

Audiencia pública y legitimación de las asociaciones de usuarios y consumidores en la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina

Public hearing and legitimation of the associations of users and consumers in the jurisprudence of the Argentine Supreme Court

Mauricio Goldfarb

RESUMEN

La legitimación amplia en los casos de afectación a derechos de incidencia colectiva ha sido reconocida normativamente en nuestro país a partir de 1993, con el dictado de la Ley de Defensa del Consumidor y elevada a rango constitucional con la reforma de 1994, con la incorporación de los nuevos artículos 42 y 43. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema no ha sido uniforme en la materia, registrando avances y retrocesos en el reconocimiento pleno del derecho a la intervención previa de las asociaciones de usuarios y consumidores.

Palabras Clave: servicios públicos, derecho a ser oído, derechos de incidencia colectiva, marcos regulatorios, eficiencia

ABSTRACT

The broad legitimacy in the cases of affectation to rights of collective incidence has been legally recognized in our country since 1993 with the enactment of the Consumer Defense Law and elevated to constitutional rank with the reform of 1994, with the incorporation of the new articles 42 and 43. However, the jurisprudence of the Supreme Court has not been uniform on the matter, registering advances and setbacks in the full recognition of the right to prior intervention of user and consumer associations.

Keywords: cotton, public services, right to be heard, collective advocacy rights, regulatory law, efficiency

Mauricio Goldfarb

estudiogoldfarb@hotmail.com

 orcid.org/0000-0002-9152-7638

Facultad de Derecho y

Ciencias Sociales y Políticas

Universidad Nacional del Nordeste

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Goldfarb, M. (2023). Audiencia pública y legitimación de las asociaciones de usuarios y consumidores en la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina.

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, 30(1), 1-19

<http://dx.doi.org/10.30972/rfce.3016709>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN 1668-6365 (formato digital) por Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.

1. Introducción

El objeto de este trabajo es analizar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la interpretación de los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional. Para ello, pasaré revista a las líneas más importantes que ha fijado el máximo tribunal respecto de las audiencias públicas y la legitimación de las asociaciones de usuarios y consumidores en materia de impugnación de cambios en marcos regulatorios de servicios públicos nacionales.

La legitimación amplia en los casos de afectación a derechos de incidencia colectiva ha sido reconocida normativamente en nuestro país a partir de 1993 con el dictado de la Ley de Defensa del Consumidor¹ y elevada a rango constitucional con la reforma de 1994, con la incorporación de los nuevos artículos 42 y 43. Esta legitimación amplia (y el requisito de la audiencia previa) se ha contemplado también en la Ley General del Ambiente 25.675 específicamente en materia ambiental, a tono con los derechos reconocidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional. En todo este nuevo plexo normativo, se ha reconocido la posibilidad de que, además del afectado directo, puedan las asociaciones de usuarios y consumidores y el Defensor del Pueblo² llevar adelante reclamos en representación de un colectivo, que, de otro modo, vería impedido o dificultado en los hechos la posibilidad de reclamar por sus derechos. Como hace notar [Gelli \(2008\)](#) el reconocimiento de estos derechos implicó una modificación sustantiva de la ideología liberal de la Constitución de 1853/60, en el marco del espíritu de reconocimiento y ampliación de derechos de la reforma de 1994.

El derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios para peticionar en sede judicial la protección de los derechos colectivos cuando estos resultan avasallados por actos del poder público o de un particular ha sido también reconocido de modo consistente por la jurisprudencia nacional³. Esta posibilidad de ejercer la defensa de los derechos en sede administrativa así como de promover acciones colectivas ha sido utilizada de modo cada vez más frecuente ([Verbic, 2007](#)), tanto referida a conflictos con empresas privadas como en asuntos referidos a la prestación de servicios públicos⁴, como lo ha destacado la Corte al fundamentar la creación del Registro Público de Procesos Colectivos (2014)⁵ y, más adelante, en oportunidad de dictar el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos (2016).⁶

Para examinar el objeto de estudio, expondré las distintas categorías de derechos en relación con sus titulares; así como de qué modo las asociaciones de usuarios y consumidores pueden actuar en tutela de los derechos que exceden cuestiones puramente individuales. Luego me detendré especialmente en la audiencia pública como instrumento de participación ciudadana y las consecuencias de la realización u omisión de la convocatoria a la participación. En el desarrollo del tema, me detendré en los fallos más relevantes de la jurisprudencia de la Corte Suprema, especialmente en materia de legitimación activa. Finalmente, incluiré algunas reflexiones finales, sin intención alguna de cerrar el debate, sino como una invitación a repensar y mejorar el sistema de defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos.

2. Las distintas categorías de derechos y la legitimación para su tutela

Al marco normativo antes detallado deben agregarse las disposiciones del Código Civil y Comercial. El código puesto en vigencia en 2015 ha establecido una clasificación de los derechos -según su titular- en derechos individuales y derechos de incidencia colectiva. Esta clasificación aparece simplificada en relación al anteproyecto de Código, que seguía aquella clasificación definida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Halabi*.⁷

En la causa, el actor (un abogado de la matrícula) planteó la inconstitucionalidad de la ley 25.873, que autorizaba a intervenir las comunicaciones telefónicas, obligando a las compañías a mantener registros de las interacciones entre sus clientes y del tráfico por internet sin necesidad de orden judicial. El máximo tribunal hizo lugar a la demanda y en el marco de su decisión diferenció la existencia de tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva (cuyo objeto son bienes colectivos) y de incidencia colectiva, pero referentes a intereses individuales homogéneos (afectan derechos individuales enteramente divisibles, pero ligados por un hecho, único o continuado, con una causa fáctica homogénea). De acuerdo con lo resuelto por el máximo tribunal, los procesos colectivos requieren entonces una pretensión procesal centrada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho, y que el ejercicio individual no aparezca plenamente justificado (Lorenzetti, 2010). Esta última condición recibió fundadas críticas por parte de la doctrina especializada (Giannini, 2015), aun cuando el propio tribunal suavizó la exigencia cuando existiera un fuerte interés estatal que se traduce en una protección diferenciada (por ej. ambiente, consumo, salud o que afectan a grupos especialmente vulnerables, entre otros).⁸

Esta clasificación de los derechos según sus titulares, tiene una repercusión directa en cuanto a la legitimación. La redacción original del Anteproyecto de Código, luego modificada por el Poder Ejecutivo, respondía también a una clasificación tripartita, en la que los derechos sobre bienes jurídicos individuales podían ser ejercidos por su titular, los derechos de incidencia colectiva por el Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones y el propio afectado; y los derechos de incidencia colectiva, referentes a intereses individuales homogéneos, por el propio afectado y las asociaciones de usuarios y consumidores.

La triple clasificación fijada por la Corte en *Halabi* fue ratificada en fallos posteriores, y especialmente a partir del caso *Padec*.⁹ En esta última causa, una asociación de usuarios y consumidores interpuso una demanda contra Swiss Medical S.A. con el objeto de que se declarara la ineficacia de las cláusulas contenidas en el contrato tipo con sus afiliados. Las cláusulas impugnadas otorgaban a la empresa el derecho de modificar unilateralmente las cuotas mensuales y los beneficios de los planes y la eximían de toda responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la culpa o dolo de sus prestadores. En su demanda, la asociación solicitó que se condenara a Swiss Medical S.A. a dejar sin efecto los aumentos del valor de las cuotas mensuales ya dispuestos.

Tanto el juez de primera instancia como la Cámara acogieron el planteo de falta de legitimación incoado por la demandada. Al hacer lugar al recurso extraordinario, y ordenar el dictado de un nuevo fallo, la Corte ratificó y amplió las líneas directrices de *Halabi*. También explicitó con mayor claridad los requisitos sustanciales que deben concurrir para la procedencia de una acción colectiva en cabeza de asociaciones de usuarios y consumidores: 1) La existencia de un hecho

único susceptible de ocasionar una lesión a una pluralidad de sujetos; 2) Que la pretensión esté concentrada en los "efectos comunes" para toda la clase involucrada; 3) Que de no reconocerse la legitimación procesal podría comprometerse seriamente el acceso a la justicia de los integrantes del colectivo cuya representación se pretende asumir, violando el derecho a la tutela judicial efectiva. En numerosos fallos posteriores, la Corte ha reiterado y ratificado las pautas definidas en *Halabi* y *Padec* respecto de los requisitos para la procedencia de los procesos colectivos.¹⁰

Las acciones colectivas tienen importantes ventajas respecto de la promoción de un número inmenso de acciones individuales. No solo reducen los costos del litigio y posibilitan un asesoramiento técnico jurídico especializado, sino que contribuyen a un mejor acceso al proceso y a soluciones que contemplen más adecuadamente todos los intereses en juego (Verbic, 2017). Este tipo de procesos colectivos han permitido el acceso a los tribunales de un gran número de personas que de otro modo -por su condición social y económica- se hallarían imposibilitados de hacerlo (pequeños usuarios o usuarios sin la debida información). Las asociaciones tienen además el beneficio de justicia gratuita, lo que las exime de afrontar los gastos de tasas y costas.¹¹

Por otra parte, y en un aspecto a veces poco destacado, generan una gran economía de esfuerzos en los tribunales, al evitar la promoción y posterior trámite de procesos muy similares entre sí, resueltos con cuasi formularios, pero que absorben una porción muy importante de los recursos humanos y materiales de los siempre abarrotados tribunales argentinos. Y ello, sin dejar de lado el problema de los criterios contradictorios -para la misma base fáctica y jurídica- entre distintos juzgados, donde la solución del caso, a pesar de la presunción favorable al consumidor en caso de duda,¹² depende, en mayor o menor medida de una mera cuestión aleatoria. Además, en este tipo de acciones, la posición negociadora de los actores se fortalece, equilibrando a las partes en el proceso. Así, los usuarios y consumidores, débiles si son considerados individualmente, pueden hacer frente en mejores condiciones a las demandadas, generalmente grandes empresas o entes públicos. La existencia de un único pleito puede ser visto también como una ventaja para la demandada, al poder calcular en un solo pleito las consecuencias jurídicas y económicas de la cuestión.

El principal inconveniente, sin embargo, es la gran complejidad procesal que suelen presentar los trámites de estos procesos, en lo que hace a la integración de la clase, la graduación de los daños individuales y en especial en cuanto al posterior cumplimiento y ejecución de la sentencia.

3. Las asociaciones de usuarios y consumidores

Las asociaciones de usuarios y consumidores son personas jurídicas de carácter privado, de conformidad al artículo 168 del Código Civil y Comercial, y deben tener como principal objeto el bien común, poseer patrimonio propio, ser capaces según sus estatutos de adquirir bienes, no subsistir exclusivamente de asignaciones del Estado y obtener autorización para funcionar. Deben también inscribirse en un registro especial.¹³

Las asociaciones pueden defender de un mejor modo los derechos de sus miembros o representados cuando lo que se hallan en juego son afectaciones colectivas de derechos. Los usuarios considerados de modo individual, difícilmente podrían proteger el derecho afectado por el Estado o grandes corporaciones, que cuenta con suficientes recursos para afrontar una mejor defensa.

Las ventajas técnicas y económicas también están presentes durante el procedimiento administrativo, ya que las asociaciones de usuarios y consumidores cuentan por lo general con mayores posibilidades de control e impugnación de los aspectos puramente técnicos, por ejemplo en las actuaciones previas a las audiencias públicas (examen de la documentación, dictamen de expertos, etc.) como durante la misma realización de éstas (acceso al lugar de realización, elaboración de presentaciones gráficas, etc.).

En materia de acciones judiciales, las asociaciones de usuarios y consumidores han desarrollado un papel cada vez más importante, en cantidad y en calidad de los planteos, impugnando actos u omisiones de los poderes públicos y privados que afectan derechos de incidencia colectiva. Como ya hemos señalado, esta temática ha cobrado especial trascendencia cuantitativa y cualitativa a partir de la reforma constitucional de 1994.

En el ámbito extra judicial, las asociaciones de usuarios se encuentran habilitadas para cumplir también funciones conciliatorias, de acuerdo a lo previsto en el artículo 58 de la ley 24.240.

4. Audiencia pública

La audiencia pública ha sido definida como una instancia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones administrativas, un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión (Gordillo, 2009, t. 2 p. 449). Para este autor, las audiencias públicas constituyen una garantía emanada de modo directo de los artículos 18 y 42 de la Constitución Nacional y el modo de ejercer el derecho fundamental de ser oído antes del dictado de un acto que puede afectar los derechos (colectivos) de los particulares.

Como destaca Gelli (2008), cabe distinguir entre las acciones privadas que la Constitución garantiza a las personas en el artículo 42 -derecho a petionar, a asociarse, a recibir trato digno e información adecuada y veraz- de las obligaciones en cabeza de los poderes públicos: control de los monopolios, resguardo de la calidad y eficiencia, establecimiento de marcos regulatorios justos y de espacios de participación adecuados (donde se destaca el procedimiento de audiencias públicas). Las atribuciones concedidas a las asociaciones funcionan como un mecanismo de control del Estado y de actores económicos poderosos, promoviendo la visibilidad de tratos poco dignos o injustos a los usuarios y consumidores.

Sin embargo, y no obstante la vigencia de la norma constitucional, de las previsiones de los marcos regulatorios¹⁴ y del Reglamento de audiencias públicas¹⁵, hasta 2016 la Corte había resuelto que no eran obligatorias las audiencias públicas salvo para los casos así previstos expresamente. Así, en la causa *Soldano*¹⁶ fallada en 2014, la mayoría de la Corte sostuvo, reafirmando lo resuelto en *Establecimiento Liniers*¹⁷ que la falta de audiencia pública no era causal de nulidad de la resolución cuestionada al no configurarse “*nítidamente ninguna de las circunstancias reguladas en la ley 24.076 que requiera la obligatoriedad de la convocatoria a la audiencia pública*”.¹⁸

De este modo, la Corte sostenía que la audiencia pública era una garantía de naturaleza legal,

sin rango constitucional, solo obligatoria cuando estuviera expresamente prevista en la reglamentación. Esta decisión contraria a la obligatoriedad de la audiencia fue sostenida a pesar de reconocer la naturaleza tarifaria de los cargos impugnados en *Soldano*. El tribunal sostuvo que los importes en cuestión “no remuneran a los transportistas y distribuidores, sino que están destinados a obras de infraestructura no contempladas en los contratos respectivos... En consecuencia, las resoluciones impugnadas, en cuanto definen los cargos específicos para solventar las obras de ampliación de la infraestructura energética, sin que sea imperativo convocar a audiencia pública con anterioridad a su dictado, no pueden ser tildadas de arbitrarias”.¹⁹

5. La causa CEPIS

El criterio jurisprudencial restrictivo fue dejado de lado con la sentencia en la causa *Centro de Estudios para la Igualdad y la Solidaridad contra Ministerio de Energía s/Amparo colectivo*, de fecha 18 de agosto de 2016 (en adelante, *CEPIS*). Este fallo es un mojón en el desarrollo de los procesos colectivos en nuestro país, ya el máximo tribunal que no solo hizo lugar a la demanda y declaró la obligatoriedad de la necesidad de realizar audiencias públicas, sino que avanzó en definir las condiciones en que estas deben realizarse válidamente.

El fallo de la Corte confirmó parcialmente la resolución de la Sala II de la Cámara Federal de La Plata que declaró nulas las Resoluciones N°28/16 y 31/16 del Ministerio de Minería y Energía de la Nación que aumentó la tarifa de gas natural. Si bien la cuestión central resuelta por la Corte fue la obligatoriedad de la audiencia pública, son muchos los aspectos del caso que son relevantes: el rol político del máximo tribunal, la legitimación en los procesos colectivos, la determinación precisa del colectivo afectado, la definición y los caracteres del servicio público, los deberes de los poderes públicos en relación a los usuarios y consumidores, la razonabilidad, previsibilidad y gratuidad de las tarifas y la interpretación de la voluntad del constituyente, entre otros.

La sentencia puede ser leída como un criterio claro en materia de los requisitos que debe cumplir la Administración cuando el derecho en juego es de incidencia colectiva. En *CEPIS*, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no solo resolvió el caso concreto de la nulidad de la modificación de la tarifa de gas y la obligatoriedad de las audiencias públicas; sino que fijó las pautas según las cuales deben realizarse las sucesivas modificaciones de los marcos regulatorios y las tarifas de los servicios públicos. En palabras de la Corte, era necesaria una “*decisión que deje en claro -ante la sociedad, ante las diversas autoridades de la Nación y ante el resto de los tribunales- las reglas constitucionales que constituyen las vigas maestras para la resolución de esta clase de procesos*” (Considerando 8 in fine del voto de la mayoría en *CEPIS*).

La sentencia hizo también referencia a las ventajas de estos procesos colectivos. Así, en el considerando 7 y 40 del voto de los Dres. Lorenzetti y Highton y también en el considerando 40 del voto de Rosatti se destaca que: “*El proceso colectivo resulta una herramienta fundamental para garantizar los derechos de los usuarios*”. En igual sentido se pronuncia el ministro Maqueda, también en los considerandos 21 y 40 de su voto: “*El Tribunal ha resaltado en diversos precedentes la importancia del proceso colectivo como una forma de garantizar el acceso a la justicia*”.

Con bastante anterioridad a *CEPIS*, el Poder Ejecutivo Nacional había aprobado los reglamentos de audiencias públicas, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, acceso a la información pública y de reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos en el orden nacional ([Dos Santos, 2004](#)). El Reglamento General de Audiencias Públicas (Anexo I del Decreto 1172/03) define a la audiencia pública como una “instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión”²⁰. En su voto en *CEPIS*, el ministro Rosatti recuerda esta definición:

“16) En efecto, la audiencia pública ha sido definida en el ámbito del Poder Ejecutivo, en relación al Acceso a la Información Pública (decreto 1172/03, Anexo 1) como “una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión” (artículo 3), siendo su finalidad “permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta” (artículo 4), debiendo “garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad” (artículo 5)”.

El voto del ministro Rosatti es el que más profundiza en la caracterización de la audiencia pública. Así, en el mismo considerando 16 destaca que:

“Desde el punto de vista gnoseológico la audiencia pública es el procedimiento que permite exponer, intercambiar y refutar opiniones técnicas y, como consecuencia, ratificar las percepciones iniciales de sus partícipes o bien modificarlas como consecuencia del debate. Es el mecanismo apto no solo para salir de la ignorancia sino también para construir alternativas que permitan formular una síntesis que dé cabida a la mayor cantidad posible de opiniones diferentes, pero no contradictorias. Desde el punto de vista democrático la audiencia expresa la concreción práctica de la deliberación pública, exigencia imprescindible para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en materia de servicios públicos. Se trata de un recaudo que, aunque procesal en su origen, es sustantivo por su consecuencia, en tanto formador de ciudadanía. En efecto, la participación deliberativa es lo que diferencia al usuario del mero administrado y es también lo que impregna de legitimidad a la decisión de la autoridad de aplicación. Finalmente, y no en menor grado, en la medida en que vincula fuertemente a la participación con la construcción de las decisiones públicas, la práctica de las audiencias contribuye a fortalecer “el valor epistemológico de la democracia” (Nino, Carlos Santiago, “La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia”, en AA. VV., “En torno a la democracia”, Ed. Rubinzal- Culzoni, 1990, pág. 97 y ss.)”.

Otro aspecto relevante del fallo dictado en *CEPIS*, es como la Corte subraya -en todos los votos- la necesidad del procedimiento de audiencia pública no como una mera formalidad, y -en lo que interesa a este artículo- desde dos aspectos: como un paso necesario en el debido proceso administrativo y como un requisito de la fundamentación del acto.

La audiencia pública como ejercicio del derecho a ser oído en los derechos de incidencia colectiva.

La audiencia pública es a los actos de incidencia colectiva lo que el derecho a ser oído antes es al acto administrativo individual: Una manifestación del debido proceso adjetivo. Esta interpretación, además de ser la más favorable al administrado, tampoco causa perjuicio a la Administración, sino que, por el contrario, le permite evaluar distintos aspectos del acto a dictarse. Este contacto directo con las manifestaciones de quienes se verán afectados por las normas a dictarse permite, como lo señala [Balbín \(2011\)](#), una mejor toma de decisiones por parte de la Administración.

El voto de la mayoría de la Corte Suprema en *CEPIS* sostuvo una posición clara respecto de la obligatoriedad de la audiencia pública, al sostener que:

*“Este nuevo derecho resulta operativo. En efecto, su obligatoriedad inmediata no está condicionada a actuación reglamentaria ulterior del Congreso de la Nación, aunque por cierto se deje en manos de la autoridad legislativa, como sucede en el campo de todos los derechos (artículo 28), la determinación circunstanciada de los diversos procedimientos y situaciones bajo los cuales tendría lugar el nuevo derecho consagrado expresamente en favor de los usuarios”.*²¹

En una referencia de tinte auto justificatorio del cambio de posición, el considerando 22 del voto de Lorenzetti y Highthon, recordó pronunciamientos anteriores (especialmente *Soldano*), y sostuvo que se trataba de supuestos de hecho y de derecho diferentes (un cargo para obras en *Soldano* y una modificación de la tarifa en *CEPIS*), sin mayores explicaciones de porqué en un caso resultaba exigible la audiencia pública previa y en el otro no. Esta breve referencia la realizaron justamente los dos ministros que votaron en *Soldano* (Maqueda no votó y Rosatti aún no era integrante del cuerpo).

Como subrayara [Gordillo \(2009\)](#) al criticar lo resuelto por la Corte Suprema en la ya referida causa *Soldano*, la audiencia pública deviene el único modo de aplicar al supuesto del artículo 43 de la Constitución Nacional la garantía del artículo 18, a fin de que pueda darse la efectiva participación útil de los interesados, en el sentido de que sean admitidos los que tienen derecho o interés legítimo y también los titulares de derechos de incidencia colectiva. Este mecanismo de participación ciudadana conlleva además un beneficio adicional de mayor eficacia, consenso y legitimidad jurídica y política a las decisiones de la administración.

En este sentido, si la audiencia pública es el ejercicio del derecho a ser oído antes del dictado del acto, parece necesario concluir que cuando se trata de un acto o modificación tarifaria de alcance nacional, este requisito solo podrá cumplirse con la realización de varias audiencias, en las distintas regiones del país afectadas por la medida o de una sola audiencia, pero con los mecanismos de

comunicación y participación adecuados tecnológicamente. Se trata, en todo caso, de una cuestión discrecional que deberá ser fundada por la Administración al momento de organizar la o las audiencias; y que es susceptible de control judicial sobre su razonabilidad.

5.1. La audiencia pública como requisito de una decisión fundada

Pero la audiencia pública no es solo una manifestación del derecho a ser oído con anterioridad al dictado del acto. Los cuatro ministros del máximo tribunal insistieron en sus votos en CEPIS en señalar cuales son las condiciones en las que debían celebrarse las audiencias públicas. Así, en el considerando 19 del voto de Lorenzetti y Highton se destacó:

“Que esos elevados fines institucionales presuponen condiciones de cumplimiento imprescindible, si lo que genuinamente se persigue es profundizar el fiel ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos en una sociedad democrática, y no acrecentar por parte de los poderes políticos su catálogo formal de instituciones nominales vaciadas de todo contenido, que únicamente aumentan sus credenciales democráticas y que solo pretenden legitimar decisiones verticales tomadas con anterioridad”.

Luego de formular esta crítica a los poderes políticos -colocando de un modo discutible a la propia Corte como un poder *no político*-, los ministros señalaron las tres condiciones necesarias para el efectivo desarrollo de la audiencia pública:

“Desde una prelación temporal, en primer lugar, se encuentra un derecho de contenido sustancial que es el derecho de todos los usuarios a recibir de parte del Estado información adecuada, veraz e imparcial. La capacidad de acceder a una información con estas características es un elemento fundamental de los derechos de los usuarios, pues ese conocimiento es un presupuesto insoslayable para poder expresarse fundadamente, oír a todos los sectores interesados, deliberar y formar opinión sobre la razonabilidad de las medidas que se adoptaren por parte de las autoridades públicas, intentando superar las asimetrías naturales que existen entre un individuo y el Estado que habrá de fijar la tarifa de los servicios públicos. La segunda condición está dada por la celebración de este espacio de deliberación entre todos los sectores interesados, con un ordenamiento apropiado que permita el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones y mantenga en todo momento el imprescindible respeto por el disenso, bajo el connatural presupuesto de que constituye un foro de discusión por un tiempo predeterminado en función de las circunstancias del caso y no de decisión, que se mantiene inalterada en manos de la autoridad pública y por último, este derecho compromete, precisamente, ese momento decisorio, pues todas las etapas anteriores constituirían puro ritualismo si la autoridad no considerara fundadamente en oportunidad de tomar las resoluciones del caso, las situaciones y argumentaciones que se expusieron en la audiencia y el modo en que ellas inciden en las medidas que se adoptan”.

En este voto conjunto aparecen delineados los tres requisitos que debe cumplir la audiencia pública:

Que esté precedida de información adecuada, veraz e imparcial por parte del Estado.

Que se realice en un ámbito de espacio y tiempo que permita el intercambio y discusión libre de las ideas

Que los planteos y argumentos expuestos sean consideradas fundamentalmente al momento de resolver.

En su voto, el Dr. Rosatti formuló la cuestión de una manera distinta y destacó:

“17) Que, en relación al segundo interrogante (¿la audiencia debe ser previa o puede ser posterior al aumento, a modo de ratificación?) cuadra afirmar que -en el caso- la naturaleza del mecanismo participativo escogido resulta intrínsecamente incompatible con su utilización a posteriori. La audiencia no es un evento destinado a que se notifique lo ya decidido; ello implicaría convertirla en una formalidad y a los usuarios en meros espectadores. La participación de los interesados responde a dos motivos:

a) los planteos que se formulan en la audiencia pública deben ser apreciados obligatoriamente por la autoridad de aplicación al momento de resolver y es obvio que no puede ponderarse algo que no ha ocurrido;

b) la participación previa en un tema como la fijación de la tarifa de un servicio público constituye un factor de previsibilidad, integrativa del derecho constitucional a una información "adecuada y veraz" (artículo 42, Constitución Nacional).

Dicho de otro modo: así como se ha sostenido en un considerando anterior de este voto que la falta de celebración de una audiencia pública legalmente obligatoria afecta a todos los usuarios por igual (sean estos residenciales, comerciales o industriales), porque lesiona su derecho a la participación...”

El considerando 15 del voto del Dr. Maqueda reprodujo estas condiciones como necesarias, pero agregó que:

“De todo lo dicho se desprende que la audiencia pública tiene raigambre constitucional. Se encuentra sustentada en los principios de la democracia participativa y republicana, y expresada -como se dijo- en el artículo 42 de la Constitución Nacional. Por ello, deben formar parte de la audiencia pública, que debe realizarse en forma previa a la toma de decisiones en materia tarifaria, todos los usuarios y consumidores, sin distinción de categorías”.

Esta amplitud de la tutela expuesta en el voto del Dr. Maqueda, sin embargo, no se vio reflejada en la parte resolutive de la sentencia. Con fundamento en la falta de acreditación de la legitimación de todas las categorías de usuarios, la Corte limitó la extensión de los efectos del fallo solo a los usuarios residenciales (a quienes alcanzaba la representación de la asociación). Así, el voto de la mayoría -que luego se vería reflejado en la parte dispositiva- luego de entender que la asociación representa adecuadamente a los pequeños usuarios residenciales, señala que:

“Respecto del resto de los usuarios (no residenciales) no se ha demostrado, ni resulta de manera evidente de las constancias de autos, que el ejercicio individual de la

acción no aparezca plenamente posible en atención a la entidad de las cuestiones planteadas (sentencia de esta Corte en la causa FMZ 82203891/2012/1/RH1 'Sociedad Rural Río V c/ AFIP s/ ordinario', dictada el 4 de agosto de 2016). Esta circunstancia impide tener por corroborada, con una certeza mínima, que se encuentre comprometida la garantía de acceso a la justicia que, conforme a la doctrina sentada en el precedente citado, resulta necesaria para habilitar la vía intentada respecto de tales usuarios, por lo que los efectos de esta sentencia no pueden alcanzarlos" (considerando 13º del voto de la mayoría).

Esta limitación de los efectos de la sentencia parece más un razonamiento de tipo político y de *self restraint* que jurídico.²² Comparto plenamente las dudas que expresa [Verbic \(2018\)](#) sobre la inconsistencia de este argumento para excluir al resto de los usuarios (los no residenciales), ya que implicaría sostener que las Resoluciones puestas en tela de juicio son nulas para un sector de los usuarios y válidas para otros. Y ello a pesar de que el vicio en el procedimiento (la falta de realización de la audiencia) que provocó la declaración de invalidez es un hecho (u omisión) único e indivisible y que afectó a todos por igual.

A pesar de estas objeciones queda claro que, a criterio de la Corte, la falta de realización de la audiencia pública previa, en las condiciones ya expuestas (con la debida información previa, una discusión libre y una decisión fundada posterior) es un vicio en el procedimiento administrativo previo al dictado del acto de modificación de la tarifa. Además, luego de realizada la audiencia pública, la Administración está obligada a tomar en cuenta los planteos, observaciones o cuestionamientos de los usuarios y a considerarlos en el acto resolutorio. Es inaceptable que -como ha ocurrido en muchos casos- el proyecto de cuadro tarifario sea presentado y aprobado sin ninguna modificación ni explicación, aun cuando haya sido objetado y cuestionado por los usuarios. Hemos asistido a algunas audiencias públicas²³ en los que la totalidad de los usuarios se expiden en contra del régimen propuesto con argumentos válidos y concretos, y a pesar de ello, se aprueba un nuevo cuadro tarifario sin que se haga siquiera una referencia a las objeciones formuladas. A tenor de los requisitos expuestos por la Corte, episodios como los que refiero no serían admisibles en el futuro.

6. Invalidez del acto administrativo de aprobación de tarifas por falta de audiencia pública

Como corolario de las dos secciones anteriores, todo acto administrativo de alcance general por el cual se aprueba o modifica un cuadro tarifario debe estar precedido por una difusión y discusión de sus implicancias en el marco de audiencias públicas. Estas audiencias deben celebrarse en un marco que permita el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones por un tiempo adecuado a las circunstancias del caso. Y si las eventuales objeciones o impugnaciones que en la o las audiencias públicas formularan los usuarios no son debida y fundadamente consideradas al aprobar el nuevo cuadro tarifario, el acto de aprobación podrá ser declarado nulo, por ausencia de fundamentación.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, es interesante subrayar que en la parte resolutive de todos los votos de *CEPIS* se declara expresamente la nulidad de las resoluciones N°28/16 y 31/16 del Ministerio de Energía, confirmando lo resuelto por la Cámara. Es decir que no declara su invalidez o inconstitucionalidad, sino que utiliza la terminología propia de los actos administrativos, y nulifica dos actos por incumplimiento de los requisitos previstos en la ley de procedimientos administrativos (aun sin nombrar a esta ley, a diferencia del fallo de primera instancia).

Pero me parece importante señalar que, si el acto de aprobación de un nuevo régimen tarifario es un verdadero acto administrativo de alcance general, el régimen de invalidez aplicable es el de los artículos 14, 15 y concordantes del procedimiento administrativo. De este modo, no solo cabe la categorización de nulos sino también de anulables, con las consecuencias que incluirlos en una u otra categoría conlleva. Si se trata de actos nulos, la Administración mantiene el poder revocatorio, con las excepciones de los artículos 17 y 18 del Decreto ley 19549/72.

Otra cuestión trascendente se vincula con los efectos expansivos de la cosa juzgada cuando el actor es, como en el caso, una asociación de usuarios: La sentencia que haga lugar a la pretensión hará cosa juzgada para el demandado y para todos los consumidores o usuarios que se encuentren en similares condiciones, excepto aquellos que manifiesten su voluntad en contrario previo a la sentencia. Además, si la cuestión tuviese contenido patrimonial el juez deberá establecer las pautas para la reparación económica sobre la base del principio de reparación integral. Si se trata de la restitución de sumas de dinero se hará por los mismos medios que fueron percibidas; de no ser ello posible, o si no pudieran ser individualizados los usuarios, el juez deberá fijar la manera en que el resarcimiento sea instrumentado, en la forma más beneficiosa para los consumidores. Si se trata de daños diferenciados para cada consumidor o usuario, se establecerán grupos o clases y, por vía incidental, podrán éstos estimar y demandar la indemnización que en cada caso les corresponda.²⁴

7. El fallo de la causa *ABARCA*

Menos de un mes después de la sentencia dictada en *CEPIS*, la Corte resolvió un caso en apariencia similar, ahora referido al servicio de energía eléctrica en lugar del de gas domiciliario, en el que también se había dispuesto un aumento tarifario sin cumplir con la audiencia pública previa. Sin embargo, en la causa *Abarca, Walter José y otros e/ Estado Nacional Ministerio de Energía y Minería s/ amparo ley 16.986* fallada el 6 de septiembre de 2016, la Corte revocó el fallo de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata que había dispuesto la suspensión por el término de tres meses - limitado al ámbito geográfico de la Provincia de Buenos Aires- de las resoluciones MINEM 6/2016 y 7/2016 y de la resolución del ENRE 1/2016 (que habían aprobado un el nuevo cuadro tarifario del servicio de gas domiciliario).

Para resolver de este modo, la Corte soslayó la no realización de la audiencia, y rechazó la acción con argumentos de orden procesal. Así, entendió que ninguno de los actores (un litisconsorcio activo facultativo) se hallaba debidamente legitimado para petitionar la medida cautelar decretada por la Cámara. En primer lugar, la Corte rechazó la legitimación de la Defensoría del Pueblo

de la provincia de Buenos Aires (representada por su Secretario General). El máximo tribunal Corte sostuvo que la vacancia del cargo de Defensor del Pueblo de la provincia no le confería representatividad al secretario, quien solo podía realizar meros actos conservatorios concernientes al funcionamiento de la institución, pero no a asumir el conjunto de funciones del Defensor del Pueblo. Respecto de los diputados provinciales la Corte reiteró su jurisprudencia (*Dromi, Polino, Rodríguez, Leguizamón, Thomas*, entre otros)²⁵ donde en forma consistente ha sostenido que los legisladores, por su sola calidad de tales, carecen de legitimación para accionar en representación de toda la población, ni tampoco de un colectivo de sujetos (en el caso el de los usuarios del servicio de energía eléctrica de la provincia de Buenos Aires). En relación al Partido Justicialista, la Corte entendió que tampoco podía representar a los usuarios de energía eléctrica de la provincia. El máximo tribunal destacó que los partidos políticos existen como elemento indispensable del régimen representativo, pero no tienen reconocimiento normativo suficiente para litigar en nombre del total de los ciudadanos (o una clase de ellos). Por último, respecto del club social que también integraba la parte actora, la Corte esgrimió otro obstáculo formal: que no se había acreditado si esa entidad deportiva representaba alguna categoría determinada de clubes, ni se había identificado en forma precisa cuál sería el colectivo involucrado. Tampoco se había cumplido con el recaudo de evaluar la idoneidad del representante ni con la notificación de todos aquellos que pudieran tener un interés en el resultado del litigio.²⁶

Como corolario, y con base en el argumento de no contar ninguno de los actores con legitimación para accionar por el colectivo de los usuarios, y aun cuando se hallaba fuera de discusión que la audiencia pública previa no se había realizado, la Corte dejó sin efecto la medida cautelar de suspensión del aumento de las tarifas de energía eléctrica (incluso para el club actor, afectado directo). Como indicara más arriba, al referirme a la limitación de los efectos de *CEPIS* solo a los usuarios residenciales, la decisión adoptada en *Abarca* parece fuertemente respaldada más en razones de tipo político y de oportunidad, que en argumentos jurídicos.

8. Reflexiones finales

La interpretación de los alcances de la obligatoriedad de la audiencia pública y de la legitimación para impugnar los vicios del procedimiento previo a la determinación de las tarifas se encuentra lejos de estar cerrado. La sentencia dictada en *CEPIS* fue muy auspiciosa, en tanto significó una clara superación de su postura restrictiva de *Soldano*, y porque propugna una mayor y más eficaz defensa de los usuarios. De todos modos, la invocación de razones meramente formales para desestimar una pretensión de similares características en *Abarca* parece más una decisión de tipo político y de autolimitación que una aplicación pura y lisa de las normas y principios en juego, y un claro retroceso en la función de control de la fijación de tarifas de los servicios públicos. También puede señalarse como una materia pendiente la conceptualización sustantiva de la justicia y razonabilidad de las tarifas, extremo que también había sido impugnado en ambas causas.²⁷

La tarea que viene realizando la Corte en la definición de los perfiles de los procesos colectivos, así como la regulación de la legitimación de las asociaciones de usuarios y consumidores ha

tenido lugar a través de una especie de diálogo normativo con los otros poderes, especialmente con el Poder Legislativo. Por ejemplo, en *Halabi*, es claro que el Tribunal avanzó (*obiter dicta*) más allá de la solución del caso concreto en la calificación de los distintos tipos de derechos según los sujetos involucrados. Otro ejemplo es el ya citado Reglamento de Procesos Colectivos, que solo tendrá vigencia hasta que el “Poder Legislativo Nacional sancione una ley que regule este tipo de procesos”²⁸. A pesar de haber transcurrido casi 7 años, y de la existencia de un proyecto impulsado por el Poder Ejecutivo (ver la crítica en [Verbic, 2018](#)) la ley de procesos colectivos sigue sin ser aprobada.

Adicionalmente, no es menor destacar que la reseña vinculada a la jurisprudencia respecto del control de las tarifas públicas de los servicios nacionales, la exigencia de audiencia pública para la modificación de los marcos regulatorios y la legitimación amplia de las asociaciones de usuarios resultan también extensibles a los ámbitos provinciales y municipales, y a los servicios de competencia local, como lo sostuve incluso antes del dictado de *CEPIS* ([Goldfarb, 2015](#)). Y es que no puede ser otra la conclusión, toda vez que los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional no pueden ser entendidos como referidos exclusivamente a los servicios de alcance nacional, ya que una interpretación armónica, especialmente del artículo 42, debería hacer primar los derechos reconocidos en el primer párrafo sobre la mención de “servicios públicos de alcance nacional” del tercer párrafo.

A modo de síntesis, podemos señalar que:

-El acto que aprueba un cuadro tarifario nuevo para un servicio público es un acto administrativo de alcance general y como tal debe cumplir con todos los requisitos previstos en la ley de procedimientos administrativos, el Decreto 1172/03 y el resto del ordenamiento jurídico nacional y supranacional.

-Las audiencias públicas constituyen una parte del procedimiento administrativo previo y necesario en los casos de derechos de incidencia colectiva y un requisito de validez para la modificación de los cuadros tarifarios de servicios públicos.

-No cualquier modo de realizar la audiencia pública cumple con el mandato constitucional y legal. Es necesario que se trate de un debate precedido de la información necesaria que permita la discusión libre y fundada de las modificaciones propuestas.

-Una vez realizada la audiencia, la autoridad que somete la propuesta de modificación de las condiciones del servicio está obligada, como reflejo del derecho a una decisión fundada, a tomar en cuenta las observaciones o cuestionamientos de los usuarios y a resolver fundadamente estos planteos.

-Todo el procedimiento administrativo, desde la convocatoria a la audiencia, pasando por su efectiva realización que permita la participación de los ciudadanos y hasta los actos de fijación de tarifas se hallan sujetos al control judicial respecto de su legalidad y razonabilidad, especialmente a través de procesos colectivos promovidos por las asociaciones de usuarios y consumidores.

-La legitimación de las asociaciones de usuarios y consumidores es un mecanismo para la tutela efectiva de los derechos de incidencia colectiva, especialmente en los casos de escasa significación económica (individual) o cuando se halla comprometido un bien social merecedor de

especial protección (el ambiente, cuestiones referidas a grupos especialmente vulnerables, con alta significación social, etc.).

-Esta legitimación amplia es un medio para garantizar el efectivo acceso a la justicia, que de otro modo se vería impedido por la inconveniencia, desde el punto puramente individual, para plantear judicialmente la cuestión. La comparación entre costos y beneficios debe tener en cuenta los distintos rubros (con significación económica y sin ella) que deben soportar los usuarios individuales. La admisibilidad de la pretensión colectiva requiere -a juicio de la Corte-, además de los otros recaudos sustanciales y procesales, la existencia de mayores costos que beneficios en la promoción de acciones individuales. Pero, en caso de duda, debe estarse a una interpretación favorable a la admisibilidad de la acción, en aras de una mayor tutela de los derechos de los usuarios y consumidores para convertir en realidad los derechos reconocidos en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balbín, C. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. La Ley.

Dos Santos, M., et. al. (2004). La participación pública y el acceso a la información: Herramientas para mejorar la calidad institucional Comentarios al Decreto N° 1172/ 2003, *Revista de Administración Pública* N°315.

Gelli, M. (2008) *Constitución de la Nación Argentina*. La Ley.

Giannini, L. (2015). La necesidad de una reforma integral de la justicia colectiva. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Universidad Nacional de La Plata.

Goldfarb, M. (2015). Obligatoriedad de la Audiencia Pública en servicios públicos municipales en la provincia de Corrientes, Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, N°15, 135-148. <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.015347>

Gordillo, A. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo* . F.D.A.

Lorenzetti, R. (2010). *Justicia Colectiva*. Rubinzal - Culzoni.

Verbic, F. (2018). “Control judicial de la actividad administrativa mediante procesos colectivos: estudio del caso CEPIS” en Espinosa Molla, Martín; Rizzi, Guillermo (Directores) *Defensa de consumidores y usuarios: perspectivas desde el derecho administrativo y el civil. Derivaciones del IV Seminario de Actualización en Derecho Administrativo*. Librería Editora Platense.

Verbic, F. (2018). *El anteproyecto de ley de procesos colectivos impulsado por el Ministerio de Justicia*. La Ley, Edición Especial, Anteproyecto de Ley de Procesos Colectivos, 10/07/2018.

Verbic, F. (2007). *Procesos colectivos*. Astrea.

Verbic, F. (2017). Manual de introducción a los procesos colectivos y las acciones de clase en *Diálogo multidisciplinario sobre la nueva Justicia Civil de Latinoamérica*, CEJA.

CURRICULUM VITAE

Mauricio Goldfarb

Abogado (1994, UNNE). Medalla de oro y Premio Facultad de Derecho al primer promedio de la promoción 1994 de la carrera de abogacía. Premio Corte Suprema de Justicia de la Nación año 1994 al primer promedio de todos los egresados de abogacía de las Universidades argentinas. Especialista en Derecho Administrativo (2012, UNNE). Especialista en Derecho Administrativo y Financiero de la Universidad de Salamanca, España (2017). Doctor en Derecho (2017, UNNE). Docente de la Cátedra “A” de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNNE desde 2009. Autor de numerosas publicaciones en revistas especializadas, nacionales e internacionales. Autor de libros y capítulos de libros.

 <https://orcid.org/0000-0002-9152-7638>
estudiogoldfarb@hotmail.com

NOTAS

¹ Ley 24.240, Artículo 55: Legitimación. Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas como personas jurídicas reconocidas por la autoridad de aplicación, están legitimadas para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores o usuarios, sin perjuicio de la intervención de éstos prevista en el segundo párrafo del artículo 58 de esta ley. Las acciones judiciales iniciadas en defensa de intereses de incidencia colectiva cuentan con el beneficio de justicia gratuita.

² Incluso la Ley 26.361 (2008) reformó la ley 24.240 y amplió la legitimación de las asociaciones de usuarios y consumidores, al permitirles actuar tanto como demandantes como litisconsortes (art. 58). También se incluyó al Ministerio Público como posible actor, y en los casos de abandono o desistimiento de las asociaciones como continuador. Cuando exista un convenio, no podrá ser homologado sin intervención del Ministerio Público.

³ *Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina c/ Pcia. de Buenos Aires*, CSJN 22/04/97; *Prodelco c/ Poder Ejecutivo Nacional*, CSJN 07/05/98; *Adelco c/ Poder*

Ejecutivo Nacional, Cám. Cont. Adm. Federal, Sala III 12/05/98 y en *Defensor del Pueblo de la Nación c/ EN-Min. Planificación SE -Res. 1169/08, 745/05 s/ proceso de conocimiento*, Sala 3 Cont. Adm. Fed. 26/01/09.

⁴ La relación de los usuarios y los prestadores de servicios públicos se halla expresamente regulada por los principios de la ley 24.240 y sus reformas y en los artículos 6, 10 ter, 25, 27, 28, 30 bis y 31 de la misma norma.

⁵ Acordada 32/14.

⁶ Acordada 12/16.

⁷ CSJN, *Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - Ley 25.873-Dto. 1563/04 s/ amparo*, 24/02/2009, Fallos: 332:111.

⁸ CSJN, *Halabi*, Considerando 13°): “La acción resultará de todos modos procedente en aquellos supuestos en los que cobran preeminencia otros aspectos referidos a materias tales como el ambiente, el consumo o la salud o afectan a grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. En esas circunstancias, la naturaleza de esos derechos excede el interés de cada parte, y al mismo tiempo, pone en evidencia la presencia de un fuerte interés estatal para su protección, entendido como el de la sociedad en su conjunto”.

⁹ CSJN, *PADEC c/Swiss Medical s/nulidad de cláusulas contractuales*, del 21/08/2013.

¹⁰ *Unión de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica Comunicaciones Personales S.A. Ley 24.240 y otro s/ amparo* sentencia del 6/03/14; *Consumidores Financieros Asociación Civil c/ Banco Itaú Buen Ayre Argentina S.A. s/ordinario*, sentencia del 24/06/14; *Municipalidad de Berazategui c/ Cablevisión S.A. s/ amparo*, sentencia del 23/09/14, *García, José y otros c/PEN y otro s/ amparo ley 16.986*, sentencia del 10/03/15, entre otros.

¹¹ Según el texto del artículo 55 in fine de la ley 24.240, reformado por ley 26.361. Ver el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos *Asociación Protección Consumidores del Mercado Común Sur c/ Galeno Argentina S.A. s/ sumarísimo*, sentencia del 26/12/18.

¹² Artículo 3 de la ley 24.240 (texto según ley 26.361): “En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor”. Artículo 25 de la ley 24.240 (texto según ley 26.361): “Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla serán regidos por esas normas y por la presente ley. En caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el consumidor”.

¹³El listado de las asociaciones de usuarios y consumidores inscriptas en el orden nacional puede consultarse en <https://www.argentina.gob.ar/tema/consumidores> En la consulta realizada el día 4/06/23 se hallaban registradas 46 asociaciones.

¹⁴V. gr. Los artículos 6, 16, 18, 29, 46, 47, 52, 67, 68 y 73 de la ley 24.076 (Gas Natural) prevén la realización de audiencias públicas, al igual que los artículos 11, 12, 32, 46, 48, 56, 73, 74 y 81 de la ley 24.065 (Energía Eléctrica).

¹⁵Decreto 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional (Anexo I).

¹⁶*Soldano, Domingo c/ EN - ley 26.095- M O de Planificación - resol. 2008/06 y otro s/ amparo ley 16.986*, fallo del 15/07/14.

¹⁷*Establecimiento Liniers S.A. c/ Estado Nacional -Ley 26.097-Ministerio de Planificación -Res. 2008/2006- y otros s/ amparo*, fallo del 11/06/2013 que hizo suyo el dictamen de la procuradora Dra. Laura Monti.

¹⁸*Soldano* Considerando 7 del voto de la mayoría.

¹⁹*Soldano* Considerandos 6 y 7. Ver también el dictamen de la procuradora Laura Monti, con referencia al voto del Dr. Pedro Coviello.

²⁰Artículo 3 del Anexo I del Decreto 1172/03.

²¹Considerando 16^o del voto de los Dres. Lorenzetti y Highton.

²²Lo que parece confirmado con la sentencia dictada pocas semanas después en la causa *Abarca*, a la que me refiero más adelante.

²³Para la aprobación del cuadro tarifario de la energía eléctrica (Bella Vista, Corrientes, 2014) y para la consideración del boleto de transporte público (Corrientes, 2013).

²⁴Ley 24.240, artículo 54: La sentencia que haga lugar a la pretensión hará cosa juzgada para el demandado y para todos los consumidores o usuarios que se encuentren en similares condiciones, excepto de aquellos que manifiesten su voluntad en contrario previo a la sentencia en los términos y condiciones que el magistrado disponga. Si la cuestión tuviese contenido patrimonial establecerá las pautas para la reparación económica o el procedimiento para su determinación sobre la base del principio de reparación integral. Si se trata de la restitución de sumas de dinero se hará por los mismos medios que fueron percibidas; de no ser ello posible, mediante sistemas que permitan que los afectados puedan acceder a la reparación y, si no pudieran ser individualizados, el juez fijará la manera en que el resarcimiento sea instrumentado, en la forma que más

beneficie al grupo afectado. Si se trata de daños diferenciados para cada consumidor o usuario, de ser factible se establecerán grupos o clases de cada uno de ellos y, por vía incidental, podrán éstos estimar y demandar la indemnización particular que les corresponda.

²⁵*Dromi, José R. s/Avocación en Fontela, Moisés c/Estado Nacional (1990) Polino, Héctor c. Poder Ejecutivo s/Amparo, (1994); Rodríguez, Jorge en Nieva, Alejandro c. Poder Ejecutivo Nacional s/Amparo (1997); Leguizamón, María y otros c/Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (2001) Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo (2010).*

²⁶De conformidad al Reglamento de Procesos Colectivos aprobado por la propia Corte por Acordada N°32/2014.

²⁷Tanto la ley 24.065 como la ley 24.076 exigen que las tarifas sean “justas y razonables” (artículo 2 de ambas leyes).

²⁸Reglamento de Procesos Colectivos Acordada N°12/16, artículo IV.