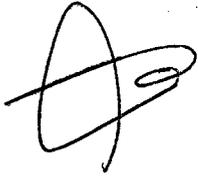


Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional



Buenos Aires, *Dieis de septiembre de 2016.*

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que los señores Walter J. Abarca, Evangelina E. Ramírez, María Valeria Amendolara, Héctor A. Quinteros, Mariano S. San Pedro, María Alejandra Martínez, Liliana A. Pintos, Marcelo Feliú, Manuel Elías, Mauricio G. Barrientos y Alicia Sánchez, en su carácter de usuarios y consumidores del servicio de energía eléctrica de las distribuidoras Edesur S.A. y Edenor S.A., y en representación de los usuarios y consumidores de la Provincia de Buenos Aires en su condición de diputados de dicha provincia, promovieron acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986 contra el Poder Ejecutivo Nacional (Ministerio de Energía y Minería de la Nación) y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), con el objeto de que se declarara la nulidad de las resoluciones 6/2016 y 7/2016 del citado ministerio (MINEM) y 1/2016 del ENRE. Mediante dichas resoluciones se aprobó una "Reprogramación Trimestral de Verano para el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)", estableciendo nuevos precios de referencia estacionales de la potencia y energía del MEM (resolución MINEM 6/2016), se instruyó al ENRE para que efectúe, a cuenta de la revisión tarifaria integral (RTI), un ajuste del "valor agregado de distribución" en los cuadros tarifarios de Edenor S.A. y Edesur S.A. (resolución MINEM 7/2016) y se aprobaron dichos cuadros tarifarios (resolución ENRE 1/2016). Fundaron la pretendida invalidez en el incumplimiento de la audiencia pública previa -que alegan-

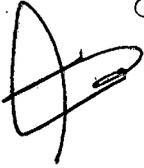
se encuentra establecida en el art. 42 de la Constitución Nacional.

Asimismo, solicitaron el dictado de una medida cautelar con el fin de que se suspendiesen los efectos de las resoluciones cuestionadas hasta la realización de la audiencia pública (fs. 3/16).

2°) Que el magistrado de primera instancia estimó pertinente dar inicio a la acción de amparo, "...sin perjuicio de no resultar suficientemente clara la amplia representación invocada por los accionantes en relación a la legitimación activa para promover la acción de amparo en representación del universo de usuarios y consumidores a que hace referencia en la demanda..." y difirió su inscripción en el Registro Público de Procesos Colectivos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación hasta tanto se pronunciara sobre el cumplimiento de los recaudos exigidos en el punto 3° del reglamento del mencionado registro, aprobado por la acordada 32/2014 (fs. 19/19 vta.).

3°) Que con posterioridad se presentó como tercero el Secretario General "interinamente a cargo" de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, invocando la representación colectiva de los usuarios del servicio público de electricidad en el ámbito de dicha provincia que residan en las áreas de concesión correspondientes a las empresas Edenor S.A. y Ede-sur S.A., en virtud de lo establecido en los arts. 55 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 12 de la ley local 13.834 (fs. 51/54).

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional



También adhirieron a la presentación de la parte actora el presidente, el vicepresidente y el apoderado del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires (fs. 57/57 vta.).

Más adelante intervino el presidente del "Club Social y Deportivo 12 de Octubre" de Quilmes representando a dicha institución, en su carácter de usuaria del servicio de energía eléctrica de la Provincia de Buenos Aires. Adhirió a la demanda y solicitó que se resolviera la admisibilidad de la acción colectiva identificando al colectivo involucrado (fs. 92/93).

Todos estos pretensesores fueron tenidos por presentados y se ordenó la notificación a la "totalidad de las partes" de su participación en el pleito (fs. 55, 58 y 94).

4°) Que el Estado Nacional y el ENRE presentaron el informe previsto en el art. 4° de la ley 26.854 (fs. 112/148 y 175/192, respectivamente). El primero, además, puso en conocimiento del tribunal actuante que no consentía la competencia del juzgado interviniente, en tanto había planteado una inhibitoria ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, y acusó la falta de legitimación activa de los actores y de sus coadyuvantes (fs. cit. y 294/299 vta.).

También cumplieron, posteriormente, con la presentación del informe del art. 8° de la ley 16.986 (fs. 230/258 vta. y 259/292).

5°) Que el magistrado de primera instancia tuvo por presentados en tiempo y forma los referidos informes, dispuso el

traslado de las excepciones opuestas y, "...sin perjuicio de que se encuentra cuestionada la legitimación de todos los accionantes para reclamar en representación de un colectivo de usuarios y consumidores afectados por las medidas atacadas, cuestión que será resuelta en la oportunidad de dictarse sentencia definitiva", ordenó la inscripción de esta causa en el Registro de Procesos Colectivos (fs. 333/333 vta.).

6°) Que el referido magistrado denegó la medida cautelar peticionada. Para así resolver, y después de un pormenorizado relato de las presentaciones efectuadas por los comparecientes y las partes, de la naturaleza de las medidas precautorias como la solicitada y de los actos cuestionados, consideró que no se encontraban cumplidos los requisitos que, para el dictado de este tipo de medidas contra el Estado, se exigen en la ley 26.854 (fs. 334/345).

Contra esa sentencia dedujeron recurso de reposición con apelación en subsidio los señores Walter J. Abarca, Evangelina E. Ramírez y David Omar Gutiérrez -este último en representación del "Club Social y Deportivo 12 de Octubre" de Quilmes-; y recurso de apelación el Dr. Enrique Marcelo Honores -Secretario General "interinamente a cargo" de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires- y el señor Jorge Landau -en su carácter de apoderado del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires- (fs. 348/364 vta., 367/383 vta., 386/399 y 400/404 vta., respectivamente).

Denegadas las revocatorias fueron concedidos los recursos de apelación deducidos y diferido, como consecuencia de

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional



ello, el tratamiento de las excepciones de falta de legitimación hasta la resolución de los mentados recursos (fs. 551 vta./552).

7°) Que la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata revocó la decisión de la anterior instancia y dispuso la suspensión por el término de tres (3) meses de las resoluciones MINEM 6/2016 y 7/2016 y de la resolución ENRE 1/2016 para el ámbito geográfico de la Provincia de Buenos Aires (fs. 558/565 vta.).

Para así decidir, la cámara entendió que: a) no correspondía expedirse respecto de los planteos de inhibitoria y de falta de legitimación activa incoados por el Estado Nacional en atención a que el juez de grado no se había pronunciado sobre ellos y tampoco habían sido materia propuesta en esa instancia; b) se encontraba acreditada la verosimilitud del derecho invocado en virtud de las disposiciones contenidas en el art. 42 de la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales que integran el bloque de constitucionalidad (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional) en tanto en ellos se reconoce el derecho a la participación ciudadana (art. 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); c) el peligro en la demora se desprendía de la naturaleza del servicio prestado y el riesgo cierto del corte de energía eléctrica ante la imposibilidad de abonar las facturas al vencimiento; d) el ámbito espacial

de los efectos de la medida alcanza a todos los usuarios del servicio de energía eléctrica de la Provincia de Buenos Aires en virtud de la legitimación procesal de Enrique Marcelo Honores (Secretario General interinamente a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires) "...quien en principio resulta -en el caso de autos- legitimado a promover diversos tipos de acciones en los cuales se encuentren afectados los derechos individuales y colectivos de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires (conforme el art. 55 de la Constitución y Ley 13834, ambas de la Provincia de Buenos Aires)...".

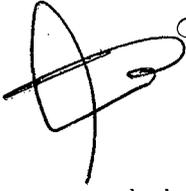
8°) Que, contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional (Ministerio de Energía y Minería de la Nación) y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad interpusieron sendos recursos extraordinarios (fs. 603/623 y 625/644 vta., respectivamente), solicitando que se otorgaran efectos suspensivos a sus presentaciones, lo cual fue denegado por la cámara (fs. 650).

Tras cumplirse con la pertinente substanciación (fs. 654/660, 661/668, 669/689 vta., 690/709 y 710/711), los recursos extraordinarios fueron concedidos por el a quo con efecto devolutivo (fs. 721/722 vta.), lo cual motivó la interposición de los recursos de queja respectivos ante esta Corte.

9°) Que el Estado Nacional se agravia, en primer lugar, por la admisión de la legitimación activa de quien se presentó como Secretario General, interinamente a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto de lo decidido, cuestiona la sentencia recurrida en tanto la considera carente de fundamentación, por no

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional



haber atendido los argumentos técnicos que, en materia de energía eléctrica, fueron brindados oportunamente por dicha parte, ni la alegación del interés público comprometido en el caso.

Sostiene que el a quo no se expidió concretamente con respecto a la cuestión debatida, omitiendo examinar si en el caso puntual de los demandantes y sus supuestos representados existía verosimilitud del derecho o el peligro de un daño irreparable en la demora. Al respecto destaca que el tribunal ignoró la ausencia de acreditación del derecho invocado, en la medida en que los actores no acompañaron las facturas correspondientes al servicio del que se dicen usuarios.

Señala que, a partir de afirmaciones dogmáticas y meramente conjeturales, sin realizar examen alguno sobre la naturaleza del servicio prestado, el tribunal dio por acreditados los recaudos exigidos para la procedencia de medidas cautelares como la dictada en autos.

Critica además la carencia argumental del a quo en relación con el único fundamento sostenido en su sentencia, esto es, la necesidad de la celebración de audiencias públicas en el caso de los incrementos aquí cuestionados.

Por su parte el ENRE, a la hora de fundar la procedencia de la apelación extraordinaria, alega que las singularidades de la cuestión objeto de la medida cautelar recurrida exceden el interés particular y conllevan un claro supuesto de gravedad institucional al comprometer instituciones básicas de

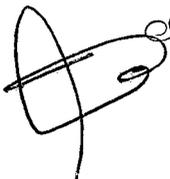
la Nación, desatendiendo de ese modo el interés general comprometido en la causa.

En relación con la medida apelada, el ente público coincide con los agravios expresados por el Estado Nacional.

10) Que los recursos extraordinarios son admisibles pues, si bien los pronunciamientos atinentes a medidas cautelares son regularmente extraños a esta instancia revisora por no tratarse de sentencias definitivas, cabe hacer excepción a dicho principio cuando tales medidas exceden el interés individual de las partes y afectan de manera directa el de la comunidad (conf. Fallos: 307:1994; 323:3075; 327:1603; 328:900). Por lo demás, la decisión recurrida remite directamente a la interpretación de disposiciones de la Constitución Nacional (arts. 42 y 43; art. 14, inciso 3, de la ley 48).

11) Que con arreglo a jurisprudencia clásica del Tribunal, el ordenado tratamiento de los planteos introducidos por las recurrentes impone examinar, en primer lugar, los agravios enderezados a cuestionar la legitimación invocada por los demandantes para promover esta reclamación con alcances de proceso colectivo, pues si ellos prosperaran resultaría inoficiosa la consideración de las restantes cuestiones invocadas para conocimiento de esta Corte en la instancia del art. 14 de la ley 48.

12) Que ello es así, toda vez que dilucidar la cuestión relativa a la legitimación procesal de los actores constituye, según jurisprudencia del Tribunal (Fallos: 322:528; 323:4098), un presupuesto necesario para que exista un caso o controversia que deba ser resuelto por el Tribunal.

Corte Suprema de Justicia de la Nación*Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional*

En este punto es preciso recordar que, como lo viene subrayando esta Corte, el control encomendado a la justicia 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 la trascendente preservación del principio de división de poderes, al excluir al Poder Judicial de una atribución que, como la de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los otros departamentos del gobierno, no le ha sido reconocida por el art. 116 de la Constitución Nacional (Fallos: 306:1125; 307:2384; 310:2342; 330:3109).

13) Que en las condiciones expresadas, la comprobación de que se observa en el sub lite la presencia de una causa de carácter contencioso a que se refiere el art. 2° de la ley 27, exige considerar en primer lugar la situación del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, pues la sentencia de la cámara -que hizo lugar a la medida cautelar- se basó en la representación que supuestamente ejercía dicho funcionario. La alzada sustentó su conclusión de considerar legitimada procesal a dicha autoridad para promover acciones en defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes de dicho Estado, en lo establecido en el art. 55 de la Constitución provincial y en la ley 13.834 (fs. 565 vta.).

14) Que en el examen de este presupuesto jurisdiccional el Tribunal no se encuentra limitado por los desarrollos argumentativos de las partes ni por la conformidad de ellas, desde

el momento en que es una formulación aceptada sin excepciones en el ámbito de la justicia federal, el postulado de mayor rigor con arreglo al cual no hay obstáculos para que los tribunales de esta condición, de oficio y en cualquier etapa del proceso, resuelvan acerca de la justiciabilidad de las cuestiones sometidas ante ellos (Fallos: 308:1489 y sus citas; 312:473; 318:1967; 325:2982; 330:5111; 332:1823), pues su ausencia o desaparición importa cancelar la potestad de juzgar (Fallos: 334:236).

15) Que desde esta comprensión, por elementales razones de prelación lógica corresponde examinar si el funcionario que invoca intervenir en la causa por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires es, efectivamente, la autoridad provincial en cuyas manos la Constitución local (art. 55) y la ley orgánica provincial 13.834 han depositado las atribuciones que se pretenden poner en ejercicio en estas actuaciones. Con particular referencia a esta clase de situaciones, el Tribunal ha subrayado que la representación para estar en juicio en nombre de determinada autoridad se resuelve de conformidad con lo que las leyes dispongan al respecto, no correspondiendo que sea reconocida a cualquiera de los órganos que se la atribuya (causa CSJ 1316/2008 (44-A)/CS1 "Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 26 de marzo de 2014).

16) Que en autos comparece el Secretario General de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, señor Enrique Marcelo Honores, sosteniendo que se encuentra interinamente a cargo de dicho órgano. Dice acreditar dicha condición con el acta n° 12 emitida -en fecha 25 de febrero de 2015- por

Corte Suprema de Justicia de la Nación

*Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional*



la Comisión Bicameral Defensor del Pueblo que establece el art. 2°, inc. a, de la ley 13.834 (fs. 33/54).

Sobre la base de la personería invocada, el secretario general se presenta en estas actuaciones y solicita ser tenido por parte "...en calidad de tercero voluntario a los efectos de extender los efectos de la medida cautelar y de la sentencia definitiva a todo el universo de usuarios dentro del territorio provincial a partir del ejercicio de la legitimación colectiva que detento" (fs. 53).

17) Que en la mencionada acta n° 12 otorgada el 25 de febrero de 2015 por los legisladores que componen la Comisión Bicameral Defensor del Pueblo, los miembros que la integran expresaron que (fs. 33):

"...en virtud del vencimiento del mandato del Defensor del Pueblo Dr. Carlos Eduardo Bonicatto que opera inexorablemente el día de la fecha, los miembros presentes concluyen que se torna imprescindible adoptar las medidas conducentes a efectos de evitar la situación de acefalía de dicha institución, garantizando la continuidad de sus funciones. Que luego de una extensa deliberación y en el entendimiento que es imperioso dar continuidad y previsibilidad al Instituto Constitucional del Defensor del Pueblo y siguiendo el espíritu de la ley n° 13.834, los miembros de esta Comisión por unanimidad ACUERDAN: ... TERCERO. Que ante el vencimiento del mandato del Defensor del Pueblo y en cumplimiento de los preceptos que emanan del artículo 11 de la ley 13.834 y del artículo 7° del Reglamento Interno de la Defensoría del Pueblo de la Provincia que fuera aprobado por esta COMISIÓN BICAMERAL mediante ACTA N° 6 de fecha 21 de abril de 2010, la continuidad operativa de dicha Defensoría quedará a cargo de su Secretario General, hasta tanto se culmine con el procedimiento de

selección y designación del Defensor del Pueblo, lo que es aprobado por unanimidad de los miembros presentes."

18) Que el artículo 55 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que:

"El Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias. Tendrá plena autonomía funcional y política. Durará cinco años en el cargo pudiendo ser designado por un segundo período. Será nombrado y removido por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. Una ley especial regulará su organización y funcionamiento."

La ley orgánica 13.834 expresamente prevé en su artículo segundo que el Defensor del Pueblo creado por el art. 55 de la Constitución provincial será elegido de acuerdo al siguiente procedimiento:

a) A los treinta (30) días de entrada en vigencia la presente Ley, quedará constituida en el ámbito de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, una Comisión Bicameral integrada por siete (7) Senadores y siete (7) Diputados, la que dictará su reglamento de funcionamiento. En su composición se deberá mantener la proporción de la representación en cada cuerpo. Tendrá carácter permanente, será presidida en forma alternada y con rotación anual por un diputado en la primera oportunidad y luego por un senador, y adoptará sus decisiones por simple mayoría de votos.

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional



La Comisión Bicameral elaborará una nómina con los candidatos a ocupar el cargo.

b) La nómina elaborada con los candidatos será publicada por un (1) día en no menos de dos (2) medios de comunicación masiva provincial y en el Boletín Oficial.

c) En los cinco (5) días subsiguientes, se podrán formular observaciones respecto de los candidatos propuestos. Las mismas deben presentarse por escrito y fundadas en circunstancias objetivas que puedan acreditarse por medios fehacientes. Los candidatos tendrán acceso a las mismas por el término de cinco (5) días. Cumplido ese plazo, tendrán cinco (5) días para contestarlas.

d) La Comisión Bicameral vencidos los plazos establecidos en el inciso anterior, deberá reunirse a efectos de considerar las observaciones y los descargos si los hubiere, y dentro de los diez (10) días subsiguientes, deberá proponer a las Cámaras de uno (1) a tres (3) candidatos para ocupar el cargo.

e) Dentro de los treinta (30) días, cada Cámara elegirá, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a uno (1) de los candidatos propuestos.

f) Si en la primera votación ningún candidato obtiene la mayoría requerida en el inciso anterior debe repetirse la votación hasta alcanzarse la misma.

g) Si los candidatos propuestos para la primera votación son tres y se diera el supuesto del inciso f), las nuevas votaciones se deben hacer sobre los dos candidatos más votados en ella.

La designación se efectuará por resolución conjunta suscripta por los Presidentes de ambas Cámaras y será publicada en el Boletín Oficial.

Por último, el art. 3° de este mismo ordenamiento establece que:

“La duración del mandato del Defensor del Pueblo será de cinco (5) años, pudiendo ser reelegido sólo por un nuevo período.”

19) Que los antecedentes normativos relacionados y el acta n° 12 de la Comisión Bicameral Defensor del Pueblo de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, sostienen una primera conclusión. El mandato quinquenal por el cual fue designado el Dr. Carlos Eduardo Bonicatto como Defensor del Pueblo feneció el 25 de febrero de 2015, de manera que con arreglo a lo dispuesto en los arts. 6°, inc. c, y 7° de la ley orgánica 13.834, el cargo se halla en la condición de vacancia definitiva.

Ante esta situación, el mencionado artículo 7° de la ley en juego expresamente prescribe que la Comisión Bicameral debe iniciar en el plazo máximo de diez días el procedimiento tendiente a la designación del nuevo titular, previsto en el art. 2° de dicho ordenamiento, antes transcripto.

20) Que frente a la clara comprensión que surge de una versión literal de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas, no hay espacio para controversias acerca de que el funcionario que se presenta en este proceso invocando la representación del Defensor del Pueblo de la provincia no se encuentra habilitado para poner en ejercicio las atribuciones que corresponden a dicha Autoridad Provincial.

En efecto, la condición de Secretario invocada por el presentante lo habilitaría únicamente -en el mejor de los casos-

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

para reemplazar al Defensor del Pueblo de presentarse una situación de vacancia temporal, con arreglo a lo dispuesto en el art. 11 de la ley 13.834.

Pero al tratarse de un supuesto en que el Defensor del Pueblo cesó en sus funciones por vencimiento del plazo de su mandato, la ley orgánica califica a la vacancia como definitiva y esta condición obsta a toda intervención de los reemplazantes que prevé el art. 11 con el objeto que se promueve en el sub lite, a la par que constriñe a la Comisión Bicameral de que se trata para abrir el procedimiento parlamentario tendiente a la designación de un nuevo titular de esta Autoridad Provincial.

21) Que frente a la vigencia de un régimen que no ofrece, en este punto, dificultades interpretativas, la pretensión del Secretario General -formulada en su presentación inicial- de tomar intervención y promover una reclamación procesal de naturaleza constitucional por "[encontrarse] interinamente a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires" (fs. 51), es una vana invocación de un título del que ostensiblemente carece, que pretende encubrir de vestidura jurídica una actuación que, en rigor, se desarrolla de facto.

Ello es así, por un lado, porque nadie ha desconocido que el presentante no ha sido puesto en funciones con arreglo al procedimiento previsto en la Constitución provincial y en la ley orgánica, que establece pormenorizadamente el mecanismo de selección y designación con diversas etapas parlamentarias que dan lugar a un proceso de deliberación dentro de la Legislatura

provincial; y, esencialmente, de participación ciudadana, favoreciendo la transparencia, la razonabilidad y el consenso en la designación de una autoridad a la cual se le reconocen ingentes atribuciones en materia de control público y de tutela de los derechos de las personas.

A la conclusión precedente de que el Secretario General no ha sido sometido al procedimiento vigente para constituirse en la autoridad que discrecionalmente invoca, se agrega que su actuación *ex nihilo* tampoco encuentra sostén constitucional en lo decidido por la Comisión Bicameral en el acta n° 12, del 25 de febrero de 2015, pues en dicha oportunidad el mencionado Cuerpo dio inicio -con arreglo a lo dispuesto en la ley orgánica- al procedimiento previsto para la designación de la autoridad en estado de vacancia definitiva (punto primero) y, concordemente con ello, estableció que la "continuidad operativa" quedaría a cargo del Secretario General.

Este mandato, desde su significación semántica y teleológica, se limita a los meros actos conservatorios concernientes al funcionamiento de la institución y a la preservación de sus recursos, pero lejos está de resultar una habilitación para que el secretario general asumiera un conjunto de funciones que -en palabras de la ley (art. 11)- comprendieran un virtual reemplazo del Defensor del Pueblo y la autorización para ejercer las altas responsabilidades puestas en sus manos; máxime, cuando la designación de esta autoridad corresponde a la Legislatura por mandato constitucional, limitándose la Comisión Bicameral al proceso de selección y proposición de una terna de candidatos,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

*Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional*

careciendo de toda atribución para efectuar la designación definitiva o transitoria de esta Autoridad Provincial.

22) Que la conclusión alcanzada exime al Tribunal de considerar el planteo de fondo introducido por las recurrentes en punto a la legitimación de esta autoridad local para litigar en sede federal, y lleva a revocar la sentencia de la cámara en cuanto otorgó un efecto colectivo a la medida cautelar con sustento en la legitimación del Defensor del Pueblo.

Este modo de resolver impone considerar la aptitud de los otros demandantes que, como en el caso examinado, promovieron la pretensión invocando la representación del colectivo constituido por los usuarios de energía eléctrica de la Provincia de Buenos Aires (diputados provinciales a fs. 12; Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires a fs. 57).

23) Que la legitimación de Walter Abarca y Evangelina Elizabeth Ramírez fundada en su carácter de miembros integrantes de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dista mucho, también, de ser un tema novedoso en la doctrina de los precedentes de esta Corte. El trazado de la línea que separa lo permitido de lo proscripto a los legisladores cuando, en esa condición, demandan ante el Poder Judicial, es claro y no deja margen para la duda, ni mucho menos para el error.

24) Que en efecto, en el conocido caso "Thomas, Enrique" de Fallos: 333:1023, este Tribunal tuvo oportunidad de recordar que la regla emana de un conjunto de pronunciamientos

(causas "Dromi", Fallos: 313:863; "Polino", Fallos: 317:335; "Gómez Diez", Fallos: 322:528; "Garre", Fallos: 323:1432 y "Raimbault", Fallos: 324:2381) en los que se distinguieron supuestos de ausencia de legitimación de aquellos otros en los que tal legitimación podría ser reconocida.

Así, se señaló que "...no confiere legitimación al señor Fontela su invocada 'representación del pueblo' con base en la calidad de diputado nacional que inviste. Esto es así, pues el ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo para cuya integración en una de sus cámaras fue electo y en el terreno de las atribuciones dadas a ese poder y sus componentes por la Constitución Nacional y los reglamentos del Congreso. Tampoco la mencionada calidad parlamentaria lo legitima para actuar en resguardo de la división de poderes ante un eventual conflicto entre normas dictadas por el Poder Ejecutivo y leyes dictadas por el Congreso, toda vez que, con prescindencia de que este último cuerpo posea o no aquél atributo procesal, es indudable que el demandante no lo representa en juicio".

25) Que, además, los legisladores no son legitimados extraordinarios en tanto no están mencionados en el art. 43 de la Constitución Nacional. De la ampliación de los sujetos legitimados por la reforma constitucional de 1994, 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. Ello es así, en atención a que no ha sido objeto de reforma la exigencia de que el Poder Judicial de la Nación conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales in-

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional



feriores de la Nación por los arts. 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional intervenga, de acuerdo con invariable interpretación que el Congreso Argentino y la jurisprudencia de este Tribunal han tomado de la doctrina constitucional de los Estados Unidos, en las causas de carácter contencioso a las que se refiere el art. 2° de la ley 27.

Solo una lectura deformada de lo expresado por esta Corte en la decisión mayoritaria tomada en la causa "Halabi", (Fallos: 332:111), puede tomarse como argumento para fundar la legitimación del demandante, pues basta con remitir a lo sostenido en el considerando 9° de dicho pronunciamiento para concluir que, con referencia a las tres categorías de derechos que se reconocen, la exigencia de caso en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional se mantiene incólume "...ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad de una disposición".

La sentencia dictada por esta Corte en el mencionado caso "Halabi", como no podría ser de otro modo, no ha mutado la esencia del control de constitucionalidad que la Ley Suprema encomienda al Poder Judicial de la Nación en los términos señalados en los considerandos precedentes, para convertirlo en un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República.

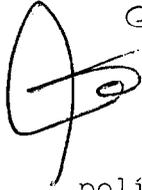
26) Que lo expresado con relación a los legisladores provinciales es respuesta suficiente con respecto a la inhabili-

dad del partido político interviniente en autos en cuanto pretende representar en la causa, como asociación, a todos los usuarios de energía eléctrica de la Provincia de Buenos Aires.

En efecto, los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa, y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre estos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y dentro de la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Coexisten para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones, y, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto (Fallos: 310:819, considerando 13).

La relevancia de sus referidas funciones de articulación de la democracia representativa ha justificado su reconocimiento en la mayoría de los ordenamientos constitucionales de posguerra, y su incorporación explícita a nuestra Ley Fundamental mediante la reforma de 1994 (art. 38), en un todo de acuerdo con la interpretación que al punto asignaba con anterioridad este Tribunal (Fallos: 319:1645).

De ahí, que ante las ingentes funciones que les compete a tales agrupaciones como pieza clave para la existencia del régimen representativo, la condición en la cual el partido

*Corte Suprema de Justicia de la Nación**Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional*

político pretende incorporarse al frente activo demandante "como asociación" y, desde esta calificación, sumarse como representante del colectivo de usuarios de energía eléctrica, importa exorbitar las facultades del partido a competencias que la Constitución Nacional pone en cabeza de otra clase de personas jurídicas que tienen por objeto la defensa de los usuarios y consumidores, y -con pareja gravedad- de olvidar que los partidos políticos existen por y para el régimen representativo, y en ese alto propósito no deben distraer esfuerzos ni recursos en la continua misión que les asiste para profundizar los derechos políticos de los ciudadanos y la calidad institucional dentro de una sociedad democrática.

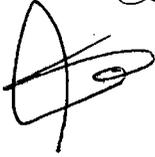
27) Que con arreglo a las conclusiones alcanzadas, los Diputados presentantes, el Secretario General de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y el Partido Justicialista de dicho Estado carecen de legitimación para actuar en representación del colectivo conformado por todos los usuarios del servicio de energía eléctrica del ámbito geográfico de la Provincia de Buenos Aires.

28) Que el Club Social y Deportivo "12 de Octubre" acredita su calidad de usuario del servicio de distribución eléctrica de la Provincia de Buenos Aires mediante las facturas que obran a fs. 70/73 pero, sin embargo, no invoca la calidad de representante de todos los usuarios de la Provincia de Buenos Aires y, por ende, no los puede representar. Por ello, la deci-

sión cautelar de la cámara tampoco puede mantenerse amparándose en la presentación del referido club.

29) Que corresponde destacar a todo evento que, si bien esta entidad no invoca la representación de todos los usuarios de la Provincia de Buenos Aires, sí invoca una representación colectiva más restringida (fs. 92/92 vta.). El alcance y delimitación de esta subcategoría no son, sin embargo, claros. En su presentación afirma que "la grave afectación de nuestros derechos e intereses individuales, replica en una extensa y amplísima cantidad de casos idénticos, similares u homogéneos, de otros usuarios del servicio, con los que tengo una evidente comunidad de intereses" (fs. 92) y luego invoca el art. 16 de la ley 27.098 relativa al Régimen de Promoción de los Clubes de Barrio y de Pueblo (fs. 92 vta.). Al responder al cuestionamiento formulado con respecto a su legitimación realiza consideraciones en torno a la situación de los clubes de barrio y de pueblo (fs. 384/385). Ninguna de ellas es suficiente, no obstante, para delimitar con precisión el colectivo que pretende representar (por ejemplo, si se trata de todos los clubes de barrio y de pueblo, o de aquellos que están en una posición económico-financiera similar a la del club que se presenta en autos, o de aquellos clubes que satisfacen los requisitos del art. 5 de la ley 27.098, etc.). Tampoco el juez de primera instancia ha cumplido, en este aspecto, con los requerimientos del punto 3 del reglamento de Registro Público de Procesos Colectivos aprobado por la acordada 32/2014. Dicho tribunal se limitó, en efecto, a inscribir el proceso en el Registro sin emitir la resolución pertinente (fs. 333).

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional



En ese sentido, esta Corte se ha encargado de enfatizar que la definición del colectivo es crítica para que los procesos colectivos puedan cumplir adecuadamente con su objetivo y que el incumplimiento de tal recaudo por parte de los jueces actuantes en dichos procesos ha conllevado el dictado de decisiones sectoriales sin distinción de categorías de usuarios, tratando de manera igual situaciones heterogéneas.

Esta Corte ha expresado que la adecuada y detallada determinación del conjunto de perjudicados por una conducta o acto permite delimitar los alcances subjetivos del proceso y de la cosa juzgada y, además, aparece como un recaudo esencial para que los tribunales de justicia puedan verificar la efectiva concurrencia de los requisitos para la procedencia de la acción. Solo a partir de una certera delimitación del colectivo involucrado, el juez podrá evaluar, por ejemplo, si la pretensión deducida se concentra en los efectos comunes que el hecho o acto dañoso ocasiona o si el acceso a la justicia se encuentra comprometido de no admitirse la acción colectiva (conf. doctrina de la causa "Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c/ Loma Negra Cía. Industrial Argentina S.A. y otros", Fallos: 338:40, y FLP 8399/2016/CS1 "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo", sentencia del 18 de agosto de 2016). Como se dijo en este último pronunciamiento, "el cumplimiento de todos estos recaudos debe extremarse cuando las decisiones colectivas puedan incidir -por sus efectos expansivos- en la prestación de un servicio público. Ello es así, en

tanto decisiones sectoriales en materia tarifaria pueden afectar la igualdad en el tratamiento de los usuarios, aplicando un aumento para algún sector de la sociedad y no para otro que se encuentra en igualdad de condiciones. Asimismo, decisiones de esta naturaleza pueden alterar el esquema contractual y regulatorio del servicio, afectando el interés general comprometido en su prestación".

El análisis sobre la concurrencia de estos recaudos debe ser más riguroso cuando, como en el caso de autos, se trata de una medida cautelar tomada en el marco de un proceso colectivo. En estos supuestos este Tribunal ha establecido que "resulta imprescindible acentuar la apreciación de los parámetros legales exigidos para su procedencia, ya que las garantías del debido proceso y la igualdad ante la ley se ven particularmente comprometidas" (Fallos: 337:1024).

Corresponde por ello reenviar las actuaciones al juez de primera instancia, a fin de que verifique si el Club Social y Deportivo "12 de Octubre" representa alguna categoría determinada de clubes. En particular, deberá identificar en forma precisa el colectivo involucrado en el caso, evaluar la eventual idoneidad del representante y establecer el procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todos aquellos que pudieran tener un interés en el resultado del litigio. Deberá tener presente, asimismo, que respecto de los clubes de barrio y de pueblo estarían involucrados "intereses individuales homogéneos", exigencia que -a los fines de otorgar carácter colectivo a este proceso- requiere examinar si su tutela mediante procedimientos individuales comprometería seriamente el acceso a la justicia

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la
Independencia Nacional

(Fallos: 332:111; 336:1236; 337:196; FLP 8399/2016/CS1 "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo", sentencia del 18 de agosto de 2016).

Por ello, y habiendo dictaminado la señora Procuradora General de la Nación se declaran admisibles los recursos extraordinarios y se revoca la sentencia apelada, con el alcance definido en los considerandos 27 y 28. Vuelvan las actuaciones a fin de que el señor juez de primera instancia proceda con arreglo a lo establecido en el considerando 29. Con costas en todas las instancias (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y remítase.



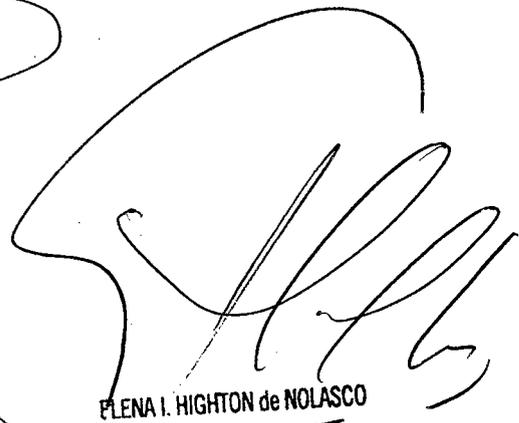
RICARDO LUIS LORENZETTI



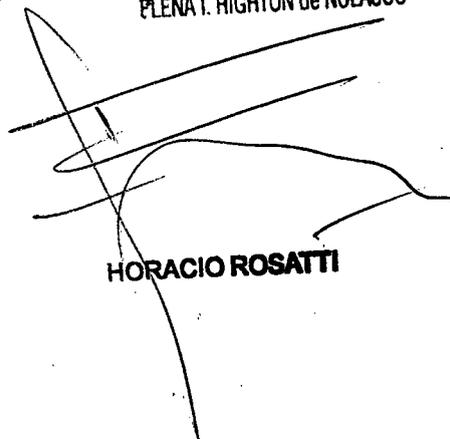
JUAN CARLOS MAQUEDA



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



FLENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI

Recursos extraordinarios interpuestos por Juan José Aranguren -Ministro de Energía y Minería de la Nación- y María Valeria Mogliani -Directora General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Energía y Minería de la Nación- con el patrocinio letrado de la doctora Susana Elena Vega, en representación del Estado Nacional; y por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, representado por el doctor Diego Juan Avaca, con el patrocinio letrado del doctor Enrique M. Sosa, en su calidad de apoderado.

Traslado contestado por Walter José Abarca -por derecho propio-, con el patrocinio letrado de la doctora Mónica Alejandra Santi; David Omar Gutiérrez, en representación del Club Social y Deportivo 12 de Octubre de Quilmes, con el patrocinio letrado de la doctora Mónica Alejandra Santi; Enrique Marcelo Honores -Secretario General de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires-, con el patrocinio letrado del doctor Gabriel Raúl Tubio; y Jorge Landau, en representación del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires, con el patrocinio letrado del doctor Eduardo Gustavo Adolfo López Wesselhoefft.

Tribunal de origen: Cámara Federal de La Plata, Sala II.

Tribunal que intervino con anterioridad: Juzgado Federal de Primera Instancia n° 2 de La Plata.