iniciaron las asociaciones de consumidores en representación de los usuarios del servicio, se solicita se ratifique su validez”.

Ofreció prueba y finalmente, solicitó se tenga por evacuado el informe requerido.

**V. El Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)** evacuó el informe circunstanciado. Luego de las negativas de rigor, resaltó que la prestación del servicio de distribución eléctrica prestado dentro del área de concesión de Edesur S.A. y Edenor S.A. se encuentra sometida a jurisdicción nacional.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

Planteo la inadmisibilidad del amparo con base en que no se verifican los extremos propuestos legalmente, pues existen otros procedimientos y acciones que permiten defender su posición [v.gr. medidas cautelares en el marco de un proceso ordinario]; la actora pudo haber deducido los recursos administrativos pertinentes [v.gr. art. 84 Dto. 1759/71 o recurso de Alzada]; la intervención judicial compromete directa o indirectamente la regularidad, continuidad y eficacia de la prestación de un servicio público; y la resolución ENRE 708/24 fue dictada en facultades propias.

Sostuvo que el ENRE constituye una actividad propia del ente, basada en normas constitucionales, que le otorgan facultades legales y reglamentarias en materia de facturación y aún tarifaria, las que se inscriben en la zona de reserva de la Administración;

#### **VI. El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)**

evacuó el informe circunstanciado. En primer lugar, sostuvo la improcedencia de la vía de amparo con base en el art. 2, inc. c de la ley 16.986 [*“cuando la intervención judicial comprometiera directa o indirectamente, la regularidad, continuidad y eficacia de la prestación de un servicio, o el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado”*] y que no resulta la vía idónea para dirimir cuestiones que requieren mayor amplitud de debate y prueba porque revisten gran complejidad.

En subsidio, sobre el fondo del asunto y luego de las negativas de rigor, sostuvo que *“no se verifica perjuicio alguno ya que las resoluciones atacadas en nada impiden que las municipalidades (todas) dejen de percibir las tasas que imponen a sus habitantes. Lo que impide, y es lógico que así sea, es que se incorporen en las facturas de los usuarios conceptos que no guardan estricta relación con los servicios regulados y con los consumos de metros cúbicos efectuados, dado que ello no es parte de la relación entre la Distribuidora y el usuario. Es decir, el parámetro objetivo es la vinculación con la prestación del servicio, toda vez que el cobro de un tributo ajeno a ella, a través de la factura del servicio, desnaturaliza la finalidad de dicho instrumento, concebido como un ‘vehículo de información’ para el usuario a los fines de garantizar el cumplimiento*



de los postulados de los principios emanados de la Ley N° 24.076 y del artículo 42 de la Constitución Nacional. Aquí debe recordarse que el Decreto 1738/92, reglamentario de la **Ley 24.076** estableció en su **artículo 2°** una cláusula de eliminación de las barreras artificiales, ya sean económicas, reglamentarias o de cualquier naturaleza que restrinjan el ingreso al mercado de gas por nuevos usuarios. Ello quiere decir, que **se debe evitar que se encarezca el costo del servicio de gas, ya que una de las finalidades de este Servicio Público Nacional, es que se difunda la utilización por parte de la población del gas natural**. En tal sentido, debe evitarse que los municipios tomen este Servicio Público como una vía de financiamiento, desnaturalizando de tal forma los objetivos previstos en la norma sancionada por el Congreso Nacional (Resolución ENARGAS MJ N° 91/95). Siguiendo tal lineamiento, la crítica que esboza la actora contra los actos mencionados, tachándolos de ilegítimos y violatorios de disposiciones constitucionales, no superan el carácter de meras opiniones”.

En similar sentido, esgrimió que “en modo alguno, se afecta la autonomía municipal ni la potestad de recaudatoria del municipio, ente que puede cobrar directamente las tasas de servicios que efectivamente presta a sus vecinos en el marco de su jurisdicción en la misma forma en que percibe otros tributos. Por otra parte, es preciso enfatizar V.S. que la norma no inhibe ni prohíbe la percepción de tasas o cargos dispuestos por normas provinciales o municipales. Reiteramos, lo que inhibe es la facturación “conjunta” de rubros o cargos ajenos al servicio esencial, que conculca claramente derechos básicos y esenciales de los consumidores, conforme su modalidad de percepción. Por ende, la facturación de las tasas municipales puede (y debe) ser efectuada por separado, a cada usuario, como sucede en muchas jurisdicciones del país, (v. gr., la C.A.B.A.). Así, en caso de falta de pago por el usuario, deberá el Municipio arbitrar los medios administrativos y/o judiciales que considere pertinentes, para finalmente poder percibir las tasas en cuestión. Pero no ‘fusionadas’ con servicios esenciales, con base en los siguientes derechos y garantías de jerarquía constitucional [...] la parte actora desconoce





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*sus propios actos, pues al momento de la suscripción del Convenio referido, ambas partes reconocieron que la decisión final respecto de los conceptos a ser incluidos en las facturas emitidas por la prestadora recaería en el ENARGAS, independientemente de lo dispuesto en normativa municipal alguna”.*

Concluyó que la Resolución ENARGAS N° 625/2024 es un acto administrativo de alcance general (normativo) dictado por Autoridad competente, destinado a regular, sobre el particular, a todas las restadoras del servicio público de distribución de gas.

Denunció que “*las Asociaciones de usuarios han promovido una acción de amparo caratulada: ‘ASOCIACION DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE LA ARGENTINA Y OTROS c/ EN-M ECONOMIA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO DTO 293/24 Y OTROS s/AMPARO LEY 16.986’ CAF 17284/2024, en trámite ante el JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL N° 3 a cargo del Sr. Juez Santiago Carrillo; a efectos de garantizar el efectivo cumplimiento de la resolución SIyC 267/2024, en defensa de los derechos de los usuarios de los servicios públicos de distribución de electricidad y de gas, solicitando además, una medida cautelar que obligue a las distribuidoras y autoridades de aplicación a garantizar su efectivo cumplimiento. En dicho proceso, los demandados son EDENOR, EDESUR, NATURGY, el Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica (ENRE), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía de la Nación. Y a la fecha ya se ha ordenado y concretado la inscripción del proceso en el Registro de Procesos Colectivos. Mientras que en la presente acción promovida por la Municipalidad de Tigre se persigue la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución 267, en la mencionada acción de amparo colectivo las asociaciones de consumidores –en representación de todos los usuarios- pregonan por la legalidad de la citada Resolución y solicitan que se ordene a las prestadoras de servicios públicos, entre ellas NATURGY, y a sus entes reguladores, el estricto cumplimiento y acatamiento de lo normado en esa Resolución. Es decir, los usuarios*





*de la compañía -incluidos los residentes en el Municipio de Tigre- solicitan judicialmente que se declare la constitucionalidad de la Resolución 267 y, por ende, que se excluyan de la factura las tasas municipales donde la distribuidora es mero agente de percepción, mientras que la Municipalidad de Tigre peticiona exactamente lo contrario. Por tanto, se deberían arbitrar los medios necesarios para conjurar el riesgo de decisiones contradictorias y el consiguiente escándalo jurídico que originaría el tratamiento autónomo de pretensiones que se encuentran vinculadas por el objeto y la causa, con el consiguiente agravio de derechos”.*

Abogó por la legitimidad de las resoluciones atacadas, argumentó sobre la división de poderes y la potestad regulatoria en cabeza de los organismos nacionales, fundó en derecho y, finalmente, solicitó el rechazo de la acción, con costas.

**VII. Lógica Asociación Civil** compareció espontáneamente en el legajo a tomar intervención a través de la figura del “*Amigo del Tribunal*” y efectuó una serie de manifestaciones que entendió relevantes para la decisión del conflicto.

**VIII.** Toda vez que la prueba ofrecida consiste en la documental ya agregada al legajo; y habiendo tomado intervención el Ministerio Público Fiscal, estas actuaciones quedaron en condiciones de dictar sentencia definitiva (art. 11, ley 16.986; art. 362, CPCC de aplicación supletoria), despacho que fue consentido.

**IX. Cuestiones preliminares. De la legitimación activa. De la incidencia del proceso colectivo. Intervención de tercero.**

**1) De la legitimación activa de la Municipalidad.**

En atención a la defensa articulada por el Estado Nacional, es menester revisar primeramente las cuestiones relativas a la legitimación en directa relación con la pretensión actora y sus alcances.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

Dice **Calamandrei** que la **legitimación activa** supone la aptitud para estar en juicio como parte actora a fin de lograr una sentencia sobre el fondo o mérito del asunto, que puede ser favorable o desfavorable. En tanto que la **legitimación pasiva** se vincula con la identidad entre la persona demandada y el sujeto pasivo de la relación sustancial controvertida (cfr. “*Instituciones*”, I, p. 264).

Dice **Palacio** que la legitimación para obrar es aquel requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en un proceso determinado y las personas a las cuales habilita especialmente la ley para pretender (**legitimación activa**) y contradecir (**legitimación pasiva**). La pretensión debe ser deducida “*por y frente*” a una persona legitimada (cfr. “*Derecho Procesal Civil*”, I, p. 415).

En general, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal, **corresponde verificar *ab initio* la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito**; toda vez que ello constituye “*un presupuesto ineludible para la existencia de ‘caso’ o ‘causa’*”, pues la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de **parte** (Fallos 323:3085, capítulo VII del dictamen del Procurador General; 323: 4098 y 323:3007; CFASM, Sala II, causa 1292/09, del 3/9/2009, reg. N° 168/09 y art. 2°, ley 27).

La legitimación -activa entendida como la aptitud para estar en juicio y requerir el dictado de una sentencia-, dependerá de cuál es la posición que una persona tiene con respecto al derecho que invoca y así sabremos si se puede habilitar la protección jurisdiccional y sus alcances.

El primer legitimado es el afectado.

Si bien es cierto -como afirma el Estado Nacional- que las **normas puestas** en crisis se encuentran dirigidas a las prestatarias de los servicios públicos de electricidad y gas; no menos cierto es que ellas **se erigen como un obstáculo** para el cumplimiento de convenios



libremente acordados por los municipios y las empresas concesionarias -oportunamente aprobados por los entes reguladores-, por los que se reguló la **modalidad de percepción** de los tributos municipales -ahora alterados-. Ello, pone en evidencia la existencia de un **interés serio y suficiente** por parte de la actora que habilita la promoción de la presente.

Este temperamento privilegia la garantía de la tutela judicial efectiva receptada en nuestra Carta Magna con una doble fundamentación: de un lado, a través de la garantía de defensa en juicio y el reconocimiento de los derechos implícitos (arts. 18 y 33 CN); y, de otro, a través de la incorporación de pactos internacionales (doct. art. 18, art. 75 inc. 22 CN; art. XVIII de Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; art. 8, 1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, etc.); en definitiva, se trata de asegurar el ejercicio pleno de la jurisdicción, so pena de restringir indebidamente el derecho que asiste a los particulares para recurrir ante los jueces en procura de oportuna justicia; favoreciendo además la seguridad jurídica, la economía y la concentración procesal (arg. arts. 6º y 34.5, CPCC; CFASM, cnº CAF 49059/2015/CA1, “Aero Club Argentino Asociación Civil y otrs C/EN s/amparo”, rta. 29/03/2016; doct. Fallos: 331:744; 345:297; entre otros).

## **2) De la incidencia del proceso colectivo capitalino.**

Previo a ingresar en la cuestión de fondo, no puedo soslayar que en autos se denunció la existencia de un **amparo colectivo**, expediente CAF 17284/2024 caratulada “*Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina y otros c/ EN - M Economía - Secretaría de Industria y Comercio – Dto. 293/24 y otros s/ Amparo Ley 16.986*”, que tramita ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 -Sec. Nro. 6-, con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En ese legajo, las allí actoras [ADECUA - Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina - Unión de Consumidores de Argentina; Asociación de Consumidores y Usuarios





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

de la Argentina; Asociación Protección Consumidores del Mercado Común el Sur] con el objeto de “**asegurar la plena vigencia de la Resolución 267/2024** [...] de la *Secretaría de Industria y Comercio* [...] a fin de proteger el derecho constitucional de los consumidores a una información cierta, clara, veraz, a la libertad de contratación, al derecho de propiedad, a un trato digno, **contra las siguientes empresas** : Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte S.A. [...] **EDENOR** y/o la [...] Empresa Distribuidora Sur S.A. [...] **EDESUR** y/o [...] **NATURGY BAN S.A.** [...], todas ellas en su carácter de prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Asimismo se incoa la presente acción contra el Ente Nacional Regulador de Electricidad [...] **ENRE** y/o [...] el Ente Nacional Regulador del Gas [...] **ENARGAS** [...] y contra la *Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía de la Nación*”. En concreto y “**como cuestión de fondo**”, pretenden que “**se valide la plena constitucionalidad de la Resolución N° 267/24 SIyC y se ordene a las prestadores de servicios demandadas; y con base en el efecto erga omnes de este tipo de demanda colectiva, a todas las demás prestadores del país que se encuentren en idéntica situación a las demandadas, el estricto cumplimiento y acatamiento de lo normado por el artículo 1° de la resolución en cuestión, y a los entes de control codemandados y a la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía de la Nación, para que fiscalicen y coadyuven en el cumplimiento de la Res. 267/2024, -en tanto entes y organismos de control- impulsando los procedimientos administrativos necesarios a los fines de garantizar el artículo 42 de la C.N. y en consecuencia el cabal cumplimiento de la citada resolución**”.

Más tarde, se **amplió** la demanda “**respecto de la plena vigencia de las mencionadas Resoluciones del ENARGAS Nro. 625/2024** (B.O. del 07/10/24) y del **ENRE Nro. 708/2024** (B.O. del 08/10/24) que receptan en lo sustancial los principios de protección a los consumidores expuestos en la demanda”.



#39342757#430519704#20250217175302692

El Titular del Juzgado actuante declaró la causa como proceso colectivo y dispuso -y efectivizó- la **inscripción** en el Registro creado al efecto, con **alcance nacional** y con **clase usuarios de servicios públicos de electricidad y gas, bajo jurisdicción federal**.

Frente a ello, corresponde verificar la procedencia de la acumulación de este legajo, a las actuaciones arriba mencionadas. Veamos.

En primer lugar, cabe destacar que el municipio accionante **NO promovió esta acción en calidad de usuaria** de los servicios públicos de gas y electricidad, sino que lo hizo como acreedora de la tasa municipal por “*Alumbrado Público*” y la “*Contribución Especial sobre los Consumos de Gas Natural*” e interesada en mantener la modalidad de cobro de aquellas implementada y que se venía cumpliendo sin inconvenientes hasta el dictado de la Resolución 267/24 de la Secretaría de Industria y Comercio. Ello así, no puede predicarse que esté incluida en el colectivo involucrado [“*usuarios de servicios públicos de electricidad y gas, bajo jurisdicción federal*”].

No obstante, aun cuando pudiera admitirse que el actor formara parte del colectivo definido en tanto “*usuario*” de los servicios públicos de electricidad y gas, lo cierto es que aquel fundó su pretensión -entre otras cuestiones- en los “*acuerdos individuales*” suscriptos con las distribuidoras correspondientes, aprobados por los órganos locales y los entes reguladores, en la existencia de **normas municipales y provinciales** que habilitarían la modalidad adoptada y en la violación de la **autonomía municipal**. Tales cuestiones no fueron sometidas a consideración del juez capitalino, por lo que -en función del principio de congruencia- forzoso es concluir que no serán materia del pronunciamiento definitivo; tampoco el municipio fue citado como parte en ese proceso.

Por otra parte, según consigna la inscripción en el **Registro de Procesos Colectivos** “*el objetivo es proteger el derecho constitucional de los consumidores a una información cierta, clara,*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*veraz, a la libertad de contratación, al derecho de propiedad, a un trato digno, haciendo cumplir lo prescripto en la citada resolución en punto a que no deben facturarse al consumidor en un mismo ticket o factura de bienes y servicios, cargos y/o conceptos que sean ajenos a la relación de consumo que vincula a los usuarios y consumidores con el prestador del servicio y/o bien”, mientras que en la presente **acción individual**, se discute la validez de una modalidad de percepción de la tasa y la contribución municipal por alumbrado público, implementada por el Municipio actor desde hace varios años a través de convenios y ordenanzas municipales, que hasta el dictado de la Resolución 267/24 de la Secretaría de Industria y Comercio, se venía cumpliendo sin inconvenientes y sin perjuicio alguno para el Estado Nacional. Repárese en que no se discute la legalidad de la tasa en cuestión, sino su modalidad de cobro. Luego, estas particulares circunstancias, privan del carácter “homogéneo” al **interés individual** de cada Municipio que **justificaría la promoción de acciones autónomas**, hecho que -en el caso- aconteció no sólo con la aquí actora sino con otros numerosos municipios del conurbano bonaerense [vgr. Ezeiza -FLP 23721/2024-, Lanús -FLP 23565/2024-, Quilmes -FLP 22078/2024-, Alte. Brown -FLP 22964-, Esteban Echeverría -FLP 24007/2024-, Cañuelas -FLP 23930/2024-, Lomas de Zamora -FLP 23446/2024-, Las Heras -FLP 23730/2024-, Junín -FLP 24083/2024-, Avellaneda -FLP 23927/2024-, San Vicente -FLP 24380/2024-, Berazategui -FLP 23663/2024-, Florencio Varela -FLP 23571/2024-, Jujuy -FSA 6870/2024-, Libertador Gral. San Martín (Chaco) -FSA 6584/2024-, La Rioja -FCB 13178/2024-, entre muchos otros].*

Además y en la mejor de las hipótesis, cabe recordar que *“aun cuando la presente demanda tenga similar objeto que la causa colectiva señalada, no corresponde ordenar su acumulación pues la titular del derecho decidió plantear una acción autónoma en una jurisdicción cercana a su domicilio cuyos efectos solo la afectarán en forma individual”* (cfr. del dictamen de la Procuración General, al que remite la Corte Suprema en la causa FCB 67265/2017 “Menara, Victoria Segunda c/ ANSES s/ amparo y sumarísimo” del 03/05/2021;



en igual sentido **CFASM, Sala II**, causa FSM 5229/2024, rta. el 11/07/2024, causa FSM 5427/2024, rta. el 26/09/2024, entre otras). Adviértase que el actor inició una acción autónoma en la jurisdicción territorial correspondiente y no surge de la demanda -ni de escrito posterior- que tuviera la voluntad expresa de adherir al colectivo aludido.

Sumo el tenor de los dictámenes emitidos por el Ministerio Público Fiscal; la garantía del juez natural (art. 18, CN) y las disposiciones de la Ley de Defensa al Consumidor en cuanto fijan el alcance de la sentencia en acciones de incidencia colectiva ligadas con los derechos de usuarios y consumidores [cfr. art. 54, ley 24.240 “*La sentencia que haga lugar a la pretensión hará cosa juzgada para el demandado y para todos los consumidores o usuarios que se encuentren en similares condiciones, **excepto de aquellos que manifiesten su voluntad en contrario** previo a la sentencia en los términos y condiciones que el magistrado disponga*”].

Por lo demás, como ha señalado el Tribunal en otros casos, cualquier duda que se pudiese albergar acerca de la posibilidad de sentencias contradictorias, se soslaya requiriendo fotocopias de las piezas que se consideren necesarias para evitar que se incurra en la situación apuntada (cfr. Fallos 314:811 y 319:1397; **este Juzgado**, FSM 1600/2024, rta. el 24/06/2024).

### **3) Intervención de terceros.**

**La Asociación Defensa de Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA) y la Unión de Consumidores de Argentina (UCA)**, se presentaron “*conforme artículo 90 inciso 1 del C.P.C y C.N (tercero voluntario) [...] Asimismo, venimos a manifestar a V.S. sobre la existencia de un proceso de amparo colectivo inscripto en fecha 10 de octubre de 2024 en el Registro Público de Procesos Colectivos radicados ante los Tribunales del Poder Judicial de la Nación, con*







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*identidad de objeto del proceso de amparo que tramita bajo vuestra jurisdicción. En razón de lo manifestado ut supra [...] corresponde que se giren las presentes actuaciones al Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 3 con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (ver presentación obrante en el incidente).*

En forma liminar, cabe evocar que la intervención de terceros tiene lugar cuando, durante el desarrollo del proceso, en forma espontánea o provocada, se incorporan a él personas distintas de las partes originarias, con el objeto de hacer valer sus derechos o intereses propios, vinculados a la causa o al objeto de la pretensión. Si el juicio está recién constituido, el tercero puede tener interés legítimo en intervenir (intervención “voluntaria”), o puede ser que el actor o el demandado tengan interés en que intervenga en el pleito existente entre ellos (intervención “provocada”); en éste último supuesto, el tercero sólo interviene si lo desea (vid. arts. 90 y 94, CPCC; Fenochietto – Arazi, “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”, Ed. Astrea, pág. 372 y sgtes; Highton, Elena I. – Arean, Beatriz A. “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación” Ed. Hammurabi, T° 2, pág. 376 y sgtes.).

Al propio tiempo, pesa sobre quien solicita la citación de tercero la carga de demostrar que se trata de alguno de los supuestos que autorizan a disponerla (Fallos 313: 1053; 318:2552, entre otros), y cabe desestimarla si no se invoca concretamente la presencia de una comunidad de controversia, toda vez que el instituto en examen es de carácter excepcional y su admisión debe ser interpretada con criterio restrictivo (Fallos 322:1472).

Establecido ello, se advierte que el objeto de la presentación formulada por el pretenso tercero sería -en definitiva- **a los efectos únicamente de provocar el desplazamiento del *sub lite* al proceso colectivo de la causa nro. CAF 17.284/2024, en trámite por ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 3 (Sec. 6) con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;** lo que conlleva a que se realice un examen entre estos dos juicios a los fines de escrutar si existe efectivamente una “*comunidad de controversia*” entre ellos.



Así y tal como se pusiera de relieve más arriba, de la compulsula del **expediente nro. CAF 17284/2024** se deriva que su objeto consiste en que “*se valide la plena constitucionalidad de la Resolución 267/24* [de la Secretaría de Industria y Comercio]”, como también se pretende el efectivo cumplimiento de las empresas concesionarias demandadas [v.gr: EDENOR S.A.] de lo dispuesto, en este caso, de la Resolución ENRE nro. 708/2024; para de este modo proteger a los consumidores de todo el país a que no deben facturarse a aquéllos en un mismo ticket o factura de bienes y servicios, cargos y/o conceptos que sean ajenos a la relación de consumo que vincula a los usuarios y consumidores con el prestador del servicio y/o bien. Por su parte, en esta **causa nro. FSM 25.700/2024**, promovida por el Municipio de Tigre se pretende defender la autonomía municipal y, por ende, pretende la inconstitucionalidad de la aludida RESOL 2024-267-APN -SIYC#MEC.

No obsta lo dicho, la admitida circunstancia de que se trata de un hecho único .plataforma fáctica común- que resulta ser la Res. 267/2024, pues lo cierto es que en sendos procesos **no** existe una homogeneidad de intereses.

Expresado de otro modo, la admisión de estos nuevos sujetos que procuran incorporarse a esta relación jurídica procesal –en definitiva- llevaría a “colectivizar” el *sub discussio* y modificaría sustancialmente su objeto procesal para imponer una pretensión colectiva y con ello un fuero de atracción o *forum conexitatis*. En consecuencia, las mencionadas asociaciones de consumidores que buscan legitimarse procesalmente, trastocarían –de un lado- nuestro objeto procesal y el bloque normativo aplicable: se pasaría de la buscada protección de la **autonomía del régimen municipal** y de uno de los aspectos esenciales del mismo, esto es, la **potestad fiscal o recaudatoria** de esta “*forma primaria de descentralización política –y no sólo administrativa-*” que integra nuestra estructura federal, con arreglo a lo dispuesto por los artículos 5º, 121, 123 de la Constitución Nacional, artículos 190 y 192 de la Constitución de la Pvcia. Bs. As. y demás disposiciones provinciales [cuestión de derecho público municipal] (cf. Bidart Campos, Tratado Elemental de Derecho





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

Constitucional Argentino, T. I-A, p. 668/669); a la solicitada **defensa de los derechos de los usuarios y consumidores** a la información veraz, a la libertad de contratación, al derecho a la propiedad y a un trato digno, de conformidad con el art. 42 de la Ley Fundamental y demás normas reglamentarias infraconstitucionales [cuestión de derecho privado consumeril]. De otro lado, por este medio, las referidas entidades civiles terminan alineándose con la posición de las aquí codemandadas [*“se dicte la inconstitucionalidad de toda normativa provincial y/o municipal que lesione, restrinja o menoscabe los derechos de los usuarios y consumidores”*].

Luego, teniendo en cuenta la naturaleza procesal de la acción de amparo -en cuya ley reguladora no está expresamente prevista la intervención de terceros-, a fin de no entorpecer la marcha de este rápido y comprimido proceso (art. 16 de la ley 16.986) y al no darse un supuesto de intervención necesaria o voluntaria para la integración de la litis, resulta improcedente la pretensión formulada con apoyo en el art. 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuya interpretación es restrictiva (doctrina Fallos: 322:3122; 330:3579 “Halabi”; entre varias) y con más razón cuando ya existe un juicio donde se estarían ventilando las cuestiones invocadas por aquellas asociaciones civiles, lo que determina además que no haya un menoscabo cierto a sus derechos de defensa (art. 18 CNac.)

#### **X. De la noción de servicio público.**

Habida cuenta la naturaleza de los derechos que se dicen conculcados y los intereses en disputa, sin perjuicio de su ulterior profundización, entiendo útil una primera aproximación sobre la cuestión de los servicios públicos y los principios de interpretación que rodean esas actividades esenciales destinada a lograr la satisfacción de necesidades de carácter general de la población.

-

Siguiendo caracterizada doctrina, el **servicio público** ha sido definido como *“toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o*



*intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal”* (cfr. Marienhoff, Miguel, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, T. II, Ed. Abeledo-Perrot, pág. 55, Año 1966).

El suministro de corriente eléctrica importa para el referido autor un ***servicio público propio prestado por la Administración Pública -por sí o por concesionario-*** y es una actividad que tenderá a satisfacer “***necesidades o intereses de carácter general***” en favor de “***usuarios determinados***” o sea los que “*se benefician individualmente con la prestación*” -*uti singuli*-, supuesto en que es factible predicar un “*vínculo jurídico entre ellos y la Administración Pública en cuanto a la actividad objeto del servicio*”, ya que de ordinario esa prestación se realiza sobre base contractual (servicios comerciales o industriales) y por ello el pago de los mismos lo hace el propio usuario -vgr., gas, transporte, etc.- (cfr. Marienhoff, Miguel, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, T. II, Ed. Abeledo-Perrot, págs. 53/56, Año 1966).

Tales consideraciones resultan -en lo que aquí atañe- predicables respecto del servicio de suministro domiciliario de gas natural.

## **XI. Los marcos normativos. Los servicios públicos de electricidad y gas.**

Los antecedentes de la transformación del sector eléctrico se insertaron en el proceso general de cambios estructurales normativamente expresado mediante las **leyes 23.966** de “*Reforma del Estado*” y **23.697** de “*Emergencia Económica*”, y que se completó con el **decreto 634/1991** y la **ley 24.065**, la que conjuntamente con la ya existente **ley 15.336** -modificada por aquella en los aspectos que hacen a las instituciones propias del proceso de transformación- conforman el Marco Regulatorio Eléctrico, añadiéndose más tarde el **decreto 1398/1992**, reglamentario de la leyes 24.065 y de ciertos aspectos de la ley 15.336 (cfr. Barreiro, Rubén, “*Derecho de la Energía Eléctrica*”, págs. 59, Ed. Ábaco, 2002).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

A su vez, la ley 24.076 y su reglamentación (Dec. 1738/92, Anexo I), las Reglas Básicas de la Licencia de Transporte y Distribución de Gas y el Reglamento del Servicio de Transporte y Distribución de Gas -aprobados por Dec. 2255/92-, conforman el marco normativo ligado al **transporte** y la **distribución** de gas natural.

Bajo las leyes 23.966, 24.065 y 24.076, la privatización de los servicios de suministro eléctrico y de gas natural fue encarada con un sistema en el que el Estado asumió un rol activo en la regulación y en el control de la generación, el transporte y la distribución de electricidad y gas natural, delegando en las empresas privadas el desarrollo de las prestaciones. Por su parte, la emergencia declarada por la ley 23.697 y sus sucesivas prórrogas entrañó *“la instauración de un sistema en el que el Estado ejerce con mayor intensidad el poder de policía, llevando a cabo intervenciones reglamentarias y administrativas con la finalidad de afrontar y superar situaciones que afectan con gravedad los intereses de la comunidad”*.

La innovación del régimen eléctrico se completa con la creación del Ente Nacional Regulador de la Electricidad **-ENRE-**, organismo encargado de llevar a cabo las medidas necesarias tendientes a efectivizar el cumplimiento de normas referidas al correcto desenvolvimiento del mercado eléctrico, entre las que se incluyen sus propias resoluciones, lo que implica la facultad de investigar y sancionar conductas contrarias a ese ordenamiento. Asimismo, desempeña funciones jurisdiccionales, en tanto interviene en forma previa y obligatoria en toda controversia suscitada en esta materia (art. 54 y ccdtes.; cfr. Barreiro, ob. cit., págs. 671/672).

Ahora bien, el **transporte** y la **distribución** de electricidad son prestados por empresas privadas a las que se les otorgó concesiones de conformidad con las disposiciones de las **leyes 15.336, 23.696 y 24.065** (arts. 2, 7 y 9).



El *transporte* se encuentra *sujeto a la jurisdicción federal* según lo dispone la ley **15.336** en su art. 6.

*La distribución está sometida a la jurisdicción federal en los casos de EDENOR* (Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima) *y de EDESUR* (Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima) por cuanto las áreas concesionadas comprenden la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y varios pdos del Gran Buenos Aires, y en su condición de continuadores de **SEGBA** (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) a partir de la privatización dispuesta por la ley 23.966 y el **decreto 714/1992**.

Interesa destacar que al llevarse a cabo la privatización de los servicios de distribución de **SEGBA**, surgió **Edenor S.A.** cuya zona de concesión abarca los partidos de Belén de Escobar, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. Sarmiento, La Matanza, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López] y **Edesur S.A.** [cuya zona de concesión incluye los partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes y San Vicente] (cfr. Pozo Gowland, Héctor, “*Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*”, N° 4, feb.-abr. 2015, págs. 76, 79/80 y notas n° 4 y 5; Barreiro, ob. cit., pág. 60).

A su vez, la ley 24.076 calificó al **transporte** y la **distribución** de gas natural como **servicio público nacional**; y le otorgó **carácter federal** (cfr. art. 1; Fallos 344:2488, 343:637, 338:1084, 331:1750, 331:1369, 329:3470, 329:2790, 328:1774, 328:1248, 327:5012, 323:3139, entre muchos otros). También estableció que el transporte y distribución de gas natural deben ser realizados por **personas jurídicas de derecho privado** a las que el Poder Ejecutivo Nacional haya habilitado mediante el otorgamiento de la correspondiente **concesión, licencia o permiso** (art. 4). En el caso, la **licencia** se otorgó a través del **Decreto 2460/1992**.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

De la misma manera que ocurrió con la energía eléctrica, se creó el **Ente Nacional Regulador del Gas**, al que le acordó -entre otras- las siguientes **funciones y facultades**: “a) *Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, en el ámbito de su competencia, controlando la prestación de los servicios, a los fines de asegurar el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los términos de la habilitación*; b) **Dictar reglamentos** a los cuales deberán ajustarse todos los sujetos de esta ley 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 escape de gas, de acceso a inmuebles de terceros, calidad del gas y odorización. En materia de seguridad, calidad y odorización su competencia abarca también al gas natural comprimido; [...] d) *Prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o indebidamente discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y consumidores y dictar las instrucciones necesarias a los transportistas y distribuidores para asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles*; e) *Establecer las bases para el cálculo de las tarifas de las habilitaciones a transportistas y distribuidores y, controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes habilitaciones y con las disposiciones de esta ley*; f) *Aprobar las tarifas que aplicarán los prestadores, disponiendo la publicación de aquéllas a cargo de éstos*; [...] ñ) **Reglamentar el procedimiento** para la **aplicación** de las **sanciones** que correspondan por violación de disposiciones legales, reglamentarias o contractuales, asegurando el principio del debido proceso; [...] q) **Aplicar las sanciones** previstas en la ley 17.319, en la presente ley y en sus reglamentaciones y en los términos de las habilitaciones, respetando en todos los casos los principios del debido proceso; [...] t) *Ejercer, con respecto a los sujetos de esta ley todas las facultades que la ley 17.319 otorga a su ‘autoridad de aplicación’*; [...] x) *En general, realizar todo otro acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones y de los fines de esta ley y su reglamentación*” (arts. 50 y 52, ley 24.076).





Dispuso también que sus disposiciones “*serán aplicables a quienes resulten adjudicatarios de habilitaciones de transporte o de distribución, como consecuencia del proceso de privatización de Gas del Estado Sociedad del Estado*”; la declaró “*de orden público*”, por lo que “*ninguna persona puede alegar en su contra derechos irrevocablemente adquiridos*” (arts. 93 y 95).

## **XII. Los derechos del Consumidor. Las normas que regularon los mecanismos para la inclusión de las tasas municipales.**

### **1) Ley de Defensa al Consumidor.**

La materia del consumo tuvo una primera regulación legal en el año 1993, con la sanción de la ley 24.240; casi inmediatamente obtuvo tutela constitucional, en el art. 42 de la norma fundamental reformada; y más recientemente, el Código Civil y Comercial reglamentó el contrato de consumo, al tiempo que se modificaron las normas pertinentes de la Ley de Defensa del Consumidor para concordar el ordenamiento en la materia (Ley 26.944 Anexo II). Este conjunto de normas constituye el plexo normativo que promete tutela efectiva al consumidor, reconociendo sus derechos y estableciendo las vías de acceso a la jurisdicción.

En lo que aquí interesa, el art. 42 de la C.N. establece “*los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo, a la **protección a su salud, seguridad e intereses económicos**; a una **información adecuada y veraz** [...] Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos [...], al de la **calidad y eficiencia de los servicios públicos**. La legislación establecerá [...] los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control*”.

De esta norma, conjugada con las cláusulas de los tratados internacionales de rango constitucional, se desprende el reconocimiento del **derecho al acceso al consumo**, esto es “*el derecho de toda persona*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluido alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, estándar al que no puede escapar en la actualidad el consumo de los servicios públicos domiciliarios (art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 11 de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, art.11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).*

En este sentido, cabe poner de resalto -aun cuando se trata de normativa del ámbito del derecho privado- que el art. 1094 del nuevo Código Civil y Comercial, en materia de interpretación y prelación normativa dispone *"las normas que regulan las relaciones de consumo deben ser aplicadas e interpretadas conforme con el **principio de protección del consumidor y el de acceso al consumo sustentable**. En caso de duda sobre la interpretación de este Código o las leyes especiales, prevalece la más favorable al consumidor"*.

Conforme la primera de tales directrices, *"las normas deben interpretarse y aplicarse de acuerdo con el **principio de protección del consumidor**. Este principio alcanza todas las relaciones en las que intervienen los consumidores y se justifica en la situación de desventaja y vulnerabilidad estructural en que se encuentran con relación a los proveedores en el mercado. Entre otros factores, la asimetría de información; la inferioridad de conocimientos técnicos; el menor acceso a asesoramiento jurídico; la dispersión de los integrantes del grupo que dificulta su actuación coordinada (en oposición a la capacidad de coordinación de los proveedores); la falta de poder de negociación; y la necesidad de adquirir ciertos bienes y servicios básicos; tornan necesario el principio protectorio que resulta una proyección del principio de favor debilis y se arraiga en la norma operativa del art. 42 de la CN."* (cfr. Rivera, Julio César – Medina, Graciela, *"Código Civil y Comercial de la Nación Comentado"*, T. III, págs. 724/725, Buenos Aires, 2015).

Entre los aspectos más relevantes para decidir la cuestión traída a conocimiento de esta legislación, cabe recordar que:



[a] **En general**, el proveedor está obligado a suministrar al consumidor **en forma cierta, clara y detallada** todo lo relacionado con las **características esenciales** de los **bienes y servicios** que provee, y las condiciones de su comercialización; la **información** debe ser siempre **gratuita** para el consumidor y proporcionada en soporte físico, con **claridad** necesaria que permita su comprensión, salvo que aquel optase de forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que el proveedor ponga a disposición; los proveedores deberán garantizar condiciones de atención y **trato digno y equitativo** a los consumidores y usuarios, deberán **abstenerse** de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o **intimidatorias** (arts. 4 y 8 bis).

**En particular**, las empresas prestadoras de **servicios públicos** a domicilio, deben entregar al usuario **constancia escrita** de las **condiciones** de la prestación y de los **derechos y obligaciones** de ambas partes contratantes y mantener tal información a disposición de los usuarios en todas las oficinas de atención al público; deberán colocar en toda facturación que se extienda al usuario y en las oficinas de atención al público carteles con la leyenda *“Usted tiene derecho a reclamar una indemnización si le facturamos sumas o conceptos indebidos o reclamamos el pago de facturas ya abonadas, Ley N° 24.240”*; los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla serán regidos por esas normas y **en caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el consumidor**; las constancias que las empresas prestatarias de servicios públicos, entreguen a sus usuarios para el cobro de los servicios prestados, deberán expresar si existen períodos u otras deudas pendientes, detallando fechas, concepto e intereses, escrito en forma clara y con caracteres destacados, **en caso que existan deudas y a los efectos del pago, los conceptos reclamados deben facturarse por documento separado** (arts. 25 y 30 bis).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

**2) Normativa que regula -en general- la inclusión de las tasas municipales en las facturas de servicios públicos. La ley 10.740 de la provincia de Buenos Aires. Resoluciones de los entes reguladores ENRE y ENARGAS.**

[a] En la provincia de Buenos Aires se dictó la ley 10.740 que -en lo que aquí interesa- autorizó a *“las empresas prestadoras del servicio público de electricidad, [...] deberán percibir, a solicitud y en representación de las municipalidades, la tasa por alumbrado público que éstas fijen en su jurisdicción, de acuerdo a la Ley Orgánica de las Municipalidades. [...] Las Municipalidades que adhieran el presente régimen, deberán hacerlo mediante Ordenanza que faculte al Departamento Ejecutivo a firmar un Convenio con las Empresas mencionadas en el artículo 1º. [...] El Convenio que se suscriba entre las partes, conforme a .particular se acuerden, deberá establecer: [...]* c) *Forma y oportunidad de las comunicaciones que la Municipalidad deberá realizar al prestador, referente a la nómina de usuarios involucrados en el Convenio y las respectivas altas, bajas y modificaciones. d) El monto y las condiciones de pago a los prestadores, de una compensación de gastos por la administración y gestión de la cobranza de la Tasa por Alumbrado. e) La forma, procedimiento y oportunidad para aplicar recargos, actualizaciones y/o intereses por mora o falta de pago de la Tasa por Alumbrado. [...]* Las empresas mencionadas en el artículo 1º, *incluirán en la facturación a sus usuarios, por separado y en un rubro denominado ‘Tasas Municipales’, los importes que cada Municipalidad adherida al presente régimen, establezca en concepto de Tasa por Alumbrado Público*” (arts. 1 a 4). El decreto reglamentario aprobó el *“convenio tipo”* a suscribir (cfr. Anexo I).

Sobre estas bases, numerosos municipios de la provincia de Buenos Aires, suscribieron los respectivos convenios con las distribuidoras.



[b] En un principio y mediante **Res. 151/1996**, el **Ente Regulador de la Electricidad** teniendo en cuenta que *“la prestación del servicio de alumbrado público es de competencia de los respectivos municipios, los que utilizan para dicha prestación, energía suministrada por las empresas distribuidoras. Que compete a los municipios establecer las tasas correspondientes a dicho servicio y el mecanismo de percepción del mismo, existiendo en la Provincia de Buenos Aires la Ley N° 10.740 que habilita a los mismos a convenir con las empresas prestadoras del servicio público de distribución de energía eléctrica la percepción de la tasa de alumbrado público, por cuenta y orden de las municipalidades que así lo acordaran. Que, en orden a lo precedentemente expresado, las distribuidoras y distintas municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, efectuaron presentaciones ante este organismo para posibilitar que la tasa por alumbrado público fuera percibida por aquellas, junto con las facturas que emitieran a sus usuarios por suministro de energía eléctrica. Que este organismo, habiendo considerado que del Marco Regulatorio Eléctrico y demás normas de aplicación no surgen impedimentos para acceder a lo peticionado, autorizó a las distribuidoras ‘EDENOR S.A.’, ‘EDESUR S.A.’ y ‘EDELAP S.A.’ en tal sentido, sujetando dicha autorización al cumplimiento de los siguientes condicionamientos: (1) que el concepto se aclare debidamente en la factura; (2) que tanto dicho concepto como su monto se incluyan en la factura en forma discriminada después de la suma total de los demás rubros; (3) que en ningún caso las distribuidoras estarán facultadas para suspender el suministro por la falta de pago de la tasa de alumbrado público; (4) que las distribuidoras no podrán percibir la penalidad e intereses por mora en el pago de las facturas respecto de la falta de pago de la tasa de alumbrado público; (5) que el derecho del usuario de abonar únicamente el importe correspondiente a sus consumos por energía eléctrica puede ser ejercido en cualquier momento, sin que el precedente de haber pagado la tasa en alguna oportunidad mediante esta modalidad constituya obstáculo para ello; (6) que la decisión del usuario de no abonar la tasa municipal, basta que sea efectuada una*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*sola vez para que tenga efecto en las respectivas facturaciones sin que sea necesario, en consecuencia, ejercer la opción en cada factura posterior que reciba; y (7) que cuando el usuario manifieste su voluntad de no pagar la tasa por alumbrado público, corresponderá a la distribuidora la responsabilidad de comunicar tal circunstancia al correspondiente municipio. Que el Directorio del ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD aprobó a 'EDESUR S.A.' y 'EDELAP S.A.' un modelo de factura incluyendo el concepto de tasa por alumbrado público”.*

Por ello, entendió que resultaba conveniente complementar las instrucciones oportunamente impartidas, en cuanto a **posibilitar al usuario manifestar su voluntad de no pagarla tasa por alumbrado público** evitando su concurrencia a los locales de las distribuidoras.

Así, dispuso que “*las distribuidoras 'EDENOR S.A.', 'EDESUR S.A.' y 'EDELAP S.A.' deberán instrumentar en sus facturas un formato tal que permita a sus usuarios manifestar su voluntad de no abonar la tasa de alumbrado público municipal en dichas facturas. [...] A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo precedente, el importe correspondiente a la tasa de alumbrado público deberá figurar en un talón independiente del de la factura propiamente dicha, troquelado de modo tal que permita su separación de la misma y el pago por el usuario en forma totalmente independiente de sus consumos por energía eléctrica. [...] El talón a que se refiere el artículo 2 del presente acto deberá contener una leyenda tal, cuyo completamiento y firma permita al usuario manifestar, para las sucesivas facturaciones, su voluntad de no pagar la tasa municipal por alumbrado y tener constancia de haberlo hecho. [...] Expresada la voluntad del usuario a que se refiere el artículo precedente, las distribuidoras 'EDENOR S.A.', 'EDESUR S.A.' y 'EDELAP S.A.' no podrán percibir en lo sucesivo la tasa municipal por alumbrado público, siendo de su exclusiva responsabilidad efectuar la correspondiente notificación a los respectivos Municipios. [...] Las distribuidoras 'EDENOR S.A.', 'EDESUR S.A.' y 'EDELAP S.A.'*



*deberán presentar para su previa aprobación por parte del ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD un modelo de factura con el talón” correspondiente.*

Por su parte, a través de la **Res. 725/1996** el ENRE decidió que “en los **municipios** donde [...] **no se encuentre implementado el mecanismo de cobro de la tasa municipal de alumbrado público mediante la inclusión del concepto en la factura**, o el mismo se encontrase suspendido, ‘EDESUR S.A.’, ‘EDENOR S.A.’ y ‘EDELAP S.A.’ en caso de **celebrar convenios** con las respectivas municipalidades a dicho efecto podrán **incluir el concepto** en las facturas **siempre que cumplan** los siguientes **requisitos**: a) **dar aviso previo** de 15 días al usuario **sobre los convenios** suscriptos con las respectivas municipalidades así como sobre la inclusión del concepto en sus facturas, **haciéndole saber que podrá optar por notificar a la distribuidora que no desea que se concrete tal inclusión**; b) **facilitar al usuario la posibilidad de ejercer la opción** mediante la suscripción de un **formulario** que le será suministrado y la utilización de los **servicios de correo sin costo** para el usuario; c) **entregar al usuario constancia** de su **decisión** en el caso de que éste se presente a ejercer la opción en la sucursal o centro de atención correspondiente; d) **transcurrido el período de opción, las distribuidoras deberán respetar los siguientes condicionamientos**: (1) **el concepto facturado deberá estar aclarado debidamente** en la factura; (2) **el concepto facturado y su monto deberán incluirse en la factura en forma discriminada después de la suma total de los demás rubros**; (3) **en ningún caso podrá suspenderse el suministro por la falta de pago de la tasa de alumbrado público**; (4) **no podrá percibirse penalidad ni interés alguno por la falta de pago de la tasa de alumbrado público**; (5) **el usuario podrá solicitar en cualquier momento, mediante su sola manifestación ante la distribuidora, que se discontinúe el procedimiento aun respecto de facturas ya emitidas e incluso vencidas, en este último caso sin perjuicio de los derechos de la distribuidora en cuanto a la percepción de la penalidad e intereses que pudiesen corresponder sobre el monto de la factura excluido el concepto de que**







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*se trata, estando a cargo de la distribuidora comunicar la discontinuidad al respectivo municipio; (6) los futuros usuarios deberán manifestar su opción previa en el momento de solicitar el suministro”.*

Además, para aquellos supuestos en que el cobro se hubiere implementado mediante la inclusión en la facturación, estableció que las distribuidoras debían respetar los condicionamientos arriba indicados; y que antes de implementar el referido sistema en cada municipio, la distribuidora debía obtener la aprobación del ENRE.

Finalmente, a través de la **Res. 639/97** el ente regulador modificó la Res. 725/1996, flexibilizando los requisitos exigidos para la implementación del mecanismo de percepción de las tasas municipales.

Así, sustituyó los *incisos* a y b del art. 1, simplificando lo atinente a la **publicidad** [*“a) efectuar publicaciones sobre el mecanismo a implementar durante dos días en tres periódicos, diarios, revistas u otras publicaciones locales de mayor circulación dentro del respectivo Municipio”; y “b) en las publicaciones se dejará constancia que durante 15 días corridos los usuarios tendrán opción para notificar, mediante un formulario que se les suministrará en los lugares y horarios de funcionamiento de las Sucursales o centros de atención, datos éstos que deberán indicarse en las publicaciones, su deseo de no ser incluidos en el procedimiento”*].

Por otra parte, requirió que, en todos los casos, sin excepción, el correspondiente Concejo Deliberante deberá autorizar previamente la celebración, o bien aprobar posteriormente en su caso, siempre con las mayorías necesarias, los respectivos convenios.

Cabe agregar que, en este sentido, para el servicio eléctrico, se previó un formato de factura que separa los conceptos de costo fijo y variable del suministro, y de los impuestos y contribuciones que guardan directa relación con aquellos a **nivel nacional** [IVA -ley 23.349-], a **nivel provincial** [v.gr. pcia. Bs. As.: Impuesto al Servicio de Electricidad -ley 7.290/67 mod. por ley 11.801-; Fondo Especial de Grandes Obras Eléctricas Provinciales -ley 9.038-] y a **nivel municipal** [v.gr. contribuciones por la utilización del espacio aéreo]; de aquellos



otros conceptos que están relacionados con la distribución [v.gr. **tasa de alumbrado público y contribución especial por el uso de la red de gas natural** -puestas en crisis en este legajo-].

Esta división receptó aquellos pilares en materia de defensa al consumidor ligados con los derechos a una información adecuada, cierta, clara, veraz y al trato digno y equitativo; ello así en tanto le proporcionaba la libertad de seleccionar los importes a abonar; y expresamente determinó la imposibilidad del corte con base en la falta de pago de aquellos conceptos que no estuvieran vinculados con la prestación del servicio.

[c] La **Res. ENARGAS 30/2018** ponderando -entre otras cosas- que “*por NOTA ENRG/GR/GDyE/GAL/D N° 3058 de fecha 2 de septiembre de 1998, se instruyó a las Distribuidoras que toda modificación de la metodología de facturación a sus usuarios, requiere de la intervención previa y obligatoria del ENARGAS, a fin de determinar su procedencia y eventual aprobación*”, reglamentó lo atinente a la facturación de los consumos.

En ese sentido, estableció que “*todo concepto que pretenda incorporarse en la factura del servicio de distribución de gas por redes, debe **guardar estricta relación con los servicios regulados y estar previamente contemplado en una norma de alcance general** que prevea tal concepto*” y determinó que “*previamente a la incorporación en la factura de cualquier concepto, con sustento en la normativa vigente, **deberá solicitarse al ENARGAS la autorización correspondiente**, conforme éste determine, a los fines de la asignación de un nuevo Código de Facturación a ser utilizado para la presentación de los distintos regímenes de información a través del S.A.R.I.*” (arts. 1° y 2°).

La **Res. ENARGAS 185/2018** puso de relieve -en lo que aquí interesa- que “*ha sido práctica de algunas autoridades tributarias locales la implementación de distintos regímenes de percepción o recaudación por parte de terceros, en lo que concierne a la administración de sus tributos. [...] creando para la prestadora del*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*servicio la obligación de actuar como agente de percepción o recaudación del Fisco correspondiente [...] la Licenciataria fue designada como Agente de Percepción de la tasa o cargo (...) en virtud de las Ordenanzas Municipales emanadas de autoridades jurisdiccionales, es decir que esta obligación le fue impuesta por los correspondientes organismos competentes de cada Municipio'. Que, así las cosas, el ENARGAS tiene la potestad de autorizar la incorporación en la factura por línea separada de la percepción -y determinar que se haga referencia a la normativa que dio origen a la misma- con el objeto de que la Prestadora pueda cumplir con el deber tributario que le fuera impuesto". Con esa base entendió necesario establecer un mecanismo para ello.*

Así, aprobó el ***"Procedimiento para la incorporación de percepciones en factura por línea separada"*** -agregado como anexo I de la resolución- que determinó que la prestadora del servicio de distribución de gas deberá **notificar** a esta **Autoridad Regulatoria** en un plazo de CINCO (5) DÍAS HÁBILES desde la entrada en vigencia de la norma que establezca la percepción y la comunicación por parte del Fisco de su designación como Agente de Percepción; y **solicitarle a aquella autorización para la incorporación y/o modificación** en la factura de gas de la percepción del tributo.

*"En caso de que esta Autoridad Regulatoria concluya en que corresponde la autorización de la incorporación en factura de la percepción, y a los fines de la presentación por parte de las prestadoras del servicio de los distintos regímenes de información a través del S.A.R.I., se habilitará un código de facturación, para la percepción a ser incorporada en factura"* y notificará la autorización y el código de facturación.

*"Asimismo, la prestadora del servicio deberá informar adecuadamente a los usuarios alcanzados por la percepción: (i) que el tributo fue creado o modificado por el Fisco correspondiente, citando la normativa del caso, (ii) que el mismo recae sobre los usuarios de gas y (iii) que la prestadora del servicio, citando la normativa correspondiente, ha sido designada para proceder al cobro del mismo con el carácter de Agente de Percepción. Habiendo dado*



*cumplimiento a la notificación a la que refiere el primer párrafo del presente procedimiento y hasta la notificación de la autorización final por parte de esta Autoridad Regulatoria, la prestadora del servicio podrá facturar la percepción ad referendum de la autorización mencionada, sin perjuicio de las sanciones que pudieran corresponder y de las eventuales devoluciones, tanto por el rechazo de la autorización solicitada como en el caso de observarse la facturación de conceptos indebidos”.*

Entonces, de un repaso de las normas que fijaron las condiciones a cumplimentar para la inclusión de las tasas municipales en las boletas de servicios públicos, puede concluirse que el foco de aquella normativa estuvo puesto en el consumidor, y la protección de sus derechos, Ello, mediante la discriminación del costo del servicio en sí y la composición de la carga impositiva -detallando los diversos impuestos y tasas municipales que la integran- y por sobre todo intentando asegurar las condiciones de aceptación -o rechazo- válido de tales cargos por parte del usuario, tanto en el aspecto sustancial como instrumental.

### **3) Los convenios suscriptos por la Municipalidad de Tigre con las prestarías de servicios. Autorización de los entes reguladores.**

[a] Bajo las previsiones de la ley 10.740, el **28 de enero de 2004** fue suscripto el **“Convenio de Percepción de la Tasa por Servicio de Alumbrado entre Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) y la Municipalidad de Tigre”**, y a través de ese instrumento la aquí **actora “encomienda y otorga mandato a EDENOR S.A. en los término contenidos en el presente y ésta acepta incluir en las facturas y avisos de pago por consumos de energía eléctrica y a percibir en su representación en forma total o parcial, la tasa por Servicio de Alumbrado vigente o la que la reemplazare en el futuro, respectos de aquellos usuarios contribuyente a los que se hacer referencia en la cláusula siguiente. La**





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*incorporación de la Tasa de Alumbrado Público [...] será efectuada únicamente respecto de aquellos **usuarios** que: 1) no manifiesten no hallarse comprendidos como contribuyentes del servicio; 2) no manifiesten encontrarse exentos del mismo, 3) **no opten por la no inclusión del concepto en sus facturas o avisos de pago en los términos establecidos por la Res. ENRE 639/97, EDENOR S.A. y la** Municipalidad procederá a realizar las publicaciones sobre el mecanismo a implementar [...] no corresponderá a EDENOR S.A. verificar la procedencia de las declaraciones de los usuarios en orden a su calidad de contribuyentes [...] limitándose su actuación a excluirlos de la incorporación de dicho rubro en las facturas o aviso de pago ante la sola manifestaciones presentada en debida forma e informa a la Municipalidad la nómina [...] **EDENOR S.A recaudará la Tasa por Servicios de Alumbrado sólo cuando los contribuyentes sean simultáneamente clientes de la misma [...]** La Municipalidad no será responsables de las acciones u omisiones que realice EDENOR S.A. y de las que deriven perjuicios para los usuarios o contribuyentes acogidos al sistema cuando tales acciones u omisiones impliquen apartamientos de la aplicación del presente [...] EDENOR S.A. estará autorizada por la Municipalidad a percibir sólo los montos establecidos y autorizados por ésta [...] Si el cliente-contribuyente abonare la factura o aviso de pago del suministro [...] será responsabilidad de la Municipalidad determinar las multas o recargos que corresponda aplicar y procurar su cobro. El **no pago** por parte de los usuarios-contribuyentes de la **Tasa por Alumbrado no dará lugar a** EDENOR S.A. para proceder **al corte o suspensión del suministro** de energía eléctrica. EDENOR S.A. suministrará a la Municipalidad, con periodicidad mensual, la **nómina** de aquellos **contribuyentes que omitieron el pago** de la Tasa o lo hicieran fuera de término [...] **a fin que la Municipalidad procure el cobro de la Tasa** o recargos que correspondan [...] será responsabilidad de la Municipalidad subsanar los casos de doble imposición que pudieran ocurrir de alguna de las partes [...] EDENOR S.A. revestirá siempre el carácter de simple agente de percepción de la Tasa por cuenta y orden de la Municipalidad, siendo ajena a la relación entre ésta y los*



*contribuyentes obligados a su pago. Si la inclusión de la Tasa en las facturas o avisos de pago por el suministro de energía eléctrica y/o su percepción por parte de EDENOR S.A. diera lugar a la interposición de acciones judiciales contra ésta, la Municipalidad se obliga a garantizar la absoluta indemnidad patrimonial de EDENOR, incluyendo el resarcimiento por el perjuicio financiero que provocara la indisponibilidad de sumas de dinero depositadas judicialmente. [...] EDENOR S.A. rendirá los importes recaudados [...] a mes vencido, en la misma oportunidad y forma en que liquidare el Canon Municipal previsto en el art. 34° del su contrato de concesión. En consecuencia, a partir de la aplicación del presente convenio, la Nota de Compensación que EDENOR S.A. confeccione mensualmente para dar cumplimiento al mencionado artículo, incluirá el monto resultante de la liquidación de la Tasa que se adicionará al Canon Municipal, de cuya sumatoria se descontarán los eventuales cargos por servicios o suministros prestados por cualquier concepto a la Municipalidad. Lo recaudado [...] y luego de aplicadas las correspondientes deducciones deberá ser depositado directamente en la cuenta especial a determinar por la Municipalidad [...] EDENOR S.A. percibirá en concepto de compensación por los gastos administrativos y de gestión de cobranza [...] 0,25 + IVA por factura emitida. Con una antelación no menor de ciento veinte (120) días corridos, cualquiera de las partes podrá denunciar el presente mediante comunicación fehaciente a la otra. [...] El Ente Nacional Regulador de la Electricidad deberá aprobar el mismo sin el cual el presente convenio no tendrá validez ni vigencia alguna”.*

El **acuerdo** entre el municipio y la distribuidora fue **aprobado por Res. ENRE 624/2004** “en los términos establecidos en las Resoluciones ENRE N° 725/96 y ENRE N° 639/97”. A la par, el ente dispuso que “EDENOR S.A. y la Municipalidad de Tigre deberán efectuar las **publicaciones previas** correspondientes y **acompañar** al Expediente, dentro del término de DIEZ (10) días hábiles administrativos de realizada la última de ellas, **sendos ejemplares** de las mismas. [...] Cuando las **facturas** emitidas por EDENOR S.A.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*incluyan cuotas de convenios de pagos por deudas de consumo anteriores al período facturado, el **importe** de las mismas **deberá aparecer desdoblado** en la factura en **dos conceptos, comprendiendo uno de ellos solo** la parte de la cuota constituida por **la tasa de Alumbrado Público**” y que previo a la puesta en ejecución del convenio, la distribuidora debía contar con la nómina de usuarios – contribuyentes que se hallan exentos del pago de la tasa objeto del convenio, la que debía ser suministrada por la Municipalidad.*

[b] A su vez y si bien la ley provincial sólo hizo referencia al servicio de electricidad, en similares términos, el **20 de mayo de 2011** fue suscripto el **”Convenio de Percepción de la Contribución Especial sobre los Consumos de Gas Natural entre la Empresa Gas Natural Ban S.A. y la Municipalidad de Tigre”** en el que **“LA MUNICIPALIDAD encomienda y otorga mandato a GAS NATURAL BAN S.A., en los términos contenidos en el presente y que ésta acepta, para (i) incluir en las facturas y avisos de pago por consumos de gas natural la Contribución Especial Sobre los Consumos de Gas Natural respecto de los usuarios del Partido de Tigre y (ii) percibir en su representación en forma total o parcial-, la Contribución Especial Sobre los Consumos de Gas Natural, respecto de aquellos usuarios contribuyentes a los que se hace referencia en las cláusulas siguientes. [...] GAS NATURAL BAN S.A. deja constancia que con fecha 28 de enero del año en curso informó al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) que a partir del requerimiento que le efectuara LA MUNICIPALIDAD el 30 de diciembre de 2010, implementaría la inclusión en sus facturas del servicio de distribución y su correspondiente percepción de la Contribución Especial. En función de ello, LA MUNICIPALIDAD admite que GAS NATURAL BAN S.A. no incumplirá este Convenio en caso de que ENARGAS impidiera en el futuro a GAS NATURAL BAN S.A. la inclusión de la Contribución Especial en sus facturas u ordene a GAS NATURAL BAN S.A. su remoción de las mismas. [...] La incorporación de la Contribución Especial en las facturas o avisos de pago a emitir por GAS NATURAL BAN S.A., sobre los consumos de gas natural se realizará conforme al**





valor que la Municipalidad determine de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza/Fiscal respectiva y con arreglo a los valores que establezca la Ordenanza Impositiva de cada ejercicio fiscal. **La Contribución Especial será incluida** en las facturas o avisos de pago de aquellos usuarios que: 1) Realicen Consumos de Gas Natural dentro del distrito, por su **valor facturado sin impuestos excepto los que se encuentran incorporados a la tarifa**; 2) No manifiesten encontrarse exentos del mismo por ser expendedores de gas natural para combustible automotor y solo para esa finalidad. 3) No manifiesten encontrarse exentos del mismo por normativa emanada por el Departamento Ejecutivo Municipal. [...] La Municipalidad y GAS NATURAL BAN S.A. en forma conjunta o separada anunciarán e informarán a la comunicad sobre la finalidad del presente [...] GAS NATURAL BAN S.A. recaudará la contribución especial sobre los consumos de Gas Natural **cuando los contribuyentes tengan medidor instalado** en el partido de Tigre [...] Si la facturación de la Contribución especial sobre los consumos de gas natural alcanzara a clientes-contribuyentes que se encontraren exentos de su pago, producida la rendición por parte de GAS NATURAL BAN S.A., la Municipalidad procederá por su cuenta a reintegrar las sumas percibidas [...] Gas Natural Ban S.A. estará autorizada por la Municipalidad a percibir sólo los montos establecidos y autorizados por ésta [...] **si el cliente-contribuyente abonare la factura o aviso de pago de suministro de gas natural con posterioridad a la fecha de vencimiento** del último plazo fijado en la factura para el pago, **GAS NATURAL BAN S.A. deberá proceder a las actualizaciones o recargos correspondientes a la contribución, en idéntica forma y misma tasa que aplica GAS NATURAL BAN S.A. según lo dispuesto en su marco regulatorio.** [...] LA MUNICIPALIDAD deja expresa constancia que GAS NATURAL BAN S.A. no tendrá responsabilidad alguna frente a la Municipalidad en caso de que **los usuarios -contribuyentes** de la Contribución Especial no paguen las facturas que contengan dicha Contribución Especial a la fecha de su vencimiento. En tal sentido, deja expresamente establecido que no le reclamará a GAS NATURAL BAN S.A. ni como adelanto, ni







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*compensación o cualquier otra figura que pudiere corresponder, por los importes que GAS NATURAL BAN S.A. hubiera facturado por cuenta y orden de la MUNICIPALIDAD a los usuarios-contribuyentes en relación con esta Contribución Especial y que no hubiesen sido cobrados o percibidos por GAS NATURAL BAN S.A. a su vencimiento. Asimismo, la Municipalidad deja establecido que quedará bajo su responsabilidad el inicio de las acciones administrativas o judiciales que pudieren corresponder contra los usuarios-contribuyentes que no hubiese ingresado a la fecha de su vencimiento la Contribución Especial [...] GAS NATURAL BAN S.A. suministrará a la Municipalidad, con periodicidad mensual, la nómina de aquellos contribuyentes que efectuaron el pago de la Contribución Especial [...] **GAS NATURAL BAN S.A. revestirá siempre el carácter de simple agente de recaudación** de la Contribución Especial por cuenta y orden de LA MUNICIPALIDAD, **siendo ajena a la relación** entre ésta y los **contribuyentes obligados** a su pago. Si la inclusión de la contribución en las facturas o avisos de pago por el suministro de gas natural y/o su percepción por parte de GAS NATURAL BAN S.A. diera lugar a la interposición de acciones judiciales contra ésta, LA MUNICIPALIDAD se obliga a garantizar la absoluta indemnidad patrimonial de GAS NATURAL BAN S.A., incluyendo -sin limitar el resarcimiento por el perjuicio financiero que provocara la indisponibilidad de sumas de dinero depositadas judicialmente. Asimismo, LA MUNICIPALIDAD se hará cargo de todos los gastos que pudiese ocasionar a GAS NATURAL BAN S.A. las acciones, demandas y/o reclamos administrativos o judiciales que pudiesen iniciar los usuarios-contribuyentes de la Contribución Especial contra GAS NATURAL BAN S.A. Dichos gastos comprenderán entre otros honorarios profesionales de los abogados que designe GAS NATURAL BAN S.A., costas del proceso, tasa de justicia, aportes previsionales y toda otra clase de gastos en que tuviese que incurrir GAS NATURAL BAN S.A. en dichos procesos, acciones o reclamos. [...] GAS NATURAL BAN S.A. rendirá los importes recaudados en concepto de Contribución Especial sobre los consumos de Gas Natural por mes vencido. En consecuencia, a partir de la aplicación del presente Convenio, GAS*



*NATURAL BAN S.A., deberá presentar nota con monto de recaudación por concepto y adjuntando medio magnético con descripción de contribuyente, domicilio, monto facturado por GAS NATURAL BAN S.A. monto abonado en concepto de la Contribución y demás datos que la MUNICIPALIDAD indique en la medida que los mismos guarden relación con la Contribución Especial y se encuentren a disposición en los sistemas de gestión de GAS NATURAL BAN S.A. [...] Lo recaudado por GAS NATURAL BAN S.A. en concepto de Contribución Especial sobre los consumos de gas natural, y luego de aplicada la correspondiente deducción de los gastos derivados de gestión de cobranza, deberá ser depositado directamente en la cuenta corriente [...] o mediante cheque en la Tesorería Municipal [...] GAS NATURAL BAN S.A. percibirá en concepto de compensación por los gastos administrativos y de gestión de cobranza 1 % con más el IVA correspondiente del monto total percibida mediante factura”.*

Como consecuencia de lo mandado por el plexo normativo arriba aludido y los convenios reseñados, se llegó a la conformación de las boletas que conocemos en la actualidad y previo al dictado de las resoluciones puestas en crisis.

Pero lo que se pensó como un medio para arrimar al consumidor información con un mayor y mejor detalle, permitiéndole conocer -y entender- mejor los conceptos, montos y destino de los importes consignados; fue desvirtuado en la práctica al desaparecer ***la inclusión por troquel, formulario o en renglón separado*** y en tal suerte, vedando el derecho de opción del consumidor, quien sólo puede abonar el importe total.

Se aprecia así una situación de hecho que impacta tanto sobre los usuarios y consumidores como de los municipios involucrados. De un lado porque al no existir conceptos diferenciados que permitan el pago por separado de las cargas tributarias locales, lleva implícita la posibilidad de suspensión, contrariando la expresa directriz en punto a que ***“el no pago [...] de la Tasa por Alumbrado no dará lugar [...] para proceder al corte o suspensión del suministro de energía eléctrica”.***





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

#### 4) Las normas puestas en crisis. Los fundamentos.

La Res. SIyC Nro. 267/2024 [B.O. 11/09/2024] ponderó de un lado que *“la Constitución Nacional establece que los consumidores de bienes y servicios tienen **derecho**, en la relación de consumo, a la **protección** de su **salud, seguridad e intereses económicos**; a una **información fehaciente y veraz**, a la **libertad de elección** y a condiciones de **trato equitativo y digno**, debiendo las autoridades proveer a la protección de esos derechos”*; y que la ley 24.240 *“dispone que los proveedores de bienes y servicios están obligados a **suministrar** al consumidor **en forma cierta, clara y detallada** todo lo relacionado con las **características esenciales** de los bienes y servicios que proveen, y las **condiciones** de su **comercialización** [...] exige a los proveedores dispensar un **trato digno y equitativo** a los consumidores [...] califica como abusivas e ineficaces y, por lo tanto, no convenidas, aquellas cláusulas que desnaturalicen las obligaciones del proveedor o limiten la responsabilidad por daños [...] establece [...] que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deberán colocar en toda facturación que se extienda al usuario su derecho a reclamar una indemnización si le son facturadas sumas o conceptos indebidos”*.

De otro lado que *“con el transcurso del tiempo se ha ido transformando en una **práctica generalizada**, para una gran cantidad de proveedores en el mercado, la **inclusión y facturación**, dentro de la documentación comercial emitida a los consumidores por el suministro de bienes y servicios, **conceptos ajenos a aquellos contratados** por el consumidor. Que la **práctica descripta** configura no sólo una **violación** al deber de brindar un **trato digno** a los consumidores, sino que importa también una clara **violación** a la **libertad de elección** del consumidor, garantías que ostentan **rango constitucional** en nuestro ordenamiento jurídico. Que la situación expuesta implica, a su vez, una **posible afectación** a los **derechos** que posee el **consumidor** respecto de la información con la que debe contar al momento de realizar pagos de bienes y servicios contratados. Que, como consecuencia de ello, los*



*consumidores resultan pasibles de encontrarse ante una situación de **riesgo concreto** de incurrir en **errores o confusión** acerca de la **verdadera naturaleza de los servicios contratados y sus precios**, riesgo que se torna más grave aún en el caso de aquellos consumidores en situación vulnerable y de desventaja, [...] que dificultan su capacidad de comprensión. Que, en el contexto descripto, **deviene necesario establecer, [...] mecanismos** que permitan al consumidor contar con la mayor **información en forma clara** respecto de los servicios contratados y a ser abonados”.*

Por ello, determinó que “la **información** relacionada con los **conceptos** contenidos en los **comprobantes** emitidos por los proveedores de bienes y servicios en el marco de las relaciones de consumo, conforme las denomina el Artículo 3° de la Ley N° 24.240 y sus modificatorias, **deberán referirse en forma única y exclusiva al bien o servicio contratado** específicamente por el consumidor y suministrado por el proveedor, **no pudiendo contener sumas o conceptos ajenos a dicho bien o servicio**, sin perjuicio de toda otra información de carácter general que corresponda incluir en el documento emitido, conforme a la norma aplicable. [...] El **incumplimiento** a lo establecido en la presente resolución será pasible de ser sancionado conforme el **régimen de penalidades** previsto en la **Ley N° 24.240** y sus modificatorias, y normas reglamentarias. [...] La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y tendrá un plazo de adecuación de treinta (30) días” (arts. 1, 2 y 3).

Esta normativa sirvió de base para que los Entes Reguladores dictaran sendas disposiciones, haciéndose eco de la prohibición legal. Veamos.

La **Res. ENARGAS Nro. 625/2024 [B.O. 07/10/2024]**, consideró que el Organismo “**históricamente emitió una serie de normas de estricto contenido regulatorio** vinculadas con la **inclusión de tributos** en las facturas de la prestación del servicio de distribución de gas por redes, **por renglón separado**, que han sido oportunamente





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*dictadas, actualizadas y, algunas de ellas, aplicadas hasta el presente [...] ello sin dejar de sostener, a la par, que: 'el sistema gasífero no puede convertirse en una vía de financiamiento tangencial de los Municipios y/o Provincias, los que deberían valerse a tal fin de modos de imposición de mayor neutralidad; razón por la cual, en caso de afectarse costos de provisión del servicio de gas, se está contraviniendo la letra y espíritu expreso de la Ley N° 24.076 y su decreto reglamentario' (Informe Intergerencial GDYE/GAL N° 25 del 15/06/1999, Expte. ENARGAS N° 4495 – NOTA ENRG/GDYE/GAL/D N° 2893 del 07/07/1999). Que, corresponde efectuar la **distinción** entre el caso de las **Prestadoras** como **sujetos pasivos de los tributos**, del supuesto en que las mismas actúan como **agentes de recaudación** de la **autoridad tributaria local**, pues es sobre esta última instancia que gravita la Resolución N° RESOL-2024-267-APN-SIYC#MEC en tanto la **información que se pretende incorporar en las facturas no guarda relación directa con el servicio** recibido por el usuario; ya que, en materia de agentes de recaudación, no actúan las Prestadoras como los sujetos en los que se verifica el hecho generador del tributo, sino como se señalara, como agentes de recaudación del tributo a través de la factura, siendo los incididos los usuarios del servicio. Que con el fin de **transparentar la carga tributaria** que afecta a los costos de prestación de los servicios de transporte y distribución de gas, este Organismo emitió, entre otras, las Resoluciones ENARGAS N° 658/98; 2700/02; 2783/03; 2804/03; 2808/03; 2904/03; I/4530/17; 228/18; 298/18; RESFC-2018-6-APN-DIRECTORIO#ENARGAS; y, finalmente, la RESOL-2023-735-APN-DIRECTORIO#ENARGAS, todas ellas relativas a las **metodologías de traslado de tributos** en la factura del usuario **en línea separada** respecto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, del Impuesto a los Créditos y Débitos en cuenta corriente bancaria y de **Tributos Locales** respectivamente. Que se han emitido también normas relativas a metodologías de traslado de tributos en la factura del usuario en línea separada respecto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en lo que hace al 'gas retenido' bajo los parámetros de la Resolución ENARGAS N° I/4465/17. Que, en lo que respecta a las Prestadoras como sujetos pasivos de tributos, el **Artículo 41** de la **Ley***



**24.076 (principio de neutralidad tributaria)**, exige una metodología de ajuste de tarifas que debe reflejar cualquier cambio en los impuestos que las afecten, excepto el impuesto a las ganancias o el impuesto que lo reemplace o sustituya (Numeral 9.6.2. de las Reglas Básicas de Distribución, aprobadas por Decreto N° 2255/92 (RBLD). Que dicho Artículo 41 de la Ley N° 24.076 contiene, como se ha dicho, un principio regulatorio en cuanto determina que: ‘En el curso de la habilitación las tarifas se ajustarán de acuerdo a una metodología elaborada en base a indicadores de mercado internacional que reflejen los cambios de valor de bienes y servicios representativos de las actividades de los prestadores. Dichos indicadores serán a su vez ajustados, en más o en menos, por un factor destinado a estimular la eficiencia y, al mismo tiempo, las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones. La metodología reflejará cualquier cambio en los impuestos sobre las tarifas. Los transportistas y distribuidores podrán reducir total o parcialmente la rentabilidad contemplada en sus tarifas máximas, pero en ningún caso podrán dejar de recuperar sus costos...’. Que cabe puntualizar que en el marco del procedimiento de la **Revisión Tarifaria Integral**, fueron emitidos los cuadros tarifarios respectivos, para los cuales se tuvo en consideración que, a los efectos de transparentar la carga tributaria que afectaba a los costos de la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural, **no se considerarían en el Caso Base ciertos tributos provinciales y municipales** (v.gr. Impuesto sobre los Ingresos Brutos; Tasa de Seguridad e Higiene; Tasa de Ocupación del Espacio Público, entre otros), **para los cuales debía disponerse su incorporación en factura por línea separada de acuerdo a una metodología a determinar por esta Autoridad Regulatoria**. Que, en ese contexto, y a efectos de lograr ese cometido, esta Autoridad Regulatoria emitió las Resoluciones ENARGAS N° I-4530/17, N° 228/18, N° RESFC-2018-6-APN-DIRECTORIO#ENARGAS y N° RESOL-2023-735-APN-DIRECTORIO#ENARGAS que **aprobaron metodologías para la inclusión –en renglón separado– en la factura del servicio público de distribución de gas de un conjunto de tributos locales y del tributo que grava la ocupación o uso del espacio público, todo ello, bajo las**







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*premisas allí establecidas; y para que las prestadoras pudieran realizar dichos traslados, se previó que las mismas debían contar con las autorizaciones respectivas de parte de este Organismo, situación ésta que se cristalizó mediante la emisión de las autorizaciones de traslados de tributos (coeficientes o valores unitarios) en la factura del usuario por los períodos de tiempo regulatorios estipulados en las aludidas Resoluciones. Que, es de poner en referencia, la Resolución N° RESFC-2018-30-APN-DIRECTORIO#ENARGAS, ya que a través de ella se reguló que ‘todo concepto’ que pretendiese ser incorporado en la factura del servicio de distribución de gas por redes, debía guardar estricta relación con los servicios regulados y estar previamente contemplado en una norma de alcance general que previese tal concepto; y que sin perjuicio de los procedimientos especiales vigentes, ‘previamente a la incorporación en la factura de cualquier concepto, con sustento en la normativa vigente, deberá solicitarse al ENARGAS la autorización correspondiente’, conforme éste determinase, a los fines de la asignación de un nuevo ‘Código de Facturación’ a ser utilizado para la presentación de los distintos regímenes de información a través del S.A.R.I. y que en virtud de ello, se estableció la expresa prohibición de incorporar conceptos no autorizados por este Organismo. Que, así, en dicha Resolución, se estableció que ‘todo concepto’ a incluir en la factura del usuario ‘debe contar con la autorización de este Organismo’, a quien por su parte ‘le compete determinar la metodología a aplicar’, estipulándose que las autorizaciones que este Organismo otorgue traten traslados de ‘conceptos tributarios’ en la factura del usuario, en lugar de ‘coeficientes o valores unitarios’ autorizados por períodos de tiempo determinados, tal como se fijó con anterioridad. Que la citada Resolución N°RESFC-2018-30-APN-DIRECTORIO#ENARGAS: (i) prohíbe la inclusión de conceptos en factura sin previa autorización del ENARGAS, (ii) determina que el concepto que se pretenda incluir deba guardar estricta relación con el servicio regulado, iii) establece que el concepto a incorporar debe estar previamente contemplado en una norma de alcance general que lo prevea; con lo que la exigencia normativa impuesta por la citada Resolución resulta aún más limitativa*



que la propia Resolución N° RESOL-2024-267-APN-SIYC#MEC por cuanto esta última norma limita en los comprobantes sólo a aquella información relacionada con los conceptos contenidos, en el marco de las relaciones de consumo. Que el servicio público de transporte y distribución de gas natural reviste carácter federal a tenor de lo dispuesto en el Artículo 1° de la Ley N° 24.076. (Fallos: 344:2488, Fallos: 343:637, Fallos: 338:1084, Fallos: 331:1750, Fallos: 331:1369, Fallos: 329:3470, Fallos: 329:2790, Fallos: 328:1774, Fallos: 328:1248, Fallos: 327:5012, Fallos: 323:3139, Fallos: 323:798, Fallos: 322:61, Fallos: 321:776 y Fallos: 319:2602, entre otros). Que esa naturaleza federal de las normas, por expreso reconocimiento constitucional, tienen una inequívoca supremacía, planteada en los términos del artículo 31 de la Constitución Nacional. (Fallos: 334:1626, Fallos: 333:538, Fallos: 331:2178, Fallos: 329:792 y Fallos: 327:1083). Que, si bien el texto constitucional refiere a las 'provincias', no es impropio trasladar ese principio a los 'entes municipales', ya que, en suma, se trata de referir a las distintas autoridades locales independientemente de sus especificidades políticas, económicas, jurídicas, etc. Que lo dicho es de capital importancia, ya que la titularidad de la potestad tarifaria es de esta Autoridad Regulatoria (Fallos: 343:637, Fallos: 339:1077, Fallos: 322:3008 y Fallos: 322:3008), así como los conceptos que le vienen anejos como ser el gobierno de la factura del servicio. Que, claro está, **este Organismo no abre juicio de ningún tipo sobre las pretensiones y diseño de los sistemas tributarios de los entes locales o sus parámetros de oportunidad y conveniencia, mas sí puede definir cuáles (y cuáles no) de esos tributos pueden trasladarse por renglón separado en la factura, lo que es de su dominio y gobierno, ello de acuerdo con un parámetro objetivo como es la vinculación con la prestación del servicio.** Que es también del caso señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Defensa del Consumidor (Ley N° 24.240), que en su Artículo 3° establece que: 'Las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo, en particular la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia y la Ley N° 22.802 de Lealtad Comercial o las que en el







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*futuro las reemplacen. En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor’, para luego añadir que ‘Las relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en esta ley y sus reglamentaciones sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica’. Que lo expresado en estos Considerandos, cabe reiterar, **no implica desconocimiento alguno de las autonomías municipales, ni del ejercicio del poder tributario, pero lo cierto es que el cobro de un tributo a través de la factura del servicio desnaturaliza la finalidad de dicho instrumento, concebido como un ‘vehículo de información’ para el usuario a los fines de garantizar el cumplimiento de los postulados de los principios emanados de la Ley N° 24.076 y del artículo 42 de la Constitución Nacional. Que ello también reconoce precedentes administrativos y jurisdiccionales de esta Autoridad Regulatoria. Así se ha sostenido que: ‘El Decreto 1738/92, reglamentario de la Ley 24.076 estableció en su artículo 2° una cláusula de eliminación de las barreras artificiales, ya sean económicas, reglamentarias o de cualquier naturaleza que restrinjan el ingreso al mercado de gas por nuevos usuarios. Ello quiere decir, que se debe evitar que se encarezca el costo del servicio de gas, ya que una de las finalidades de este Servicio Público Nacional, es que se difunda la utilización por parte de la población del gas natural. En tal sentido, debe evitarse que los municipios tomen este Servicio Público como una vía de financiamiento, desnaturalizando de tal forma los objetivos previstos en la norma sancionada por el Congreso Nacional’. (Resolución ENARGAS MJ N° 91/95). Que, en materia de percepciones, cabe señalar que el 14 de agosto de 2018 este Organismo emitió la Resolución N° RESFC-2018-185-APN-DIRECTORIO#ENARGAS por medio de la cual aprobó el ‘**PROCEDIMIENTO PARA LA INCORPORACIÓN DE PERCEPCIONES EN FACTURA POR LÍNEA SEPARADA**’ de conformidad a la metodología expuesta en su Anexo. Que es de mencionar que en estos casos, las autoridades tributarias locales implementan distintos regímenes de percepción o recaudación por parte de terceros, en lo que concierne a la***



*administración de sus tributos y que como consecuencia de ello la facturación del servicio público de distribución de gas se ha visto interferida o afectada por tributos que gravan el consumo de gas o que se determinan en base a éste y que inciden en el usuario, creando para la prestadora del servicio la obligación de actuar como agente de percepción o recaudación del Fisco correspondiente. Que, la prestadora del servicio no es el sujeto sobre el que se verifica el hecho generador del tributo -dado que actúa como agente de percepción/recaudación- sino que el sujeto pasivo del mismo son los usuarios del servicio. Que, vale decir, **no estamos ante una variación en los costos de la prestadora del servicio**, dado que el sujeto pasivo del tributo no es ésta sino el usuario, por lo cual no existe nada que se pueda trasladar a tarifa y, según el caso, incluir en factura por línea separada, o sea estamos ante una designación impuesta en virtud de una norma emitida por los entes municipales que invisten a determinados sujetos como agentes de percepción/recaudación. Que, en ese sentido, **sin desconocer las potestades y atribuciones de las jurisdicciones locales, ni mucho menos desconocer el estatus autónomo** de los municipios contemplado en el artículo 123 de la Constitución Nacional, aquellas no pueden ser entendidas como una franquicia para que las Provincias y los municipios interfieran en el desarrollo de los servicios nacionales. En todo caso, dichas potestades y atribuciones deben ser concebidas como el fundamento para que las jurisdicciones locales ejerzan sus competencias regulatorias que les resultan propias, siempre que dicho ejercicio sea armónico con las atribuciones que la Constitución le ha concedido al gobierno federal. Que es un principio reconocido por la Corte Suprema ‘que las provincias y los municipios deben ejercer sus competencias sin alterar las condiciones materiales, económicas, jurídicas o de cualquier orden establecidas por la legislación nacional que posibilitan el cumplimiento de los fines del gobierno federal, lo cual incluye las actividades realizadas directamente por las autoridades nacionales y otras que son llevadas a cabo por actores privados designados mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión o licencia’ (Fallos 342:1061, (del Voto del juez Rosenkrantz))’.*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

Por esos fundamentos, resolvió “**dejar sin efecto la Resolución N° RESFC-2018-185-APN-DIRECTORIO#ENARGAS** y todas las **autorizaciones** que hubieran sido otorgadas bajo su vigencia; y **dar de baja los códigos de facturación** del Sistema Automático de Remisión Informática (SARI) que habían sido habilitados de conformidad con dicha Resolución, conforme los Considerandos del presente acto administrativo. [...] Determinar que las **Prestadoras** del servicio público de distribución de gas **deberán abstenerse de incorporar en la facturación cualquier concepto sin dar previo cumplimiento a las condiciones establecidas en la Resolución N° RESFC-2018-30-APN-DIRECTORIO#ENARGAS**. [...] Establecer que la presente Resolución entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina. [...] Las Licenciatarias del servicio público de distribución de gas deberán notificar el presente acto a las Subdistribuidoras de su área de licencia, debiendo acusar recibo de ello a este Organismo dentro de los diez (10) días hábiles administrativos de notificadas” (arts. 1, 2, 3 y 5).

Por su parte, la **Res. ENRE 708/2024 [B.O. 08/10/2024]** ponderando que “entre la normativa que da fundamento a la medida, la Resolución SIyC N° 267/2024 expone que el artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL establece que los consumidores de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información fehaciente y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno, debiendo las autoridades proveer a la protección de esos derechos. Que señala, además de la relación de consumo definida en el citado artículo 3 de la Ley N° 24.240, que su artículo 4 dispone que los proveedores de bienes y servicios están obligados a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que proveen, y las condiciones de su comercialización. Por su parte, se señala que el artículo 8 bis exige a los proveedores dispensar un trato digno y equitativo a los consumidores. Que asimismo destaca que el inciso a) del artículo 37,



*califica como abusivas e ineficaces y, por lo tanto, no convenientes, aquellas cláusulas que desnaturalicen las obligaciones del proveedor o limiten la responsabilidad por daños y que el artículo 25 establece, entre otras cuestiones, que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deberán colocar en toda facturación que se extienda al usuario su derecho a reclamar una indemnización si le son facturadas sumas o conceptos indebidos. Que sin que esta mención resulte abarcativa de la totalidad de los casos, resulta pertinente consignar a título ilustrativo que el ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD (ENRE), mediante Resoluciones ENRE N° 151 de fecha 21 de marzo de 1996, N° 725 de fecha 12 de noviembre de 1996 y N° 639 de fecha 3 de julio de 1997, estableció oportunamente las condiciones en que debía incorporarse el cobro de la tasa de alumbrado público municipal en las facturas de los usuarios de las distribuidoras, homologando acuerdos entre los municipios y las distribuidoras EMPRESA DISTRIBUIDORA Y COMERCIALIZADORA NORTE SOCIEDAD ANÓNIMA (EDENOR S.A.) y EMPRESA DISTRIBUIDORA SUR SOCIEDAD ANÓNIMA (EDESUR S.A.) en este sentido. Que, a la luz de la normativa sancionada por la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, debe entenderse que estas tasas dispuestas por normas locales resultan ajenas al servicio al que refieren esas facturas, el cual es controlado y regulado por un organismo de carácter federal -como es el ENRE- que se rige y aplica normativa de igual carácter. Que, en tal sentido, corresponde dejar sin efecto toda autorización que haya sido otorgada por este Ente, en orden a que se incluya en las facturas que emiten EDENOR S.A. y EDESUR S.A. por el servicio de distribución de energía eléctrica que prestan, conceptos a cobrar ajenos a dicho servicio de carácter federal”.*

*Así, decidió “dejar sin efecto toda autorización, con fundamento en los considerandos de la presente, que haya sido otorgada por este Ente en orden a que se incluya en las facturas que emiten la EMPRESA DISTRIBUIDORA Y COMERCIALIZADORA NORTE SOCIEDAD ANÓNIMA (EDENOR S.A.) y la EMPRESA DISTRIBUIDORA SUR SOCIEDAD ANÓNIMA (EDESUR S.A.) por el*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*servicio de distribución de energía eléctrica que prestan, conceptos a cobrar ajenos a dicho servicio de carácter federal. [...] Derogar toda norma dispuesta por el ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD (ENRE) que se oponga a lo dispuesto en el artículo precedente. [...] Hacer saber a EDENOR S.A. y a EDESUR S.A. que deberán ajustarse al plazo de adecuación establecido en la Resolución de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIyC) N° 267 de fecha 10 de septiembre de 2024 (RESOL-2024-267-APN-SIYC#MEC). [...] La presente entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial. [...] Notifíquese a EDENOR S.A., EDESUR S.A., a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (CABA), a los Municipios de la Provincia de BUENOS AIRES que corresponden al área de concesión de EDENOR S.A. y EDESUR S.A. y a las Asociaciones de Defensa del Usuario y/o Consumidor registradas”.*

### **XIII. La decisión.**

Sentado cuanto precede, cabe recordar que la **Municipalidad de Tigre** promovió esta acción con el objeto de que se declare la **inconstitucionalidad** de la **RESOL-2024-267-APN-SIYC#MEC**, en la inteligencia que tal acto administrativo cercena la **autonomía municipal**, al vedar que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios incluyan en su facturación sumas o conceptos ajenos a dichos bienes o servicios, lo que obsta a la *práctica recaudatoria -establecida por convenios privados entre el municipio y las prestatarias de electricidad y gas- consistente en incluir conceptos de tasas municipales en las facturas individuales de los referidos servicios públicos*. Sostuvo que esa forma de cobro **de ninguna forma violenta los derechos de los consumidores**.

**Veamos.**

Sabido es que la declaración de inconstitucionalidad de una norma, constituye la última *ratio* de la facultad de control de los actos de gobierno que tiene encomendada la judicatura.



El control de constitucionalidad exige, por un lado, la existencia de un perjuicio concreto y actual de un derecho constitucional, y por el otro que el mismo surja de la aplicación de la norma, es decir no meramente abstracto o potencial; y, en tanto se plantea aquí en el marco de un amparo, para que quede habilitada la revisión constitucional, **el acto impugnado debe adolecer de una arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.**

Con este marco conceptual debe abordarse la controversia. De un lado, reconociendo la autonomía económica y, consecuentemente, la necesidad de financiación propia de los gobiernos locales para hacer frente a las funciones que les son inherentes, necesidades públicas que impactan sobre la población en general; cuestión indiscutida por las partes en el legajo. De otro lado, reconociendo el derecho de los usuarios y consumidores a la información **cierta, clara y detallada** y a condiciones de atención y **trato digno y equitativo** (arts. 4 y 8 bis, ley 24.240), y la obligación del Estado Nacional de propiciar las políticas y acciones que garanticen estos derechos individuales difusos.

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 no pocas 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 [...]*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

*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 centra en determinar si las disposiciones atacadas, de naturaleza federal -en concreto, en materia de servicios públicos y derechos del consumidor-, se traducen en un avasallamiento del poder local -en el caso, por la prohibición de proceder al cobro de ciertas tasas municipales en la forma en que viene realizándose, con sustento en normas locales y convencionales-.

El Congreso, mediante la sanción de la ley 24.240, ha ejercitado sus facultades de manera compatible con los preceptos constitucionales que lo instan a establecer *“procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”* (art. 42, último párrafo, CN).

Un primera aproximación al tema, permite constatar que en cuestiones relativas a servicios públicos la actuación del órgano emisor de la resolución reglamentaria aquí objetada -la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía- se enmarca dentro de la competencia atribuida por ley [*“art. 41. Aplicación nacional y local. La Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción, será la autoridad nacional de aplicación de esta ley”*]. Luego, esa Secretaría reúne los elementos de autoridad e incumbencia material para dictarla.

Del mismo modo, conforme la atribución legal ya explicada, los entes de contralor de los servicios públicos tienen facultades de control -entre otros muchos aspectos- sobre el sistema de facturación. Estas facultades nunca fueron objetadas en oportunidad de







Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

ser presentados o comunicados los convenios suscriptos por el municipio con las prestatarias Edenor S.A. y Gas Natural Ban S.A., ya sea para su autorización (ENRE) o anuencia (ENARGAS). Va de suyo que esta facultad puede -y debe- ser ejercida frente a eventuales alteraciones o modificaciones en las condiciones objetivas de prestación de los servicios o bien en la etapa de ejecución de los convenios si se verifica que sus efectos concretos se apartan de lo previsto o contrarían la normativa de la materia. Ello, por cuanto la autoridad de contralor -en tanto no interviene en calidad de parte en tales convenios- no acuerda, ni reconoce o cede derechos, sino que controla y regula su legalidad y adecuación a las condiciones de prestación de los servicios, función -de carácter continuo y permanente- de la que no puede abdicar.

Destaco que es deber del Estado, y no sólo derecho del administrado, que se pondere la realidad económico-social concreta de los afectados -con especial atención a los sectores más vulnerables-, para evitar la exclusión de numerosos usuarios de servicios esenciales como consecuencia de una modalidad de cobro que puede ser calificada de arbitraria, en tanto no responde a la normativa que reguló la materia. A su vez, el usuario también necesita que ese servicio público pueda serle prestado respetando aquellos caracteres de continuidad, universalidad y accesibilidad y **protegiendo sus derechos** (art. 2 de las leyes 24.065 y 24.076).

Con tal marco de referencia, desde el vértice del derecho del consumidor asiste razón al Estado Nacional en cuanto a que la inclusión de las gabelas locales en la facturación de los servicios públicos sin que exista la posibilidad de pagar un concepto [cargos eléctricos e impuestos y contribuciones relacionados con aquel] y no abonar el otro [tasas y contribuciones] afectaría los derechos de los usuarios consumidores.

Esta apreciación no importa desconocer la autonomía municipal. Sólo se trata de que exista 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.

Repárese en que 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*”,

Como fue dicho, “*el municipio ostenta el poder inherente a su propia existencia intermedia en el Estado federado*”, siendo su función “*la administración de los intereses y servicios locales*”, pudiendo para ello “*dictar ordenanzas y reglamentos*” con el fin de “*recaudar, distribuir y oblar [...] las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales*”. Ello, porque no, estableciendo -dentro del marco constitucional y legal vigente- los mecanismos de pago que faciliten y mejoren la recaudación, y permitan asegurar el cumplimiento de sus obligaciones con terceros -en el caso Edenor S.A. y hoy Naturgy Ban S.A.- empresas a quienes también aprovecha el mecanismo establecido para asegurarse el cobro de los servicios prestados al municipio.

Lo cierto es que -en el caso- la legalidad de las gabelas municipales no fue materia de disputa. El Estado Nacional reconoce expresamente la legitimidad de aquellas; no obstante, discute la modalidad de pago [la gestión de cobranza] adoptada en el caso concreto.

Sobre este particular, cabe señalar que -amén de la sospecha que siempre instala la utilización del silencio como forma de manifestación de la voluntad, máxime en un contrato de consumo y en particular cuando las prestaciones en juego presentan complejidades técnicas y jurídicas de difícil aprehensión por parte del usuario-, la mayoría de los numerosos recaudos protectorios previstos en la ley 24.240, y expresamente impuestos en los convenios de recaudación y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

en las resoluciones de los entes de contralor, fueron dejados paulatinamente de lado o morigerados.

En relación con la posibilidad de que el usuario reciba con claridad la información sobre la diversa naturaleza de los conceptos facturados, no se verifica la inclusión del monto de alumbrado municipal *“en forma discriminada **después** de la suma total de los demás rubros”*. Tampoco se concretó la impresión de un *“**talón independiente del de la factura propiamente dicha, troquelado de modo tal que permita su separación de la misma y el pago por el usuario en forma totalmente independiente de sus consumos por energía eléctrica**”* (artículo 2 Res. 151/1996 ENRE). En los hechos, las tasas se presentan fusionadas bajo un único monto a pagar.

Así las cosas, no resulta claro ni concreto la previsión sobre que *“**en ningún caso las distribuidoras estarán facultadas para suspender el suministro por la falta de pago de la tasa de alumbrado público**”* o de la contribución por conexión a la red de gas.

Respecto del rubro alumbrado público municipal, la inicial previsión de incluir en todas la facturas un formulario para expresar la negativa al pago, se pasó -por Res.725/1996 ENRE- a un mecanismo consistente en *“**dar aviso previo de 15 días al usuario sobre los convenios** suscriptos con las respectivas municipalidades así como sobre la inclusión del concepto en sus facturas, **haciéndole saber que podrá optar por notificar a la distribuidora que no desea que se concrete tal inclusión**”* y *“**facilitar al usuario la posibilidad de ejercer la opción** mediante la suscripción de un **formulario** que le será suministrado y la utilización de los **servicios de correo sin costo para el usuario**”*; más poco tiempo después, la **Res. 639/97** flexibilizó los requisitos exigidos para la implementación del mecanismo de percepción de las tasas municipales, simplificando el trámite en beneficio del municipio y de las prestatarias, limitándolo a *“**efectuar publicaciones sobre el mecanismo a implementar durante dos días en tres periódicos, diarios, revistas u otras publicaciones locales de mayor circulación dentro del respectivo Municipio**”*, en las que *“**se dejará constancia que durante 15 días corridos los usuarios tendrán opción para notificar, mediante un formulario que se les suministrará**”*



*en los lugares y horarios de funcionamiento de las Sucursales o centros de atención, datos éstos que deberán indicarse en las publicaciones, su deseo de no ser incluidos en el procedimiento”.*

Las sucesivas modificaciones reglamentarias implicaron un desmedro en la calidad de la información y facilitación del acto de consentimiento de usuario por silencio u omisión. Al punto que hoy -entre todos los recaudos previstos- sólo se verifica -como información continua y tangible- la consignación **en renglón separado** de los conceptos Alumbrado municipal y Contribución Especial por el Uso de la Red de Gas Natural.

En los hechos, el mecanismo de facturación en debate podría conllevar -según la particular condición de cada consumidor- una coerción implícita al pago de las tasas municipales incorporadas, frente al riesgo cierto de suspensión de servicios esenciales por falta de pago.

Aun cuando de menor entidad, resulta atendible asimismo el señalamiento efectuado por la Secretaría de Industria y Comercio en relación con la *“posible afectación a los derechos que posee el consumidor respecto de la información con la que debe contar al momento de realizar pagos de bienes y servicios contratados”*, tanto respecto del costo de los servicios domiciliarios que, como sobre la carga tributaria municipal.

En rigor, aquí sólo cabe concluir que el acto administrativo que se pretende invalidar fue emitido por una autoridad competente, en el marco de sus atribuciones, con suficiente fundamento en hechos que no han sido debidamente rebatidos y que justifican en forma razonable el temperamento allí adoptado, extremos que avientan la posibilidad de tildarlo sin más de arbitrario. Por otro lado, no ha sido demostrada la lesión actual o inminente en los derechos del municipio actor, ya que no existe sustancial desconocimiento de su potestad tributaria y nada obsta que -con las previsiones temporales del caso- acuda a los





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

habituales mecanismos de recaudación directa de las tasas municipales, o establezca aquellos que considere adecuados y convenientes, siempre resguardando los derechos de los administrados y/o consumidores.

Lo expuesto no implica emitir pronunciamiento sobre la validez jurídica o legalidad de los convenios celebrados entre el municipio y las prestatarias de los servicios públicos, ni en abstracto como figura jurídica, ni en forma concreta en los términos en que fueron oportunamente convenidos.

En conclusión, no se advierte manifiesta arbitrariedad en la resoluciones atacadas, ni lesión grave y cierta -actual o en ciernes- para la accionante y -frente a una controversia que versa eminentemente sobre cuestiones de orden instrumental en relación al cobro de servicios y tasas municipales, corresponde seguir la directriz establecida en la ley 24.240, en cuanto a que -en materia de servicios públicos domiciliarios con legislación específica- en caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el consumidor (art. 25); por lo que habré de rechazar -en lo sustancial- la acción de amparo incoada.

**XIV.** Lo expuesto y el sentido de esta decisión -en lo sustancial- no impide advertir que la aplicación inmediata de la Resolución SIyC 267/2024 implicaría una intempestiva alteración de las condiciones en que la Municipalidad de Tigre realiza la recaudación de las tasas en cuestión, pudiendo interferir con el puntual pago de sus obligaciones con las empresas prestadoras de servicios públicos e indirectamente con el cumplimiento de las funciones que le son propias.

Desde esta perspectiva, la **extensión del plazo fijado** por el Estado Nacional -30 días- aparece como exiguo y por ende arbitrario para que el gobierno local reacomode una modalidad de cobro que permaneció inalterable por alrededor de 20 años; y que tuvo favorable recepción en los entes reguladores, responsables de su control y sin cuya aprobación no podría haberse implementado [*“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” -art. 56.b, ley 24065-; “Dictar reglamentos a los cuales deberán ajustarse todos los sujetos de esta ley 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 escape de gas, de acceso a inmuebles de terceros, calidad del gas y odorización. -art. 52.b, ley 24076-].*

En este sentido, en tanto -por las razones expuestas- se habrá de diferir el momento de aplicación efectiva de la norma reglamentaria, corresponde establecer el plazo que habrá de aplicarse. Para ello, cabe tener presentes los términos del acuerdo realizado entre el Municipio y Edenor, que expresamente convinieron la posibilidad de denunciar el pacto ***“con una antelación no menor de ciento veinte (120) días corridos”***, tiempo que las partes estimaron suficiente para implementar una modalidad alternativa de cobro.

Entonces, en aras del respeto a los derechos individuales de los usuarios, en consideración a la situación fáctica existente al momento de emitirse este pronunciamiento y las notas de orden patrimonial de diversa entidad que se ven involucradas en autos, teniendo presente el tiempo ya transcurrido desde el dictado de las normas puestas en crisis y vencimiento del plazo allí establecido; estimo prudente fijar el término en **noventa (90) días** desde la notificación de la presente para que los municipios ajusten sus conductas a la normativa vigente.

## **XV. Las costas.**

Las costas se imponen en el orden causado porque en razón del tiempo por el que se mantuvo la modalidad de facturación ahora cuestionada, la actora pudo creerse con derecho a litigar como lo hizo, y lo aquí decidido consiste -en sus efectos concretos- en un vencimiento parcial y mutuo (arts. 68, 2do. parr., y 71, CPCC de aplicación supletoria).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL Y COM. Y CONT.

ADM. DE SAN MARTIN 1

A mérito de lo expuesto, conforme lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Nacional, los artículos 1, 8 *in fine*, 12, 13, y 14 de la ley de la materia, doctrina y jurisprudencia citada;

**RESUELVO:**

1) Rechazar -en lo sustancial- la acción de amparo incoada por la Municipalidad de Tigre en punto al planteo de inconstitucionalidad de las Resoluciones SIyC Nro. 267/2024, ENRE Nro. 708/2024 y ENARGAS 625/2024.

2) Declarar -temporalmente- la inaplicabilidad de las Resoluciones SIyC Nro. 267/2024, ENRE Nro. 708/2024 y ENARGAS 625/2024, por el término de 90 días desde la notificación de la presente.

3) Imponer las costas en el orden causado.

4) 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; y, oportunamente, archívese. -

