



Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE CORDOBA 3

**32667/2025**

**ESTEVEZ, GABRIELA BEATRIZ c/ ESTADO NACIONAL PODER EJECUTIVO NACIONAL PEN s/AMPARO LEY 16.986**

Córdoba, fecha de firma electrónica.

**Y VISTOS:**

Estos autos caratulados **“ESTEVEZ GABRIELA BEATRIZ C/ ESTADO NACIONAL – PODER EJECUTIVO NACIONAL - PEN s/ Amparo ley 16.986 (Expte. N° 32667/2025)**, venidos a despacho a los fines de resolver.

**RESULTA :**

I.- Que con fecha 12/11/2025 comparece la Sra. Gabriela Beatriz Estévez por derecho propio y en representación del conjunto de usuarios y consumidores del servicio público de energía eléctrica del territorio nacional, con el patrocinio letrado del Dr. Ángel Gabriel Ledesma, e interpone acción de amparo colectivo en contra del Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional y contra Nucleoeléctrica Argentina SA (NA-SA). Solicita la declaración de nulidad e inconstitucionalidad del Decreto Nro. 695/2025 de fecha 29/09/2025 y de la Resolución del Ministerio de Economía Nro. 1751/2025 del 05/11/2025.

Entiende que la acción se promueve en defensa de derechos de incidencia colectiva, tales como la calidad, eficiencia y precio justo del servicio público de electricidad; y el de la participación en la toma de decisiones que afectan su régimen económico o tarifario al haberse omitido la Audiencia Pública (Doctrina "CEPIS").

Agrega que la privatización parcial de NA-SA es una modificación trascendental en la estructura de control de un generador de banda base (7 ,35% DE LA GENERACIÓN NACIONAL), lo cual considera una decisión con potencial impacto en la estabilidad de costos y tarifas del servicio esencial, y



#40685085#485913471#20251223110035881

por lo tanto requiere la Audiencia Pública previa y obligatoria (Doctrina "CEPIS").

Que el Decreto N° 695/2025 no establece la participación y por lo tanto vulnera la garantía de transparencia.

Considera que se ve amenazada la continuidad y estabilidad de un servicio público ya que la privatización irregular pone en duda el financiamiento y el control sobre proyectos estratégicos (Extensión de Vida Atucha I y ASECG II), lo que constituye un riesgo inminente a la seguridad energética de 2.538.554 hogares afectados.

Por otro lado, reclama la defensa de derechos subjetivos individuales, ya que hay una afectación directa a ella como actora en su carácter de usuaria directa del servicio eléctrico y residente.

Entiende que el decreto y resolución cuya nulidad solicita, deben ser declarados inconstitucionales por las causales que enumera: Violación del Art. 76 CN (Ilegalidad Formal), ya que el mismo fue dictado fuera del plazo de la delegación legislativa cuya caducidad operó el 09/07/2025, configurando una extralimitación del Ejecutivo y un vicio de competencia temporal; violación del Art. 42 CN (omisión de audiencia pública), ya que el proceso omite la Audiencia Pública previa y obligatoria (Doctrina "CEPIS"), violando el derecho a la participación y la defensa de los intereses económicos de los usuarios; violación del Art. 41 CN (Seguridad), por comprometer el principio de precaución y la seguridad nuclear de un activo estratégico, cuya gestión irregular amenaza la continuidad del servicio esencial.

Solicita medida cautelar de no innovar para que se ordene la suspensión inmediata de la ejecución y los efectos del Decreto N° 695/2025 y de la Resolución del Ministerio de Economía N° 1751/2025, absteniéndose el PEN o cualquier otro organismo de iniciar, continuar o perfeccionar cualquier acto de licitación, oferta o transferencia de las acciones de NA-SA.

En cuanto a la legitimación entiende que la misma se funda en el Art. 43 de la Constitución Nacional y se ejerce en defensa de derechos de incidencia colectiva. Refiere que se satisface plenamente el requisito de la CSJN de un agravio concreto, directo e inmediato a un interés jurídicamente tutelado.





Poder Judicial de la Nación

### JUZGADO FEDERAL DE CORDOBA 3

En primer lugar conforme el Art. 42 de la CN se persigue la tutela de derechos de defensa del usuario y consumidor de servicios públicos. Los agravios en este sentido son la afectación al servicio público esencial, ya que NA-SA opera la totalidad de la generación de energía nuclear, un servicio público estratégico y esencial. Considera que el proceso de privatización, al ser formalmente inconstitucional (por la caducidad del Art. 76 CN), introduce una incertidumbre jurídica y de control sobre la gestión, lo cual no garantiza la continuidad ni la eficiencia de la prestación, amenazando directamente los derechos de los usuarios.

Y por otro lado, señala que conforme ya señaló supra, se produce la violación a la participación pública y tarifaria (Doctrina "CEPIS") ya que la transferencia de un generador clave altera la estructura de costos y, por ende, las tarifas. Esta decisión de política económica con impacto directo en los intereses económicos de los usuarios se realiza sin la Audiencia Pública previa y obligatoria exigida por la CSJN en el Fallo "CEPIS" (2016) y por el propio Art. 42 CN.

Concluye que la omisión de este requisito, sumada a la falta de base legal vigente del acto (Art. 76 CN), configura un agravio flagrante a la garantía de transparencia y participación.

En cuanto a la legitimación individual directa manifiesta que se presenta en su carácter de usuaria efectiva del servicio público de electricidad y residente en el domicilio donde se presta dicho servicio, sito en localidad de Unquillo, Provincia de Córdoba. Aclara que si bien la factura del suministro eléctrico se encuentra formalmente emitida a nombre de su cónyuge, ello no obsta en modo alguno a su condición de usuaria directa, ya que el servicio es prestado en el hogar familiar que habita junto a su marido y su hijo menor de edad. Agrega que el consumo domiciliario de energía eléctrica constituye un servicio indivisible y de utilización común por todos los convivientes del núcleo familiar, lo que basta para configurar la condición de "usuario" a los fines de la protección constitucional (Art. 42 CN), pues lo relevante es el uso y goce efectivo del servicio público esencial. Cita jurisprudencia de la CSJN.

Alega que los agravios concretos como usuaria-consumidora es que la ejecución del Decreto N° 695/2025 y la Resolución del Ministerio de



Economía N° 1751/2025 comprometen de manera directa su derecho a la continuidad, calidad y precio justo del servicio eléctrico, al introducir un proceso de privatización irregular que altera la estructura de costos y tarifas. Y asimismo, su derecho a un ambiente sano y seguro (art. 41 CN) se ve amenazado por la transferencia irregular de un activo nuclear estratégico fuera del control constitucional, generando un riesgo ambiental y de seguridad colectiva.

Considera que la acción de amparo es la vía idónea ya que existe una arbitrariedad e ilegalidad manifiesta. Asimismo, porque se cumplen los requisitos para el proceso colectivo conforme la doctrina sentada en “Halabi”, a saber: 1) homogeneidad y causa fáctica común ya que existe una identidad de circunstancias fácticas y jurídicas que afecta a la totalidad de los usuarios de energía (Art. 42 CN) y a la población en general (Art. 41 CN) por ser una única causa que es la invalidez constitucional del Decreto N° 695/2025 y por ser el agravio idéntico, esto es el debilitamiento del control institucional y la amenaza al servicio público esencial y la seguridad nuclear; 2) Pretensión concentrada toda vez que la acción persigue una única declaración de inconstitucionalidad y nulidad con efectos erga omnes, cuyo resultado es indivisible y beneficia o perjudica a la totalidad del colectivo; y por último existe una adecuada representación ya que la legitimación recae en una persona usuaria y consumidora, y que, a su vez, es residente y forma parte de la población con derecho a un medio ambiente sano, por lo que sus derechos se encuentran directamente afectados (Arts. 41 y 42 CN), y por tanto, su representación colectiva garantiza efectivamente la defensa suficiente de todo el grupo.

En forma subsidiaria también fundamenta la admisibilidad del amparo individual, como usuaria en forma particular sin el proceso colectivo.

En cuanto a los hechos, señala que el decreto 695/2025 fue dictado el 29/09/2025, sin embargo la ley 27.742 que fundamenta las facultades del Poder Ejecutivo para dictar el acto, estableció un límite temporal expreso que se encontraba vencido (08/07/2025), por lo tanto no había delegación legislativa.

Ofrece prueba. Cita jurisprudencia.





Poder Judicial de la Nación

### JUZGADO FEDERAL DE CORDOBA 3

Luego procede a impugnar el Art. 8 inc. c de la Ley 27.742 solicitando la declaración de nulidad e inconstitucionalidad ya que contradice el apartado ii del citado artículo al permitir que mediante el voto afirmativo del propio estado se incorporen accionistas que le otorguen el control de la empresa conforme Art. 33 de la Ley 19.550. También entiende que es incompatible con el régimen de orden público nuclear Ley 24.804.

Solicita la aplicación de costas. Hace reserva del caso federal.

II.- El 19/11/2025 el Sr. Fiscal Federal presenta el dictamen.

III.- El 28/11/2025 se ordena efectuar la consulta al Registro de causas colectivas, el cual informa el día 01/12/2025 que “En respuesta a su consulta, se informa que a la fecha no hay ninguna acción inscripta que guarde sustancial semejanza en la afectación de los derechos de incidencia colectiva”

IV.- Con fecha 03/12/2025 el Tribunal ordena que pasen los presentes a despacho para resolver.

#### **Y CONSIDERANDO:**

I.- Que previo a ingresar al análisis de las cuestiones a resolver, entiendo necesario dejar sentado que la actora inicia la presente acción solicitando la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 695/2025 y de la Resolución del Ministerio de Economía Nro. 1751/2025.

La normativa cuestionada, dispone el proceso de privatización parcial de Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima. A tal fin, el Art. 1 del citado Decreto dispone que: “Autorízase, en los términos del artículo 4° del Anexo I del Decreto Nro. 695/24, el procedimiento para la privatización parcial de NUCLEOELÉCTRICA ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA, bajo la modalidad de venta de acciones, conforme lo establecido en el artículo 17, inciso 2) de la Ley N° 23.696 y sus modificatorias y el otorgamiento de preferencia a un Programa de Propiedad Participada, conforme lo establecido por los artículos 16, inciso 2) y 21 y concordantes de la Ley N° 23.696 y sus modificatorias y por el inciso (i) del artículo 8° de la Ley N° 27.742.”

Por otro lado, el Artículo 1 de la citada Resolución establece: “Iníciase el proceso de privatización parcial de Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA) en los términos del artículo 8° de la ley 27.742 y del decreto 695 del 29 de septiembre de 2025.”



La actora entiende que tanto el decreto como la resolución son inconstitucionales, toda vez que: se viola el Art. 76 de la CN (por haber sido dictados fuera del plazo de delegación legislativa previsto en la Ley 27.742 que venció el 08/07/2025), por violación del Art. 42 de la CN ya que se omite la audiencia pública previa y obligatoria de acuerdo a la doctrina CEPIS y por último, por violación del art. 41 de la CN por comprometer el principio de precaución y la seguridad nuclear de un activo estratégico cuya gestión irregular entiende que amenaza la continuidad del servicio esencial.

II.- Sentado ello, corresponde ingresar al análisis de las cuestiones a resolver. En primer lugar, la legitimidad invocada por la parte actora en relación al amparo colectivo por la afectación a derechos de incidencia colectiva conforme lo previsto en los Arts. 41, 42 y 43 de la CN, en función de la doctrina sentada por la CSJN en el fallo “Halabi”.

A tal fin, me remito a los argumentos vertidos por el Sr. Fiscal Federal Dr. Carlos Casas Noblega quien con criterio que comparto estableció que: *“...cabe destacar que existe un derecho de incidencia colectiva, siempre que haya un interés actual, colectivo, relevante, para actuar en defensa del orden público, ya que se encuentran en juego derechos expresamente reconocidos por la Constitución Nacional.*

*La CSJN en el fallo “Halabi” de fecha 24/2/09, cuya aplicación solicita la parte actora, distingue entre tres tipos de acciones: 1) el amparo clásico que tutela bienes jurídicos individuales conforme lo establece el art. 43 de la CN, 2) el amparo contemplado por el art. 43, párrafo 2º de la CN referido a derechos de incidencia colectiva, cuyo objetivo es custodiar bienes colectivos pertenecientes a toda la comunidad, de naturaleza indivisible y que no admitan exclusión alguna y 3) los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.*

*Sin embargo, no hay en nuestro derecho una ley que reglamente el ejercicio efectivo de las denominadas acciones de clase en el ámbito específico que es objeto de esta litis.*

*Frente a esa falta de regulación y a los fines de facilitar el acceso a la justicia y hacer operativa la referida disposición constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante Acordada 12/2016, reglamentó la*





Poder Judicial de la Nación

### JUZGADO FEDERAL DE CORDOBA 3

*actuación en “Procesos Colectivos”, estableciendo en el apartado II que la demanda deberá precisar, en los procesos colectivos referentes a intereses individuales homogéneos los siguientes requisitos: a) la causa fáctica o normativa común que provoca la lesión a los derechos, b) que la pretensión está focalizada en los efectos comunes y c) la afectación del derecho de acceso a la justicia de los integrantes del colectivo involucrado.*

*Asimismo, el actor deberá: identificar el colectivo involucrado en el caso; justificar la adecuada representación del colectivo; indicar en caso de corresponder, los datos de inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores; denunciar con carácter de declaración jurada si se iniciaron otras acciones cuya pretensión guarden una sustancial semejanza y realizar consulta al Registro Público de Procesos Colectivos respecto de la existencia de otro proceso similar, todo ello a los fines de justificar la legitimidad activa que posee para iniciar este tipo de acciones.*

*Entrando en el análisis del caso que nos ocupa, conforme lo expuesto, la procedencia de este tipo de acciones requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que, en ausencia de un ejercicio colectivo, habría una afectación grave del acceso a la justicia.*

*De esta manera, el primer requisito consiste en comprobar la existencia de un hecho único o complejo que cause una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales.*

*En este sentido, podemos afirmar que el dictado del Decreto 695/2025 y de la Res. 1751/2025 constituye un hecho normativo único, con potencial impacto homogéneo sobre usuarios del servicio público eléctrico.*

*b) En lo referente al segundo parámetro, que consiste en que la pretensión debe estar concentrada en los “efectos comunes” y no en lo que cada individuo puede peticionar, corresponde advertir que se refiere a la existencia de causa o controversia, que no se relaciona con el daño diferenciado que cada uno sufra en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho.*



*De lo expuesto en la demanda, surge que el agravio resulta común y homogéneo a todos los usuarios, por lo que la pretensión excede el interés particular y apunta a efectos expansivos.*

*Por último, la tercera pauta está dada por la constatación de una clara afectación del acceso a la justicia, por lo que teniendo en cuenta que el colectivo involucrado se trata de una pluralidad indeterminada de sujetos, la satisfacción del interés - individual y homogéneo- por parte de alguno de los titulares, implicaría la satisfacción del interés de la totalidad.*

*Y es por eso, que los accionantes solicitan el dictado de una declaración de inconstitucionalidad, pero al presentarla como acción colectiva trae como consecuencia, que el dictado de la sentencia tenga efectos erga omnes, es decir que tenga efectos expansivos para todos aquellos que se encuentren en la misma situación que ellos, a fines de evitar así eventuales dilaciones y pronunciamientos de innumerables demandas que se pudieran interponer a futuro por posibles afectados.*

*Ahora bien, del escrito de demanda no surge que la actora posea representación adecuada del universo de usuarios del servicio eléctrico, ni acredita facultades para asumir representación de un colectivo nacional y heterogéneo. Si bien la Sra. Estévez acredita legitimación individual, ello no la habilita automáticamente a representar: a todos los usuarios del sistema eléctrico interconectado, a los 2.5 millones de hogares potencialmente afectados, ni al conjunto de consumidores en los términos del art. 43 CN*

*De las constancias de la causa, no surge que se trate de una asociación, ni entidad representativa, ni presenta mandato alguno. La actora refiere un universo de “usuarios y consumidores del servicio eléctrico”, categoría genérica que abarca millones de personas sin criterio objetivo de inclusión ni exclusión.*

*Tampoco se encuentra agregado en autos ningún tipo de documental que acredite la legitimidad que dice tener, siendo este requisito es*







Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE CORDOBA 3

*de vital importancia, ya que, de arribar a una sentencia de efecto extensivo, se verán afectados derechos de personas que no prestaron su conformidad para la presente acción, se trate de una sentencia favorable o no.*

### 1. CONCLUSIÓN

*Por todo lo expuesto, esta Fiscalía considera que la acción no reúne los requisitos para ser tramitada como proceso colectivo, debiendo continuar —en su caso— únicamente en su dimensión individual, circunscripta al interés de la parte actora.”*

Considero oportuno agregar la ambigüedad con la que la actora invoca la pretendida legitimidad colectiva, ya que en su escrito de demanda manifiesta que se ve afectado el derecho al medio ambiente de los usuarios, pero en otro pasaje reclama la protección de los derechos de los usuarios de un servicio público, para luego reclamar que corre riesgo la seguridad nuclear. Es por ello también que entiendo que la legitimidad no puede ser ejercida por la actora respecto a un sinnúmero de personas, afectando derechos de diversa índole sin que indique de qué manera ello resultaría arbitrario e ilegal.

En consecuencia, corresponde rechazar el amparo colectivo interpuesto por la parte actora.

III.- Ahora bien, en los términos en que ha sido planteada la acción, corresponde considerar que la actora manifiesta de manera subsidiaria que interpone la acción de amparo individualmente, en su carácter de usuaria. Como se señaló supra, la amparista indica que si bien la factura del servicio de luz se encuentra a nombre de su cónyuge, ello no le impide reclamar la inconstitucionalidad requerida ya que se ve igualmente afectada.

Del análisis de lo manifestado y documental adjuntada, no resulta que la actora sea usuaria del servicio cuya factura se encuentra a nombre del Sr. Diego Atala, ya que la calidad de cónyuge o conviviente no ha sido acreditada en autos.



No obstante ello, teniendo en cuenta que se trata de una acción de amparo, y que dicha circunstancia podría ser subsanada, entiendo oportuno desde ya analizar si se cumplen los requisitos exigidos para la procedencia de la acción de amparo individual, en los términos previstos en la Ley 16.986.

En primer lugar, se debe tener presente que el amparo es un proceso excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas pelagra la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige para su apertura circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas que ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, originan un daño concreto y grave, sólo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (Fallos: 310:576 y 2740; 311:612, 1974 y 2319; 314:1686; 317:1128; 323:1825 y 2097, entre muchos otros).

Ya he señalado que del escrito de demanda no resulta claro cuales son los derechos fundamentales que se ven vulnerados, atento que en algunos pasajes se refiere al ambiente, en otros al consumidor y en otros a la seguridad nuclear.

Volviendo a lo que ya señalara supra, es decir que el fin último del amparo es la declaración de inconstitucionalidad de diferentes normativas, de acuerdo a la jurisprudencia de la CSJN: “El interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraria la Constitución Nacional, causándole de ese modo gravamen, y, debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto” (Fallos 307:1656, 310:211, 321:235), ello así pues tal declaración constituye un acto de suma gravedad institucional que debe considerarse como última “ratio” del orden jurídico.

Según los propios dichos de la actora, los agravios concretos son: “1. Afectación como usuaria – consumidora. La ejecución del Decreto 695/2025 y la Resolución del Ministerio de Economía N° 1751/2025 comprometen de manera directa su derecho a la continuidad, calidad y precio justo del servicio eléctrico, al introducir un proceso de privatización irregular que altera la estructura de costos y tarifas sin la debida Audiencia Pública previa, en violación de la doctrina CEPIS y del art. 42 CN. 2. Afectación como ciudadana





Poder Judicial de la Nación

### JUZGADO FEDERAL DE CORDOBA 3

y residente. En su carácter de habitante del territorio nacional y residente en un domicilio provisto por el sistema interconectado, su derecho a un ambiente sano y seguro (art. 41 CN) se ve amenazado por la transferencia irregular de un activo nuclear estratégico fuera del control constitucional, generando un riesgo ambiental y de seguridad colectiva”.

De estos argumentos citados supra, más otros expresados en el escrito de demanda, resulta que la actora a los fines de fundamentar su posición se ha limitado a realizar (en palabras de la Corte Suprema de Justicia) “...afirmaciones genéricas que solo alcanzan a reflejar su dogmática discrepancia con la solución legislativa, pero que no son consistentes con la trascendencia institucional que la pretensión que se persigue de que este Poder Judicial ponga en ejercicio su atribución constitucional...” (CSJN, Asociación de Magistrados y funcionarios c/ EN ley 26.372 artículo 2 s/ amparo ley 16.986, A. 910. XLVI).

Todos los argumentos vertidos se tratan de meras afirmaciones dogmáticas carentes de sustento probatorio, de afirmaciones conjeturales e hipotéticas. De la documental e informe acompañado no resultan acreditados los dichos vertidos por la actora, tal como la afectación al ambiente, ni el posible aumento de tarifas, ni la interferencia en la seguridad nuclear ni que el Estado vaya a perder el control sobre la Agencia cuyo proceso de privatización parcial ha iniciado.

En consecuencia, no puede obviarse la doctrina sentada por la CSJN en el sentido que el control de constitucionalidad exige la presencia de un caso, causa o controversia judicial concreta, sin que sea posible obtener pronunciamientos genéricos al respecto (Fallos 113:348 y 114:8, entre otros), cuestión que trasciende el aspecto estrictamente procesal pues constituye uno de los basamentos principales del sistema de división de poderes.

En tal sentido, en Fallos 322:528 estableció que no hay causa cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes, por ende, no existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que lo autorice, en tales circunstancias,



a formular dichas declaraciones (Fallos 307: 2384, considerando 2°, sus citas). El requisito de la existencia de causa se encuentra enunciado en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, teniendo en cuenta que se ha rechazado la acción colectiva invocada, que en relación al amparo individual interpuesto en subsidio no se ha acreditado la ilegalidad ni arbitrariedad manifiesta requerida para este tipo de acción, y que asimismo los argumentos vertidos son meramente hipotéticos y conjeturales y no permiten tener por acreditada la existencia de causa, requisito indispensable para ejercer el control de legalidad, corresponde rechazar in limine el presente amparo.

Por lo expuesto:

**RESUELVO:**

1°) Rechazar in limine la presente acción de amparo por las razones expuestas en los considerandos correspondientes.

2°) Intimar a la parte actora a los fines de que acredite en autos el importe correspondiente a la Tasa de Justicia.

3°) Protocolícese y hágase saber.

MIGUEL HUGO VACA NARVAJA  
JUEZ FEDERAL

