


**SALA ELECTORAL y de COMP.ORIGINARIA -  
TRIBUNAL SUPERIOR**

Protocolo de Autos

Nº Resolución: 119

Año: 2018 Tomo: 3 Folio: 805-813

EXPEDIENTE: 7077674 -  - MUNICIPALIDAD DE CORDOBA C/ ENTE REGULADOR DE LOS  
SERVICIOS PUBLICOS ( ERSEP ) Y OTRO - AMPARO (LEY 4915)

**AUTO NUMERO:** 119. CORDOBA, 27/12/2018.

**Y VISTOS:** Estos autos caratulados: “**MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA C/ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (ERSEP) Y OTRO – AMPARO (LEY 4915) – HOY CONFLICTO EXTERNO DE PODERES**” (expte. SAC n.º 7077674) elevados a este Tribunal Superior de Justicia (TSJ) por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación, mediante Auto n.º 150 de fecha 5 de mayo de 2018 (fs. 358/371), previo declararse incompetente para entender en los presentes obrados atento considerar que, la acción presentada por los representantes de la Municipalidad de Córdoba importa un conflicto externo de poderes en contra del Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP) y Aguas Cordobesas S. A.

**DE LOS QUE RESULTA:**

1. Los representantes de la Municipalidad de Córdoba solicitaron la revocación de la Resolución General n.º 12 dictada por el ERSEP con fecha 13 de marzo de 2018 y que se ordene a Aguas Cordobesas S. A. la obligación de no innovar en su condición de agente de percepción de la contribución municipal para la financiación de la estructura sanitaria y cloacal establecida mediante Ordenanza municipal n.º 24410 (Código Tributario Municipal) y cualquier otra ordenanza que la reemplace o sustituya (fs. 273/294), en base a las razones que a continuación se exponen.

La resolución cuestionada fue dictada por un órgano incompetente y lesiona de manera concreta, directa y expresa el principio de la autonomía municipal, debido proceso y propiedad de los recursos públicos.

En ejercicio de su autonomía (arts. 5 y 123, Constitución Nacional [CN] y art. 180, Constitución Provincial [CP]), la Municipalidad de Córdoba estableció la contribución para la financiación de la estructura sanitaria y cloacal (arts. 405 a 408, Ordenanza n.º 12140), tributo que ya había sido fijado con anterioridad mediante Ordenanza n.º 12018 (Boletín Oficial municipal n.º 3094 de fecha 11/1/2012), prevista en el artículo 93 bis de la Ordenanza Tarifaria Municipal n.º 12754, que rige para el presente año.

En virtud de la normativa que creó el ERSEP, determinando el ámbito de su competencia y normas de procedimiento (leyes n.º 8835 y n.º 10433), el mismo debe controlar y fiscalizar que las tarifas de Aguas Cordobesas S. A. sean justificadas y no afecten perjudicialmente al usuario, circunstancia que no se verifica en el caso, sino que, por el contrario, se ataca la incorporación de la tasa municipal en la factura para, indirectamente, bajar el monto aparente de la misma, extralimitándose e interfiriendo ilegítimamente en las facultades tributarias del municipio.

Con el dictado de las resoluciones n.º 12/2018 y n.º 17/2018, el ERSEP excede sus facultades y pasa a intervenir directamente en lo que atañe a los recursos municipales, patentizando con ello un propósito absolutamente político y extraño al marco tarifario.

La potestad de los municipios y comunas para fijar impuestos, tasas, precios y contribuciones en general, es propia, exclusiva y excluyente de ellos, que, en el ámbito de sus atribuciones, son independientes de todo otro poder (art. 123, CN, y arts. 180 y 188, CP).

Con fecha 20 de marzo de 2013 se celebró entre el Banco de la Provincia de Córdoba (fiduciario) y la Municipalidad de Córdoba (fiduciante), un contrato de fideicomiso de administración “Fondo para el Desarrollo de la Infraestructura Sanitaria y Cloacal de la Municipalidad de Córdoba – FOSAC”, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024, a través del cual se acordó que los fondos provenientes de la recaudación por la contribución municipal para el desarrollo de la infraestructura sanitaria y cloacal de la ciudad de Córdoba, no ingresen a rentas generales del municipio sino que directamente lo hacen al patrimonio

especial del fideicomiso mencionado y se aplica para la realización de obras de saneamiento cloacal, de gran necesidad e interés público.

Las resoluciones n.º 12/2018 y n.º 17/2018 dictadas por el ERSEP, lejos de generar un beneficio para los usuarios y los vecinos de Córdoba, tiene la potencialidad de afectar gravemente la eficaz realización de las obras dirigidas a un servicio de alto impacto en la salubridad pública, como es el servicio de cloacas.

Las atribuciones del ERSEP deben circunscribirse al análisis y determinación del cuadro tarifario, no a la posibilidad de la Municipalidad de Córdoba de establecer un agente de recaudación para la percepción de un tributo conforme las previsiones del artículo 1 de la Ley n.º 10433. Una mera agencia reguladora de los servicios públicos (art. 22, Ley n.º 8835) no puede establecer límites a las atribuciones tributarias y financieras municipales reconocidas por la CP.

Ofrecen pruebas.

**2. Medida cautelar:** Solicitan se ordene, de manera inmediata, la suspensión de la aplicación de las Resoluciones n.º 12 del 13 de marzo de 2018 y n.º 17 del 27 de marzo de 2018, hasta que recaiga sentencia definitiva en la presente causa.

Asimismo, peticionan se ordene a Aguas Cordobesas S. A. no innovar en su condición de agente de percepción de la contribución municipal para la financiación del desarrollo de obras de infraestructura sanitaria y cloacal, establecida por la Ordenanza municipal n.º 24410 (Código tributario municipal) y cualquier otra ordenanza que la reemplace.

Realizan reserva del caso federal.

**3.** De la presentación efectuada se corrió vista al Ministerio Público Fiscal (f. 381), evacuándolo el señor Fiscal Adjunto en sentido que cabe admitir la existencia de un supuesto de conflicto entre autoridades públicas provinciales y rechazar la medida cautelar solicitada atento no apreciar razones de urgencia que justifiquen su despacho (Dictamen *E* n.º 355, presentado el 30/5/2018, fs. 393/398).

**4.** Admitido formalmente el conflicto externo de poderes (decreto de fecha 16/8/2018, fs. 404 y vta.), se corrió vista de la presentación efectuada al ERSEP y Aguas Cordobesas S. A., en su calidad de concesionaria del servicio público de agua potable, y se dispuso, como medida cautelar, abstenerse de modificar la situación fáctica y jurídica que diera origen a la situación planteada hasta el dictado de la resolución definitiva del presente litigio o hasta que nuevas circunstancias ameriten un nuevo examen de la situación (decreto de fecha 16/8/2018, fs. 404 y vta.).

**5.** Los representantes del ERSEP hicieron presente que con fecha 6 de junio de 2018 se dictó la Ley n.º 10545, que legisla sobre idéntico tema –contenido y alcance de la facturación que emiten los entes distribuidores de servicios públicos- al regulado mediante la Resolución n.º 12/2018 del ERSEP, atacada por medio de la presente acción (fs. 409/410vta.).

Detallaron que la referida ley tiene directa incidencia sobre la controversia planteada, ya que a partir del 1 de octubre de 2018 será la fuente de regulación que regirá la materia en cuestión, privando de materia justiciable sobre la cual resolver, pues con su dictado se ha modificado sustancialmente la situación jurídica planteada.

**6.** Corrida vista de tal presentación (f. 411), los representantes de la Municipalidad respondieron cuestionando la competencia de la Provincia para desconocer, cercenar o restringir la autonomía municipal y las facultades tributarias reconocidas a los municipios (fs. 413/418).

Afirmaron que lejos de tornar abstracto el proceso, lo ha agravado, pues avasalla la autonomía y las facultades que constitucionalmente corresponden al ente municipal que representan.

En tales términos, plantearon la inconstitucionalidad de la Ley n.º 10545 por considerar que las misma violenta las prerrogativas constitucionales reconocidas en la CN y en la CP, en especial, la autonomía económica, financiera y tributaria. Realizaron reserva del caso federal. Asimismo, solicitaron que la medida cautelar dispuesta en autos abarque también los presupuestos de la Ley n.º 10545 y se ordene a la demandada abstenerse de aplicarla en lo que

es materia de debate en el presente proceso, hasta el dictado de la resolución definitiva.

**7.** Mediante decreto de fecha 13 de septiembre de 2018, se corrió vista de tales presentaciones y de la inconstitucionalidad planteada a la Fiscalía General de la Provincia (f. 421). El señor Fiscal Adjunto dictaminó que el dictado de la Ley n.º 10545 debe integrar el presente conflicto externo de poderes. Respecto a la ampliación de la medida cautelar, se pronunció por su rechazo ante la inexistencia de razones de urgencia que justifiquen su despacho (Dictamen *E* n.º 784 de fecha 25/9/2018, fs.422/427).

**8.** Atento la configuración de un conflicto externo de poderes a raíz de la sanción de la Ley n.º 10545, se imprimió a la presentación el trámite previsto en el artículo 128 de la Ley n.º 8102 y, en consecuencia, se corrió vista de la presentación a la Provincia de Córdoba. Asimismo, se resolvió extender los efectos de la medida cautelar dispuesta y suspender la aplicación de la Ley n.º 10545 hasta el 31 de diciembre de 2018 o hasta una nueva resolución de este Tribunal sobre el punto (decreto de fecha 25 de septiembre de 2018, f. 429).

Mediante proveído de fecha 2 de octubre de 2018 (f. 445), proveyendo a la solicitud de aclaratoria presentada por la Procuración del Tesoro de la Provincia (fs. 438/444), se precisó que la medida cautelar dispuesta en autos sólo regirá hasta el 31 de diciembre del 2018.

**9.** La representante de la Provincia de Córdoba evacuó la vista corrida y solicitó el rechazo del planteo introducido por la Municipalidad de Córdoba, con imposición de costas (fs. 454/466vta.) y brindó los siguientes argumentos.

La ley cuestionada, en modo alguno interfiere en la determinación del valor de la tasa por el municipio, ni en la opción del agente de percepción y tampoco impide el cobro al sujeto pasivo de la obligación tributaria.

A través de la norma impugnada sólo se establece un tope a la percepción del tributo municipal en la boleta del servicio público provincial, pero nada impide a la comuna para que, en ejercicio legítimo de su potestad tributaria autónoma, establezca los canales de percepción propios que considere más adecuados.

Tal límite, razonable y adecuado, está fundado en resguardo del interés de la población y en la preservación de los servicios públicos, que implica una adecuada facturación, lo que es resorte exclusivo de su mandante.

Así como las municipalidades gozan de autonomía (lo que no se controvierte) y, por lo tanto, pueden fijar su estructura tributaria, establecer hechos y bases impositivas, y aún designar agentes de retención y/o percepción, el Estado Provincial, tiene derecho a regular aquellas cuestiones que hacen al interés general de la población, a la correcta prestación de servicios públicos esenciales, a la regulación de la facturación evitando la incorporación de conceptos distorsivos que pueden redundar negativamente en el consumidor y en una correcta y regular recaudación, indispensable para la subsistencia del servicio en cuestión.

De verificarse efectivamente un conflicto interpretativo irresoluble entre las normas provinciales y municipales, ninguna duda cabe de que éste debe ser zanjado a favor de aquella que tiene supremacía jerárquica conforme la escala establecida en el artículo 31 de la CN y artículo 161 de la CP.

Dejó planteada la cuestión federal.

**10.** El representante de ERSEP evacuó la vista corrida en relación al conflicto planteado, solicitando su rechazo, con imposición de costas a la actora (fs. 476/480vta.). Ratificó la juridicidad y constitucionalidad de la Resolución n.º 12/2018 y de la Ley n.º 10545, en base a las siguientes razones.

El fundamento final de la competencia del ERSEP es la protección de los intereses de los usuarios frente a los abusos de los prestadores, es absolutamente necesaria su intervención cuando los prestadores se convierten en instrumentos de otras entidades -en este caso, el municipio-, que, aprovechándose de la posición dominante de aquellos, y valiéndose de la vulnerabilidad de los usuarios, les imponen obligaciones de pago con fuerza coercitivas que van más allá de las necesidades de sustentabilidad del servicio público esencial.

Sin perjuicio que la Municipalidad de Córdoba reconoció la competencia del ERSEP en la

materia desde el año 2012, la cuestión ha devenido abstracta con el dictado de la Ley n.º 10545, que estatuye expresamente al ERSEP como autoridad de aplicación de la misma.

**11.** El apoderado de Aguas Cordobesas S. A. evacuó la vista corrida manifestando que estará a lo que se resuelva en autos, y previno que la facturación del servicio es un proceso complejo que se desarrolla por etapas, por lo que, una vez resuelta la cuestión en forma definitiva o cancelada la cautelar vigente, la implementación de la decisión correspondiente será gradual (fs. 604/605).

**12.** Corrido traslado al Ministerio Público Fiscal (decreto de fecha 10/12/2018, f. 606), fue contestado por el señor Fiscal Adjunto en el sentido que corresponde declarar la improcedencia del conflicto externo planteado por la Municipalidad de Córdoba (Dictamen E n.º 1051 presentado el 12/12/2018, fs. 607/614).

**13.** Dictado el decreto de autos (f. 615) y notificado este (fs. 616/619), quedó la causa en estado de ser resuelta.

### **Y CONSIDERANDO:**

#### **I. LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**

En primer lugar corresponde establecer si en el *sub examine* concurren y subsisten todos los presupuestos necesarios que autorizan la intervención del TSJ en los presentes autos.

Para ello, cabe precisar que la CP atribuye a este Máximo Órgano Jurisdiccional la competencia para conocer y resolver en forma originaria, exclusiva y en pleno, de los conflictos internos de las municipalidades, de una municipalidad con otra, o de éstas con autoridades de la Provincia (art. 165, inc. 1º, ap. c)

Es criterio sostenido por este Alto Cuerpo, a través de sus distintas integraciones, que se trata de una jurisdicción restrictiva y taxativamente concedida, que debe ser ejercida en los límites legales, so riesgo de afectar las atribuciones conferidas a los demás poderes del Estado<sup>[1]</sup>.

En este marco legal, un conflicto externo se presenta cuando se suscita una controversia entre una Municipalidad con otra, o entre aquélla y las autoridades de la Provincia, y cuya solución

no fuere posible alcanzarse dentro del ámbito de los poderes en pugna.

Asimismo, se configura un supuesto de conflicto cuando un órgano comunal o provincial se irroga atribuciones que exceden el marco de su competencia, en detrimento del otro a quien le correspondían originariamente. Es decir, cuando se produce *“una colisión de normas que asignan atribuciones a órganos diferentes”, “o supone una interferencia de las voluntades de los órganos en un mismo sentido o hacia un mismo objeto”*[\[2\]](#).

La norma referida contenida en nuestra Ley Fundamental de la Provincia, debe ser correlacionada con el apartado *b* del mismo precepto, al otorgar atribuciones al Máximo Órgano jurisdiccional para conocer y resolver originaria y exclusivamente de las cuestiones de competencia entre los poderes públicos de la Provincia.

Es dable precisar que si bien el vocablo competencia no es utilizado en su acepción técnica, esto es, la referida a la contienda planteada entre tribunales de justicia a propósito de sus respectivas jurisdicciones, es indudable que confiere al TSJ la potestad para dirimir los conflictos o contiendas suscitadas entre las autoridades de la provincia y una municipalidad en tanto implique intromisión de una de ellas en el ámbito de facultades legales que corresponden a la otra.

Se ha dicho, al respecto, que lo que habilitará la competencia excepcional y exclusiva del más Alto Tribunal provincial, por imperio de la norma constitucional, no ha de ser cualquier cuestión que verse sobre las facultades o competencias que los poderes públicos estimen atribuirse, sino una cuestión que traduzca la existencia de un conflicto de poderes, es decir siempre que uno invada directa o indirectamente la esfera del otro o cuando uno de los órganos representativos del poder ejerza las atribuciones constitucionales y legales que corresponden al que se siente lesionado, configurándose una intromisión a extraña jurisdicción; o cuando uno de los poderes impide al otro el ejercicio de sus facultades constitucionales[\[3\]](#).

Conforme se ha hecho hincapié anteriormente, sólo ante circunstancias de tal entidad se



justificaría la intervención de este Tribunal mediante la utilización de esta vía excepcional y extraordinaria.

En el presente proceso judicial las partes enfrentadas concurren en ejercicio de potestades públicas, y la solución de la materia litigiosa, en definitiva, debe encontrarse en el contexto de un conflicto de competencias, por lo que este TSJ es el órgano jurisdiccional facultado para resolverlo.

En efecto, estamos ante una relación jurídico-pública conflictiva: administración-administración, ejerciendo ambas jurisdicciones potestades públicas. Ello, tipifica el carácter del conflicto de poderes que ha menester dirimir por esta vía excepcional.

La configuración de la *causa petendi* como una defensa de las respectivas atribuciones constitucionales de cada esfera de gobierno -provincial y municipal- es la que técnica y jurídicamente suscita un conflicto positivo externo de poderes, para cuya dilucidación es menester determinar la titularidad y alcances del reparto constitucional de esas atribuciones y competencias, en pos de satisfacer el deber constitucional ínsito en esa distribución de competencia, de coordinación y armonización.

Verificada la competencia de este Tribunal para resolver el conflicto planteado, corresponde adentrarnos al tratamiento sustancial de la materia objeto de decisión introducida por ambas partes.

## **II.EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO: ESTADO MULTINIVEL Y PLURILEGISLATIVO. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA**

Cabe repasar el sistema jurídico plurilegislativo que importa nuestro Estado Federal, en el que coexisten diversos ordenamientos jurídicos emergentes del ejercicio de potestades normativas correspondientes a cada uno de los cuatro niveles que lo integran: Nación, Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios (arts. 5, 123 y 129, CN).

El ámbito de actuación de cada uno de esos ordenamientos que conforman nuestro sistema jurídico es susceptible de ser analizado a través del prisma de su dimensión espacial -principio

de territorialidad-; de su dimensión material -principio de competencia- y de su dimensión jerárquica -principio de supremacía-<sup>[4]</sup>.

Mientras que el principio de competencia se refiere al ámbito material de producción de normas válidas, distinguiendo las materias constitucionalmente atribuidas a cada nivel de gobierno reservado o delegado, ya sea en forma exclusiva o concurrente; el de territorialidad atiende al ámbito espacial de vigencia y aplicabilidad de las normas jurídicas.

Por su parte, el principio de supremacía, consagrado en los artículos 31 de la CN y 161 de la CP, constituye una regla clásica admitida por los estados federales como el nuestro, a fin de resolver los conflictos de normas, determinando, según los casos, la prevalencia de la de mayor jerarquía en tanto no se vincule a materias exclusivas de los gobiernos locales, ya que en esta última hipótesis, cabe hacer excepción al principio de supremacía a favor de la aplicación prevalente de la norma local atinente a una competencia exclusiva.

De acuerdo a la fisonomía jurídica de nuestro Estado Federal, las provincias -tomadas como entidades preexistentes al dictado de la CN- conservan todos aquellos poderes no delegados expresamente a la Nación, conforme se plasmó en los artículos 1 y 121 de dicha norma fundamental, los que además de consagrar la vigencia del principio de subsidiariedad, condensan la síntesis de nuestro federalismo<sup>[5]</sup>.

Respecto a la regla para deslindar los poderes del gobierno federal Juan A. González Calderón exponía que *“las provincias (...) tienen, según la Constitución, todos los que son inherentes a una plena capacidad de gobierno, sin más limitaciones que las expresamente establecidas por aquélla o que sean consecuencias necesarias de la delegación de ciertos poderes del gobierno federal”*<sup>[6]</sup>.

Ello explica el ámbito de competencia residual que conservan las Provincias, toda vez que abarca el cúmulo de funciones que no hayan sido por ellas expresamente delegadas a la Nación<sup>[7]</sup>, comprendiendo todo lo que abraza la soberanía del pueblo<sup>[8]</sup>.

En virtud de este principio cardinal, en materia de servicios públicos la competencia de la

Nación es restringida en su alcance e interpretación, en tanto -conforme la regla aludida- su regulación y determinación corresponde a los gobiernos provinciales, salvo aquellos asuntos que hayan sido expresa o implícitamente asignados a la Nación a través del texto de la Constitución (cfr. arts. 121 y 122).

Por su parte, las provincias se darán sus propias leyes en relación a los servicios públicos, al poder de policía y, en general, legislará en todas las materias que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 126 de la CN [\[9\]](#).

En este orden de ideas, la CP consagra el carácter eminentemente local de los servicios públicos, al declarar expresamente que los mismos corresponden originariamente, según su naturaleza y característica a la Provincia o a los municipios (art. 75, CP).

Sobre la competencia material para legislar en materia del servicio público de agua, este Tribunal Superior tuvo oportunidad de confirmar que los sujetos titulares de los recursos hídricos en nuestro Estado Federal son las provincias (art. 124, CN), de modo que son ellas también quienes tienen a su cargo la regulación y administración de los mismos. De igual manera, se dejó sentado que del repaso de las disposiciones constitucionales que legislan sobre la materia -arts. 11, 66, 68 y 75 CP- el Estado provincial se instituye también como titular del servicio de agua potable [\[10\]](#).

La importancia y gravitación de las necesidades que se procuran satisfacer mediante su prestación determinan también la titularidad provincial del servicio público en cuestión, en tanto -como necesidad básica que debe garantizarse a todos los habitantes para el desarrollo de la vida- se encuentra contemplada dentro de las políticas especiales que competen normativamente a la provincia. En tal sentido, el Decreto n.º 529/94 ha precisado que la generalidad y complejidad que importa la prestación del servicio de provisión de agua potable determina el carácter provincial del mismo, sin perjuicio de la participación de los municipios en la administración, ejecución y gestión de obras y servicios que se presenten en su radio de

ejecución, y la necesaria armonización entre los principios de centralización normativa, descentralización territorial y desconcentración operativa que se debe seguir a los fines de garantizar su prestación.

Finalmente, en el repaso de la distribución constitucional de competencia entre los sujetos de la relación federal, encontramos a los municipios, los que en virtud de su autonomía constitucional (arts. 5 y 123, CN) ejercen un amplio abanico de atribuciones necesarias para atender todo lo atinente al bienestar de sus comunidades, dentro de los límites impuestos por los respectivos ámbitos de actuación de la Provincia y la Nación.

### **III. COMPETENCIA PROVINCIAL PARA REGULAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PROVINCIALES**

Sentada la competencia provincial para regular todo lo atinente a la prestación del servicio público involucrado dentro de su ámbito material, como lo es el que está en cuestión, cabe precisar que en ejercicio de tal atribución, el Estado Provincial sancionó la Ley n.º 8835 - Carta del Ciudadano-, en virtud de la cual creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSEP), organismo autárquico que funciona dentro del ámbito del Poder Ejecutivo provincial, a los fines de regular todos los servicios públicos brindados en el ámbito provincial, con excepción de los servicios de carácter nacional y los municipales que no excedan el ámbito de un solo municipio o comuna.

En tal contexto, cabe repasar que dicha legislación le asigna competencia para dictar la normativa regulatoria de los servicios públicos; cumplir y hacer cumplir la ley, sus reglamentos, y toda norma reguladora; y realizar todos los demás actos que sean necesarios para el buen ejercicio de la función ordenadora y la satisfacción de los objetivos de la ley (art. 25, Ley n.º 8835).

Por su parte, la Ley n.º 8836 (Ley de Modernización del Estado), constituye una expresión más de la competencia material de la Provincia para legislar en relación a la prestación de los servicios públicos que caen en el ámbito de su competencia material.

A través de ella se prevé que los servicios públicos pueden ser prestados directamente por organismos provinciales, municipales o prestadores privados habilitados por la autoridad de aplicación; que pueden ser operados mediante concesión, licencia, permiso o autorización. Asimismo, establece que tanto prestadores públicos como privados, estarán sometidos al contralor del ERSEP en lo relativo a la prestación de los servicios. Cabe resaltar que regula también el modo en que deberá componerse la tarifa de aquellos (cfr. arts. 50 y 51, Ley n.º 8836),

El repaso del reparto constitucional de competencias reseñado hasta aquí permite concluir que no se advierte de qué forma la determinación del modo en que la prestataria del servicio público de agua potable deberá confeccionar la facturación del servicio prestado, dispuesto a través de la Ley n.º 10545, invadiría la competencia material de la Municipalidad de Córdoba (arts. 186, inc. 3 y 188, CP), en tanto la regulación de los servicios públicos provinciales constituye una política especial que corresponde normativamente al ámbito provincial (arts. 75, 144, inc. 1 y 2 y 174, CP ).

En definitiva, si es al Estado Provincial a quien le compete por derecho propio la responsabilidad de proveer un servicio universal tan básico como es el suministro de agua potable, es también a quien le concierne legislar sobre todo lo relacionado con su correcta prestación, entre lo que se encuentra, la forma de facturación.

A ello cabe agregar que la Ley n.º 9279 (B. O. P. 29/12/2005), que aprobó el convenio de renegociación del contrato de concesión del servicio público de suministro de agua potable de la ciudad de Córdoba, celebrado entre la Provincia (concedente) y Aguas Cordobesas S. A. (concesionaria), otorgó amplias facultades al Estado provincial para inmiscuirse en materia de tarifas por la prestación del servicio, proponiendo ya, en dicha oportunidad, la necesidad de modificar el régimen tarifario vigente por uno basado en los consumos efectivos.

En tal contexto, resulta claro que Aguas Cordobesas S. A. se encuentra sujeta a la autoridad provincial en todo lo relacionado con la efectiva prestación del servicio público de agua

potable, pues si bien, ejerce las respectivas facultades públicas delegadas por la Provincia a los fines de tal prestación, conserva en plenitud todas las facultades de regulación y control sobre el mismo, las que fueron -en el caso en cuestión- legítimamente ejercidas mediante el dictado de la Ley n.º 10545.

Así las cosas, en ejercicio de sus facultades regulatorias y la potestad pública para legislar todo lo concerniente a la efectiva prestación de los servicios públicos provinciales, como así también la correspondiente defensa y resguardo de los intereses de los consumidores y usuarios (arts. 41, 42, 43, CN), se ha sancionado la Ley n.º 10545, a través de la cual, se ha fijado un límite a la concesionaria para actuar como agente de retención de los tributos municipales.

Si alguna duda podía existir, esta última normativa legal ha ratificado, nítida e incontrastablemente, no sólo la competencia del ERSEP sino también el contenido sustantivo discutido en autos.

Lo resuelto por el ERSEP y la norma legal referida, en nada agravia la autonomía municipal ni su plena potestad de establecer el tributo, determinar el agente de percepción y el cobro al sujeto pasivo de la obligación. Sólo que, por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, establece un límite a la percepción del tributo municipal en la boleta del servicio público provincial.

Como principio general, la Provincia y Municipio, en el marco de sus competencias respectivas, establecen por separado sus tributos y modalidades de prestación. Nada impide que, por razones de mérito debidamente consensuadas, se puedan regular canales de percepción unificados. Empero, si por voluntad conjunta o unilateral de cualquiera de los involucrados ello se revoca, esa decisión se enmarcará dentro las potestades discrecionales legítimas que cada uno puede disponer, sin que agravie legalidad alguna, pues la cuestión se inordina en decisiones impregnadas en razones de oportunidad, mérito o conveniencia que cada uno puede libremente evaluar y decidir.

En su momento, fue la propia Municipalidad quien solicitó a la Provincia, a través del ERSEP (expte. administrativo n.º 0521-039108/2012) la autorización para que la recaudación del tributo municipal se haga conjuntamente con la percepción de la facturación provincial, y ello fue aceptado mediante Resolución n.º 342/12 del ERSEP (cfr. fs. 323/325).

Este accionar estatal municipal no solo convalida la competencia de la Provincia a través del ERSEP de regular y resolver esta problemática, sino también la potestad voluntaria provincial en aceptar, o no, que los canales de percepción del tributo se vehiculicen en forma unificada o separada.

Las razones esgrimidas por el Municipio respecto del compromiso internacional asumido mediante el fideicomiso oportunamente suscripto con el Banco de Córdoba, en modo alguno pueden obligar a la Provincia a continuar con el *modus operandi* de percepción del tributo, desde que no existe ningún fundamento legal para cercenar la atribución provincial de regular un servicio público correspondiente a su ámbito jurisdiccional con las características de recaudación que unilateralmente disponga.

Es potestad del Municipio, atento lo resuelto por la Provincia en ejercicio correcto de sus facultades constitucionales y legales, reasumir la plenitud de su potestad tributaria e implementar su propio sistema de recaudación que permita afrontar sus gastos y compromisos contractuales financieros, sin afectar el accionar de un servicio público de exclusiva responsabilidad de otra esfera de poder.

La razonabilidad de las medidas adoptadas por la Provincia encuentran también fundamento en el acuerdo denominado “Consenso Fiscal” (Ley n.º 27429, B. O. 2/1/2018), a través del cual, la Provincia asumió expresamente el compromiso de “*Promover la adecuación de tasas municipales aplicables en las respectivas jurisdicciones de manera que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costos de este último, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Nacional*” (punto III “Compromisos asumidos por la Provincias y CABA, inc. p

).

Por todo ello, tal como lo señaló el Ministerio Público, lo dispuesto mediante Resolución n.º 12/18 -emitida por el ERSEP-, y por la Ley n.º 10545, en cuanto limitó la inclusión de cualquier concepto ajeno al consumo efectivo en las facturas correspondientes a servicios públicos domiciliarios provinciales, no afectan en absoluto las facultades tributarias del Municipio, las que deben ser ejercidas dentro del marco de sus propias potestades (arts. 186, inc. 3 y 188, CP). También así se tiende a resguardar los derechos de los usuarios y consumidores de los servicios públicos, en tanto es competencia del Estado provincial encaminar sus esfuerzos legislativos a los fines de dotar de una regulación protectoria del derecho a la información, adecuada y veraz, condiciones de trato digno y equitativo, y la protección de los intereses económicos de los consumidores usuarios (cfr. arts. 41, 42 y 43, CN y art. 2, inc. h, Ley n.º 8835).

#### **IV. COSTAS**

Atento la naturaleza de las cuestiones ventiladas, corresponde imponer las costas por el orden causado (art. 130 del CPCC).

Por ello, oído al Ministerio Público Fiscal,

#### **SE RESUELVE:**

**I.** Rechazar el conflicto externo de poderes introducido por los representantes de la Municipalidad de Córdoba (fs. 273/294) y en consecuencia, confirmar que el ERSEP y la Provincia han sancionado la Resolución n.º 12/18 y la Ley n.º 10545, respectivamente, en ejercicio legítimo de sus competencias legales y constitucionales.

**II.** Imponer las costas por su orden.

**III.** Protocolícese, hágase saber y dese copia.

-

-



---

[1] Cof. TSJ, en pleno, Sala Contenciosa Administrativa, Sentencia n.º 36 del 26/9/1996 *in re* “Balmaceda”; Sentencia n.º 7 del 14/3/1997 *in re* “Coria Fuchs”; Sentencia n.º 12 del 2/5/1997 *in re* “Murúa”, entre muchos otros.

[2] “Jurisprudencia Anotada”; Revista del Foro de Cuyo, n.º 14, p. 65 y ss.

[3] Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Sentencia n.º 18 del 29/12/2006 *in re* “Provincia de Córdoba”, Sentencia n.º 3 del 16/12/2014 *in re* “Bustos Moyano”, Sentencia n.º 12 del 1/10/2015 *in re* “Martinez”, entre otras.

[4] Cfr. Arce Janariz, Alberto; *Comunidades autónomas y conflictos de leyes*, Civitas, Madrid, 1987, pp. 32 y ss.

[5] Cfr. Villegas Basavilvaso, Benjamín; *Derecho Administrativo*, Tipográfica Editora, Bs. As., 1954, t. V, p. 121.

[6] Autor citado, *Derecho Constitucional Argentino*, J. Lajouane y Cía., Bs. As., 1923, t. 1, p. 405.

[7] Cfr. Edkmekdjian, Miguel Angel; *Tratado de Derecho Constitucional*, Sur Editora S. R. L., Bs. As., 1999, p. 702.

[8] Cfr. Alberdi, Juan B.; *Derecho Público Provincial Argentino*, Ciudad Argentina, Bs. As., 1998, pp. 146/147.

[9] Cfr. CSJN, Fallos 7:373; 9:277; 150:419 y 320:619.

[10] Cfr. TSJ, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, Sentencia n.º 8 del 16/5/2003 *in re* “Cooperativa de Obras y Servicios de Río Ceballos”, y Sentencia n.º 18 del 29/12/2003 *in re* “Cooperativa Limitada de Servicios Públicos de Agua de Oro”.

TARDITTI, Aida Lucia Teresa  
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

SESIN, Domingo Juan  
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

RUBIO, Luis Enrique  
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

BLANC GERZICICH de ARABEL, Maria de las Mercedes  
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

CACERES de BOLLATI, María Marta  
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

LOPEZ PEÑA, Sebastián Cruz  
VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

GONZALEZ ZAMAR, Leonardo Casimiro  
VOCAL DE CAMARA

LOPEZ SOLER, Francisco Ricardo  
SECRETARIO/A T.S.J.