



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

San Martín, 01 de julio de 2025.-

Y VISTOS: CONSIDERANDO:

I.- Llegan estos autos a conocimiento del Tribunal en virtud de los recursos de apelación interpuestos por el Estado Nacional-Ministerio de Economía y por la Municipalidad de Moreno contra la sentencia de fecha 19/02/2025, mediante la cual el Sr. juez "a quo" rechazó -en lo sustancial- la acción de amparo incoada en cuanto al planteo de inconstitucionalidad de las Resoluciones SIyC N° 267/2024, ENARGAS N° 625/2024 y ENRE N° 708/2024, a la vez que declaró -temporalmente- su inaplicabilidad por el término de noventa (90) días desde la notificación; con costas en el orden causado.

Para así decidir, inicialmente, el magistrado de grado analizó la legitimación activa -entendida como la aptitud para estar en juicio y requerir el dictado de una sentencia-, señalando que dependía de cuál era la posición que una persona tenía con respecto al derecho que invocaba y que, el primer legitimado era el afectado.

Destacó que, si bien las normas puestas en crisis se encontraban dirigidas a las prestatarias de los servicios públicos de electricidad y gas, no menos cierto era que se presentaban como un obstáculo para el cumplimiento de convenios libremente acordados por los municipios y las empresas concesionarias -oportunamente



aprobados por los entes reguladores-, a través de los cuales se regulaba la modalidad de percepción de los tributos municipales, lo que ponía en evidencia la existencia de un interés serio y suficiente por parte de la actora que habilitaba la promoción de la acción. Temperamento, que privilegiaba la garantía de la tutela judicial efectiva receptada en nuestra Carta Magna, pues -en definitiva- se trataba de asegurar el ejercicio pleno de la jurisdicción, so pena de restringir indebidamente el derecho de recurrir ante los jueces en procura de oportuna justicia; favoreciendo además la seguridad jurídica, la economía y la concentración procesal.

Respecto de la falta de legitimación pasiva planteada por ENARGAS dijo que, pese a que la acción perseguía la inconstitucionalidad de la Resolución N° 267/2024 de la SIyC, dicha normativa sirvió de base para que el mencionado ente dictara la Resolución N° 625/2024, haciéndose eco de aquella previsión legal. Por lo tanto, a la luz del bloque normativo dictado en armonía con la Resolución SIyC 267/2024, traído por la empresa prestadora Naturgy BAN S.A. y por el ENARGAS al tiempo de intervenir en autos (Resoluciones ENARGAS 625/2024, 185/2018, 30/2018), y por el principio de economía procesal, desestimó el planteo articulado.

Abordó el tema de la incidencia del proceso colectivo iniciado en sede capitalina por asociaciones de consumidores (Expte. CAF 17284/2024, caratulado: *"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*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

16.986"), indicando que, aunque se promovió un amparo colectivo para garantizar la correcta aplicación de las resoluciones cuestionadas, en verdad, el Municipio no estaba involucrado en dicho colectivo, ya que no promovió esta acción en calidad de usuario de los servicios públicos de gas y electricidad, sino que lo hizo como acreedor de las tasas municipales ("*Alumbrado Público*" y "*Contribución Especial sobre los Consumos de Gas Natural*"), e interesado en mantener la modalidad de cobro implementada, que se venía cumpliendo sin inconvenientes hasta el dictado de la Resolución 267/2024 de la Secretaría de Industria y Comercio.

Agregó que, 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 era que 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. Cuestiones que no fueron sometidas a consideración del juez capitalino, por lo que -en función del principio de congruencia- no serían materia del



pronunciamiento definitivo y, además, la Municipalidad no fue citada como parte en ese proceso.

Indicó, que en la presente acción individual se discutía la validez de la modalidad de percepción de la tasa y de la contribución municipal -implementada desde hacía varios años a través de convenios y ordenanzas municipales-, que hasta el dictado de la Resolución 267/2024 de la SIyC se venía cumpliendo sin inconvenientes y sin perjuicio alguno para el Estado Nacional, resaltando que no estaba controvertida la legalidad de aquellas, sino tan solo su modalidad de cobro. Circunstancias que privaban del carácter "homogéneo" al interés individual de cada municipio y justificaban la promoción de acciones autónomas, hecho que -en el caso- aconteció no solo con la aquí actora sino con otros numerosos municipios del conurbano bonaerense.

Advirtió, que el actor inició una acción autónoma en la jurisdicción territorial correspondiente y que, no surgía de la demanda -ni de escrito posterior- que tuviera la voluntad expresa de adherir al colectivo aludido.

Sumó la garantía del juez natural (Art 18 de la CN) y las disposiciones de la Ley de Defensa al Consumidor, en cuanto fijaban el alcance de la sentencia en acciones de incidencia colectiva ligadas con los derechos de usuarios y consumidores (Art. 54 de la ley 24.240). Además de señalar que, cualquier duda que se pudiese albergar acerca de la posibilidad de sentencias contradictorias se soslayaba requiriendo fotocopias de las piezas que se considerasen necesarias para evitar incurrir en la situación apuntada.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

En cuanto a la intervención de terceros, en este caso asociaciones de consumidores que buscaban incorporarse al proceso, entendió que su participación modificaría sustancialmente el objeto procesal, desviándolo del debate sobre la autonomía municipal y la potestad fiscal hacia la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores a la información veraz, a la libertad de contratación, a la propiedad y a un trato digno, de conformidad con el Art. 42 de la Ley Fundamental y demás normas reglamentarias infraconstitucionales.

Así, teniendo en cuenta la naturaleza procesal de la acción de amparo -cuya ley reguladora no previó la intervención de terceros-, a fin de no entorpecer la marcha de un proceso rápido y comprimido (Art. 16 de la ley 16.986) y, al no darse un supuesto de intervención necesaria o voluntaria para la integración de la *litis*, consideró improcedente la pretensión formulada con apoyo en el Art. 90 del CPCCN, de interpretación restrictiva (Doct. Fallos: 322:3122; 330:3579 "*Halabi*"; entre varias). Con más razón, cuando ya existía un juicio donde se estarían ventilando las cuestiones invocadas por las asociaciones civiles, lo que determinaba además que no hubiera un menoscabo cierto a sus derechos de defensa (Art. 18 CN).



Luego, desde el vértice del derecho del consumidor, apreció que asistía razón al Estado Nacional en cuanto a que la inclusión de las gabelas locales en la facturación de los servicios públicos, sin que existiera la posibilidad de pagar un concepto -cargos eléctricos e impuestos y contribuciones relacionados con aquel- y no abonar el otro -tasas y contribuciones municipales-, afectaría los derechos de los usuarios consumidores. Lo que, no importaba desconocer la autonomía municipal, sino que se trataba de que existiera una actuación armónica de las autoridades nacionales y locales.

Aseveró, que el municipio ostentaba *"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"*, precisando que, en autos, la legalidad de las gabelas municipales no fue materia de disputa, ya que el Estado Nacional solo discutía la modalidad de pago (la gestión de cobranza) adoptada en el caso concreto.

Sobre este particular, consideró que -amén de la sospecha que siempre instalaba el silencio como forma de manifestación de la voluntad, máxime en un contrato de consumo y en particular cuando las prestaciones en juego presentaban 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  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

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

Además, en relación a la posibilidad de que el usuario recibiera con claridad la información sobre la diversa naturaleza de los conceptos facturados, observó que no se verificaba la inclusión del monto de alumbrado municipal *"en forma discriminada después de la suma total de los demás rubros"* y que, 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"* (Art. 2 Res. ENRE 151/1996).

Aseguró que, en los hechos, las tasas se presentaban fusionadas bajo un único monto a pagar y que, no resultaba clara ni concreta 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.

Sostuvo, que las sucesivas modificaciones reglamentarias, implicaron un desmedro en la calidad de la información y facilitación del acto de consentimiento del usuario por silencio u omisión. Así, respecto del rubro alumbrado público municipal, la inicial previsión de



incluir en todas las facturas un formulario para expresar la negativa al pago, se pasó -Res. ENRE 725/1996- a un mecanismo consistente en "dar aviso previo de 15 días al usuario sobre los convenios suscritos 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" y, poco tiempo después, la Res. 639/1997 flexibilizó los requisitos 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".

Afirmó que, 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, resultando atendible el señalamiento efectuado por la Secretaría de Industria y Comercio en





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II**

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

cuanto a la posible afectación a los derechos que poseía el consumidor respecto de la información con la que debía contar al momento de realizar pagos de bienes y servicios contratados, tanto respecto del costo de los servicios domiciliarios como sobre la carga tributaria municipal.

Expresó, que el acto administrativo que se pretendía invalidar había sido emitido por una autoridad competente, en el marco de sus atribuciones, con suficiente fundamento en hechos que no fueron debidamente rebatidos y que justificaban en forma razonable el temperamento adoptado, extremos que aventaban la posibilidad de tildarlo sin más de arbitrario.

Por otro lado, expuso que no había sido demostrada la lesión actual o inminente en los derechos del municipio actor, ya que no existía sustancial desconocimiento de su potestad tributaria y nada obstaba a que -con las previsiones temporales del caso- acudiera a los habituales mecanismos de recaudación directa de las tasas municipales, o estableciera aquellos que considerase adecuados y convenientes, siempre resguardando los derechos de los administrados y/o consumidores.

Concluyó, que no se advertía manifiesta arbitrariedad en la resoluciones atacadas, ni lesión grave y cierta -actual o en ciernes- para la accionante y, frente a una controversia que versaba eminentemente sobre



cuestiones de orden instrumental en relación al cobro de servicios y tasas municipales, correspondía 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, resultaba aplicable la normativa más favorable para el consumidor (Art. 25). Por lo cual, debía rechazarse -en lo sustancial- la acción de amparo incoada.

A su vez, el sentenciante señaló que lo decidido no le impedía advertir que la aplicación inmediata de la Resolución SIyC 267/2024 implicaría una intempestiva alteración de las condiciones en que la Municipalidad de Moreno realizaba 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 eran propias. De este modo, entendió que el plazo fijado por el Estado Nacional -30 días- era exiguo, y por ende arbitrario, para que el gobierno local reacomodase una modalidad de cobro que permaneció inalterable por alrededor de 20 años, por lo cual debía establecerse un plazo que difiriera el momento de aplicación efectiva de la norma reglamentaria.

Para ello, tuvo en cuenta los términos del acuerdo realizado entre el Municipio y Edenor, que expresamente habían convenido 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.





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II**

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

Entonces, el magistrado de grado, considerando la situación fáctica existente, el respeto a los derechos individuales de los usuarios, las notas de orden patrimonial de diversa entidad involucradas, como el tiempo transcurrido desde el dictado de las normas puestas en crisis y el vencimiento del plazo allí establecido, estimó prudente fijar el término en noventa (90) días desde la notificación para que el Municipio ajustara su conducta a la normativa vigente.

Por último, impuso las costas en el orden causado porque la actora pudo creerse con derecho a litigar como lo hizo, en razón del tiempo en que se mantuvo la modalidad de facturación ahora cuestionada y, además, porque lo decidido consistía -en sus efectos concretos- en un vencimiento parcial y mutuo (Arts. 68, 2do. Párr. y 71 del CPCC).

II.- a) El Estado Nacional-Ministerio de Economía se agravió, al señalar que el juez de grado reconoció legitimación activa a la Municipalidad a pesar que la Resolución N° 267/2024 se dirigía únicamente a los prestadores de servicios públicos, y no a los Municipios.

Alegó, que ello importaba una contradicción, en tanto la sentencia apelada, por un lado, admitía que las normas en crisis se dirigían a las prestatarias de los servicios de electricidad y gas, sin embargo, por el otro,



concedía legitimación a la amparista. Por lo que, confirmar esa decisión sería reconocer al Municipio como proveedor de servicios, contrariando la letra y el espíritu de la resolución atacada, que el propio sentenciante tildó de constitucional.

Reiteró, que no se observaba una afectación directa ni concreta a la Municipalidad actora como para que promoviera esta acción de amparo, ya que la normativa en crisis no prohibía ni impedía la percepción de tributos municipales, sino que únicamente restringía la inclusión de conceptos ajenos al servicio contratado en las facturas emitidas por los proveedores.

Invocó, que la norma atacada estaba dirigida a los proveedores de servicios públicos, por lo que la excepción de falta de legitimación activa del Municipio debió prosperar, al no ser destinatario de la Resolución 267/2024, ni verse agraviado por su dictado por carecer de un interés jurídico suficiente, directo e inmediato a la luz de las pautas establecidas por el Art. 43 de la Constitución Nacional.

Solicitó, que se revocase el decisorio recurrido en cuanto reconoció legitimación activa a la Municipalidad de Moreno, con costas a la contraria.

También protestó, porque el Sr. juez "a quo" no hizo lugar al pedido de remisión de las presentes actuaciones al proceso colectivo denunciado, cuando -a su entender- existía vinculación suficiente entre los expedientes involucrados, lo cual justificaba, por razones de conexidad (Art. 188, Inc. 4° y 190 del CPCC), que ambos fueran sometidos a conocimiento de un único juez, y así





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

satisfacer los principios de sencillez y economía procesal, facilitando desde un punto de vista práctico la solución de litigios que presentaban cierto grado de interrelación jurídica, como así también evitar el dictado sentencias contradictorias.

De ese modo, teniendo en cuenta la doctrina del Máximo Tribunal y jurisprudencia sobre la materia, y ante una clara identidad en el objeto de ambas demandas, requirió que se revocara el pronunciamiento apelado en relación a este agravio -con costas a la contraria-, disponiéndose sin más la remisión de los presentes obrados a la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, acumulándose a los autos caratulados: "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" (Expte. N° 17284/2024).

Asimismo, se quejó por cuanto la decisión recurrida, sin la fundamentación suficiente como para ostentar su validez como acto jurisdiccional válido, dispuso la inaplicabilidad temporal -por 90 días- de un acto cuya legitimidad y constitucionalidad fue decretada por el propio sentenciante, lo que importaba -a su criterio- una contradicción insoslayable, resultando incluso arbitraria.



Refirió, que la sentencia reconocía la legalidad de la norma, la afectación a los derechos individuales de los usuarios y consumidores y la posibilidad de la Municipalidad de percibir la tasa en cuestión sin necesidad de "adosarla" a la facturación del servicio público; sin embargo, otorgaba un "plazo extra" de adecuación, apartándose de la normativa declarada legítima.

Adujo, que la Resolución SIyC N° 267/2024 tuvo en consideración la necesidad de un plazo para que las prestadoras de servicios adecuaran su facturación a la nueva normativa, estableciéndolo en 30 días, el cual, de hecho, fue ampliado con la petición y concesión de la medida cautelar interina dictada en autos.

Entendió, que era incomprensible e inaceptable que volviera a extenderse la suspensión -inaplicabilidad conforme la sentencia- por otro nuevo plazo, en este caso de 90 días, siendo que hasta el dictado del pronunciamiento de fondo habían pasado más de cuatro (4) meses en los que la Municipalidad y las empresas prestatarias debieron ajustar su facturación respetando la normativa.

Manifestó, que no podía sostenerse jurídicamente que se mantuviera la afectación a los derechos de los consumidores y usuarios por 90 días más, sobre todo, dado el interés público involucrado y que, no se encontraba ningún motivo para el otorgamiento de un nuevo lapso de "adecuación", ya que volver a extender el plazo no haría otra cosa más que continuar perjudicando a los consumidores y usuarios de los servicios en cuestión, que la misma sentencia quiso proteger.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

Razonó que, disponer -como lo hizo el magistrado de grado- la suspensión de los efectos de la RESOL-2024-267-APN-SIYC#MEC por el término de 90 días "extras" era un avance sobre cuestiones inherentes al PEN (a través del Ministerio de Economía y su Secretaría de Industria y Comercio) en el legítimo ejercicio de sus funciones -competencias, facultades y atribuciones-, toda vez que el temperamento y conducta materializada por la Municipalidad perjudicaba a los usuarios y consumidores dentro de su territorio, dado que violentaba lo dispuesto en el Art. 42 de la Constitución Nacional, así como las disposiciones de la Ley 24.240 (y sus modificatorias) de Defensa del Consumidor y del plexo normativo concordante.

Peticionó, que se revocara la sentencia apelada en cuanto declaró temporalmente la inaplicabilidad de las Resoluciones SIyC 267/2024 y ENRE 708/2024, por un período de 90 días, ordenándose el inmediato cumplimiento.

En último lugar, cuestionó la imposición de costas debido a que lo decidido se apartaba arbitrariamente del principio objetivo de la derrota dispuesto por el Art. 68 del Código Procesal.

Argumentó, que para corroborar quien resultaba perdedora debía considerarse el rechazo de la acción de amparo incoada, lo que significaba confirmar la legalidad



de la normativa atacada y colocar a su parte en situación victoriosa a fin de cargar las costas.

Esgrimió, que la responsabilidad que recaía sobre la parte vencida encontraba justificación en la mera circunstancia de haber gestionado un proceso judicial sin éxito y, en la correlativa necesidad de resguardar la integridad del derecho que la sentencia reconocía a la parte vencedora. Por lo que, tal imposición era debida a quien injustamente realizó erogaciones judiciales al ser obligado a litigar, con prescindencia de su buena o mala fe o de la razón de las partes.

Dijo, que para establecer la calidad de "vencido" en una contienda judicial no resultaba necesario parcelar el litigio en relación a los distintos reclamos, sino que debía estarse a un enfoque global de la controversia, es decir que la actora debía soportar la totalidad de las costas del juicio si sus reclamaciones no progresaron en lo sustancial.

De esta forma, pidió que se revocara la imposición de costas dispuesta por el Sr. juez de grado, y se cargaran a la accionante vencida.

Finalmente, citó doctrina y jurisprudencia para avalar su postura, solicitó que se revocara la sentencia recurrida en lo que fue materia de agravios, con costas, y mantuvo la reserva del caso federal.

b) Por su parte, la Municipalidad de Moreno criticó el pronunciamiento apelado porque al convalidar la Resolución SIyC N° 267/2024 vulneraba la autonomía municipal garantizada por los Arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, puesto que aquella resolución





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

prohibía a las empresas de servicios públicos incluir en sus facturas conceptos ajenos al servicio que prestaban, lo que impedía al Municipio utilizar un mecanismo legítimo para cobrar las tasas municipales -específicamente, la de alumbrado público- mediante el convenio celebrado con Edenor S.A.

Expuso, que esa prohibición interfería directamente con el "derecho a los medios" que la Corte Suprema de Justicia de la Nación había reconocido como esencial para los municipios, es decir, su capacidad de crear tributos y asegurar su percepción, facultades indispensables para cumplir sus funciones, ya que la autonomía municipal incluía no solo la potestad tributaria, sino también la posibilidad de establecer mecanismos efectivos de recaudación.

Subrayó, que gozaba de atribuciones mínimas para adoptar reglamentaciones tendientes a asegurar la percepción de las tasas, en el caso, dijo que -a través de mecanismos legales y contractuales- había optado por incluirlas en las facturas que algunas empresas de servicios públicos domiciliarios emitían para el cobro de sus respectivas tarifas, habiendo celebrado un convenio con Edenor S.A. con esa finalidad.

Negó que el sistema implementado indujera a "confusión" a los consumidores y usuarios.



Esbozó, que la sentencia recurrida, al confirmar la validez de la resolución cuestionada, adoptó implícitamente una inteligencia de los Arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional según la cual la autonomía del municipio no incluía la atribución de optar por un mecanismo adecuado para efectivizar que aquello que los contribuyentes se encontraban obligados a transferirle ingresara a su patrimonio.

Explicó, que el cambio en el modelo de cobro de la Tasa de Alumbrado Público (TAP) implicaba un aumento en la carga por administración tributaria, pues conllevaba un incremento en el proceso de emisión, entrega y gestión de cobro. A la vez que, generaría inevitablemente un aumento de la morosidad, lo que derivaría en una mayor cantidad de juicios de apremio.

Añadió, que esa nueva modalidad provocaría un desfasaje económico-financiero que impactaría en la gestión local, ya que lo decidido excedía el interés individual de las partes en el proceso porque involucraba a toda la comunidad, dada su aptitud para perturbar la oportuna y tempestiva percepción de las rentas públicas municipales.

El segundo agravio de la actora, se centró en que la normativa cuestionada, al aplicarse al convenio entre Edenor S.A. y el Municipio de Moreno, eliminaba derechos que ya estaban incorporados a su patrimonio antes de la entrada en vigencia de aquella, por lo que aniquilaba derechos adquiridos, con mengua de la garantía de inviolabilidad de la propiedad (Art 17 de la C.N.).

Enfatizó, que el mencionado convenio no había sido rescindido por ninguna de sus partes, por lo que la





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II**

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

pretensión del Estado Nacional de dejarlo sin efecto a través del dictado de normas generales importaba una aplicación retroactiva que, en tanto suprimía derechos adquiridos, era inconstitucional. En el caso, se trataba del derecho adquirido del Municipio a que Edenor S.A. incluyera en sus boletas la tasa municipal de alumbrado público según los términos pactados.

Reprochó, que la modificación del sistema de percepción directa del precio del consumo energético implicaba la necesidad de realizar ajustes en varios aspectos de la relación entre Edenor S.A., el Municipio y los contribuyentes y que, cualquier cambio en ese modelo no solo afectaría el sistema administrativo-financiero de percepción, sino que también requeriría la modificación de la metodología de medición del consumo, la segmentación por calle y la implementación de mecanismos técnicos para el corte del suministro en caso de agotarse las posibilidades de cobro, indicando que la falta de consideración de estos elementos en la sentencia recurrida se traducía en un perjuicio directo para la administración municipal.

Propugnó la irrazonabilidad de la Resolución N° 267/2024, señalando que el fallo recurrido no analizó adecuadamente esta cuestión, ya que la normativa impugnada imponía una prohibición general sin justificación suficiente, con el objetivo de evitar confusiones entre los



consumidores sobre la naturaleza de los servicios contratados y sus precios y que, si bien su propósito era loable, la aplicación al caso resultaba inconstitucional porque también afectaba a comprobantes que no inducían a confusión a los usuarios, dado que su contenido era claro y distinguía los conceptos incluidos, resaltando que esos comprobantes podían tener fines públicos útiles, como la percepción de las rentas municipales.

Calificó de irrazonable la resolución cuestionada porque imponía una restricción innecesaria sobre comprobantes que no generaban ningún error o confusión, por lo que faltaba idoneidad en la limitación y, además, porque frustraba el acuerdo voluntario entre dos personas jurídicas -Edenor S.A. y el Municipio de Moreno- en ejercicio de sus respectivas autonomías.

En suma, requirió que la sentencia fuera revocada, en tanto imponía una restricción desproporcionada e injustificada.

Marcó, que el modelo de percepción de la TAP avalado por el decisorio en crisis vedaba a los consumidores la posibilidad de decidir si deseaban que el pago se realizara a través de Edenor S.A. o en forma directa.

Precisó, que el procedimiento de no inclusión de la TAP en la boleta de consumo energético se encontraba expresamente previsto en la Resolución ENRE 639/1997. Por lo que, era falso que el cobro fuera "coercitivo", ya que el usuario podía optar por el no pago de la tasa.

Puntualizó, que la lectura efectuada por el magistrado dejaba al Estado municipal en un total desamparo





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II**

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

y desigualdad, con riesgo cierto de desfinanciamiento, siendo también afectados directos los contribuyentes, quienes verían comprometidos, entre otros, los servicios de salud, seguridad e iluminación. Lo cual, en la práctica, era ni más ni menos que desconocer la autonomía municipal, vaciándola de contenido.

En cuanto al plazo para la implementación de la nueva modalidad de cobro, observó que esta imponía una alteración intempestiva y desproporcionada en el sistema de recaudación, por lo que debía tenerse en cuenta que durante más de 20 años continuos se desarrolló el actual sistema y que, su reestructuración era imposible en tal exiguo plazo, tornándolo arbitrario. De manera que las modificaciones para la instrumentación del nuevo modelo no podían demandar menos de 180 días en llevarse a cabo, lo que garantizaría una implementación adecuada, sin generar perjuicios inmediatos para los usuarios y respetando el derecho del municipio a garantizar su recaudación.

Al fin, peticionó que se revocara la sentencia apelada, decretándose la inconstitucionalidad de la normativa denunciada, con costas, e hizo reserva del caso federal.

III.- Obra agregado en autos el dictamen del Sr. Fiscal General, quien entendió que no procedía la postulada acumulación con el proceso colectivo y que, debía



confirmarse el rechazo del planteo de inconstitucionalidad (vid Dictamen N° 339/2025, del 14/05/2025).

IV.- Antes de abordar las diversas cuestiones planteadas, es dable recordar que los jueces no están obligados a tratar todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino solo aquellos que estimen decisivos para la solución del caso (Fallos: 301:970; 303:135; 307:951; entre muchos otros).

V.- Dicho ello, y sin perjuicio de la improcedencia de cuestiones de competencia y excepciones previas (Art. 16 de la ley 16.986), atento el avance y circunstancias particulares de la causa, se procederá a examinar -en primer término y por un tema metodológico-, las quejas del Estado Nacional concernientes al rechazo de: a) la remisión de las actuaciones -por acumulación por conexidad- al proceso colectivo denunciado en autos y, en su caso, b) la falta de legitimación activa del Municipio. Ello así, pues la conclusión a la que se arribe condicionará el tratamiento de los restantes agravios.

a) Respecto de la acumulación al amparo colectivo caratulado: "*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*" (Expte. CAF 17284/2024), en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 (Sec. N° 6), con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en primer lugar, se debe precisar que fue promovido por las actoras (Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina -ADECUA-; Unión de Consumidores de Argentina; Asociación de Consumidores y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

Usuarios de la Argentina y Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur) contra "...EDENOR y/o [...] EDESUR y/o [...] NATURGY BAN S.A. [...], todas ellas en su carácter de prestadoras de servicios públicos domiciliarios" y "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", con el objeto de "asegurar la plena vigencia de la Resolución 267/2024 [...] de la Secretaria 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", pretendiendo que "se valide la plena constitucionalidad de la Resolución N° 267/24 SIyC 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 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”.*

*Acción que luego fue ampliada “respecto de la plena vigencia de las [...] Resoluciones del ENARGAS Nro. 625/2024 [...] y del ENRE Nro. 708/2024 [...] que receptan en lo sustancial los principios de protección a los consumidores expuestos en la demanda”.*

*Dicho legajo fue inscripto -con alcance nacional- en el Registro de Procesos Colectivos (Acordada 12/2026), constituyendo su objeto la “Declaración de validez y vigencia constitucional de la RESOL 2024-267-APN-SIYC#MEC y consecuentemente la emisión de un mandato judicial que imponga el cumplimiento por parte de las empresas prestadoras de las modalidades que fija dicho acto para la emisión de la facturación por servicios públicos de distribución de electricidad y gas; y respecto de los entes reguladores ENRE y ENARGAS, como de la Secretaría de Industria y Comercio, disponer la medidas idóneas para el cumplimiento estricto de la RESOL 2024-267-APN-SIYC#MEC. Asimismo, se pretende el efectivo cumplimiento por parte de las empresas demandadas Edenor SA, Edesur SA, Naturgy Ban SA de lo dispuesto en las Resoluciones ENARGAS nro. 625/2024 y ENRE nro. 708/2024. El objetivo es 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, haciendo cumplir lo prescripto en la citada Resolución en punto a que no deben facturarse al consumidor en un mismo*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*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", encontrándose compuesta la clase por "Usuarios de servicios públicos de electricidad y gas, bajo jurisdicción federal" (Conf. consulta de causas colectivas CSJN).*

En este contexto, cabe destacar que la norma procesal determina que procederá la acumulación de procesos cuando hubiere sido admisible la acumulación subjetiva de acciones de conformidad con lo prescrito por el Art. 88 del CPCCN -conexidad por título, objeto o por ambos a la vez- y en general, siempre que la sentencia que haya de dictarse en uno de ellos pudiere producir efectos de cosa juzgada en otro u otros, requiriéndose además: 1) que los procesos se encuentren en la misma instancia, 2) que el juez a quien corresponda entender en los procesos acumulados sea competente en razón de la materia; 3) que puedan sustanciarse por los mismos trámites; 4) que el estado de las causas permita su sustanciación conjunta, sin producir demora perjudicial e injustificada en el trámite del o de los que estuviesen más avanzados (Conf. Arts. 188 y 190 *in fine* del CPCC).

En la especie, no se verifican los presupuestos de admisibilidad requeridos para la procedencia de la



pretendida acumulación por conexidad. En efecto, las personas o partes que litigan no coinciden, tampoco es idéntico el objeto procesal ni se encuentran las causas en similar estado de trámite ni en la misma instancia.

De manera que, la circunstancia de que medie algún vínculo entre uno y otro proceso no es razón suficiente para justificar su acumulación, pues si bien tienen por objeto cuestiones vinculadas al dictado de las Resoluciones SIyC N° 267/2024, ENARGAS N° 625/2024 y ENRE N° 708/2024, fueron promovidos por diferentes legitimados, en distintas jurisdicciones territoriales y con disímiles argumentos. Es más, no existen dos procesos colectivos sino solo uno, cuyo objeto no coincide con el de estos obrados y en el cual las pretensiones y fundamentos expuestos por la Municipalidad no encontrarían respuesta.

Ello, teniendo en vista -tal como lo sostuvo el "iudex a quo"- que el Municipio actor no integraba la clase del colectivo inscripto en el proceso capitalino, donde tampoco fue citado como parte y que, su pretensión en autos está vinculada a sus propios intereses, contrapuestos a los del conjunto de usuarios supuestamente afectados por la metodología de cobro de las tasas municipales.

Con mayor razón, cuando es doctrina del Máximo Tribunal no acumular procesos individuales a colectivos, aunque en ambos se discutiera la validez constitucional de normas que afectaban universos homogéneos de personas (*in re: "Menara"*, Competencia FCB 67265/2017/CS1, del 13/05/2021; Fallos: 344:3438 y esta Sala, causa FSM 5229/2024/CA1, Rta. el 11/04/2024, entre muchas otras).





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

Tampoco resulta patente la posibilidad de que se dicten sentencias contradictorias, lo cual se evidencia en que el juzgado capitalino ordenó cautelarmente a las empresas Edenor S.A., Edesur S.A. y Naturgy Ban S.A. que, en el cuerpo de la factura emitida al usuario, *"se indique con precisión la inclusión de aquellos cargos que no refieren y/o se vinculan con los consumos realizados en la prestación del servicio. Tales conceptos deberán ser detalladamente identificados. Y, para el caso que fueran incorporados en la factura producto del dictado de una orden judicial, deberán dar cuenta de tal circunstancia con indicación de los datos de la causa y el tribunal interviniente"* (causa CAF 17284/2024, resolución del 20/12/2024).

En definitiva, los pronunciamientos serán dictados en el caso concreto y según las pretensiones esgrimidas en cada uno. En consecuencia, corresponde confirmar la decisión apelada, en cuanto desestimó la acumulación de este expediente a la causa CAF 17284/2024, en trámite ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 3, Secretaría N° 6, con asiento en CABA (Doct. Art. 18 de la Const. Nacional; Art. 188 del CPCCN y Falcón, Enrique M., "Código Procesal Civil y Comercial de la



Nación", 2da. edición, Bs. As., Abeledo-Perrot, 2007, T. II, Págs. 614/618 y 621/622).

b) Decidido lo cual, liminarmente, cabe recordar que este Tribunal ha dicho que la legitimación para obrar era una cualidad que emanaba de la ley para requerir una sentencia favorable respecto del objeto litigioso; situación que coincidía, en la mayoría de los casos, con la titularidad de la relación jurídica sustancial y conllevaba ser la persona especialmente habilitada por la ley para asumir tal calidad (Conf. CFASM, Sala I, causa 11100038/1997/CA1, del 08/03/2019 y Sala II, causa 144398/2018/CA1, Rta. el 03/12/2020, entre varios).

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que: *"La pauta a la cual es menester atenerse, como principio, a fin de determinar en cada caso la existencia de legitimación procesal -entendida como la aptitud para ser parte en un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito"* (Doct. Fallos: 337:1447, entre otros).

Para el caso, es dable indicar que el Art 5° de la ley 16.986 estableció que: *"La acción de amparo podrá deducirse por toda persona individual o jurídica, por sí o por apoderados, que se considere afectada conforme los presupuestos establecidos en el artículo 1°..."*. Norma, esta última, que disponía que: *"La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por*





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el habeas corpus”.*

No es ocioso mencionar que el Código Civil y Comercial de la Nación define que: *“Son personas jurídicas todos los entes a los cuales el ordenamiento jurídico les confiere aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de su objeto y los fines de su creación”* (Art. 141), ubicando entre las personas jurídicas públicas a *“los municipios”* (Art. 146, Inc. a).

Doctrinariamente, se ha entendido que: *“El amparista debe ser el afectado, es decir el que sufre en sus derechos las consecuencias de la conducta lesiva”* (Conf. Adolfo Armando Rivas, *“El Amparo”*, 3° edición actualizada, Ediciones La Rocca, Bs. As., 2003, Págs. 411/412 y Sgtes.).

Más aún, con la reforma del año 1994, la Constitución Nacional reconoció que: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo...”* (Art. 43, 1er. Párr. de la C.N.). Expresión, que tiene mayor amplitud que la persona *“que se considere afectada”* de la ley 16.986, puesto que la legitimación constitucional *“no sólo abarca a los que tienen un derecho subjetivo lesionado, sino también a aquellos que son portadores de un interés legítimo, o simple, o la persona que puede invocar un derecho diferenciado”* (Conf. Adolfo Armando Rivas, Ob. citada, Pág. 413 -nota 9-).



Así las cosas, en la especie, se da el supuesto de legitimación indirecta, que es aquella que se produce cuando la conducta estatal incide directamente sobre un tercero y, de manera refleja, en el amparista (el Municipio afectado). Es decir, *"Se trata de situaciones en las que la lesión a un derecho individual exclusivo, puede generar amenaza o daño a quien sin ser titular de ese derecho, tiene con éste una relación jurídica que puede verse afectada por la actitud estatal sumada a la inactividad del titular"* (Conf. Adolfo Armando Rivas, Ob. citada, Pág. 415).

En el caso, la Municipalidad de Moreno inició la presente acción de amparo con el objeto de que se declarase la inconstitucionalidad de la Resolución 267/2024 dictada por la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación, dependiente del Ministerio de Economía, por ser contraria al principio de autonomía municipal. Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar interina y de la posterior medida precautoria.

Narró, que tenía derecho a percibir la Tasa de Servicios Generales y la Tasa por Vigilancia, Inspección y Desarrollo de Emprendimientos para la Provisión del Servicio Público de Gas por Redes, incluyéndolas en las boletas individuales emitidas por Edenor S.A. y Naturgy BAN S.A., respectivamente.

Relató que ese mecanismo de cobro, a través de las facturas que la empresa proveedora emitía a cada usuario eléctrico del Municipio, estaba autorizado expresamente mediante la ley provincial N° 10.740, que imponía la necesidad de firmar un convenio con la empresa





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II**

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

prestataria, sin perjuicio de que, por aplicación del principio de autonomía municipal, podía designarse agente de retención sin necesidad de aval legislativo provincial y/o nacional.

Continuó señalando que, cobraba la Tasa de Servicios Generales a través del convenio suscripto con Edenor S.A., quien gestionaba dicha percepción incorporando ese concepto en las boletas de consumo eléctrico.

Apuntó, que la tasa en cuestión compensaba los gastos energéticos de los edificios públicos (salas de salud, polideportivos y delegaciones municipales), a la vez que sustentaba el alumbrado público, permitiendo el mantenimiento, conservación y/o ampliación de la red lumínica pública, como la señalización y semaforización en el Partido de Moreno.

Mencionó, respecto de la Tasa por Vigilancia, Inspección y Desarrollo de Emprendimientos para la Provisión del Servicio Público de Gas por Redes, que se encontraba regulada por la Ordenanza Fiscal N° 135/2023 -y sus modificatorias-, que designaba como agente de retención a la empresa prestataria del servicio -Naturgy BAN S.A.-, ello, en uso de facultades que le eran propias como Municipio, por aplicación de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida.



Recalcó, que la intromisión en el ámbito local de una resolución emanada de la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación, claramente atentaba contra el derecho de propiedad de la Municipalidad, vulnerando su autonomía en lo que hacía a su potestad recaudatoria.

En tales condiciones, forzoso es concluir que en función del alcance de la pretensión del Municipio, negarle la calidad de legitimado activo significaría impedir el acceso a la jurisdicción, pues el efecto que provocaría sería el de repeler, sin más, la acción interpuesta en el entendimiento de que se encontraba en riesgo la autonomía municipal, lo cual podría cercenar el ejercicio de un derecho consagrado constitucionalmente (Doct. Arts. 5 y 123 de la C.N.).

En virtud de lo expuesto, se debe confirmar este aspecto del fallo apelado, en cuanto rechazó la defensa de falta de legitimación activa opuesta por el Estado Nacional-Ministerio de Economía de la Nación (Doct. Art. 17 de la ley 16.986 y Arts. 163, Inc. 6°, 1er. Párr. y 347, Inc. 3° del CPCCN).

VI.- Resuelto lo anterior, corresponde dar tratamiento a las quejas de la parte actora referidas a la inconstitucionalidad de las normas atacadas.

Al respecto, ante todo, es dable recordar que las provincias conservan todos los derechos -entre ellos los que hacen al poder rentístico y económico- no delegados por la Constitución Nacional al gobierno federal y deben, como estados federados, asegurar y reglamentar la autonomía municipal, determinando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

financiero, con *"el mayor grado posible de atribuciones municipales"* en los ámbitos de actuación mencionados por el Art. 123 de la C.N., siguiendo el criterio de lealtad y buena fe federal (Doct. Fallos: 325:1249; 346:1361; voto de los jueces Rosatti y Maqueda en Fallos: 341:1151; 345:22 y 346:776 y voto del juez Lorenzetti en Fallos: 346:1426, entre otros).

La Provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, es la autoridad territorial competente para dictar la ley orgánica de las municipalidades bonaerenses, según la cual, el Concejo Deliberante de cada una de las comunas posee la atribución exclusiva de dictar las ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos municipales, en la inteligencia que: *"la denominación 'Impuestos' es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas"* y que, *"La percepción de impuestos municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ella se procura"* (Art. 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; Arts. 24, 29, 227 y 228, Párr. 1ro., regla 1ra. de la Ley Orgánica de las Municipalidades, decreto ley 6769/58 y modificatorias).



Así, nuestra Carta Fundamental ha organizado un sistema de coexistencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias -delegadas parcialmente por estas a los municipios- 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 unas y otras en desmedro de la cooperación puesta al servicio del interés general.

En este punto, debe destacarse que el Alto Tribunal ha expresado que la Constitución Nacional -desde su texto originario- consagraba a la institución municipal *"como parte integrante de la organización política federal, ordenando a las provincias el aseguramiento de su régimen (art. 5°)"* (Fallos: 346:1361). Ello, con raíz en su propia jurisprudencia que reconoció a las municipalidades su calidad de *"organismos de gobierno de carácter esencial"* (Fallos: 154:25) y juzgó que tenían un *"ámbito propio a administrar"* (Fallos: 156:323).

De allí, derivó una regla según la cual el Máximo Tribunal señaló que: *"las leyes provinciales no solo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Pues, si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se tratara de la provincial-, esta podría impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional (confr. Fallos: 312:326 y 314:495)"* (Doct. Fallos: 341:939;





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

346:1361 y voto de los jueces Rosatti y Maqueda en Fallos: 341:1151 y 345:22, entre otros).

Luego, el Tribunal Supremo sostuvo que, con la reforma constitucional del año 1994, se "despejó todo margen de duda acerca de la naturaleza y ubicación institucional de los municipios dentro del concierto federal de la República. En efecto, con la incorporación del art. 123 en la Constitución Nacional se reconoció a dichas entidades autonomía, confiriendo a las provincias la atribución de reglamentar -sin desnaturalizar- su alcance y contenido concreto (Fallos: 325:1249; 337:1263; 341:939; voto de los jueces Rosatti y Maqueda en Fallos: 344:2123; 344:2728)" (Fallos: 346:1361).

Efectivamente, la Convención Constituyente Nacional aclaró que: "no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones o los privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su autonomía institucional" (Conf. sesión del 08/0/1994, intervención del Constituyente Merlo, citado en



Fallos: 337:1263; 341:939; 343:1389 y voto de los jueces Rosatti y Maqueda en Fallos: 344:1151).

De este modo, se ha dicho que el Art. 123 de la Constitución Nacional enlaza el principio de la autonomía municipal a la capacidad financiera de los municipios para ejercerla, por cuanto: *"los planos económico y financiero han sido especialmente considerados en el texto constitucional porque tienen una importancia superlativa. De esta manera estamos especificando y dejando en claro que los municipios argentinos van a poder (...) controlar sus propios recursos que, a su vez, podrán ser manejados independientemente de otro poder, complementando así las facultades de administración que les son propias"* (sesión del 04/08/1994, intervención del Convencional Prieto al informar el dictamen de mayoría de la Comisión del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, citado en Fallos 337:1263 y 341:939).

Ello así, en el entendimiento de que *"el reconocimiento de la autonomía importa, necesariamente, garantizar los medios para la subsistencia de los municipios; en efecto, cuando la Constitución Nacional manda a las provincias a asegurar el régimen municipal, dispone -naturalmente- el reconocimiento de una realidad preexistente que solo puede garantizarse con el derecho a los medios"* (voto de los jueces Maqueda y Rosatti en Fallos: 344:2123 y 2728).

En estos términos, *"el llamado 'derecho a los medios' comporta una garantía que repele y protege a los municipios de indebidas injerencias de autoridades extrañas, incluidas las provinciales, cuando pretenden*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*avanzar -so pretexto de reglamentar- sobre los caracteres que hacen al núcleo o esencia de la autonomía. En ese núcleo, constitucionalmente protegido, la facultad de administrar y disponer de los recursos municipales resulta una atribución ínsita a la gestión local y, por ende, un recaudo inherente para el eficaz cumplimiento de los cometidos a su cargo” (voto en disidencia de los citados ministros en Fallos: 346:1426).*

Entonces, puede afirmarse que la autoridad local está investida no solo de la capacidad necesaria para fijar sus propias normas, sino que su competencia debe ser plena en tanto su ejercicio no vaya contra lo que constituye la razón de ser de la jurisdicción nacional en los municipios (Doct. Art. 75, Inc. 30 de la Const. Nacional; Art. 25, 29 y 228 de la Ley Orgánica de las Municipalidades y Fallos: 201:536; 342:1061; 344:3249, entre otros).

VII.- Sentado lo cual, cabe precisar que, en el caso, no se encuentra discutida la legitimidad ni la legalidad de las tasas municipales involucradas, sino la metodología utilizada para su cobro.

En base a ello, debe señalarse que la ley provincial 10.740 (Pub. B.O. 07/02/1989) estableció que: *“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 por Alumbrado Público que éstas fijan en su jurisdicción, de acuerdo a la Ley Orgánica de las Municipalidades" (Art. 1°), que aquellas que adhieran a ese régimen, "deberán hacerlo mediante Ordenanza que faculte al Departamento Ejecutivo a firmar un Convenio con las Empresas mencionadas en el artículo 1°" (Art. 2°) y que, dichas empresas "...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" (Art. 4°). Precepto, este último, que fue reglamentado mandando que: "Las facturas emitidas por el prestador contendrán, separadamente, los importes correspondientes a la energía eléctrica consumida, los impuestos que gravan su consumo y la tasa municipal de alumbrado público" (vid decreto provincial 3719/1991, del 11/11/1991, Art. 1°).

Por otro lado, mediante Nota N° 4459 del 20/07/1995, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, autorizó a Edenor S.A. -en relación a la Municipalidad de Merlo- a actuar como agente de percepción de la tasa municipal por el servicio de alumbrado público, bajo las siguientes condiciones: "(i) que el concepto se aclare debidamente en la factura, (ii) que tanto éste como su monto se incluyan en forma discriminada después de la suma total de los demás rubros, (iii) en ningún caso EDENOR S.A., estará facultada a suspender el suministro por falta de pago de la tasa municipal, y (iv) no corresponderá percibir la penalidad e intereses previstos en el artículo 5° inciso b) del Reglamento de Suministro sobre los montos





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*correspondientes a la tasa en cuestión” (vid Fs. 47 del Expte. municipal agregado).*

Luego, la Resolución ENRE 151/1996 (Pub. B.O. 03/04/1996) determinó 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” (Art. 1°) y, a efectos de su cumplimiento, “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” (Art. 2°). Asimismo, “El talón [...] 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” (Art. 3°) y, “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...” (Art. 4°). A esos fines, las empresas debían presentar “para su previa aprobación por parte del ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD un



modelo de factura con el talón a que se refiere lo dispuesto en la presente resolución [...]. También podrán [...] presentar propuestas alternativas que como mínimo, cubran los requerimientos exigidos en este acto..." (Art. 5°).

Más tarde, la Resolución ENRE 725/1996 (Pub. B.O. 21/11/1996) reglamentó dicho mecanismo de percepción de la tasa municipal de alumbrado público disponiendo 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 'EDELAPS.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 suscritos 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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*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 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” (Art. 1°).*

Además, ordenó que antes de implementarse en cada municipio el referido sistema, la distribuidora debía obtener la aprobación del ENRE.

Sobre estas bases, se debe observar que el Honorable Concejo Deliberante de Moreno autorizó al Sr. Intendente Municipal a firmar el respectivo convenio con la empresa Edenor S.A. (Ordenanza N° 4832/1996, del 27/11/1996, promulgada por decreto 2230, del 11/12/1996),



el que fue suscripto el 13/12/1996 -y su Protocolo Adicional N° 1 el 27/12/1996 (convalidado por Ordenanza N° 38/1997, del 14/05/1997, promulgada por decreto 918, del 27/05/1997)-, del cual surge que: "de acuerdo a la evaluación realizada por la MUNICIPALIDAD, la inclusión de la Tasa por Servicio de Alumbrado [...] en la factura por consumo de energía eléctrica de EDENOR S.A., incrementaría la cobrabilidad de este servicio con el consiguiente beneficio para el presupuesto de la comuna" (vid "CONVENIO", consideraciones previas a las cláusulas, 3er. párrafo).

Allí, entre otras estipulaciones específicas, se establecía que: "La MUNICIPALIDAD encomienda y otorga mandato a EDENOR S.A. [...] y ésta acepta incluir en la[s] facturas y avisos de pago por consumos de energía eléctrica, a emitir a partir del 1ro. de enero de 1997, 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, en los términos establecidos por el ENRE", y que: "Con una antelación no menor de ciento veinte (120) días corridos, cualquiera de las partes podrá denunciar el presente Convenio mediante comunicación fehaciente a la otra" (vid "CONVENIO", cláusulas primera y undécima).

A continuación, a través del Protocolo Adicional N° 1, se acordó la observancia de los recaudos exigidos por la Resolución ENRE 725/1996, en cuanto hacían a la posibilidad de los usuarios de optar por la no inclusión de la tasa en su factura (vid cláusulas primera y segunda), precisando que: "EDENOR incluirá la citada tasa de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*alumbrado, cuando correspondiere, en forma discriminada después de la suma total de los demás rubros" (cláusula cuarta) y que, tanto el convenio como el protocolo serían remitidos al ENRE (cláusula quinta).*

Posteriormente, la Resolución ENRE 639/1997 (Pub. B.O. 17/07/1997) sustituyó los Inc. a) y b) del Art. 1° de la antedicha Resolución ENRE 725/1996, exigiendo para tal mecanismo de percepción de la TAP que se cumplimentara con los siguientes requisitos: "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*" (Art. 1°) 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*" (Art.2°).

A su vez, el ente regulador dispuso 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" (Art. 3°).



Años después, el Honorable Concejo Deliberante de Moreno autorizó al Departamento Ejecutivo a suscribir un nuevo convenio con la empresa Edenor S.A., que se adecuara a las disposiciones y montos actualizados (Ordenanza N° 2945/2007, del 28/11/2007, promulgada por decreto 3298, del 12/12/2007), el que fue suscripto el 26/12/2007 (vid Expte. municipal agregado).

En dicho instrumento, nuevamente fue considerado que: *"de acuerdo a la evaluación realizada por la MUNICIPALIDAD, la inclusión del servicio de alumbrado público incluida en la Tasa de Servicios Generales en la factura por consumo de energía eléctrica de EDENOR S.A., incrementa la cobrabilidad de este servicio con el consiguiente beneficio para el presupuesto de la comuna"* (Apartado g). Por lo que, así se convino para las facturas a emitir a partir del 01/01/2008, y también -en idénticos términos al anterior- se estipuló la posibilidad de que las partes lo denunciaran (cláusulas primera y decimocuarta).

Finalmente, del expediente municipal adjunto se desprende la suscripción de una Adenda al Convenio celebrado para la percepción de la TAP -con vigencia a partir del 01/10/2022-, *"a fin de que EDENOR S.A. cuente con un mecanismo ágil y rápido que le permita conocer en forma fehaciente el quantum en concepto de TAP determinado por LA MUNICIPALIDAD para cada una de las categorías de usuarios durante cada ejercicio fiscal, a fin de incluirlo en la factura a remitir a cada uno de sus clientes/contribuyentes de dicha tasa"* (vid constancias digitales).





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

Por otra parte, el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), dictó la Resolución 30/2018 (Pub. B.O. 04/05/2018), por la cual dispuso: "*Establecer 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 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...", en virtud de lo cual dispuso "...la expresa prohibición de incorporar conceptos no autorizados por este Organismo" (Arts. 1° y 2°).

Seguidamente, dicho ente, mediante Resolución ENARGAS 185/2018 (Pub. B.O. 15/08/2018), aprobó el "*PROCEDIMIENTO PARA LA INCORPORACIÓN DE PERCEPCIONES EN FACTURA POR LÍNEA SEPARADA*", el cual consignaba que la prestadora del servicio de distribución de gas debía solicitar a la autoridad regulatoria "*autorización para la incorporación y/o modificación en la factura de gas de la percepción del tributo sobre la que haya sido designada Agente de Percepción*" (apartado A), y que: "...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" (apartado B).

Ahora bien, la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación dictó la Resolución 267/2024 (Pub. B.O. 11/09/2024), por la cual dispuso 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" (Art. 1°). Medida que "entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial y tendrá un plazo de adecuación de TREINTA (30) días" (Art. 3°).

En esa línea, mediante Resolución 625/2024 (Pub. B.O. 07/10/2024), el ENARGAS decidió: "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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*habían sido habilitados de conformidad con dicha Resolución” (Art. 1°) y “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” (Art. 2°)*

Lo propio hizo el ENRE, a través de la Resolución 708/2024 (Pub. B.O. 08/10/2024), al “Dejar sin efecto toda autorización [...] 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 servicio de distribución de energía eléctrica que prestan, conceptos a cobrar ajenos a dicho servicio de carácter federal” (Art. 1°) y “Derogar toda norma dispuesta por el ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD (ENRE) que se oponga a lo dispuesto en el artículo precedente” (Art. 2°).

VIII.- Así las cosas, es oportuno resaltar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha indicado que: “El límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los órdenes institucional, político, administrativo y financiero, se encuentra en el principio de razonabilidad



contenido en el art. 28 de la Ley Fundamental..." (Fallos: 328:175).

En este aspecto, como ya lo sostuvo esta Alzada en su anterior intervención, el profesor Linares Quintana enseña que *"lo razonable es lo opuesto a lo arbitrario, y significa: conforme a la razón, justo, moderado, prudente, todo lo cual puede ser resumido: con arreglo a lo que dice el sentido común"* (Conf. "Tratado de interpretación constitucional", Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, Pág. 559).

En la misma dirección, el Alto Tribunal ha dicho que: *"...toda actividad estatal para ser constitucional debe ser razonable, es decir, debe traducirse en un ejercicio de las atribuciones de modo tal que el contenido de cada uno de los actos sea justo, moderado, equitativo y prudente, frente a cada situación concreta"* (Doct. Fallos: 324:81).

Igualmente, ha sostenido que: *"El control judicial debe quedar ceñido, en lo sustancial, a que el ejercicio de las potestades de los restantes poderes del Estado se mantenga dentro de los límites de la garantía de razonabilidad y no avance sobre prohibiciones específicas contenidas en la Constitución o, en su caso, en las leyes"* (Fallos: 341:1511), y que: *"El principio de razonabilidad exige que deba cuidarse especialmente que los preceptos mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante todo el lapso que dure su vigencia, de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido por la Constitución Nacional"* (Fallos: 343:1704).

En tal sentido, el maestro Bidart Campos explica que: *"El control de constitucionalidad alcanza a la*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

*razonabilidad de normas y de actos, o sea, a la verificación de la proporción entre el fin querido y la medida adoptada para lograrlo [...] y mediante el control de razonabilidad el poder judicial penetra necesariamente muchas veces en la ponderación de los criterios y medios de que se valen órganos del poder al ejercer sus competencias” (Conf. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo I “El Derecho Constitucional de la Libertad”, Ed. EDIAR, Buenos Aires, 1986, Pág. 99).*

*Sumado a que, “Lo razonable puede ser lo proporcionado e idóneo para alcanzar un fin propuesto: adecuación medida de los medios al fin; dikelógicamente, lo razonable es lo justo, lo valioso por su ajuste al valor justicia y a otros valores del plexo axiológico [...] Lingüísticamente, razonable es lo arreglado a razón, y para utilizar el standard o patrón de razonabilidad hay que conjugar en dosis proporcionadas los valores jurídicos: la justicia, la libertad, el orden, la paz, la seguridad, la solidaridad, el bienestar general. La razonabilidad impone, entonces, un cierto límite que, si se traspasa, nos hace caer en la zona opuesta de lo irrazonable o de lo arbitrario. Y lo irrazonable o arbitrario es inconstitucional, de donde lo razonable es lo ajustado a la constitución, o al derecho natural constitucional, o a la justicia plasmada en la constitución”.*



De forma que, "Para alcanzar la captación de la razonabilidad, hay que comenzar con la razonabilidad técnica dentro del acto que se examina (ley, reglamento, actividad privada, etc.), presuponiendo dentro de las circunstancias del caso la proporción entre medios escogidos y el fin buscado [...] Pero hay que dar un paso más [...] porque la mera y sola razonabilidad técnica no basta; ella es el soporte de la razonabilidad jurídica, pero ésta añade otras exigencias; y es aquí donde juega la confrontación del acto cuya razonabilidad se examina con la constitución: ¿los fines perseguidos son compatibles con la constitución?, ¿el acto en sí lo es con los valores acogidos en la constitución?, ¿los derechos afectados no lo son en sustancia más de lo debido?" (Conf. Germán J. Bidart Campos, "La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional", Ed. EDIAR, Buenos Aires, 1987, Pág. 91 y Ss.).

IX.- Sobre tales bases, en el caso concreto, el Tribunal entiende que el Estado Nacional no puede, bajo la apariencia de reglamentar los derechos de los usuarios y consumidores de los servicios públicos de electricidad y gas, trasponer los límites de lo razonable para la efectiva vigencia de los municipios, en lo que atañe a su financiamiento, porque el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante dicha reglamentación, puesto que quien tiene el deber de procurar un fin determinado tiene también el derecho de disponer de los medios necesarios para su logro efectivo, habida cuenta que la independencia financiera es una vía fundamental para garantizar la





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II**

**Causa FSM 24980/2024/CA2**

**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO  
LEY 16.986**

**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

autonomía municipal que hace a la esencia de nuestra organización federal.

La cual, se ve avasallada irrazonablemente por las normas cuestionadas, que impiden el cobro de las gabelas locales mediante la metodología dispuesta por el Municipio, lo que inevitablemente acarrearía una disminución en la tasa de cobrabilidad y un mayor gasto en la gestión administrativa para su percepción, que repercutiría en perjuicio de los propios contribuyentes, siendo ello innecesario, ya que no se vislumbra que el mantenimiento del sistema implementado por la Municipalidad altere el cumplimiento de los fines del gobierno federal en la prestación -a través de sus concesionarios- de los servicios públicos de electricidad y gas.

Máxime, cuando la TAP representa aproximadamente el 50% del total correspondiente a la "Tasa de Servicios Generales" y el proceso empleado por años hacía que lo efectivamente cobrado a través de las facturas de Edenor S.A. garantizara el pago de los costos de energía eléctrica de la Municipalidad de Moreno (conforme detalles de compensación de los períodos junio y agosto de 2024).

Y si bien, es cierto que el método utilizado por la actora facilita el procedimiento para la obtención del consentimiento de los contribuyentes -para el cobro de tasas municipales por medio de las facturas emitidas por



Edenor S.A. y Naturgy BAN S.A.-, nada impediría que ese mecanismo fuera mejorado en armonía con los derechos protegidos por la ley de defensa del consumidor, dado que tal sistema recaudatorio no resulta incompatible con una mayor protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, por quienes distintas asociaciones interpusieron amparo colectivo (CAF 17284/2024).

En fin, es inconstitucional por irrazonable la elección de un medio que, aun cuando tuviese razonabilidad técnica, infiere a la garantía afectada una limitación más gravosa -en relación a otra que podría surgir de haberse optado por otro medio igualmente conducente-, que ofende los fines previstos en la Constitución Nacional respecto de la autonomía municipal, afectado así el contenido esencial de otro derecho constitucional (irrazonabilidad jurídica).

Aquí, corresponde aclarar que no se invade un campo ajeno a los jueces -el de la discrecionalidad en orden a la conveniencia, acierto, oportunidad o eficacia de la norma del órgano emisor-, sino que se fiscalizan los elementos exigidos por la razonabilidad como categoría equivalente a constitucionalidad.

Pues, el principio de razonabilidad es una herramienta del control de constitucionalidad y prescribe, básicamente, que los jueces deben declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas que regulan de un modo irrazonable los derechos constitucionales. Se trata de un "concepto jurídico indeterminado", es decir, de un concepto amplio cuyo significado preciso se determina caso por caso, en el momento de su utilización (Conf. Juan Cianciardo, "Medios y fines en el control constitucional de





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

razonabilidad: el subprincipio de adecuación”, 2003, id SAIJ: DACF030017).

Ello, teniendo en cuenta que el sistema jurídico argentino ha adoptado un régimen difuso de control de constitucionalidad, por el cual son los jueces quienes deben analizar si el fin buscado por la norma resulta adecuado a la medida establecida, puesto que a los magistrados les corresponde efectuar el control judicial de razonabilidad suficiente al juzgar con equidad en los casos particulares sometidos a su decisión (Doct. Fallos: 302:1611).

En conclusión, si bien no puede soslayarse que el medio utilizado por la Resolución SIyC N° 267/2024 resulta eficaz para la obtención de los fines perseguidos (establecer mecanismos, con base en las previsiones de la ley 24.240 y sus modificatorias, *“que permitan al consumidor contar con la mayor información en forma clara respecto de los servicios contratados y a ser abonados”*), lo concreto es que, al impedir que los comprobantes emitidos por los proveedores de servicios públicos contengan sumas o conceptos ajenos a dicho servicio, hace que la medida dispuesta impacte directa e irrazonablemente en el Municipio, perturbando así su autonomía, en particular, en cuanto a la potestad de controlar sus propios recursos sin intervención alguna de autoridad



extraña, incluida la posibilidad de optar por la metodología de cobro que considere más eficiente y adecuada para la percepción de los tributos locales. Lo que importa, en la práctica, una afectación a sus competencias asignadas constitucionalmente (Doct. Arts. 5 y 123 de la C.N.).

En efecto, es menester considerar que *"el desarrollo de la función reglamentaria debe propender a equilibrar el ejercicio del derecho involucrado en su vinculación con el resto de los intereses que concurren, orientándolo al bien común"* (Conf. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en autos: *"Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales c/ Municipalidad de General Alvarado s/ Inconstitucionalidad Ordenanza N° 220/15"*, Expte. I-74.078, del 19/09/2018 y esta Sala, causa FSM 12664/2023/1/CA1, del 03/06/2024) y que, *"La prudencia es un valor inherente a la práctica constitucional, que obliga a todos los que tienen responsabilidades conferidas por el pueblo a encaminar sus aspiraciones en la senda del bien común"* (voto del juez Lorenzetti en Fallos: 328:175).

Precisamente, del análisis de razonabilidad efectuado surge con claridad que, el Estado Nacional, mediante la normativa atacada, en vez de actuar armónicamente con la Municipalidad en busca de satisfacer el interés general, alteró los principios del federalismo establecidos por nuestro Máximo Tribunal, atento la falta de coordinación y concertación con las autoridades locales a fin de conjugar los distintos intereses en juego hacia la satisfacción del bien común (Doct. Fallos: 330:4563; 340:1695; 342:509 y 2136; 344:251, entre otros).





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

**Causa FSM 24980/2024/CA2**  
**MUNICIPALIDAD DE MORENO c/ MINISTERIO DE ECONOMÍA s/ AMPARO**  
**LEY 16.986**  
**Juzgado Federal de Moreno - Sec. Civil N° 2**

De esta manera, teniendo en cuenta que las disposiciones impugnadas están sujetas al control judicial destinado asegurar su razonabilidad y a impedir que mediante ellas se restrinjan indebidamente facultades inherentes a la autonomía municipal -evitando una severa interferencia en la recaudación local-, los agravios de la accionante resultan procedentes, por lo tanto, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las Resoluciones SIyC N° 267/2024, ENARGAS N° 625/2024 y ENRE N° 708/2024 (Doct. Art. 163 Inc. 6° del CPCC).

X.- En atención a la forma en que se decide, deviene inoficioso el tratamiento de los restantes agravios formulados por el Estado Nacional-Ministerio de Economía.

Por lo expuesto, y oído el Sr. Fiscal General, el Tribunal RESUELVE:

1°) REVOCAR la apelada sentencia de fecha 19/02/2025, por cuanto corresponde HACER LUGAR a la acción de amparo interpuesta por la Municipalidad de Moreno y declarar la inconstitucionalidad de las Resoluciones SIyC N° 267/2024, ENARGAS N° 625/2024 y ENRE N° 708/2024.

2°) IMPONER las costas de ambas instancias en el orden causado, atento las particularidades del caso y lo novedoso de la cuestión debatida (Art. 17 de la ley 16.986 y Arts. 68, 2do. Párr., 77 y 279 del CPCCN).



A los fines del Art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional, se deja constancia que en esta Sala se encuentra vacante la vocalía N° 4.

Regístrese, notifíquese, publíquese, hágase saber a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto de la CSJN (Ley 26.856; Acordadas 24/2013 y 10/2025) y devuélvase.-

NÉSTOR PABLO BARRAL  
JUEZ DE CÁMARA

ALBERTO AGUSTÍN LUGONES  
JUEZ DE CÁMARA

Mariana Andrea García  
Prosecretaria de Cámara

