



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 15 de Abril de 2021

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Grindetti, Néstor Osvaldo c/ Edesur S.A. y otro s/ amparo colectivo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando que:

1º) En el marco de una acción de amparo iniciada por el intendente del Municipio de Lanús -Provincia de Buenos Aires-, Néstor Osvaldo Grindetti, contra la Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (EDESUR S.A.) y el Ente Nacional Regulador de la Energía Eléctrica (ENRE), el actor solicitó una medida cautelar a fin de garantizar la continuidad del servicio que presta la empresa en la mencionada localidad.

Sostuvo que persigue la tutela de los derechos de los habitantes del municipio que son usuarios del servicio de energía eléctrica -a los que calificó de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos-, afectados por reiterados cortes de suministro. Para fundar su legitimación colectiva invocó los artículos 43 de la Constitución Nacional, 52 de la ley nacional de Defensa del Consumidor (24.240) y 26 del Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios (ley 13.133) y la doctrina que emana del precedente "Halabi" (Fallos: 332:111). También afirmó que dicha legitimación surgía por ser "usuario del servicio referido, al encontrarse afectado el servicio de energía eléctrica en las dependencias a mi cargo".

2°) La Sala II de la Cámara Federal de La Plata confirmó la medida cautelar dictada en primera instancia e impuso a EDESUR S.A. tres obligaciones: a) restablecer inmediatamente el servicio eléctrico en el municipio y mantenerlo en forma ininterrumpida; b) devolver por las vías pertinentes a los usuarios los importes correspondientes a las tarifas abonadas, más la reparación integral de los daños causados; y c) acordar un protocolo de actuación en caso de reiteración de los cortes del servicio que garantice de parte de la demandada la provisión de agua potable, si fuere necesaria, y la utilización de grupos electrógenos alternativos que, de modo eficaz y rápido, satisfaga las necesidades de la población del partido de Lanús, especialmente de grupos vulnerables, niños, ancianos y enfermos.

3°) EDESUR S.A. cuestionó la sentencia mediante recurso extraordinario, cuya denegatoria da lugar a la presente queja.

Se agravia, en síntesis, porque: (i) el fallo ha devenido abstracto, ya que el suministro eléctrico en el municipio se está brindando debidamente; (ii) la cautelar fue dictada sin existir verosimilitud en el derecho, pues el servicio público se presta respetando el marco regulatorio de energía eléctrica que prevé la posibilidad de suspensiones de servicio; (iii) la sentencia soslaya que el sector energético está atravesando una situación crítica, tal como da cuenta el decreto 134/2015; (iv) no se ha acreditado el recaudo de peligro



Corte Suprema de Justicia de la Nación

en la demora, toda vez que no se ha demostrado el registro de los cortes masivos del servicio; y (v) el fallo es arbitrario por incongruente, al ordenar a las partes acordar un protocolo de actuación para futuros cortes de energía, que garantice la provisión de agua potable y la utilización de grupos electrógenos.

4°) Tal como lo expone la señora Procuradora Fiscal, en primer término corresponde analizar la legitimación invocada por el actor.

No es óbice que el tema sea ajeno a los agravios planteados en el recurso extraordinario. La legitimación es un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia en los términos del artículo 116 de la Constitución Nacional y del artículo 2° de la ley 27. Es por ello que en reiteradas ocasiones esta Corte ha comprobado de oficio la concurrencia de los elementos constitutivos del caso judicial, pues su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (conf. Fallos: 340:1084 y sus citas).

Si esta Corte –o cualquier otro tribunal nacional– interviniese en asuntos donde el peticionario carece de legitimación se transgrediría el severo límite al Poder Judicial que surge del artículo 116 de la Constitución y que es propio del esquema de división de poderes (conf. Fallos: 5:316; 30:281; 156:318, entre muchos otros). Esta limitación es particularmente

aplicable a un proceso como el de autos pues admitir una medida cautelar como la peticionada por quien carece ostensiblemente de legitimación *"deformaría las atribuciones del Poder Judicial en sus relaciones con el Ejecutivo y con la legislatura y lo expondría a la imputación de ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares"* (Fallos: 336:2356, considerando 4° y sus citas).

5°) Como se expresó anteriormente, el intendente de Lanús sustenta su legitimación anómala para defender a los usuarios del servicio de energía eléctrica que presta EDESUR S.A. que habitan en dicho municipio, en las disposiciones que surgen de los artículos 43 de la Constitución Nacional, 52 de la ley 24.240 y 26 de la ley provincial 13.133. También invoca los principios que emanan del precedente "Halabi".

6°) Ahora bien, esta legitimación colectiva que invoca el actor debe surgir de las normas nacionales que regulan la cuestión.

En efecto, los actos y omisiones del gobierno federal —o de quienes prestan un servicio público por delegación de él— son cuestionables bajo las reglas fijadas en la Constitución Nacional y en las leyes que dicte el Congreso de la Nación. Estas reglas son las que determinan la competencia de los tribunales federales que habrán de conocer en esas causas, los procedimientos que deben seguirse, la capacidad para estar en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

juicio de las partes y el modo de configurarse las controversias.

En el precedente de Fallos: 329:4542, al analizar la legitimación del Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en una causa tramitada ante la justicia federal, esta Corte consideró que las legislaturas provinciales carecen de facultades para reglar los procedimientos seguidos en los juicios tramitados ante los tribunales de la Nación. Sostuvo que la potestad de las autoridades locales para regular sus propias instituciones *"debe entenderse dentro del orden provincial respectivo y sin extender el imperio de las instituciones de una al territorio de la otra, porque entonces ésta vendría a quedar regida, no por sus propias instituciones,... sino por las extrañas"* (ver considerando 6°). Este criterio fue reiterado por el Tribunal recientemente respecto de otros defensores del pueblo provinciales (ver Fallos: 340:745; 341:1727 y 342:1041).

7°) Desde esta perspectiva, y en lo que respecta a la Constitución Nacional, el artículo 43, segundo párrafo, solo reconoce legitimación anómala o extraordinaria para intervenir en el proceso en defensa de derechos de incidencia colectiva al afectado, al Defensor del Pueblo y a las asociaciones que propendan a los fines indicados en la norma. No habilita la actuación de las autoridades locales –provinciales o municipales– para interponer acciones judiciales en defensa de derechos de esta naturaleza (respecto de las provincias, ver Fallos: 343:2080, considerando 3°, y sus citas).

La legitimación colectiva que invoca el actor tampoco encuentra respaldo en ninguna de las disposiciones de la ley 24.240. Este ordenamiento legitima a las autoridades locales de aplicación para accionar judicialmente (artículo 52) pero establece específicamente que esas autoridades son las provincias y la Ciudad de Buenos Aires (artículo 42). Es claro, por lo tanto, que la ley 24.240 no reconoce como legitimados anómalos para la defensa colectiva de los derechos de los usuarios residenciales que habitan en el partido de Lanús a ningún organismo municipal. A tales efectos, carece de relevancia que la relación jurídica sustancial existente entre estos usuarios y EDESUR S.A. pueda estar alcanzada por la ley de defensa del consumidor en tanto se cuestiona la interrupción de un servicio público domiciliario (conf. artículo 30).

8°) Por otro lado, tal como se explicó en el considerando 6°, la legislación local invocada en la demanda no puede ampliar la legitimación colectiva fijada en las normas nacionales para litigar ante la justicia federal en defensa de los derechos de terceras personas.

Consecuentemente, el artículo 26 de la ley provincial 13.133, que reconoce legitimación a los municipios a través de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) en cuestiones de defensa del consumidor, solo podría justificar la legitimación colectiva del actor para accionar en la jurisdicción provincial.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

9°) Tampoco cabe reconocer la legitimación colectiva invocada por el actor en su calidad de afectado por la interrupción del servicio de energía en las dependencias municipales y en la vía pública.

En ciertos supuestos, el artículo 43 de la Constitución Nacional admite la posibilidad de que el propio afectado interponga una acción colectiva en defensa de intereses individuales de otras personas. Para ello, es necesario, entre otros recaudos, que el afectado que invoca la representación anómala esté en una situación similar a la del resto de las personas alcanzadas por su acción. Tal como lo ha explicitado esta Corte en el precedente "Halabi", quien pretenda promover un proceso colectivo en estos casos debe acreditar que existe una homogeneidad fáctica y normativa en la situación de la pluralidad de sujetos afectados por una determinada conducta imputable al demandado (conf. considerandos 12 y 13, ver también punto II del Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos aprobado por la acordada 12/2016).

Sin embargo, la presentación inicial no explica de qué modo la situación del municipio guarda algún grado de homogeneidad con la del resto de los integrantes del colectivo cuya representación invoca. A los efectos de la legitimación colectiva que esgrime el actor la supuesta afectación que dice padecer parece ostensiblemente diferente a la que sufrirían los usuarios residenciales del Partido de Lanús.

En este sentido no puede obviarse que el marco regulatorio que rige a EDESUR prevé la existencia de diferentes tipos de usuarios del servicio de distribución. Esta distinción impacta, por ejemplo, en lo que se refiere a los modos de contratación, al cobro de tributos, a la tarifa que abonan o al sometimiento a la jurisdicción primaria del ente regulador (conf. artículos 35 inciso a, 40 inciso b, 42 y 72 de la ley 24.065, artículos 40 y 42 del decreto reglamentario 1398/1992). En lo que se refiere concretamente a los municipios, el marco regulatorio dispone que pagan por el alumbrado público una tarifa diferente a la de los usuarios residenciales, perciben de parte de EDESUR el equivalente al 6% de sus ingresos brutos y cuentan con una vía especial de solución de controversias (conf. artículo 34, inciso b, y subanexo 1 - "Régimen Tarifario", del contrato de concesión aprobado por resolución S.E. 170/92; cuadro tarifario vigente según resolución ENRE 24/2019).

No se advierte, por lo tanto, que exista una clase homogénea que agrupe al municipio y a los usuarios residenciales del partido. Esto impide reconocer la legitimación colectiva invocada por el actor aun cuando el municipio pudiera ser considerado un sujeto "afectado" en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional.

10) Por lo demás, cabe destacar que de las constancias de la causa se advierte que los tribunales inferiores que han intervenido en el pleito se han apartado de las normas y principios aplicables a los procesos colectivos.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En efecto, tal como lo ha recordado recientemente esta Corte en la causa "Matadero Municipal" (Fallos: 342:1747), la admisión formal de toda acción colectiva requiere la verificación de ciertos recaudos elementales que hacen a su viabilidad y exige que, de manera previa a su inscripción, los tribunales verifiquen si la acción fue promovida como colectiva, dicten la resolución que declare formalmente admisible la acción, identifiquen en forma precisa el grupo o colectivo involucrado en el caso, reconozcan la idoneidad del representante y establezcan el procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés en el resultado del litigio (Fallos: 339:1077, considerando 40 del voto de la mayoría y del voto del juez Maqueda; 339:1254, considerando 4º; 332:111, considerando 20; acordadas 32/2014 y 12/2016).

Sin embargo, en este pleito los tribunales intervinientes no examinaron el cumplimiento de los recaudos referidos ni dictaron la resolución de certificación exigida en las acordadas de este Tribunal (artículo 3º de la acordada 32/2014 y artículos V y VIII de la acordada 12/2016). Se limitaron a otorgar –sin dar fundamentos para ello– una medida con efectos *erga omnes* dentro del partido de Lanús. Particularmente la cámara dispuso una serie de medidas impropias de un trámite cautelar, como ser la "reparación integral de los daños causados". De ninguno de los pronunciamientos dictados en el expediente surge con claridad la identificación del colectivo

involucrado en el caso ni la individualización de los requisitos tenidos en cuenta para considerar que el actor es representante adecuado de los intereses de los usuarios del Municipio de Lanús. Tampoco el *a quo* estableció un procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todos aquellos que podrían tener un interés en el resultado del litigio o bien que quisieran no ser alcanzados por la sentencia.

11) En síntesis, el carácter de intendente y la afectación del servicio en dependencias municipales invocados por el actor son insuficientes para representar a los habitantes del Partido de Lanús afectados por los cortes de suministro de energía ante los tribunales federales. Ello, sin perjuicio de la nueva situación jurídica que podría suscitarse en casos ulteriores cuando se concrete la transferencia de EDESUR S.A. a la jurisdicción provincial ordenada por el artículo 124 de la ley 27.467.

Del mismo modo, los tribunales de grado han omitido verificar el cumplimiento de los requisitos propios para la admisión formal de toda acción colectiva.

En virtud de lo expuesto, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, y se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se desestima la acción de amparo. Con costas. Agréguese la queja al principal, reintégrese el depósito, notifíquese y devuélvase. VO-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que se remite en razón de brevedad.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se desestima la acción de amparo. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 26. Notifíquese, agréguese la queja al principal y, oportunamente, remítase.

DISI-//-

-//-DENCIA DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que en un contexto de interrupciones en el servicio público de distribución de energía eléctrica en el Municipio de Lanús, el día 19 de enero de 2016 el señor Intendente inició una acción de amparo contra la Empresa Distribuidora Sur S.A. (en adelante, "EDESUR") y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad ("ENRE") y solicitó, consecuentemente, el dictado de una medida cautelar a fin de garantizar la continuidad del servicio.

Invocó, en esa oportunidad, su cargo de intendente tanto para actuar en defensa de los derechos de incidencia colectiva sobre intereses individuales homogéneos de todos los usuarios impactados por los cortes en el distrito que administra (fs. 87), como su carácter de *"usuario del servicio referido, al encontrarse afectado el servicio de energía eléctrica en las dependencias a mi cargo y en la vía pública del Municipio"* (fs. 88).

2°) Que con fecha 8 de marzo de 2016 la Cámara Federal de La Plata confirmó la medida cautelar decretada en primera instancia e impuso a EDESUR tres obligaciones: i) restablecer inmediatamente el servicio eléctrico en el municipio y mantenerlo en forma ininterrumpida; ii) devolver a los usuarios, ante eventuales cortes, los importes correspondientes a las tarifas abonadas, más la reparación integral de los daños



Corte Suprema de Justicia de la Nación

causados, obligación cuyo cumplimiento debían perseguir individualmente cada uno de ellos por las vías correspondientes; iii) acordar un protocolo de actuación en caso de reiteración de los cortes del servicio, que garantice de parte de la demandada la provisión de agua potable, si fuere necesaria, y la utilización de grupos electrógenos alternativos que, de modo eficaz y rápido, satisfaga las necesidades de la población del Partido de Lanús, especialmente de grupos vulnerables, niños, ancianos y enfermos (fs. 332/335).

3°) Que contra esa sentencia EDESUR interpuso, a fs. 336/345, recurso extraordinario, cuya denegación motivó la interposición de la presente queja.

La distribuidora tacha de arbitraria a la decisión adoptada. Sostiene que la medida cautelar fue otorgada en abstracto y sobre una situación inexistente, ya que no se habían acreditado *"los mal llamados 'cortes masivos', los cuales cabe señalar, no se produjeron en la magnitud descripta en la demanda incoada por el Sr. Grindetti"* (fs. 343) y los que existían, según expone, habían sido remediados.

Explica que brinda un servicio público dentro de un marco regulatorio integrado por el Reglamento de Suministro, el Contrato de Concesión y la ley 24.065, normas que prevén la posibilidad de suspender el servicio (fs. 342). Y entiende que la decisión se ha apartado de los agravios planteados en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia,

en la medida en que, al confirmar la sentencia, le impuso la obligación de concertar un protocolo de actuación con el Municipio de Lanús (fs. 344).

4°) Que previo a resolver los agravios planteados en el recurso extraordinario interpuesto, debe analizarse si se encuentran configurados los elementos constitutivos del caso o causa judicial. Este examen liminar puede ser llevado a cabo de oficio por el Tribunal, toda vez que la ausencia o desaparición de un caso extingue la potestad de juzgar y no ha de ser suplida por la conformidad de las partes o el consentimiento de la sentencia (conf. arg. Fallos: 182:276; 209:341; 308:1489; 331:2257; 337:627; 340:1084; entre muchos otros).

Tal verificación, que exige el artículo 116 de la Constitución Nacional, en cuanto llama a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores a intervenir en el conocimiento y decisión de "causas", y el artículo 2° de la ley 27, procura resguardar el equilibrado y efectivo ejercicio de la función jurisdiccional. El control encomendado al Poder Judicial sobre las actividades ejecutiva y legislativa requiere que el requisito de la existencia de un "caso" sea observado rigurosamente, no para eludir cuestiones de repercusión pública, sino para asegurar la preservación del principio de división de poderes, que excluye al Poder Judicial de la atribución de expedirse en forma general sobre la validez de las normas emitidas por los otros departamentos de gobierno (conf. causa "Unión Cívica Radical", Fallos: 342:1).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Precisamente, en procesos de carácter cautelar como el que se resuelve en esta oportunidad, esta Corte ha puesto de manifiesto que un desajustado análisis de los presupuestos que configuran un "caso" culminaría con deformar las atribuciones del Poder Judicial en sus relaciones con el Ejecutivo y el Legislativo exponiéndolo a la imputación de ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares (Fallos: 321:1352; 331:1364; 333:1023; 336:2356).

5°) Que en la presente causa se encuentran en juego dos elementos constitutivos del caso judicial: i) la legitimación activa, esto es, la relación que el Intendente del Partido de Lanús tiene con el conjunto de intereses cuya representación invoca, que debe ser analizada en primer término ya que resulta un presupuesto necesario para que exista una controversia (Fallos: 323:4098; 326:2777; 337:627); y ii) la incidencia del tiempo en el proceso y en el contenido de la medida cautelar decretada, toda vez que las sentencias de este Tribunal deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión pues como órgano judicial tiene vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos y no deciden un conflicto actual (conf. Fallos: 330:5070; 333:1474; 335:905, entre otros).

6°) Que al examinar la aptitud del actor para presentarse ante los tribunales, debe aclararse que ningún sujeto se encuentra genéricamente habilitado para intervenir en cualquier causa más allá de su objeto, sino que tendrá o no

legitimación activa según su relación con la pretensión que se introduce, es decir, con el interés que se denuncia como afectado y para el cual se requiere protección judicial.

En este caso, bajo las diversas clases de legitimación que invoca el Intendente, subyacen tres tipos de relaciones diferentes: con la *ciudad*, con el *municipio*, y con la *municipalidad*; términos que no designan fenómenos idénticos, y cuyo adecuado esclarecimiento permite definir la proximidad entre el accionante y la relación jurídica sustancial propia de la legitimación procesal.

La *ciudad*, en tanto "*conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento y cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas*" (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 23^a Ed., Espasa, Madrid, 2014), representa el sustrato social, territorial, económico y político sobre el que se asienta el *municipio*. Este, a su vez, puede ser concebido como el ente que surge por el reconocimiento legal atributivo de caracteres jurídicos -como el *status*, las competencias y los límites- a la *ciudad*. Finalmente, la *municipalidad* refiere a la expresión institucional, revestida de potestad estatal, de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en el municipio.

En concreto, para que exista la *Municipalidad* de Lanús, es necesaria la presencia del *Municipio* de Lanús (organizado y denominado por el régimen provincial bonaerense



Corte Suprema de Justicia de la Nación

como "Partido", cfr. artículo 190 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires), que a su vez se asienta sobre una realidad territorial y poblacional específica.

Dentro del marco conceptual descripto, el intendente invoca en este caso dos relaciones jurídicas específicas para sustentar su legitimación: con el *Municipio (Partido) de Lanús* y con la *Municipalidad* homónima.

7°) Que, en primer lugar, el actor procura la protección de los derechos de los usuarios del servicio de distribución de energía eléctrica del Partido de Lanús. Con ese objeto, encuadra su legitimación activa en el artículo 43 de la Constitución Nacional y la interpretación de esa cláusula que esta Corte efectuó en el precedente "Halabi" (Fallos: 332:111).

Tres órdenes de fundamentos impiden receptor esa legitimación colectiva:

i) como principio general, los actos y omisiones del gobierno federal son cuestionables ante tribunales de este mismo carácter y de conformidad con la Constitución Nacional y las reglas que dicte el Congreso de la Nación, en cuanto rigen lo atinente a procedimientos, capacidad de estar en juicio y al modo de configurarse las controversias.

ii) desde allí, el texto del artículo 43 de la Constitución Nacional, al consagrar una ampliación de la legitimación para la defensa de derechos de incidencia colectiva, habilita expresa y

singularmente a actuar en procesos judiciales al afectado, al Defensor del Pueblo de la Nación, y a las asociaciones que propenden a los fines allí indicados. Los municipios no se encuentran abarcados por la letra de esa norma y, en este caso, no se ha invocado una ley federal que otorgue tal facultad.

iii) las disposiciones provinciales y/o municipales que otorgan legitimación procesal a sus órganos, funcionarios e instituciones, no pueden ser interpretadas como una ampliación de la cláusula constitucional referida.

Lo dicho implica, entonces, que el carácter de intendente, por sí mismo, resulta insuficiente para representar derechos de incidencia colectiva sobre intereses individuales homogéneos de los ciudadanos del Partido de Lanús ante los tribunales federales. Los poderes que los ordenamientos provinciales y municipales le confieren no alteran el texto del artículo 43 de la Constitución Nacional que, en su letra, ha individualizado a los sujetos habilitados para accionar en defensa de esos derechos. Este razonamiento resulta coherente con la decisión adoptada por el Tribunal ante la intervención de otros funcionarios de carácter provincial en representación de los derechos de incidencia colectiva de individuos sujetos a su jurisdicción (Fallos: 325:2143; 329:4542; 340:745; 341:1727).

8°) Que a distinta conclusión se arriba en relación a la representación que el citado funcionario ejerce de la "Municipalidad" de Lanús, entendida como el conjunto de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

instalaciones, recursos materiales y dotación de personal encaminados al cumplimiento de cometidos primarios específicos dentro del ejido territorial asignado.

En esta segunda alternativa, no se trata ya de la salvaguarda de intereses individuales ajenos, sino que el Intendente, titular del departamento ejecutivo municipal, invoca su calidad de "afectado". En efecto, conforme a los términos de la acción entablada, ha solicitado una medida cautelar con la finalidad de prevenir una afectación concreta a "las dependencias" que tiene a su cargo, las cuales habrían sido alcanzadas por las interrupciones al suministro de energía eléctrica.

La Municipalidad de Lanús, como institución autónoma con reconocimiento constitucional en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, se ha organizado con un órgano ejecutivo al cual se le atribuyó la competencia de "*hacerse representar ante los tribunales como demandante o demandado, en defensa de los derechos o acciones que le corresponden a la Municipalidad*" (cfr. Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, decreto-ley 6769/58, artículo 108, inc. 12).

Esa atribución no puede quedar limitada a la habilitación para presentarse ante los tribunales provinciales, como sucede con la analizada en el considerando anterior. Ello implicaría vedar al Municipio la posibilidad de hacer valer sus intereses, por medio del Intendente, ante conflictos con el

Gobierno Federal -o entidades que actúen en su nombre en la órbita federal-, que son dirimidas ante tribunales del mismo carácter. Precisamente, esto es lo que sucedía en este caso al momento de los hechos, sin perjuicio de las modificaciones legislativas que entraron en vigencia con posterioridad (artículo 124 de la ley 27.467), ya que la controversia se entabló entre el Partido de Lanús, por un lado, y el ENRE y EDESUR, por el otro.

9°) Que despejada la legitimación de la actora corresponde analizar el impacto que el transcurso del tiempo ha generado sobre el caso bajo análisis.

Encontrándose radicada la medida cautelar ante esta Corte, los siguientes acontecimientos que surgen de las actuaciones principales dan cuenta de una modificación sustancial de los hechos que sustentaron la pretensión cautelar: i) a fs. 464/466 el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) -al contestar el informe del artículo 8° de la ley 16.986- acompañó copias de la resolución 31/2016 que condenó a la empresa a abonar un resarcimiento por los cortes de suministro acaecidos entre el 12 y el 18 de febrero de 2016 (involucrando a los afectados del distrito en cuestión); ii) a fs. 499/500 consta el memorándum DIT 89/2016 elaborado por la División de Inspección Técnica del ENRE, que da cuenta de una disminución progresiva de los afectados por las interrupciones de suministro desde el 1/12/15 hasta el 10/07/16; y iii) a fs. 637 el ENRE ha denunciado específicamente, como hecho nuevo, el dictado de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

resolución 506/2016 por medio de la cual se intimó a EDESUR a tomar las medidas necesarias para que, en un plazo perentorio de noventa días, realice la reparación de todos los cables de baja y media tensión y asegure un tiempo de reposición de suministro acorde con los valores medios históricos de alimentadores fuera de servicio. Cabe señalar que este último planteo no pudo ser resuelto debido a la elevación de las actuaciones principales a este Tribunal para la resolución del presente recurso (cfr. fs. 678).

Por otro lado, el ENRE ha continuado ejerciendo su competencia regulatoria y de control sobre la concesionaria con relación al Municipio de Lanús (v.gr.: resolución 62/2017, por la cual se aprobó un convenio entre la Municipalidad y la distribuidora a fin de unificar la percepción de la tasa por alumbrado, barrido y limpieza; o resolución 529/2017, por la cual se aplicó a EDESUR una multa por irregularidades en el servicio en ese partido).

De manera que las circunstancias valoradas por la Cámara Federal para confirmar la medida cautelar decretada en primera instancia se han modificado notoriamente, y se encuentra pendiente de resolución un hecho nuevo planteado, que podría tener incidencia en la procedencia de los agravios esgrimidos por la recurrente.

Por lo demás, con relación al apartamiento del marco regulatorio alegado en el recurso interpuesto, la resolución

cuestionada debe ser interpretada en línea con la decisión de primera instancia que confirma, en tanto ordenó el restablecimiento del servicio eléctrico "conforme a las normas de calidad y eficiencia previstas en el Contrato de Concesión de Distribución de Energía Eléctrica" (cfr. fs. 105). Ello, a más de cuatro años del pronunciamiento impugnado, pone de manifiesto que el recurso extraordinario se encuentra huérfano de un gravamen actual y concreto que habilite al Tribunal a expedirse en la medida cautelar. Máxime si se tiene en cuenta que en las actuaciones principales tomó intervención el ente regulador, haciendo valer sus competencias específicas.

Por ello, se hace lugar a la queja, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario, se deja parcialmente sin efecto la decisión apelada en cuanto a la legitimación activa, y se declara inoficioso expedirse actualmente con relación al resto de las cuestiones planteadas. Reintégrese el depósito a la recurrente. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y archívese la queja.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por **EDESUR S.A.**, codemandada en autos, representada por la **Dra. Romina Vanesa Pandiani**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de La Plata - Sala II**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo n° 3 de Lomas de Zamora**.

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 332/335 del expediente principal (a cuya foliatura me remitiré en adelante), la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (Sala II), en una demanda promovida por el Intendente Municipal de Lanús, confirmó el pronunciamiento de la instancia anterior que hizo lugar a la medida cautelar planteada por aquél en representación de los usuarios de energía eléctrica del municipio y por su propio derecho, ordenando a Empresa Distribuidora Sur S.A. (EDESUR S.A.) al inmediato restablecimiento del servicio eléctrico en el ámbito de dicha Municipalidad y a mantenerlo en forma ininterrumpida, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias y de efectuar la correspondiente denuncia penal.

Para así decidir, los magistrados adujeron, como un hecho de conocimiento público, que en todo el país se registran cortes en el suministro de energía eléctrica y que en el caso particular del municipio tales hechos estaban acreditados con la prueba aportada por el actor. Aclararon que el objeto de la medida cautelar solicitada no se refiere a cortes imprevistos o momentáneos para la reparación del servicio, sino a aquellas interrupciones que amenazan derechos esenciales de las personas por su prolongación en el tiempo (art. 42 de la Constitución Nacional).

Expresaron que, tratándose el suministro de energía eléctrica de un servicio público, debe asegurarse al usuario su continuidad, regularidad, igualdad y generalidad, y que la interrupción de aquél afecta a los pobladores del municipio en

sus derechos esenciales, como la vida, la salud, la seguridad y el trabajo.

En tales condiciones, y sin perjuicio de las medidas citadas inicialmente dispusieron, ante eventuales cortes que pudieran producirse, que la empresa distribuidora devolviera los porcentajes de las tarifas correspondientes a los días de corte de servicio -que los usuarios deberían perseguir por las vías correspondientes- y reparar los daños causados.

Además ordenaron que, de modo preventivo y sin renuncia a derecho alguno, las partes acordaran un protocolo de actuación en caso de reiterarse las interrupciones que garantizara, de parte de EDESUR S.A., la provisión de agua potable si fuere necesaria y la utilización de grupos electrógenos alternativos que de modo eficaz y rápido satisficieran las necesidades de la población del municipio, especialmente de grupos vulnerables, niños, ancianos y enfermos.

- II -

Disconforme, EDESUR S.A. interpuso el recurso extraordinario de fs. 336/345, el que denegado a fs. 360 da lugar a la presente queja.

Se agravia, en síntesis, porque: (i) el fallo ha devenido abstracto, ya que el suministro eléctrico en el municipio se está brindando debidamente; (ii) la cautelar fue dictada sin existir verosimilitud en el derecho, pues el servicio público se presta respetando el marco regulatorio de energía eléctrica - comprensivo del Reglamento de Suministro (res. SEE 168/92), el contrato de concesión (decretos 714/92 y 1959/06), la ley 24.065 y su decreto reglamentario- el cual prevé la posibilidad de

Procuración General de la Nación

suspensiones de servicio, por tal motivo, garantizar el mantenimiento ininterrumpido de la provisión de energía es un despropósito carente de fundamento; (iii) la sentencia soslaya que el sector energético está atravesando una situación crítica, tal como da cuenta el decreto 134/15; (iv) no se ha acreditado el recaudo de peligro en la demora, toda vez que no se ha demostrado certeramente el registro de los cortes masivos del servicio sino que, antes bien, este último se presta normal, regular e ininterrumpidamente y (v) el fallo es arbitrario por haberse incurrido en incongruencia, al ordenar a las partes acordar un protocolo de actuación; en caso de futuros cortes de energía, que garantizara la provisión de agua potable y la utilización de grupos electrógenos, pues tales planteos no conformaron las cuestiones a decidir, excediéndose la jurisdicción apelada.

- III -

A mi modo de ver, corresponde determinar si el Intendente de la Municipalidad de Lanús demandante está legitimado para promover la acción de amparo y solicitar en ese ámbito la medida cautelar que aquí se recurre, pues tal extremo constituye un presupuesto necesario para que exista una "causa" en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional que deba ser resuelta por la Corte (Fallos: 323:4098), toda vez que la justicia nacional no procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte (art. 2° de la ley 27).

Cabe recordar que la existencia de los requisitos jurisdiccionales es comprobable de oficio, en la medida en que

su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes o su consentimiento por la sentencia (Fallos: 330:5111).

En ese orden de ideas, la admisibilidad del recurso extraordinario planteado contra la medida cautelar se encuentra liminarmente subordinada a la concurrencia de dichos requisitos al iniciarse la acción principal -el amparo-, recordando que la necesidad de existencia de un "caso" o "causa" o "controversia", presupone a su vez la de "parte" o legitimado en el proceso, esto es la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada (confr. doctrina de Fallos: 326:3007), recaudos que se siguen manteniendo aun con la reforma constitucional de 1994 (v. art. 116 de la Constitución Nacional) (Fallos: 327:1890).

Bajo esas circunstancias, de la ampliación de los sujetos legitimados según la modificación del texto constitucional (art. 43, segundo párrafo), no se sigue una automática aptitud para demandar sin un examen previo de la existencia de una cuestión susceptible de instar el ejercicio de la jurisdicción.

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 de un determinado proceso- está dada por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.

El ordenamiento jurídico, sin embargo, contempla casos de legitimación anómala o extraordinaria que se caracterizan por la circunstancia de que resultan habilitadas para intervenir en el proceso, como partes legítimas, personas ajenas a la relación

Procuración General de la Nación

jurídica sustancial en el que aquél se controvierte. En estos casos se produce una disociación entre los sujetos legitimados para demandar y los sujetos titulares de la respectiva relación sustancial (Fallos: 330:2800 y sus citas).

Con respecto a la naturaleza jurídica del derecho que se pretende amparar, el Intendente de la Municipalidad de Lanús precisó que persigue el inmediato restablecimiento del servicio eléctrico de conformidad con las normas de calidad y que se garantice a los usuarios de dicho distrito la provisión, suministro y mantenimiento del servicio público de electricidad en forma eficiente, regular y continua. Asimismo, entre otras cuestiones, solicitó que el Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE) confeccionara informes semanales respecto del cumplimiento del suministro de energía eléctrica por parte de EDESUR S.A. en tal ámbito y protocolos de actuación para que la empresa respondiera ágil y eficientemente a las emergencias.

Expresó que su reclamo está sustentado en una acción colectiva o de clase que persigue defender los intereses individuales homogéneos de todos los usuarios involucrados en el municipio y que se encuentra facultado para interponer la acción a tenor de lo dispuesto en los arts. 42 y 43 de la Constitución Nacional, en la Ley Nacional de Defensa del Consumidor (24.240), el Código Provincial de Implementación de Derechos de los Consumidores y Usuarios (ley 13.133 de la Provincia de Buenos Aires), las leyes de amparo provincial y nacional y en los pactos internacionales sobre derechos humanos.

A su vez adunó, a su "calidad de autoridad institucional como Intendente Municipal", la legitimación por "derecho propio como usuario del servicio referido, al encontrarse afectado el

servicio de energía eléctrica en las dependencias a (su) cargo y en la vía pública del Municipio" (v. fs. 86/102).

En cuanto a los invocados intereses de los habitantes del municipio que el actor dice defender, debe señalarse que ello no autoriza la intervención de las autoridades locales en los términos del segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional, pues no resultan legitimadas activas de acuerdo con el texto constitucional anteriormente citado que sólo menciona al afectado, al Defensor del Pueblo, y a las asociaciones que propenden a los fines indicados en la norma (v. doctrina de Fallos: 325:2143), sin que pueda considerarse que las provincias, sus gobiernos -o los municipios, como en este caso- constituyan una organización no gubernamental o una asociación intermedia de esa naturaleza (conf. Convención Nacional Constituyente "Diario de Sesiones", 29^a Reunión, 3^a Sesión Ordinaria -continuación-, 11/8/1994, págs. 4048 y 4058).

Así pues, resulta aplicable al *sub lite* la doctrina que surge del precedente de Fallos: 325:2143, oportunidad en que la Corte recordó la necesidad de que, como principio, la parte litigue en defensa de un interés propio y directo, el que no aparece cuando la intervención provincial -en este caso municipal- no tiende al resguardo de sus intereses sino al de terceros (considerando 3°).

En tales condiciones, el municipio carece de legitimación para actuar en autos, en tanto dice proteger los intereses de sus ciudadanos.

En ese marco, tampoco los argumentos que esgrime el intendente cuando aduce que acciona por derecho propio al "encontrarse afectado el servicio de energía eléctrica en las

Procuración General de la Nación

dependencias a (su) cargo y en la vía pública del Municipio" alcanzan para legitimarlo activamente, pues en su presentación inicial, antes que alegar y demostrar los perjuicios concretos que las interrupciones del servicio acarrearían al establecimiento municipal, pretende proteger una supuesta afectación de los intereses de los ciudadanos, circunstancia que descarta la posibilidad de que se trate de un interés directo del actor que la transforme en parte sustancial.

Por lo demás, cabe señalar que parte del debate (como el pedido para que el ENRE confeccione informes semanales sobre el cumplimiento del suministro de energía eléctrica por parte de EDESUR, entre otras cuestiones) gira en torno a un eventual incumplimiento del contrato de concesión y del marco regulatorio de energía eléctrica suscripto y dictado por autoridades nacionales sobre una cuestión de orden federal, que excede, en principio, la normal competencia del municipio de velar por la administración de los bienes locales (conf. arts. 190 y 191 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires) y sobre la cual la autoridad nacional cuenta con medios legales para hacer cumplir sus decisiones en un marco procedimental en el que, a su vez, la accionada (EDESUR S.A.) pueda contar con las garantías que hacen a la tutela efectiva de sus derechos (conf. doctrina de Fallos: 337:1024).

En ese sentido, cabe destacar que el intendente no puede pretender el control y gestión de asuntos referidos a los servicios públicos de carácter federal sin invadir esferas de competencia institucional propias de los órganos integrantes del Estado Nacional con competencia específica en la materia, cuales son el ENRE y la Secretaría de Energía de la Nación.

Debo destacar que lo expuesto no importa un pronunciamiento contrario a los derechos de los usuarios que se encuentren afectados, sino sobre la ausencia de legitimación del aquí actor para entablar en el modo que lo hizo la acción instaurada en el *sub lite*.

De acuerdo a lo así dictaminado, entiendo que ha devenido inoficioso examinar los restantes agravios esgrimidos por EDESUR S.A.

- IV -

Por ello, opino que corresponde revocar la sentencia apelada y desestimar la acción de amparo planteada.

Buenos Aires, 21 de junio de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI



ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación