

EL IMPACTO DE LA LEY N° 24.240 DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN EL DERECHO TRIBUTARIO ARGENTINO: ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA RESOLUCIÓN N° 267/2024 DE LA SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO SOBRE LA RECAUDACIÓN DE TASAS MUNICIPALES

THE IMPACT OF CONSUMER PROTECTION LAW NO. 24,240 ON ARGENTINE TAX LAW: ANALYSIS OF THE IMPACT OF RESOLUTION NO. 267/2024 OF THE MINISTRY OF INDUSTRY AND COMMERCE ON THE COLLECTION OF MUNICIPAL TAXES

Nicolás Nogueira Castellini¹

RESUMEN:

El artículo analiza la interacción entre la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y el Derecho Tributario argentino, particularmente frente a la Resolución 267/2024 de la Secretaría de Industria y Comercio. Dicha resolución prohíbe incluir conceptos ajenos a la prestación principal en las facturas de bienes y servicios, lo que limita la recaudación de tasas municipales a través de comprobantes de servicios públicos.

El trabajo repasa los requisitos de validez de las tasas (prestación efectiva de un servicio y proporcionalidad con su costo), la improcedencia de su cobro mediante regímenes de retención o percepción, y la aplicación de principios de la Ley de Defensa del Consumidor en este ámbito. Asimismo, se destacan los pronunciamientos judiciales recientes, que muestran posiciones divergentes respecto a la constitucionalidad y alcance de la resolución. En conclusión, se sostiene que la Resolución 267 constituye una medida legítima que protege a los usuarios frente a prácticas abusivas en la facturación, sin afectar la autonomía tributaria municipal, aunque requiere una definición de la Corte Suprema para garantizar seguridad jurídica.

¹ Abogado (UCA). Magister en Derecho Tributario (UTDT). Diplomado en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional (Universidad Austral). Docente universitario y miembro activo de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales. Socio del Departamento de Impuestos del Estudio Bruchou & Funes de Rioja. Mail de contacto: nicolas.nogueira.castellini@gmail.com

ABSTRACT

This paper examines the intersection between the Consumer Protection Law No. 24,240 and Argentine Tax Law, focusing on the impact of Resolution No. 267/2024 issued by the Secretariat of Industry and Commerce. The resolution prohibits the inclusion of charges unrelated to the main service in invoices, thereby limiting the collection of municipal fees through public utility bills.

The study reviews the essential requirements for the validity of fees (effective provision of services and proportionality with their costs), the inadmissibility of collecting them through withholding or collection regimes, and the application of consumer protection principles to tax-related matters. Recent court rulings show conflicting views regarding the constitutionality and scope of the resolution. In conclusion, Resolution 267 is deemed a legitimate measure aimed at protecting consumers from abusive billing practices, without undermining municipal tax autonomy, although a final decision from the Supreme Court is necessary to ensure legal certainty.

PALABRAS CLAVE: Defensa del Consumidor, Derecho Tributario, Tasas Municipales, Resolución 267/2024, Facturación de servicios públicos.

KEY WORDS: Consumer Protection, Tax Law, Municipal Fees, Resolution 267/2024, Public Utility Billing.

I. Introducción

La expansión del derecho del consumidor hacia otros sectores del ordenamiento jurídico provocó relevantes “tensiones normativas”. Uno de los casos más recientes se presenta con la emisión de la Resolución N° 267/2024 (en adelante, la “Resolución 267”), dictada el 10.09.2024 por la Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía (en adelante, la “Secretaría”), que prohíbe la inclusión de conceptos ajenos a la prestación principal en las facturas de bienes o servicios y, sobre esa premisa, por ejemplo, limita la posibilidad de que se pueda incluir la recaudación de tasas municipales en esas facturas.

En este trabajo, se analizan aspectos vinculados a la incidencia de la Ley 24.240 y su normativa complementaria en materia de cumplimiento de obligaciones fiscales y, a partir de ello, se indaga respecto del alcance y validez de la mencionada Resolución 267.

II. Breve conceptualización de las tasas como especie tributaria y enumeración de sus condiciones mínimas de validez

A) El objetivo de este artículo no es ingresar en el estudio de la naturaleza jurídica y funcionamiento de las tasas. Sin perjuicio de ello, resulta relevante exponer algunos conceptos esenciales de esa figura que devienen necesarios para una correcta conceptualización de la posición que se describe en los próximos capítulos.

De acuerdo con la clasificación tripartita de los tributos, existen tres especies: impuestos, tasas y contribuciones de mejoras. La diferencia entre las distintas clases de tributos radica en el hecho que las origina. En el impuesto, ese hecho exterioriza capacidad contributiva. En la tasa, el hecho generador requiere la prestación de un servicio por parte del Estado en favor del contribuyente. En la contribución de mejoras, el hecho imponible

exige la existencia de un beneficio para el contribuyente originado en la realización de una obra por parte del Estado².

En lo que se refiere a las tasas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, la “CSJN”) ha sostenido que su cobro debe siempre corresponder a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente³. Por lo tanto, si ese servicio no fue prestado, no se cumple una condición básica para la recaudación del tributo⁴.

De hecho, al analizar enumeraciones amplias y vagas de servicios destinados al cobro de tasas municipales, de manera contundente, la CSJN afirmó que: *“...la norma tributaria en cuestión, en lugar de determinar los servicios por los que se pretende cobrar la tasa que se crea, constituye una coartada para gravar actividades de los contribuyentes para quienes no se brinda ningún servicio o prestación. En casos como el de autos, donde la descripción de la actividad gravada se hace por defecto y de modo residual, y tal como esta Corte lo decidiera en “Quilpe S.A.” (Fallos: 335:1987), no es justo imponer al contribuyente, cuando ha negado la prestación del servicio, la carga de probar que no ha sido efectivamente prestado. Si, a los efectos de impugnar la tasa en cuestión, debiera ser el contribuyente quien tuviera que probar que el servicio que se grava no ha sido efectivamente prestado, dada la dificultad de dicha prueba, se circunvalarían en los hechos las exigencias que determinan la constitucionalidad de las tasas retributivas de servicios tratándose de un modo similar a un impuesto...”*⁵.

En ese marco, la CSJN consideró equitativo y aceptable fijar la cuantía de las tasas teniendo en cuenta la capacidad contributiva del sujeto pasivo involucrado. Ello, en la medida en que ese quantum sea proporcional al costo efectivo de los servicios prestados por el organismo estatal⁶. Esto es así, habida cuenta de que, como se detalló, el origen de las tasas se encuentra en la efectiva prestación de un servicio y, de allí, que su cuantía deba mantener una relación con el costo de ejecución, ya que, de lo contrario, se desnaturalizaría la especie tributaria y se convertiría en un impuesto.

Precisamente, la CSJN manifestó de manera reiterada que el monto pagado en concepto de tasas debe guardar una relación aproximadamente equivalente con el costo del servicio divisible prestado⁷. Tal es así, que declaró la inconstitucionalidad de un tributo municipal atento que su cuantía no guardaba proporción con el costo de los servicios presuntamente prestados por el organismo gubernamental⁸.

2 Conforme Jarach, Dino, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, Editorial Cangallo, Buenos Aires, República Argentina, 1993, págs. 232 y sgtes. y Giuliani Fonrouge, Carlos María, “Derecho Financiero”, Tomo II, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2004, págs. 859 y sgtes.

3 Conforme Fallos 306:516; 310:2039; 312:149; 312:1575; 316:221; 319:387, 2211 y 2861; 325:1370; 326:3368; 329:4542; 329:792; 332:1503; 335:1987; 344:2728; 348:267; entre muchos otros y “Recurso Queja N° 1 - Aeropuertos Argentina 2000 S.A. C/ Comuna de Delfín Gallo y Otro y Otro S/Contencioso Administrativo-Varios” sentencia del 15.04.2025).

4 En ese mismo sentido, también se expidió la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires al revocar la pretensión fiscal de ciertos municipios de recaudar tasas sin haber prestado un servicio concreto, efectivo e individualizado al contribuyente involucrado (conf. “Capaccioni, Roberto Luis c/ Municipalidad de Coronel Rosales”, sentencia del 24.02.2021; en el mismo sentido puede verse “Coca Cola FEMSA de Buenos Aires SA c/ municipalidad de La Matanza s/ pretensión anulatoria”, A-75855, sentencia del 06.09.2022).

5 Conforme “Gasnor SA c/Municipalidad de La Banda s/acción meramente declarativa - medida cautelar”, sentencia de fecha 07.10.2021. Siguiendo esa posición, también puede verse “Cantaluppi, Santiago y otros s/ acción de inconstitucionalidad” sentencia del 02.07.2024).

6 Conforme Fallos 192:139; 234:663; 236:22; 251:50; entre muchos otros.

7 Conforme Fallos 201:545; 234:679; 270:468; 277:218; 281:338; 319:2211, entre muchos otros.

8 Conforme “Empresa de Pasajeros Navarro Hnos. S.R.L. s/acción de inconstitucionalidad contra ordenanza Nro. 068/90 – Municipalidad de Puerto Tirol”, Expte. E.139.XXIV, sentencia del 10.10.1996. En el mismo sentido, puede

B) En este punto, es importante resaltar que la exigencia de la efectiva prestación de servicios concretos para el cobro de las tasas y de la proporcionalidad de su cuantía con relación al costo de prestación directa de esos servicios también surge: (i) de los lineamientos del inciso b) del artículo 9 de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal que fijan que las tasas pueden cobrarse por servicios “efectivamente” prestados y (ii) del Consenso Fiscal ratificado por diversas jurisdicciones locales (en adelante, el “Consenso Fiscal”)⁹.

A modo de ejemplo, puede observarse que a través del Consenso Fiscal, las provincias se comprometieron a: *“...Promover la adecuación de las tasas municipales aplicables en las respectivas jurisdicciones de manera tal que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costo de este último, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional...”*.

En lo que refiere a la naturaleza convencional de la Ley de Coparticipación Federal y al Consenso Fiscal, la CSJN ha tenido oportunidad de señalar que ese tipo de acuerdos constituyen manifestaciones positivas del llamado “federalismo de concertación”, inspirado en la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades provinciales y nacionales se unan en el objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de los intereses del Estado Nacional y de las provincias¹⁰.

Esa fórmula o práctica institucional podría agregarse, recoge la vocación de la Constitución Nacional creadora de: *“...una unidad no por supresión de las provincias...sino por conciliación de la extrema diversidad de situación, riqueza, población y destino de los catorce estados y la creación de un órgano para esa conciliación, para la protección y estímulo de los intereses locales, cuyo conjunto se confunde con la Nación misma”*¹¹.

Dichos pactos y consensos fiscales, así como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configuran el derecho intrafederal y se incorporan, una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada provincia, aunque con una jerarquía superior que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: nación y provincias.

Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal, superior y prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquiera de las partes¹².

Al respecto, de manera extremadamente reciente, la CSJN concluyó que las pretensiones recaudatorias de los municipios se encuentran limitadas por las previsiones del mencionado “federalismo de concertación”¹³.

verse “Empresa Pesquera de la Patagonia y Antártida S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucional”, Expediente CSJ 62/2010, sentencia del 29.04.2015.

9 En esa línea, también puede visualizarse el artículo 12 bis de la Ley 15.336 recientemente incorporado a través de la emisión del Decreto N° 450/2025

10 Conforme Fallos: 324:4226.

11 Conforme CSJN, Fallos 178:9 y doctrina de Fallos: 322:1781 y 324:4226

12 Conforme CSJN Fallos: 322:1781 y sus citas y causa CSJ 538/2009 [45-S] /CS1.

13 conforme voto Dr. Rosatti in re “Refinería del Norte SA c/ Municipalidad de La Banda del Río Salí”, sentencia del 25.06.2025.

Lo precedente confirma que las exigencias de la Ley de Coparticipación Federal y del Consenso Fiscal resultan de obligatorio acatamiento para los municipios. Del mismo modo, cabría concluir que las normas dictadas por otros niveles de gobierno, en ejercicio de facultades que le fueran asignadas por la Constitución Nacional, también limitan las prerrogativas recaudatorias de las municipalidades.

C) Como consecuencia de todo lo expuesto, puede observarse que la validez de las tasas municipales se encuentra sujeta, entre otros, al cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) prestación de servicios concretos, efectivos e individualizados en favor de los contribuyentes y (ii) proporcionalidad del valor de las tasas con relación al costo de ejecución de esos servicios¹⁴.

III. Improcedencia de la utilización de los regímenes de retención y/o percepción para el cobro anticipado de tasas

De modo previo al análisis del impacto específico de la Resolución 267, por su estricta vinculación con el objeto de este artículo, no podemos dejar de mencionar que, de acuerdo con nuestro criterio, las tasas municipales nunca podrían recaudarse vía regímenes de retención o percepción y/o por cualquier otro medio de pago anticipado de tributo.

Como se indicó, la validez de las tasas municipales se encuentra sujeta a la prestación de servicios concretos, efectivos e individualizados en favor de los contribuyentes. En este punto, consideramos que resulta ilegítimo un régimen de recaudación aplicable sobre tasas en donde el agente designado no tiene posibilidad de conocer si se encuentra aplicando correcta o incorrectamente la detracción o recaudación tributaria por su falta de nexo con los servicios que deberían ejecutarse para el cobro del tributo.

En cada retención o percepción a efectuar, el agente debería conocer si el organismo municipal correspondiente prestó o no el servicio a su cargo que justificaría la legalidad del cobro de la tasa involucrada, lo cual es fácticamente imposible de aplicar. Es por ello que los regímenes de recaudación provinciales y nacionales se aplican sobre determinados impuestos, en donde no se requiere una prestación de un servicio directo del Estado hacia el contribuyente y, por ende, no es necesario verificar ese extremo fáctico.

No debe olvidarse que los regímenes de retención y/o percepción encuentran su fundamento en el hecho de que la obligación tributaria proviene de la configuración del hecho imponible y éste nace, precisamente, del vínculo jurídico privado que tiene al agente de retención y/o percepción como parte necesaria e interviniente. Dicho de otro modo, ese agente toma intervención en la operación económica que generará que un sujeto deba pagar un determinado tributo o “fuente productora”.

Se plantea un ejemplo que permitirá visualizar correctamente la situación. Imaginemos que el sujeto A contrata al sujeto B para la prestación de un servicio. La actividad que habitual, onerosa y permanentemente desarrolla el sujeto B es aquella para la que fue efectivamente contratado. Los ingresos que esta relación comercial genere, en principio, estarán sujetos, entre otros, al Impuesto sobre los Ingresos Brutos de la jurisdicción pro-

¹⁴ Conforme Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal in re “Telefónica Móviles Argentina SA c/ EN-ENACOM y otro s/ proceso de conocimiento”, sentencia del 07.12.2021, Expediente N° 51401/2016. Se hace referencia a esta sentencia habida cuenta de que recientemente quedó firme como consecuencia de que el 15.07.2025 la CSJN rechazó el recurso extraordinario interpuesto contra esa decisión.

vincial en la que ello ocurra. En consecuencia, resultaría viable que el sujeto A practique una retención en concepto de esa gabela provincial al momento de efectuar el pago correspondiente al sujeto B debido a que toma intervención en la operación que dará nacimiento a la obligación tributaria respectiva.

Lo expuesto no puede ocurrir en el caso de las tasas. Sucede que, como indicamos, esta especie tributaria sólo puede tener nacimiento a partir de la prestación de un servicio por parte de la repartición estatal respectiva y nunca a partir de una relación económico/jurídica entre privados. El potencial agente no toma intervención en el hecho generador de la obligación de pagar la tasa municipal y, por ende, su actuación nunca está asociada al suceso que podría producir el pago del mencionado tributo¹⁵.

Como puede notarse, más allá del impacto de la Resolución 267, en nuestra visión, no resultan válidos los regímenes de retención y/o percepción de tasas municipales porque se encuentran completamente disociados del hecho generador de la potencial obligación de pago de ese tributo¹⁶.

IV. Principios de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor relevantes en su aplicación en el ámbito del derecho tributario

A) El artículo 42 de la Constitución Nacional establece expresamente que: *"...Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios..."*. En consecuencia, resulta evidente la inserción constitucional de la protección de los derechos de los consumidores.

En ese contexto, la Ley 24.240 y los artículos 1092 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante, el "CCYCN") establecen un plexo normativo orientado a la protección de los consumidores y usuarios en las relaciones de consumo que califican como los vínculos jurídicos que se materializan entre un proveedor y un consumidor¹⁷. Entre sus principios rectores se destacan:

- Protección de la salud, seguridad e intereses económicos de los consumidores.
- **Derecho de los consumidores a la información adecuada, cierta, clara y veraz sobre los bienes y servicios contratados.** Precisamente, el artículo 4 de la Ley 24.240 determina que: *"...El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de*

15 <https://www.ambito.com/edicion-impresa/municipalidades-tasas-y-la-violacion-constitucional-n3972689>

16 No se pierde de vista que el Superior Tribunal de Justicia asumió una posición contraria respecto de esta cuestión. Sin embargo, consideramos que la misma debería revisarse y adecuarse a la verdadera naturaleza de las tasas (ver <https://www.iprofesional.com/impuestos/426188-profesionales-municipios-cobran-tasas-a-traves-de-retenciones>).

17 El artículo 1092 del CCYCN conceptualiza al consumidor como *"...la persona humana o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. Queda equiparado al consumidor quien, sin ser parte de una relación de consumo como consecuencia o en ocasión de ella, adquiere o utiliza bienes o servicios, en forma gratuita u onerosa, como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social"*.

los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada en soporte físico, con claridad necesaria que permita su comprensión. Solo se podrá suplantar la comunicación en soporte físico si el consumidor o usuario optase de forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que el proveedor ponga a disposición...”.

• **Derecho de los consumidores a condiciones de trato digno y equitativo y a no quedar sometidos a prácticas abusivas.** Al respecto, el artículo 8 bis de la Ley 24.240 dispone que: *“...Los proveedores deberán garantizar condiciones de atención y trato digno y equitativo a los consumidores y usuarios. Deberán abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias. No podrán ejercer sobre los consumidores extranjeros diferenciación alguna sobre precios, calidades técnicas o comerciales o cualquier otro aspecto relevante sobre los bienes y servicios que comercialice. Cualquier excepción a lo señalado deberá ser autorizada por la autoridad de aplicación en razones de interés general debidamente fundadas...”*.

En esa línea: (i) el inciso a) del artículo 37 de la Ley 24.240 califica como abusivas aquellas cláusulas que desnaturalicen las obligaciones del proveedor o limiten la responsabilidad por daños; (ii) los artículos 1097 y 1098 del CCYC refuerzan el cumplimiento de esta obligación por parte de los prestadores de bienes y servicios y (iii) el artículo 1118 del CCYC determina que: *“...Las cláusulas incorporadas a un contrato de consumo pueden ser declaradas abusivas aun cuando sean negociadas individualmente o aprobadas expresamente por el consumidor...”*.

• **Obligación de los proveedores de suministrar información detallada y gratuita sobre las características esenciales de los bienes y servicios y las condiciones de comercialización y sobre los derechos de los consumidores.** Particularmente, en lo que se refiere a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, el artículo 25 de la Ley 24.240 expresa que: *“...Las empresas prestadoras de servicios públicos a domicilio deben entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de la prestación y de los derechos y obligaciones de ambas partes contratantes. Sin perjuicio de ello, deben mantener tal información a disposición de los usuarios en todas las oficinas de atención al público. Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deberán colocar en toda facturación que se extienda al usuario y en las oficinas de atención al público carteles con la leyenda: “Usted tiene derecho a reclamar una indemnización si le facturamos sumas o conceptos indebidos o reclamamos el pago de facturas ya abonadas, Ley N° 24.240”. 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. Los usuarios de los servicios podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la presente ley...”*.

En ese marco, no debe perderse de vista que el artículo 1094 del CCYC refuerza el principio de interpretación “pro-consumidor”, disponiendo que, en caso de duda, debe prevalecer la norma más favorable al consumidor.

En el ámbito de los servicios en general y de los servicios públicos en particular, la Ley 24.240 y su reglamentación han sido interpretadas como de aplicación supletoria y com-

plementaria a los marcos regulatorios específicos, pero con preeminencia en la protección de los derechos de los usuarios frente a prácticas abusivas o confusas en la facturación y cobro de servicios y tributos asociados. A partir de ello, consideramos que, cuando los aspectos tributarios particulares que se pudieran estar revisando resultan aplicables a una relación de consumo, la viabilidad de recurrir a la Ley 24.240 y su normativa complementaria es indiscutible a los fines de proteger los derechos de los usuarios involucrados. Más aún, en un contexto como el actual donde los efectos de medidas tributarias sobre las transacciones comerciales son evidentes.

Dicho en otras palabras, no se trata de desconocer la autonomía del derecho tributario, sino de aplicar los lineamientos de la Ley 24.240 y su normativa complementaria cuando la situación fáctica se vincula con una relación de consumo entre prestador y usuario en la cual se insertan determinados efectos fiscales. Insistimos, no se trata de aplicar los principios de esa legislación a una relación de derecho público como sería el vínculo entre un organismo fiscal y un contribuyente, sino de recurrir a la Ley 24.240 y su normativa complementaria cuando determinadas medidas tributarias afectan el normal funcionamiento de una relación de consumo¹⁸.

En nuestra visión, lo anterior es consistente con las directivas del artículo 42 de la Constitución Nacional que considera de máxima relevancia el hecho de asegurar la protección de los derechos de los consumidores.

B) Ahora bien, la aplicación de la Ley 24.240 y su normativa complementaria a las situaciones que proponemos, según nuestro criterio, no solo genera derechos o protecciones para los consumidores, sino que también puede producir obligaciones concretas para los prestadores de bienes y servicios que deberían: (i) oponerse a la implementación de decisiones fiscales que puedan comprometer los lineamientos de la Ley 24.240 y su normativa complementaria, independientemente de que no sean directamente damnificados y (ii) accionar judicialmente para evitar la implementación de previsiones fiscales que deban aplicarse por su intermedio por orden de una repartición pública y afecten a los derechos de los consumidores.

En este sentido, resaltamos que tenemos la firme convicción de que los prestadores de bienes o servicios deberían accionar judicialmente para cuestionar normas fiscales que los obliguen a ejecutar actos que puedan afectar a los consumidores con los que tienen vinculación de consumo en un caso concreto, independientemente de que no experimenten un perjuicio económico directo por su aplicación. En ese marco, por ejemplo, opinamos que los agentes de retención o percepción tienen plena legitimidad para cuestionar marcos normativos que los obliguen a practicar recaudaciones ilegítimas porque: (i) pueden experimentar sanciones por acciones de los consumidores, lo que confirma su legitimación activa y (ii) en la lógica de proteger a los consumidores, no es suficiente con el hecho de que esos sujetos simplemente se limiten a aplicar las previsiones normativas y/o a sostener que no son legitimados para un eventual cuestionamiento porque existe una disposición que los obliga a ejecutar un determinado acto. Creemos que la reconstrucción del sistema fiscal argentino depende de un compromiso activo de todos los actores.

18 Estas circunstancias tendrán que ser cuidadosamente analizadas en cada caso concreto porque, entre otras cuestiones, podrían tener incidencia respecto de la Justicia potencialmente competente para resolver determinados conflictos.

V. Descripción de la Resolución 267 y del contexto de su emisión. Análisis de su validez y legitimidad

A) Como es de público conocimiento, la utilización de regímenes de retención, percepción y/o recaudación para el cobro de tributos se propagó sustancialmente en los últimos años. En ese marco, por ejemplo, es sumamente habitual que los municipios celebren convenios con prestadores de ciertos servicios a los fines de que estos incluyan la recaudación de determinadas tasas municipales en las facturas (no necesariamente se trata de tasas que están asociadas al servicio prestado y/o cuya cuantía se define en función del precio del servicio). De esta manera, el consumidor, al pagar la factura de esos servicios, también debe ingresar las tasas municipales que se incluyen en ese comprobante y que, reiteramos, no guardan ningún tipo de relación con el servicio ejecutado por el prestador¹⁹.

Una vez expuesto el estado de situación fáctica, ante todo, es relevante mencionar que el artículo 41 de la Ley 24.240 determina que la Secretaría es la autoridad de aplicación de esa norma. Al mismo tiempo, de conformidad con las previsiones del Decreto N° 90/2019 y sus modificaciones, la Secretaría tiene entre sus objetivos al siguiente: *"...Entender en las actividades vinculadas con el seguimiento y verificación de lo relacionado con la aplicación de las Leyes N° 19.511 del Sistema Métrico Legal Argentino (SIMELA), N° 24.240 de Defensa del Consumidor, N° 25.065 de Tarjetas de Crédito y sus modificaciones, y N° 26.993 del Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo, Título I, N° 27.521 del Sistema Único Normalizado de Identificación de Talles de Indumentaria (SUNITI) y el Decreto N° 274/19 de Lealtad Comercial..."*. Por lo tanto, resulta innegable que la Secretaría tiene facultades para dictar normas que aseguren el debido cumplimiento de la Ley 24.240 en la medida en que no impliquen una extralimitación.

En ese contexto, en los considerandos de la Resolución 267, la Secretaría afirmó que: *"... con el transcurso del tiempo se ha ido transformando en una práctica generalizada, para una gran cantidad de proveedores en el mercado, la inclusión y facturación, dentro de la documentación comercial emitida a los consumidores por el suministro de bienes y servicios, conceptos ajenos a aquellos contratados por el consumidor. Que la práctica descrita configura no sólo una violación al deber de brindar un trato digno a los consumidores, sino que importa también una clara violación a la libertad de elección del consumidor, garantías que ostentan rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Que la situación expuesta implica, a su vez, una posible afectación a los derechos que posee el consumidor respecto de la información con la que debe contar al momento de realizar pagos de bienes y servicios contratados. Que, como consecuencia de ello, los consumidores resultan pasibles de encontrarse ante una situación de riesgo concreto de incurrir en errores o confusión acerca de la verdadera naturaleza de los servicios contratados y sus precios, riesgo que se torna más grave aún en el caso de aquellos consumidores en situación vulnerable y de desventaja, conforme prevé la Disposición N° 137 de fecha 28 de mayo de 2024 de la SUBSECRETARÍA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y LEALTAD COMERCIAL de la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA, que dificultan su capacidad de comprensión..."*.

A partir de esas premisas, el 10.09.2024 se emitió la Resolución 267 que constituye un

¹⁹ Uno de los ejemplos más habituales es el de facturas de servicios de energía eléctrica donde, además del precio del servicio prestado, se incluye, por ejemplo, la recaudación de la tasa por alumbrado, barrido y limpieza o similar que no guarda ningún tipo de relación con el concepto facturado.

hito en la regulación de la facturación de servicios públicos y la percepción de tasas municipales a través de dichos comprobantes.

Precisamente, el **artículo 1 de la Resolución 267 establece que: (i) la información contenida en los comprobantes emitidos por los proveedores de bienes y servicios debe referirse exclusivamente al bien o servicio contratado por el consumidor y (ii) los comprobantes no podrán contener sumas o conceptos ajenos a dicho bien o servicios, salvo la información general que corresponda según la normativa aplicable.**

Complementariamente, el artículo 2 de la Resolución 267 determina que el incumplimiento a lo establecido en la normativa será pasible de la aplicación de las sanciones previstas en la Ley 24.240 y su normativa complementaria.

Por su parte, el artículo 3 de la Resolución 267 dispuso que la norma entraba en vigencia el 11.09.2024 cuando se publicó en el Boletín Oficial y fijó un plazo de adecuación de 30 días a los fines de que los proveedores puedan efectuar las adaptaciones correspondientes. Por esto último, por ejemplo, se emitieron distintas normas regulatorias que determinaron cómo debía avanzarse con la aplicación de la Resolución 267²⁰.

De esta manera, entre otras cuestiones, la Secretaría pretende limitar la practica de los municipios de incluir en las facturas de servicios la recaudación de diversas tasas que no guardan ningún tipo de relación con los servicios prestados por proveedores a los consumidores en el marco de la relación de consumo existente entre ellos.

En este marco, como primera cuestión, destacamos que, de nuestra parte, no visualizamos que la Secretaría se haya exlralimitado en sus funciones porque, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley 24.240, tiene facultades para definir las características de las facturas que respaldan la prestación de servicios y/o venta de bienes en el marco de relaciones de consumo con el objetivo de proteger los derechos de los consumidores que tienen jerarquía constitucional.

B) En nuestra opinión, la Resolución 267 no se inmiscuye en facultades tributarias de las reparticiones locales y fue dictada en ejercicio de prerrogativas propias de la Secretaría. En efecto, dentro de sus competencias y del análisis de la relación de consumo entre un prestador de servicios públicos y un consumidor, determinó que en las facturas o comprobantes no pueden incluirse conceptos que excedan ese vínculo jurídico.

Consideramos que se trata de una medida absolutamente razonable porque procura proteger los derechos de los consumidores a la información clara y a la libertad de elección, evitando la confusión y la coerción implícita que puede derivarse de la inclusión de tasas municipales u otros conceptos en las facturas de servicios esenciales, como la electricidad o el gas. En este sentido, no puede perderse de vista que el mecanismo de recaudación de las tasas municipales en facturas de servicios, en muchas ocasiones: (i) es impuesto de manera coactiva a los usuarios que no tienen la posibilidad de optar por un mecanismo de facturación que excluya la incorporación de las tasas municipales o que tienen la posibilidad de lograr esa exclusión pero sin haber recibido de manera correcta y sencilla la información para poder tramitarla y (ii) genera confusión en los consumidores

20 Conforme Resoluciones (ENRE) N° 708/24 y (ENARGAS) 625/24.

habida cuenta de que tienen la convicción de que el precio final pagado está asociado exclusivamente al servicio en cuestión y debido a que muchas veces desconocen que, al mismo tiempo, están ingresando tributos, lo que confirma que los consumidores no tienen una información adecuada y veraz de la relación jurídica y de consumo en la que se encuentran involucrados²¹.

La Resolución 267 también procura evitar que la falta de pago de una tasa municipal pueda derivar en la suspensión de un servicio público esencial, lo que sería contrario a la normativa de defensa del consumidor y a los principios de razonabilidad y equidad. No planteamos esta circunstancia como un mecanismo que habilite o incentive la omisión de pago de tributos procedentes, sino como una situación que: (i) permite a los contribuyentes cuestionar tasas municipales que se consideran improcedentes sin que esa impugnación pueda colocar al consumidor ante el riesgo de perder la prestación de un servicio esencial ya que, de lo contrario, se produce una suerte de extorsión en la cual el consumidor ingresa un tributo que considera ilegítimo porque prioriza evitar la pérdida de la prestación del servicio involucrado, lo que atenta contra el derecho de defensa de los ciudadanos y el trato digno que deben recibir los consumidores²² y (ii) habilite a que los municipios involucrados puedan iniciar las acciones de fiscalización y/o cobro de tributos municipales por los canales respectivos en caso que se detecte que existe falta de pago.

En nuestra opinión, la Resolución 267 también protege al usuario en su situación de vulnerabilidad. Como mencionamos, el hecho de incorporar tasas municipales en facturas de servicios públicos puede derivar en que los usuarios desconozcan lo que están pagado o no tengan pleno conocimiento del destino de los fondos dinerarios aplicados a la cancelación de esos comprobantes. Creemos importante resaltar que no puede considerarse que todos los usuarios son sofisticados y/o tienen las herramientas o el tiempo para poder comprender acabadamente todos los conceptos incluidos en las facturas y, de allí, que resulte imperioso que el Estado proteja a los consumidores de estos avasallamientos y, máxime, si se tiene en consideración la posición de subordinación que los usuarios muchas veces registran²³. La relevancia de la recaudación fiscal para el cumplimiento de finalidades públicas no puede justificar un aprovechamiento de situaciones de vulnerabilidad.

Por su parte, consideramos relevante aclarar que, según nuestro criterio, la Resolución 267 no afecta la autonomía tributaria de los municipios prevista en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional y, menos aún, la posibilidad de que las municipalidades recurran a mecanismos legítimos para la recaudación de tributos.

21 En esta línea, es importante destacar que se ha dicho que, debido a su celebración mediante la adhesión a condiciones generales predispuestas, la concertación de ciertos contratos entre proveedores y usuarios provocan un contexto propio para cláusulas y prácticas abusivas (conf. CSJN, Fallos 340:172).

Sobre esta cuestión, resulta relevante observar que, según una encuesta de la consultora Poliarquía, un porcentaje relevante y mayoritario de los encuestados contestó que el pago de luz, gas o agua era el impuesto que más impacto tenía en sus ingresos o patrimonio. Es decir, que la gran mayoría de los usuarios no sabe distinguir entre un tributo y un servicio y esto se debe, en gran parte, al hecho de que en las boletas de servicios se incluyen conceptos tributarios que no guardan relación con los mismos (ver <https://www.lanacion.com.ar/opinion/saber-cuanto-pagamos-de-impuestos-para-empezar-a-cambiar-la-cultura-politica-nid20012024/>).

22 Con relación a este punto es preciso destacar que, en general, las facturas no habilitan la posibilidad de que los usuarios cancelen únicamente el precio del servicio prestado y puedan evitar el ingreso de las tasas municipales incluidas en los comprobantes respectivos.

23 En este marco, no puede perderse de vista que la Resolución 267 se emite en un contexto en el cual recientemente se aprobó un Régimen de Transparencia Fiscal previsto en el capítulo VII de la Ley 27.743 que obliga a discriminar en las facturas de bienes y/o servicios los tributos que inciden en el valor final que se paga por los mismos. Es trascendental que los ciudadanos tengan acceso pleno a la información y que todos los actores de las relaciones de consumo (proveedores de los servicios y diversos niveles de gobierno) actúen de buena fe frente a los consumidores.

La Resolución 267 no desconoce la potestad tributaria de los municipios ni la legitimidad de las tasas municipales y tampoco se inmiscuye en la cuantificación de las mismas. Por el contrario, regula la modalidad de su percepción en el contexto de servicios públicos. Los municipios pueden continuar recaudando las tasas municipales en ejercicio de su autonomía tributaria, pero deben hacerlo por un sistema autodeclarativo o vía mecanismos que no impliquen una vulneración de otros principios legales o constitucionales y, menos aún, que puedan resultar contrarios a los lineamientos del mencionado artículo 42 de la Constitución Nacional y su normativa complementaria y reglamentaria.

Sucede que la autonomía tributaria no es absoluta y no habilita a los municipios a incumplir los límites fijados por la Constitución Nacional y, en este caso, a desconocer la protección de los derechos de los consumidores y, menos aún, si se observa que esos usuarios son el sector más débil y con menos recursos de todo el espectro de sujetos involucrados.

En este sentido, no puede olvidarse que, de manera contundente, la CSJN afirmó que: *"...la mera conveniencia de un mecanismo para conseguir un objetivo de gobierno -por más loable que este sea- en forma alguna justifica la violación de las garantías y derechos consagrados en el texto constitucional. Así, se ha sostenido que es falsa y debe ser desechada la idea de que la prosperidad general constituya un fin cuya realización autorice a afectar los derechos individuales o la integralidad del sistema institucional vigente..."*. Por lo tanto, independientemente de la relevancia que la recaudación de ciertas tasas pueda registrar, los municipios no pueden recurrir a procedimientos ilegítimos y/o que atenten contra el derecho de los consumidores a una información clara respecto de los precios que pagan y/o a oponerse al pago de conceptos que consideren improcedentes sin afrontar el riesgo de perder la prestación de un servicio esencial.

Finalmente, aclaramos que no compartimos la opinión de quienes consideran que la Resolución 267 es inconsistente con los principios de la Ley 24.240 y con el funcionamiento de las recaudaciones tributarias como consecuencia de que esa normativa: (i) habilitaría la inclusión de conceptos ajenos al servicio en las facturas y/o (ii) determina que ciertos tributos deben incorporarse en las facturas.

Al respecto, nos permitimos resaltar que: (i) en la Ley 24.240 y su normativa complementaria no visualizamos previsiones que habiliten de manera expresa la inclusión de conceptos ajenos a la relación de consumo en las facturas; (ii) como detallamos, la Ley 24.240 y su normativa complementaria fijan principios de protección de los consumidores que inhiben los resultados que producen los regímenes de recaudación de las tasas municipales y (iii) los tributos que se incluyen en las facturas son aquellos que están asociados al bien o servicio involucrado (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado y/o las recaudaciones del Impuesto sobre los Ingresos Brutos "en la fuente" como se explicó anteriormente) y no se trata de tributos disociados de la operación de consumo de fondo. Esa absoluta disociación entre el servicio ejecutado y el tributo cuya recaudación se pretende, es lo que afecta sustancialmente a los derechos de los consumidores involucrados²⁴.

24 Imaginemos distintos ejemplos que pueden ser elocuentes de la situación. El consumidor A concurre al supermercado a comprar bienes y cuando debe pagar la factura o comprobante respectivo, se le indica que, además del precio y de los tributos asociados al mismo, debe pagar la tasa de protección ambiental de un determinado municipio. Otra situación podría darse con el caso del consumidor B que se acerca a una peluquería y al emitírle el comprobante, en el establecimiento además del precio por el servicio, se incluye una recaudación de la tasa de servicios generales

Por lo demás, es imperioso recordar que no existe un derecho adquirido al mantenimiento de las normas. Por lo tanto, si la autoridad de aplicación de la Ley 24.240 visualiza que existe una situación materializada que afecta los derechos de los usuarios, en nuestra opinión, tiene prerrogativas para generar la protección necesaria y, más aún, a partir de la reforma constitucional del año 1994 que brindó máxima jerarquía a la protección de los derechos de los consumidores.

VI. Antecedentes jurisprudenciales vinculados con la Resolución 267

Ante la limitación prevista en la Resolución 267, múltiples municipios promovieron acciones judiciales con el objetivo de que se declare la inconstitucionalidad de esa normativa por resultar violatoria, entre otras cuestiones, de la descripta autonomía tributaria de las municipalidades. Esta circunstancia ha dado lugar a un intenso debate en los tribunales federales y provinciales.

En ese contexto, por ejemplo, la Cámara Federal de La Plata reconoció la legitimación activa de los municipios para controvertir la Resolución 267 y concedió medidas cautelares para suspender transitoriamente la aplicación esa norma, ponderando fundamentalmente el riesgo de desfinanciamiento de las municipalidades y, como consecuencia de ello, la posibilidad de dificultar la prestación de servicios esenciales municipales²⁵.

También existen casos iniciados por municipios en los que se analizó la materia de fondo y se arribó a una conclusión distinta, convalidando la validez de la Resolución 267. En efecto, el Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de San Martín N° 1 rechazó la acción de amparo promovida por la Municipalidad de Tigre y confirmó que la Resolución 267 fue dictada por autoridad competente, con fundamento suficiente y sin desconocer la potestad tributaria municipal. Todo ello, sobre la base de un análisis de la aplicación de la Ley 24.240 y su normativa complementaria.

Se concluyó que la modalidad de cobro de las tasas municipales podía afectar los derechos de los usuarios, al no permitir el pago diferenciado de los conceptos y al generar el riesgo de suspensión de servicios esenciales por falta de pago de tasas municipales. Al mismo tiempo, como indicamos anteriormente, se afirmó que la Resolución 267 no impide la percepción de tasas municipales, sino que regula la modalidad de su cobro, exigiendo que se realice por separado y no de manera conjunta o fusionada con la factura del servicio público. Esto último, habida cuenta de que la autonomía municipal no es absoluta y debe ejercerse en armonía con los derechos de los consumidores y los principios de coordinación federal²⁶.

Textualmente, el mencionado Juzgado indicó que: ***“...el municipio ostenta el poder inherente a su propia existencia intermedia en el Estado federado, dentro del ámbito de su competencia y con los límites señalados por la Constitución Nacional y disposiciones***

de un municipio particular. Nadie dudaría de que esas recaudaciones municipales son improcedentes, irrazonables y violatorias de la Ley 24.240 y su normativa complementaria por su falta de vinculación con el bien o servicio respectivo. Ahora bien, más allá de la naturalización que haya generado la práctica de los últimos años, eso es lo mismo que ocurre con las recaudaciones de tasas municipales por intermedio de las facturas de servicios públicos.

25 Conforme Sala III de la Cámara Federal de La Plata in re “Municipalidad de General Las Heras c/ Ministerio de Economía”, sentencia del 07.04.2025; “Municipalidad de Avellaneda c/ Estado Nacional” y “Municipalidad de Florencio Varela c/ Ministerio de Economía” sentencias del 25.04.2025; entre otros.

26 Conforme Juzgado Federal en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo de San Martín N° 1 in re “Municipalidad de Tigre c/ Estado Nacional – Ministerio de Economía – Secretaría de Industria y Comercial y otros s/ amparo ley 16.986”, Expediente N° 25700/2024, sentencia del 19.02.2025.

provinciales respectivas. Luego, por la existencia de jurisdicciones compartidas entre el Estado Nacional y los estados locales, la cuestión en debate se centra en determinar si las disposiciones atacadas, de naturaleza federal -en concreto, en materia de servicios públicos y derechos del consumidor-, se traducen en un avasallamiento del poder local -en el caso, por la prohibición de proceder al cobro de ciertas tasas municipales en la forma en que viene realizándose, con sustento en normas locales y convencionales... Con tal marco de referencia, desde el vértice del derecho del consumidor asiste razón al Estado Nacional en cuanto a que la inclusión de las gabelas locales en la facturación de los servicios públicos sin que exista la posibilidad de pagar un concepto [cargos eléctricos e impuestos y contribuciones relacionados con aquel] y no abonar el otro [tasas y contribuciones] afectaría los derechos de los usuarios consumidores. Esta apreciación no importa desconocer la autonomía municipal. Sólo se trata de que exista una actuación armónica de las autoridades nacionales y locales, de modo de no generar interferencias entre los poderes de una y otras, en desmedro de la cooperación puesta al servicio del interés general... En los hechos, las tasas se presentan fusionadas bajo un único monto a pagar... Al punto que hoy -entre todos los recaudos previstos- sólo se verifica -como información continua y tangible- la consignación en renglón separado de los conceptos Alumbrado municipal y Contribución Especial por el Uso de la Red de Gas Natural. En los hechos, el mecanismo de facturación en debate podría conllevar -según la particular condición de cada consumidor una coerción implícita al pago de las tasas municipales incorporadas, frente al riesgo cierto de suspensión de servicios esenciales por falta de pago. Aun cuando de menor entidad, resulta atendible asimismo el señalamiento efectuado por la Secretaría de Industria y Comercio en relación con la "posible afectación a los derechos que posee el consumidor respecto de la información con la que debe contar al momento de realizar pagos de bienes y servicios contratados", tanto respecto del costo de los servicios domiciliarios que, como sobre la carga tributaria municipal... Por otro lado, no ha sido demostrada la lesión actual o inminente en los derechos del municipio actor, ya que no existe sustancial desconocimiento de su potestad tributaria y nada obsta que -con las previsiones temporales del caso- acuda a los habituales mecanismos de recaudación directa de las tasas municipales, o establezca aquellos que considere adecuados y convenientes, siempre resguardando los derechos de los administrados y/o consumidores..."²⁷ (el resaltado es propio).

Sin perjuicio de lo anterior, debemos resaltar que la Cámara Federal de San Martín emitió múltiples sentencias en las cuales declaró la inconstitucionalidad de la Resolución 267. Se destacaron los fines loables que se persiguieron con su emisión, pero se entendió que la norma: (i) afecta el principio de razonabilidad porque limita las facultades de recaudación de los municipios habida cuenta de que restringen una herramienta válida; (ii) altera un mecanismo de recaudación histórico, más allá de que el mismo pueda mejorarse o perfeccionarse para adecuarse de modo pleno a las previsiones de la Ley 24.240 y (iii) fue emitida incumpliendo con el principio de lealtad y buena fe federal que requería una acción coordinada entre los distintos niveles de gobierno.

Precisamente, la Sala II de la Cámara Federal de San Martín indicó que: "...el Tribunal entiende que el Estado Nacional no puede, bajo la apariencia de reglamentar los derechos de los usuarios y consumidores de los servicios públicos de electricidad y gas, trasponer los límites de lo razonable para la efectiva vigencia de los municipios, en lo que atañe a su financiamiento,

27 No obra en las actuaciones constancia de que la Municipalidad de Tigre hubiera recurrido la sentencia de primera instancia, lo que derivó en que la misma haya adquirido firmeza.

porque el mandato constitucional de asegurar la autonomía municipal no puede ser desnaturalizado mediante dicha reglamentación, puesto que quien tiene el deber de procurar un fin determinado tiene también el derecho de disponer de los medios necesarios para su logro efectivo, habida cuenta que la independencia financiera es una vía fundamental para garantizar la autonomía municipal que hace a la esencia de nuestra organización federal. La cual, se ve avasallada irrazonablemente por las normas cuestionadas, que impiden el cobro de las gabelas locales mediante la metodología dispuesta por el Municipio, lo que inevitablemente acarrearía una disminución en la tasa de cobrabilidad y un mayor gasto en la gestión administrativa para su percepción...Y si bien, es cierto que el método utilizado por la actora facilita el procedimiento para la obtención del consentimiento de los contribuyentes -para el cobro de las tasas municipales por medio de las facturas emitidas por Edenor S.A., nada impediría que ese mecanismo fuera mejorado en armonía con los derechos protegidos por la ley de defensa del consumidor, dado que tal sistema recaudatorio no resulta incompatible con una mayor protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, por quienes distintas asociaciones interpusieron amparo colectivo (CAF 17284/2024)...".²⁸

Finalmente, nos permitimos destacar que múltiples asociaciones de defensa del consumidor promovieron una acción judicial con el objetivo de que los prestadores de servicios cumplan con las directivas fijadas por la Resolución 267. En el contexto de esa acción colectiva, el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 concedió una medida cautelar mediante la cual ordenó a las empresas prestadoras de servicios que en el cuerpo de las facturas emitidas a los usuarios se indiquen con precisión la inclusión de aquellos cargos que no refieren y/o se vinculan con los consumos realizados por la ejecución de ese servicio. Esto, bajo la premisa de que se habían revisado facturas y se había observado que la información de los conceptos liquidados no era clara respecto del alcance de lo que cada usuario debía pagar²⁹.

En este sentido, el mencionado Juzgado afirmó que: "...atento los derechos de raigambre constitucional involucrados y la posibilidad con que *cuenta el Tribunal para el dictado de una medida cautelar distinta a la peticionada, debe dirigirse el mandato cautelar aquí involucrado a que las empresas demandadas (Edesur, Edenor y Naturgy Ban) den acabado cumplimiento a su deber de información a los usuarios en relación con los cargos y/o conceptos que incorporan en la facturación y que son ajenos al servicio público que prestan, conforme las pautas y consideraciones que se desarrollan seguidamente... Partiendo de la base de que los usuarios tienen derecho a una información adecuada y veraz (arts. 42, CN) —como se explicó en los acápites precedentes— para lo cual deben contar con datos suficientes que posibiliten ejercer adecuadamente sus derechos (CSJN, Fallos 344:791) las empresas prestadoras del servicio y especialmente los entes reguladores en ejercicio del control, deben asegurar que la información que se brinda al usuario en la factura resulta completa, adecuada, cierta y clara. De modo de permitir un cabal entendimiento por el interesado de los conceptos que abona en su factura... **Cuando la información que se brinda no aporta los datos suficientes para la comprensión de los conceptos que se liquidan y que integran la facturación, se configura una falta al deber legal. Máxime, si por alguna circunstancia tales conceptos no res-***

28 "Municipalidad de Hurlingham c/ Estado Nacional-Ministerio de Economía-Secretaría de Comercio e Industria s/ amparo", Expediente N° 25956/2024 sentencia del 01.07.2025; entre muchos otros emitidos en la misma línea por el tribunal. De igual modo, por ejemplo, se expidió la Sala I de esa misma Cámara *in re* "Municipalidad de Pilar c/ Ministerio de Economía de la Nación – Secretaría de Industria y Comercio", Expediente N° 24358/2024, sentencia del 10.07.2025.

29 Conforme Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3 *in re* "Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina y otros c/ EN-M. Economía-Secretaría de Comercio – Dto. 293/24 y otros s/ amparo ley 16.986", Expediente N° 17284/2024, sentencia del 20.12.2024.

ponden, estrictamente, al consumo referido a la prestación del servicio...En el análisis de las constancias documentales aportadas en la causa, abordadas desde la sumaria cognitio que caracteriza a toda petición cautelar, se constata que la información que se brinda a los usuarios con la facturación de los diversos servicios públicos involucrados, se presenta insuficiente para superar el test de verificación positiva en el cumplimiento de la obligación legal..." (el destacado nos pertenece).

Por otra parte, es importante resaltar que el Juzgado no concedió una medida cautelar por la cual se ordenara a los prestadores de servicio el acabado cumplimiento de la Resolución 267 porque se visualizó que múltiples municipios habían obtenido medidas precautorias por las que se había ordenado que se mantuvieran las recaudaciones de tasas en las facturas de servicios y, por ende, conceder una medida cautelar en esos términos amplios hubiera provocado una contradicción respecto de las decisiones notificadas a las municipalidades. Dicho de otro modo, el Juzgado procuró evitar colocarse en una situación de contradicción con otros pronunciamientos y/o ubicar a los prestadores de servicios ante la posibilidad de tener que incumplir alguna de esas decisiones por resultar contradictorias.

Como puede notarse de los pronunciamientos descriptos, más allá del distinto alcance de las decisiones, la Justicia Federal convalidó la aplicación de los lineamientos de la Ley 24.240 y su normativa complementaria a los fines de evaluar si existía una afectación de los derechos de los usuarios de servicios públicos al momento de recibir la liquidación de tasas municipales en las facturas de dichos servicios. Dicho de otro modo, se entendió que los principios de esa ley pueden invocarse para analizar aspectos tributarios en los que se entremezclan temas vinculados con relaciones de consumo.

VII. Conclusiones

En virtud de las consideraciones desarrolladas en este artículo, exponemos las siguientes conclusiones:

1. Por su naturaleza y características, las tasas municipales no son susceptibles de ser recaudadas vía regímenes de retención y/o percepción. Creemos que sería conveniente que se revisara esta práctica de recaudación de los mencionados tributos municipales.
2. La Ley 24.240 y su reglamentación resultan de aplicación a los marcos regulatorios relativos a la recaudación de tributos insertos en relaciones de consumo y garantizan la protección de los derechos de los usuarios frente a prácticas abusivas o confusas en la facturación y cobro de servicios y tributos asociados y, más aún, en el caso de grupo vulnerables. Al mismo tiempo, la aplicación de esa normativa debe llevar a los prestadores de bienes y/o servicios a procurar asumir un rol activo al momento de cuestionar regímenes normativos que, por su intermedio, produzcan afectaciones a los usuarios con los que mantienen vínculo de consumo.
3. Por aplicación de principios de la Ley 24.240 y su normativa complementaria, la Resolución 267 determina que en las facturas o comprobantes de servicios no pueden incluirse y/o recaudarse valores que no estén exclusivamente asociados a los servicios ejecutados por el prestador. En nuestra opinión, se trata de una norma legítima que pretende proteger a los consumidores frente a la desinformación o prácticas abusivas que obligan al pago de conceptos que se consideran improcedentes.

4. En nuestra visión, la Resolución 267 no afecta la autonomía tributaria de las municipalidades habida cuenta de que aquellas conservan su derecho de creación y recaudación de tributos. Simplemente, se limita la posibilidad de que utilicen un mecanismo particular de recolección que atenta contra los derechos de los consumidores consagrados en el artículo 42 de la Constitución Nacional y en la Ley 24.240 y su normativa complementaria. Consideramos que: (i) el Estado no puede registrar una posición de privilegio que permita avasallar los derechos de los consumidores y, menos aún, en el marco de relaciones de consumo donde la repartición pública pretende involucrarse para lograr recaudación tributaria y (ii) la transparencia y el acceso a la información deben protegerse.
 5. Hasta el momento, la jurisprudencia evidenció una posición ambivalente sobre la validez de la Resolución 267 y/o su aplicación. Se trata de una temática que requiere una intervención urgente por parte de la CSJN para evitar la concreción de daños irreparables (pérdida de mecanismos de recaudación tributaria de municipios en caso que los mismos sean ratificados y/o realización de pagos improcedentes por parte de los consumidores/contribuyentes sobre regímenes de percepción que posteriormente serán descalificados constitucionalmente).
-