



**FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE

**TESIS**

**“LOS ENTES REGULADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS. HACIA UN  
MODELO UNIFICADO”**

**UNA PROPUESTA NORMATIVA PARA LA PROVINCIA DE CORRIENTES,  
EN POS DE LA EFICIENCIA.**

Carrera:	DOCTORADO EN DERECHO
Dir. De la Carrera:	Dra. DORA E. AYALA ROJAS
Director De Tesis:	Dr. JOSE HORACIO DE JESUS GRANDO
Doctorando:	PABLO E. CUENCA

Corrientes, mayo de 2025

## Solo AGRADECIMIENTOS

Gran parte de esta investigación ha sido desarrollada en el seno del hogar, eso significa que ha demandado y requerido las condiciones adecuadas para poder realizar un trabajo de esta naturaleza. Lógicamente eso se traduce en que sin el apoyo acompañamiento y muchas veces resignación del entorno familiar esto no sería posible.

Es por ello que este trabajo, en primer lugar, está dedicado en agradecimiento a mis chicas; sin ellas este esfuerzo no hubiera sido posible. A ellas cuando todo esto comenzó hace hoy 6 años, les he robado horas, momentos sin compartir, anécdotas y recuerdos que no hemos podido construir; a mi esposa la Flaca, y a mis hijas Abril y Pilar (hoy con 9 y 8 años), sin dudas el mayor logro de mi vida.

A mis padres y a mis hermanas, siempre presentes y siempre valorando mis esfuerzos y celebrando mis logros.

A mi Director Dr. Cacho Grando, fundamentalmente por haberme embarcado en este desafío, inclusive al principio muy a mi pesar.

A mi querida Universidad, la U.N.N.E., y sin dudas a mi segunda casa, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, a donde un día entré allá por el año 1992 y nunca más me fui. Por supuesto, al decano Dr Mario Villegas y todo su equipo de trabajo, por hacer de nuestra facultad un ámbito académico de excelencia, que nos hace sentir orgullos y honrados de pertenecer.

A quienes fueron mis maestros, mentores y referentes en los ámbitos académicos y laborales en los que me formé, colaboré y aprendí. Gracias por la oportunidad que me dieron y por haber confiado en mí. Sin dudas hoy soy, gracias a esas oportunidades.

Gracias Gustavo Valdés, Charly Báez, Julio Espínola, Pascual Parisi, Juan Carlos Romero.

A mis amigos, los de ayer.. ..los de hoy...que serán, los de siempre.

Y como me enseñó toda la vida mi viejo querido, GRACIAS A DIOS.....siempre  
GRACIAS A DIOS.

A la memoria del Capo.

## **INDICE**

### **PRIMERA PARTE**

#### **CAPITULO I**

##### **INTRODUCCION**

1.	Planteo del Problema.....	6
2.	Antecedentes y Estado del arte .....	12
3.	Hipótesis y Objetivos .....	34
4.	Metodología de la investigación .....	38

### **SEGUNDA PARTE**

#### **CAPITULO II**

##### **DESARROLLO**

5.	El servicio público. Un intento de conceptualizarlo.....	41
6.	Conceptos modernos de servicio público.....	47
7.	Situación en la Argentina.....	49
8.	Un caso testigo, el servicio público de electricidad en Corrientes.	
	Breve reseña histórica.....	52
	8.1 Participación de la Provincia en el desarrollo de los servicios públicos de energía.....	54
	8.2 Período de funcionamiento de la Dirección Provincial de Agua y Energía – Dipae.....	55
	8.3 Situación actual del servicio público de energía en la Provincia de Corrientes.....	56

### **CAPITULO III**

9. La participación del Estado en distintas actividades. La regulación.....	58
10. Qué es regular.....	60
11. Los entes de control en la regulación comparada. Algunos ejemplos.....	63
12. La regulación de los servicios públicos en Argentina. Algunas referencias al caso de la energía eléctrica.....	71
12.1 Breves referencias a las facultades jurisdiccionales del Ente Nacional Regulador Eléctrico.....	76
13. La regulación en la Provincia de Corrientes. La Constitución Provincial y los servicios públicos.....	80
13.1 El artículo 48 de la Constitución Provincial.....	84
13.2 Competencia municipal sobre servicios públicos en la Constitución de Corrientes. La incidencia de un marco regulatorio provincial.....	104
13.3 La regulación en la Provincia de Corrientes.....	109
13.4 La experiencia provincial moderna a la luz del Epre.....	114
13.5 La participación ciudadana y el regulador provincial.....	118
13.6 Algunas Cuestiones de actualidad en el servicio público de energía en Corrientes y las audiencias públicas.....	137

### **CAPITULO IV**

14. Porque la propuesta de legislar.....	144
14.1 Los Derechos Humanos y su incidencia en la regulación de los servicios públicos.....	145
14.2 La importancia de las instituciones. Un análisis desde la regulación de servicios públicos en Corrientes.....	161

## **TERCERA PARTE**

### **CAPITULO V**

15. Nuestra contribución. Una propuesta normativa para la unificación de la regulación provincial de Corrientes, sobre los servicios públicos.....	170
--	-----

### **CAPITULO VI**

16. Conclusiones.....	209
-----------------------	-----

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>	<b>215</b>
--	------------

<b>ANEXO I.....</b>	<b>224</b>
---------------------	------------

Este pensamiento de Peter Drucker, nos sugiere  
que la clave está en tomar decisiones en  
el presente, para definir nuestro futuro.

## **PRIMERA PARTE**

### **CAPITULO I**

#### **1. INTRODUCCIÓN. PLANTEO DEL PROBLEMA**

En la presente investigación buscaremos analizar en primera medida el alcance y la dimensión que tiene la regulación sobre los servicios públicos, concretamente en la provincia de Corrientes. Para cumplir con este objetivo no podremos desentendernos del origen que tiene el sistema actual, que nace precisamente a partir de la llamada emergencia pública dispuesta en el ámbito nacional a partir de la ley de reforma del Estado.

Esta referencia al régimen nacional permitirá entender y comprender el sistema regulatorio provincial, ya que al igual que muchas jurisdicciones provinciales, Corrientes no ha sido ajena a seguir los lineamientos y los principios establecidos en ese sentido por el Gobierno nacional para reordenar, repensar y hacer funcionables los servicios públicos.

Partiremos del análisis que se plantea a partir de la denominada “emergencia” declarada a nivel nacional, para explicar de qué manera se replica en la jurisdicción local la lógica regulatoria sobre estas actividades y de qué manera entendemos agotado el modelo y en razón de ello, ofreceremos al finalizar el trabajo una alternativa normativa que entendemos no sólo superadora del marco actual, sino que pretende ser innovadora en la materia.

Tendremos en cuenta para ello, la incidencia que ha tenido el reconocimiento de los derechos humanos en materia de servicios públicos. Esto podremos advertirlo no solo por las innumerables leyes y fallos jurisprudenciales que se han dictado en ese sentido, sino también por la trascendencia que tiene la temática, y que resulta transversal a la actividad que proponemos investigar.

Ha pasado en nuestro país más de 35 años desde que se instauró el modelo actual de gestión en servicios públicos; en ese tiempo no solo ha habido grandes transformaciones de aspectos económicos y técnicos –refiriéndonos siempre en concreto a la prestación de los servicios públicos– sino que fundamentalmente en el ámbito jurídico se han dado grandes transformaciones.

No podemos dejar de mencionar en ese sentido que la reforma de la Constitución nacional, allá por el año 1.994 ha venido no solo a consagrar la necesidad de repensar el sistema hasta ese momento vigente, sino que ha erradicado cualquier tipo de dudas respecto a la necesidad de atender al requerimiento y/o demanda, a la satisfacción y a la participación suficiente que deben darle tanto el prestador como el controlador, al usuario.

Nuestro primer enfoque partirá fundamentalmente –sobre todo- desde el estudio de un sector en particular, el caso de la energía eléctrica. La decisión para ello no ha sido caprichosa, sucede por un lado que se trata del sector regulado, que presenta la mayor actualidad en nuestro sistema jurídico provincial, y por el otro ya que tiene la singularidad de tratarse de una prestación directa (a cargo del estado) y cuyo control recae precisamente en la propia administración. Creemos que estas particularidades hacen de esta perspectiva, una nota de distinción.



A partir de comprender la importancia que tiene reconocer el efecto de las instituciones sobre las organizaciones sociales, es que nos proponemos ofrecer una alternativa hasta hoy inexistente en nuestro sistema provincial que regula los servicios públicos.

Luego de analizar la procedencia del sistema actual, el reconocimiento como decíamos y la forma en que los derechos humanos inciden sobre ese sistema vigente y el tiempo transcurrido desde la creación del sistema actual hasta hoy, podremos finalizar nuestro trabajo ofreciendo no solo al decisor político local sino también al legislador, una alternativa regulatoria nueva.

Esta idea buscará modificar la estructura del razonamiento jurídico actual e intentará posicionar, no solo la importancia que tiene la prestación de un servicio público en sí mismo, sino también el reconocimiento a la función y el lugar que verdaderamente debe ocupar la parte más débil de esta relación jurídica, hablamos sin duda del usuario.

Desde esa perspectiva es que se ofrecerá esta alternativa transformadora del marco legal actual, en donde lo que se busca en definitiva es hacer la vida más simple para los ciudadanos de nuestra provincia.

Sabemos que el objetivo es pretencioso pero también sabemos que no por ello no haremos el mayor de los esfuerzos posibles, dado no sólo el rol que actualmente nos toca cumplir a nivel académico, sino también desde la función pública misma.

Cuando hablamos de esta responsabilidad, queremos decir que la propuesta normativa que acompañamos en el presente trabajo luego de años de investigación pretende simplemente que el usuario de servicios públicos de la provincia de corrientes, cuente con herramientas jurídicas que verdaderamente permitan plasmar todo el espectro de

reconocimiento de derechos que existen a su favor, y que encuentre en esta propuesta allanado el camino hacia una mejor calidad de vida.

A modo de cierre, lo que pretende esta investigación con sus conclusiones respectivas es plantear el escenario actual en materia de regulatoria de servicios públicos de la provincia de Corrientes, partiendo del antecedente proveniente de la normativa aplicable en el ámbito nacional y la incidencia que sobre la misma evidenciamos luego de este período transcurrido desde su vigencia a la actualidad.

Asimismo, en base a este primer enfoque, analizaremos la necesaria repercusión y afectación en distintos grados que los derechos humanos han tenido sobre el sistema. Para finalmente concluir ofreciendo una propuesta que consistirá en un proyecto de Ley, o también podríamos llamarlo nuevo marco regulatorio que unifique los sistemas de control de servicio público existentes en la provincia de Corrientes.

El problema que se plantea es que, el derecho de los usuarios de servicios públicos reconocidos por constituciones, leyes, tratados, convenciones, declaraciones, resoluciones y todo tipo de instrumentos, no encuentran muchas veces operatividad real al momento de ser ejercidos y/o reclamados.

Sucede que un ciudadano muchas veces tiene la particularidad de ser usuario de más de un servicio público, a este ciudadano lo llamaremos usuario multiservicios. Este sujeto de derecho que tiene -como mencionáramos precedentemente- un sinnúmero de reconocimientos y consagraciones normativas que reconocen y protegen su situación frente a los prestadores y/o frente al estado (Nacional o Provincial), al momento de pretender hacer valer los mismos, se encuentra con una diversidad de respuestas y posiciones (a veces contradictorias) por parte del mismo sujeto (el estado regulador).

Esa falta de unificación de criterios, surge a lo largo de estos más de treinta años de diversidad de tratamientos normativos que a nivel nacional y provincial, se ha ido dando a los usuarios de servicios públicos.

De ahí, la importancia de determinar los nuevos desafíos del sistema jurídico en esta materia, para garantizar el pleno reconocimiento de estos derechos fundamentales y para la tutela de las personas.

En un mundo cada vez más complejo, es necesario e imprescindible, elaborar mecanismos que encuentren solución a los innumerables problemas y/o necesidades de los usuarios de servicios públicos, frente al sistema jurídico actual. Es decir, no basta con el reconocimiento del Estado, de las distintas jurisdicciones, y que este amparado por la Constitución Nacional, los tratados o convenciones internacionales, las leyes, sino que es necesario que en la práctica, estos derechos, sean reconocidos y protegidos al momento de decidir cada caso en particular.

La novedosa propuesta que ofreceremos genera diversos interrogantes cuyas respuestas se pretenderán ofrecer a lo largo del presente trabajo. Entre ellos, encontramos los siguientes:

El ordenamiento jurídico actualmente vigente brinda, ¿un marco adecuado de protección a los usuarios de servicios públicos?

Las instituciones que intervienen en la temática ¿cuentan con elementos normativos a efectos de lograr una respuesta oportuna y eficaz?

Se encuentra debidamente delimitado por el ordenamiento jurídico vigente, en el ámbito de actuación de cada uno de los responsables que intervienen en materia de servicios

públicos ¿se encuentra correctamente delimitada a los efectos de su aplicación o por el contrario se advierten contradicciones y superposiciones?

El sistema actual como se encuentra regulado, ¿puede constituir un mecanismo adecuado para la defensa de los usuarios de servicios públicos?

El sistema actual como se encuentra regulado, ¿puede constituir un verdadero mecanismo para la participación ciudadana? Las audiencias públicas ¿resultan un medio eficaz?

En este sentido el propósito de este trabajo consistirá en determinar las mejores propuestas de solución a estas problemáticas planteadas, teniendo en cuenta, las debilidades que presenta actualmente el sistema jurídico en general

Por eso, la investigación de esta temática persigue, el análisis y las posibles soluciones al problema planteado. Para alcanzarlo, deberemos analizar durante el proceso, distintas aristas o partes del problema objeto de estudio. Se analizarán e interpretarán algunas normas jurídicas de fondo, doctrina y jurisprudencia sobre la temática.

La originalidad del tema radica en que la investigación resulta de gran relevancia social, cognitiva y practica. Resultará una herramienta de suma utilidad para los usuarios de servicios públicos en primera medida y de manera directa, pero también indirectamente para la comunidad provincial en su conjunto.

La investigación pretenderá producir un beneficio directo en los llamados usuarios multiservicios, favoreciendo el acceso a los servicios públicos y accediendo a una prestación adecuada; y en caso de deficiencias en tal situación obtener la posibilidad de alcanzar el dictado de sentencias justas y expeditivas

En cuanto a la relevancia cognitiva, en este trabajo se determinan criterios objetivos para establecer la solución jurídicamente justa del caso concreto. Esto ahuyentará el temor de recurrir a los canales de solución – administrativas y judiciales - y permitirá a los restantes operadores del derecho controlar, cuestionar y eventualmente solicitar la revisión de las decisiones en tales sedes.

Finalmente, la relevancia cognitiva también se reflejará en el ámbito académico, al que se le podrá ofrecer una perspectiva diferente sobre la situación real de esta problemática, como herramienta para elegir entre las mejores soluciones jurídicamente posibles.

## **2. Antecedentes y Estado del Arte**

En nuestro país llevamos ya cerca de treinta y cinco años desde que se introdujeron modificaciones sustanciales en la prestación de los servicios públicos.

En efecto durante el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem -1989 en los inicios de su primer mandato- se fijaron nuevas reglas y se establecieron condiciones que aparecían como innovadoras en aquellas épocas para nuestro régimen jurídico.

El aporte vino a establecer reglas de prestación y control diferentes, de los que existían hasta ese momento en relación a los servicios públicos. El estado se corría de su posición original y cedía el paso al privado, resguardando para sí un lugar de contralor tanto de la prestación en sí como de las inversiones comprometidas.

Eran cambios de paradigmas para nuestro país, dejando atrás un estado prácticamente protector y prestador, a un estado garante. Bajo el manto de la declaración de Emergencia dispuesta por la Ley 23696<sup>1</sup>, la que fuera conocida como Ley de Reforma del Estado.

Como se señala en Gallina (2009)<sup>2</sup> “es todo un síntoma de la recurrente patología argentina tener que analizar la política de los servicios públicos bajo el prisma de la legalidad emergente de situaciones anómalas, que justifican lo injustificable y se erigen en aquello que se presenta como un todoopuesto a una política de Estado basada en la racionalidad”. Si es difícil construir políticas públicas racionlamente en tiempos de normalidad, se torna casi imposible hacerlo bajo el estigma de situaciones anómalas en donde todo vale sin ninguna clase de límite.

En el permanente devenir de emergencias y contrapuntos que nuestro país ha tenido a lo largo de la historia, es que se posibilita la aparición de soluciones como la de la Ley 23696, calificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación “como el Estatuto de la privatizaciones” .

La respuesta –tanto del legislador como de quién gestiona- generalmente van atrás de la realidad; o dicho de otra manera, la demanda de la sociedad marca el pulso de las propuestas transformadas en Ley, es en este marco que busca darse contención y circunscribir las demandas sociales.

Esta situación de permamente crisis viene no solo a permitir regulaciones puntuales, sino que además crea un contexto que resulta siendo en definitiva el que permite justificar las reglas transitorias, las que devienen en permanentes. El juez de la corte Lorenzetti nos deja

---

<sup>1</sup><https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/texact.htm#1>

<sup>2</sup>Gallina, Carlos (2009). Constitución, Servicios Públicos y Emergencia. 1ª Ed, Buenos Aires, Ad Hoc

enseñanzas en el caso massa... cuando dice que los remedios normales fueron sustituidos por la anormalidad de los remedios.

El autor mencionado considera abusiva la utilización de la emergencia quizás llegando hasta puntos que pueden plantearse como límite de la legalidad. El contexto de la ley de reforma del estado se plantea en un escenario en donde el país transitaba una emergencia permanente en el ámbito de los servicios públicos y ha sido esta quizás las causas principales del colapso en el sistema.

En igual sentido, Gaspar Ariño Ortiz nos menciona<sup>3</sup> que bajo el término privatización mágicamente se encarnaba una transformación profunda en el modelo del Estado en un momento en el que aparecían tanto la liberalización de las actividades, como la apertura de las fronteras la supresión de los monopolios y la privatización de tareas y empresas públicas.

Eran épocas donde el estado comenzaba a retirarse de las actividades económicas para pasar a concentrarse fundamentalmente en funciones más soberanas, el cambio de modelo que nace a principio de los 80 en un Reino Unido, no es propio sino que más bien responde a una idea universal que se fue extendiendo al resto de las economías mundiales.

Empezamos a ver los primeros pasos de la globalización como una realidad en donde progresivamente las fronteras empiezan a ceder dando paso a la iniciativa privada y al mercado de libre competencia. En un primer momento esto se vio reflejado en las actividades de la industria o la agricultura para luego abrir paso a grandes servicios públicos que siempre tuvieron la particularidad de ser considerados estratégicos para los intereses de cada nación.

---

<sup>3</sup> Servicios Públicos, Regulación y Renegociación Carlos Casagne y Gaspar Ariño Ortiz- 1ª Ed Bs As, Abeledo Perrot, 2005.

El cambio si se quiere de paradigma trajo consigo el cambio de los marcos que regulaban la actuación y los modelos jurídicos que se conocían hasta allí debían permitir la competencia entre los operadores. Particularmente en Latinoamérica dado los problemas y dificultades de aquellos años esto pareció ser una solución y por ello fueron ampliamente acogidos.

El respaldo internacional a estos procesos tuvo diversas manifestaciones desde el consenso de Washington hasta la comisión de desregulación alemana (Conocida como la comisión de los sabios), Es decir que el auge y la rápida penetración también fue posible por el acompañamiento del concierto internacional bajo el eslogan de que este modelo venía a corregir las fallas que el Estado tenía como prestador protector.

Váyase y resultan actuales estas mismas líneas de pensamiento en el marco de lo que surgió en la República Argentina por estos tiempos. Frente al protagonismo que tomó el estado emerge la proclamación del mercado y la libertad individual, Sostenían los pensadores de la escuela de Chicago Allí por los años 60 que frente a la planificación estatal la única forma de saber qué precisa el ciudadano es permitirle la búsqueda de la respuesta a sus necesidades ejerciendo plenamente sus libertades y devolviéndole la capacidad de elegir. Hoy 50 años después esa idea a prevalecido en la idiosincrasia del pueblo argentino y está mostrando y dando sus primeros pasos como forma de gobierno.

Pero retomando el devenir histórico de aquellos días debemos mencionar que en ese contexto político y filosófico se desarrolló la privatización que como hemos dicho consistía en un fenómeno más profundo que el de vender los activos públicos era llegar a una idiosincrasia diferente.



Sin duda que el aspecto inicial estuvo dado por la crisis que planteaba las empresas públicas y la forma de prestar los servicios en aquellas épocas. La deficiencia en la prestación de los servicios y fundamentalmente el perfil monopolico del prestador estatal fueron quiza clave para terminar en un proceso de crisis empresarial.

Algunas características comunes que presentaban muchas de las empresas públicas eran la falta de objetivos claros la politización en el funcionamiento la falta de profesionalismo en su staff gerencial, la descapitalización y elevado nivel de deuda por nombrar algunas. Lo grave de todo esto y que los sucesivos cambios de gobierno no buscaban la corrección de estos vicios muy por el contrario los agravaban o los incrementaban.

Se plantea allí entonces que esta situación no resulta ajena a la intención política del gobierno de turno sino que más bien resulta una práctica abusiva que permite justificar en cierta manera políticas de Estado que persigan objetivos direccionados hacia la regulación de la actividad.

Decíamos en no está introducción que el análisis abarcarán necesariamente el origen de nuestro sistema regulatorio actual siempre refiriéndonos claramente a los servicios públicos. En el ámbito nacional las sucesivas decisiones que se han dado en materia de servicio públicos podrían todas ser catalogadas como de transitorias o coyunturales. Durante más de 30 años no hemos logrado establecer políticas de estado que a partir de la regulación de esta actividad, terminen siendo transformadoras de la vida de los argentinos.

Los vaivenes el material política y jurídica nos han planteado escenarios absolutamente puestos hemos ido desde la alternativa exclusiva y excluyente de la inversión privada como respuesta a todos los males a la necesidad de que el estado o el gobierno reasuma su rol de poder resolverlo todo.

A la idea original concebida en la ley de reforma del estado para la prestación de los servicios públicos le faltó podríamos decir, el acompañamiento o el seguimiento de las modificaciones que resultaban necesarias se fueran introduciendo, conforme no solo el paso del tiempo si no también conforme la sociedad lo fuera demandando.

Además podemos mencionar que si algo le faltó a esa reforma fue delimitar y establecer con absoluta claridad y precisión políticas de estado estructurales que permitiera evitar caer nuevamente en el esquema de permanente crisis. No se trataba solamente de transferir al sector privado la prestación de los servicios públicos que hasta ese momento estaba en cabeza del gobierno nacional, sino que el objetivo y el alcance debía llegar mucho más lejos del que finalmente se alcanzó.

Debemos recordar sin dudas de dónde venía el derecho administrativo o concretamente que funciones entendíamos asignadas al estado en los años previos a la reforma aludida; la activa participación en la prestación directa de los servicios públicos constituía un rol central y era considerado como el estado de bienestar o también denominada economía del bienestar en dónde los servicios básicos eran prestados por el estado.

Originalmente los servicios públicos puestos en cabeza del Estado ejemplo electricidad, gas, telefonía no tenían por objetivo la optimización financiera o más bien no se seguía una lógica económica del negocio, Por un lado existían limitaciones tanto económicas como tecnológicas y por el otro el objetivo claro y concreto del Estado pasaba por otro lado. (Martinez de Vedia 2007).

Analizado la luz de la prestación por parte de los privados resulta clara la evidencia de que los servicios como actividades económicas no eran prestados bajo esa premisa, No se atendían aspectos relevantes en cualquier estructura de negocios como podría ser la

organización interna, las inversiones, la estructura de costos, la eficiencia en la administración de los recursos, etcétera .

Sobre uno de estos aspectos menciona el autor señalado, respecto de la importancia que tiene lo que denomina tecnología comparativa en los servicios públicos. Esta no sería otra cosa que la posibilidad con la que cuentan los usuarios de servicios monopolicos cuando aparecen en el mercado nuevas ofertas por el mismo servicio. Un ejemplo de ello es lo que sucede y el impacto que ha tenido en la telefonía celular la aparición de la apertura del mercado, que permitió no solamente el crecimiento significativo en el ámbito de cobertura sino también cierta mejora en la calidad de los servicios y en la tarifa final.

Retomando el punto referente al estado como administrador de los servicios se sostiene muchas veces que por su particular característica no tenía la capacidad de realizar acciones pendientes no solo la satisfacción de la demanda actual si no al crecimiento de la misma. Así planteado estábamos frente a una administración deficiente que no apalancaba de manera suficiente el crecimiento necesario del mercado para aprovechar con ello las bondades del sistema, toda vez que conforme reza una de las reglas principales que hacen al funcionamiento de los mercados, a mayor demanda mayor competencia por n mejor condición de prestación. Lógicamente esta última afirmación resultaba necesaria necesariamente encuadrable dentro de un esquema de prestación monopolica con una fuerte y marcada presencia del Estado en su rol de controlante.

Hay que señalar y recordar que en los tiempos en que el estado era el prestador de los servicios básicos los usuarios de las grandes urbes se habían ya acostumbrado a saber esperar en algunos casos hasta más de 15 años para poder acceder al mismo; basta hacer memoria y traer como ejemplo lo que significaba para una familia acceder por ejemplo al servicio público de telefonía básica . Los clasificados de aquellas épocas marcaban con un dato

diferencial a la a la hora de la venta de un inmueble si el mismo contaba o no con dicho servicio lo que mejoraba ostensiblemente tanto la oferta como la demanda de esa propiedad.

Allí el estado era parte y era el todo el rol del mercado no permitía actuar ni imponer sus condiciones de lógica en cuanto al funcionamiento de una actividad económica; a la vez los ciudadanos usuarios de los servicios en definitiva aceptaban estas condiciones porque reconocían la incapacidad del Estado prestador para cumplir con esa misión desarrolladora en la prestación de servicios públicos. Sin duda es esto refleja algo sobre lo que más adelante volveremos y que tiene que ver con la idiosincrasia de una sociedad y la cultura de un pueblo a la hora de plantear con mayor o menor énfasis el reconocimiento de un derecho. Parecería hoy al menos y inaceptable que un ciudadano o potencial de usuario estuviera dispuesto a esperar o resignar más de 24 horas para acceder a la prestación de un servicio público domiciliario y mucho menos tiempo si hablamos quizás de un servicio (no declarado como servicio público pero sí considerado de carácter esencial ) de telefonía celular o de acceso a internet .

Estos antecedentes fueron los que en sus orígenes permitieron comenzar a constituir la idea de que existía un objetivo hacia adelante que había que alcanzar para superar y mejorar la situación, empezaba a hacer tiempo de dar lugar al privado de que intervenga en estas actividades.

Ya veremos que una de las razones principales que impulsaron las reformas del Estado fue la situación de emergencia económica pero sin dudas estos antecedentes mencionados anteriormente sirvieron de base para impulsar el proceso. Se pensaron a acunar ideas y recepcionar teorías en el ámbito académico -sobre todo del derecho administrativo- Sobre la base de lo que los autores desarrollarían con profundidad al momento de plantear ideas como la desregulación la universalización y el interés público. “El interés público está

asociado al interés general y es mucho más amplio que la propia defensa de los derechos de los consumidores de estos servicios públicos”<sup>4</sup>.

Este concepto en el marco de lo que a posteriori sería el esquema de privatizaciones de vía tomarse en cuenta para analizar y circunscribir los derechos y obligaciones de las partes a los efectos de poder construir una conciencia colectiva diferente a la que existía hasta ese momento. Pasar de un estado prestador a un estado regulador requería no solamente un plan o Una hoja de ruta sino también una aceptación colectiva por parte de la comunidad.

Para citar un cambio de paradigma significativo en la prestación del servicio mencionamos lo referente a lo que se conoce como universalidad o acceso al servicio. Si viene el estado en su rol de prestador sabía y conocía el concepto no lo relacionaba de manera directa a un subsidio explícito hacia la demanda, al momento en que el privado asume el rol de prestador el estado regulador debe necesariamente conocer hasta dónde la prestación del servicio puede llegar (accesibilidad) o expandirse sin que esto signifique un detrimento al prestador.

Cuando se atraviesa esa línea allí el estado juega un rol central ya que la expansión del sistema (cualquiera fuera) No puede ser atendido por el prestador con su único ingreso (la tarifa que recibe como contraprestación) y se requiere que el Estado de manera explícita intervenga a través de un subsidio que no es más ni menos que una transferencia de recursos.

Sobre este punto vamos a detenernos un poco más. Cuando el servicio es administrado por el estado el criterio económico hola premisa de la sustentabilidad empresarial no es el que impera y el que rige la actividad. Muchas veces al perseguir solamente el objetivo de la

---

<sup>4</sup> Martínez de Vedia, Mercados, costos y activos en la renegociación de los servicios públicos, 1ª Ed, Bs as, Ed Abaco de Rodolfo Depalma, 2007

universalidad llámese acceso generalizado, se desatiene el aspecto central que permite alcanzarlo y que consiste en respetar criterios económicos.

Cuando el estado nacional estaba a cargo de los servicios públicos sin dudas que las limitaciones tecnológicas y económicas tenían fuerte incidencia sobre el desarrollo y la expansión de los sistemas no obstante el objetivo de las administraciones siempre perseguían la mayor incorporación posible de usuarios.

Claramente esto no resultaba posible a partir de la reinversión obtenida por los ingresos que generaba la actividad y demandaban una transferencia directa por parte del tesoro con destino a la expansión. Ese objetivo al momento de realizar el proceso de transformación debía ser tenido en cuenta e incluido en los programas de manera específica y cuantificado suficientemente para que el futuro concesionario tuviera elementos y herramientas económicas que le permitieran cumplir con ese designio .

En realidad posteriormente algunos servicios públicos privatizados mantuvieron el concepto de universalidad a los efectos de que fuera tenido en cuenta el carácter social que el acceso al mismo revertía y de esa manera encontrar o posibilitar algún mecanismo que habilitara el reconocimiento de la inversión por fuera de los planes de expansión que debían atenderse a partir de la tarifa. Dicho de otra manera se permitió al privado que en los casos en que el decisor político requiriera que la comunidad accediera a nuevos servicios si los mismos no estaban previstos en los planes de expansión existiera la posibilidad de ser atendidos a partir de otros ingresos como por ejemplo transferencias directas.

Se ha sostenido que con el paso del tiempo esta universalidad fue utilizada por parte de las empresas para justificar los plazos contractuales de concesión dado que el fin social de

llegar a lugares poco accesibles o de baja densidad requerían recuperos de inversión a largo plazo.

En realidad podemos reconocer que en algunos casos esto opere en el sentido indicado por los privados. Ahora bien a los efectos de evitar cualquier distorsión en el reconocimiento o el alcance que implica en la estructura de costos y de inversiones de una empresa cumplir con la universalidad, resulta imprescindible la figura del regulador.

Es ocioso discutir si algunas actividades deben o no ser subsidiadas (recibiendo transferencias directas del tesoro) ya que es claro que sin estos ingresos el prestador no puede cumplir con los objetivos sociales que se le han encomendado. Esta decisión requiere una definición exacta o lo más precisa posible que permita voy delimitar el alcance que tendrá este aporte del Estado.

Si los contratos de concesión han tenido como premisa reconocer los costos al privado y esto está cimentado sobre la estructura de un análisis integral de la actividad, Sin lugar a dudas todo otro objetivo que el Estado decida poner en cabeza del privado requiere determinar con precisión el origen del que provendrá los ingresos que permitirán hacer frente a esta decisión.

No discutimos que quiero un servicio público deba tener un alcance universal y general simplemente decimos que sí para ello el ingreso proveniente de la tarifa no resulte suficiente el estado debe atender con su intervención directa y el mecanismo utilizado es sin duda el subsidio directo.

Para determinar que inversión es corresponden a tender con la tarifa y cuáles corresponden sean atendidas a través de esta transferencia directa que fundamental conocer el funcionamiento interno de la actividad económica que demanda la prestación de un servicio

público. Ese rol fue dado a los interreguladores y fundamentalmente en aquellas actividades en las que se definió a la prestación bajo condiciones de mercado monopolicos.

Analizar estructura de costos en cualquier servicio requiere un acceso de información que en un mercado de competencia estaba vedado o en su caso fuertemente restringido; En su rol de regulador el estado debe administrar y custodiar celosamente el manejo de esta información ya que resulta clave a la hora de determinar la tarifa final que el usuario terminará abonando por el servicio recibido. Sin ese debido acceso a esta información difícilmente el estado podrá cumplir su papel y en definitiva saber cuánto de tarifa y cuánto de subsidio demanda cumplir el objetivo de acceso general al servicio público en cuestión.

Con esta información en la mano el estado podrá fijar y simular condiciones de competencia de mercado – refiriéndonos siempre a actividades monopólicas- y establecer tarifas en valores que permitan o aseguren la calidad del servicio. El aspecto central pasará siempre por asignar de manera eficiente los recursos con que el Estado cuenta para cumplir con este objetivo.

Es indudable que cada actividad o servicio presenta sus particularidades, el análisis de la valoración de la estructura de los costos presentes y futuros, la tarifa actual, la cantidad de usuarios, los potenciales clientes a incorporar, los costos de capital destinados al servicio son algunos de los parámetros que el regulador tendrá en cuenta al momento de analizar el cumplimiento del contrato por parte del prestador y el norte o rumbo que debes buscarse.

En general los servicios públicos encuentran dos formas de procesos llamémosle productivos que aseguran o garantizan los ingresos de los prestadores, por un lado está la denominada distribución o transporte utilizando las redes del servicio y por el otro lado la comercialización del servicio propiamente dicho. Se trata sin duda de 2 actividades



totalmente diferentes, íntimamente ligadas pero con estructuras muy bien diferenciadas y marcadas respecto de las necesidades de inversión como de recursos relacionados para prestar cada uno de ellos.

Es indudable que lo mencionado precedentemente no resulta exclusivo en materia de regulación de servicio público, el devenir de la historia nos muestra que esta es la conducta que repetimos en muchísimas otras materias. Reconocemos sin duda que no se trata únicamente de una cuestión política que define aspectos jurídicos sino que hay –como mencionamos previamente- vinculación sociológica en nuestros comportamientos y que como sociedad terminan impactando definitiva sobre nuestra realidad.

En la obra a la que venimos haciendo mención precedentemente, el autor destaca aspectos que consideramos claves para poder comprender, no solo el alcance de la necesidad de ofrecer una alternativa moderna sino también evidenciar que el andamiaje sobre el que se sostiene el actual sistema ya adolecía de la necesidad de ser reformulado hace ya tiempo.

Y esto puede observarse partiendo de la base de que el modelo que se aplicó no resulta del todo asemejable en nuestra realidad por el contrario aparece la necesidad de repensar el protagonismo del Estado fundamentalmente a través de los entes reguladores y de los usuarios buscando en cierta manera no someter a lo que denominamos la parte débil de la relación jurídica.

Un dato resulta clave y revelador y que sin duda evidencia está débil debilidad por parte de los usuarios, y está dado por lo que se conoce como asimetría de la información.

Junto con este concepto de asimetría de la información aparecen otros que vienen a explicar y dar contexto al sistema y nos estamos refiriendo a la prestación monopólica que necesariamente observamos en estas actividades. La privatización de los servicios buscaba

establecer definiciones no sólo técnicas sino también políticas y jurídicas que debían ser tenidas en cuenta desde el inicio de este nuevo proceso. Entre las novedades que las privatizaciones planteaban aparecen privilegios o cláusulas monopólicas ejercidas hasta allí por el estado y que necesariamente requerían transferirlas al sector privado<sup>5</sup>.

Es importante recordar que esta reforma se basó sobre lineamientos básicos que tienen que ver fundamentalmente con los privilegios que hasta ese momento ejercía el estado y que resultaban necesario buscarle una adecuación al momento de transferirlo al sector privado, en procura del interés general.

Recordemos que el artículo 10 de la ley 23696 ya estableció la exclusión concreta y clara de cualquier tipo de cláusula monopólica o privilegios como así también la prohibición discriminatoria que podrían surgir inclusive de la ley a los efectos de que nada opte que es la privatización se realice bajo un esquema de desregulación de servicio público. Se partió para ello de la base de declarar la emergencia administrativa a la prestación de los servicios públicos que en ese momento brindaban las sociedades del Estado, y por ende de manera indirecta el propio estado; junto a esto también se fijaron otras regulaciones orientadas en el mismo sentido, como por ejemplo las responsabilidades ministeriales al momento de nombrar los interventores futuros que actuaría institucionalmente en el marco de privatización el establecimiento de programa de propiedad participativa planes de emergencia de empleo entre otros.

Sin duda que el objetivo y el espíritu perseguido con estas medidas era asegurar de la mejor manera posible la transferencia al sector privado de toda una estructura y un andamiaje que permitiera el éxito de las privatizaciones. Dicho con mayor claridad el propósito

---

<sup>5</sup> Rodolfo Martinez de Vedia, Ob Citada.

fundamental consiste en entender en por una parte, que esto constituía la mejor forma de asegurar la transferencia de los servicios públicos al sector privado y por otra que durante un cierto plazo de validez, se permita la utilización del mecanismo del monopolio; para ello es trascendental aplicar o establecer pautas generales de regulación que aseguren condiciones de pseudocompetencia, tanto en la calidad como en la tarifa como en la prestación en si misma del servicio público, y allí juega un rol fundamental la presencia de los entes reguladores.

Esto da lugar como primera mención a lo que se conoce como marco regulatorio de los servicios públicos en donde se establecen por ejemplo ley 24065 ley 24076 entre otros la competencia y el rol fundamental que vendrá a jugar el organismo encargado de velar por los intereses de los usuarios. El derecho de los usuarios viene a redefinir no solo el alcance que tendrán estos organismos que aparecen como novedosos sino que fundamentalmente se plantea un nuevo escenario en el ámbito jurídico.

Como bien destaca Martínez De Vedia (2007) las pautas universales de regulación eran aquellas que a través de las mejores artes regirían para cada proyecto específico y estarían asociadas con los plazos tarifas calidad y acciones que permitieran el mayor número de participantes en cada proyecto. Resultaba un principio básico que en la privatización de los servicios públicos debía primar la libertad de los mercados y la competencia; no obstante ello también se deja abierta la posibilidad de que determinada actividad fuera concedida en forma exclusiva la actividad monopólica fundamentalmente explicado a partir de la necesidad de hacer grandes inversiones las que demandan un recupero a largo plazo.

Estos costos fundidos en infraestructura deben tener ciertos mecanismo que permita al sector privado en una primera etapa intervenir y participar y en una segunda etapa recuperar el monto invertido más una ganancia razonable.

Si pensamos que la teoría económica define como que el máximo bienestar social es alcanzado cuando confluyen las tarifas a un valor de costos incrementales, debemos tener en claro que para ello es necesario que actúe un mercado libre y en competencia. Cuando producto de lo que me mencionábamos precedentemente se advierte que no es posible actuar bajo este esquema resulta necesario que aparezca la mano del estado y simule estas condiciones de competencia y de libertad. El rol fundamental del Estado allí va a ser el de un ordenador de la economía y viene a simular condiciones de libre mercado a los efectos de evitar abusos por parte de quien ostenta condiciones monopolicas; el objetivo o la mira debe en estos casos estar puesta siempre encabeza de la protección en su conjunto de los derechos de los usuarios.

Vamos esbozando con estas primeras ideas lo que da nacimiento al núcleo central de nuestra investigación y que tiene por objetivo el funcionamiento y el alcance de los gentes reguladores de servicios públicos. Hasta el momento de la privatización en nuestro país esta tarea que demanda una alta profesionalización por parte de quien es la ejercen, no era conocida ni formaba parte de la cultura de nuestra administración pública.

Junto con el proceso de transferencia no sólo de la actividad sino de los bienes al sector privado el sistema jurídico creado demandaba un desarrollo innovador que permitiera controlar y regular a los futuros operadores de servicios públicos, es decir, debíamos preparar y transformar nuestra idiosincrasia estatal como prestadores, para pasar a controlar el funcionamiento del sector privado en aquellas tareas que antes realizaba el estado.

Forzosamente se requería de un nivel de profesionalización que permitiera tener un conocimiento sobre la calidad de los productos, sobre la seguridad, sobre el análisis de las estructuras tanto tarifarias como de costos, como así también el correcto control sobre las

inversiones futuras a las que se obligaban los prestadores/concesionarios que se presentaban a este nuevo sistema de prestación en en la República Argentina.

Entonces aquí aparece las primeras dudas o inconveniente para poder enfrentar esta nueva dinámica dentro de la administración pública como haría el estado para poder controlar de manera adecuada y suficiente a prestadores privados que tenían operaciones y que contaban con experiencias suficiente producto de su intervención en otras actividades y en otros países. El desafío era fundamental para poder conformar organismos reguladores, que no solo estuvieran dotados de profesionales preparados si no que además pudieran llevar adelante esta tarea innovadora.

A lo largo de este trabajo destacamos de manera permanente que la regulación en materia de servicios públicos tiene un entramado muy particular, decimos y sostenemos que la regulación resulta de una complejidad tal ya que se encuentra la actividad de cualquier servicio cruzado transversalmente por aspectos técnicos jurídicos y económicos.

Esta transversalidad requiere y demanda no solamente una alta preparación sino que además resulta menester que cada aspecto de estos mencionados, confluya armónicamente con los otros dos y que muy lejos de sopesar o ser definitorio, busque la manera de integrarse.

Todos estos aspectos confluyen en una principio fundamental que viene a ser rector y que asegura no sólo el correcto funcionamiento de los engranajes del sistema sino el éxito del objetivo propuesto. La institucionalidad de los entes reguladores como política de Estado permiten asegurar un equilibrio en esta materia. Los entes reguladores se constituyen a partir de una creación organizacional basada en este principio de institución; la regulación técnica económica o jurídica se basará siempre en el esquema definido tanto en los marcos

regulatorios como los contratos o licencia los Que representan el núcleo o corazón del servicio y/o actividad.

Otro de los aspectos que no debe pasar por alto el regulador es lo referente a la evolución de los mercados y los avances tecnológicos ya que esto está directamente relacionado con el potencial desarrollo de la demanda.

Entonces hablar de regulación de servicios públicos en nuestro país, es hablar de una actividad con características particulares que por sí misma son suficientes para clasificarla o para que sea considerada como una disciplina especial no autónoma dentro del derecho administrativo local. Vale decir las peculiaridades con las que se encuentra el regulador al momento de controlar la prestación del servicio público, podrán ser parcialmente atendidas bajo las respuestas que brindará el derecho administrativo, pero no serán suficientes para atender a su integralidad.

Volviendo al esquema que planteaba la ley de reforma del Estado debemos recordar que la idea descansada sobre el principio que la dinámica y la transformación de los servicios públicos iría dando forma y readecuando de manera permanente los marcos regulatorios y por ende los contratos de concesión conforme el desarrollo tecnológico así lo permitiera. Junto con esta adecuación iba también de la mano la idea de la evolución de los mercados y por ende la necesidad de ir readecuando la tarea del regulador.

No quisieramos cerrar el presente capítulo, sin hacer una referencia –aunque tangencial- a un sector clave en este proceso, nos referimos a la visión de los trabajadores.

Es importante delimitar la cuestión en relación tanto a la estructura como al desarrollo de la tarea que nos hemos propuesto con este trabajo. En ese sentido caracterizar al inicio la

de la presentación a los efectos de alejar la posibilidad de errores en la interpretación futura sobre este trabajo.

Buscaremos analizar en primera medida el alcance y la dimensión que tiene la regulación sobre los servicios públicos concretamente en la provincia de corrientes. Para cumplir con este objetivo no podremos desentendernos de el origen que tiene el sistema actual que nace precisamente a partir de la llamada emergencia pública dispuesta en el ámbito nacional a partir de la ley de reforma del Estado.

-La reforma del estado desde una optica especial. La visión de los represetantes de los trabajadores.

Claro que para que el análisis sobre el alcance y en definitiva el éxito de aquel proceso al que venimos haciendo mención de reorganización del Estado de transformación tanto cultural como económico, deviene imprescindible conocer el pensamiento de uno de los sectores claves de este proceso.

Llega el turno de saber qué pensaron muy inmediata dementes después reproducida las privatizaciones el sector que aglutina a los trabajadores como casos testigo hemos tomado la postura de los trabajadores de luz que en un trabajo verdaderamente importante intentaron plasmar también su postura a través de datos concretos y de información recabada a ver participado en parte de esa transformación.

Es así que en una publicación<sup>6</sup> de los años dos y bajo el título Privatización de la Energía en la República Argentina Pérdidas y Ganancias, del personal jerárquico de la ex

---

<sup>6</sup> Privatización de la Energía En la República Argentina, Pérdidas y Ganancias, Bs. As. 2000, APJAE

agua y energía elaboró un trabajo que nos permitirá plasmar algunos datos e indicadores que serán verdaderamente útiles en la presente investigación.

Hemos encontrado un punto en común en el análisis inicial respecto de las reformas del Estado entre la postura que los representantes de los trabajadores y la doctrina del derecho administrativo que ha estudiado la cuestión. Advertimos algunos puntos de coincidencia central en este aspecto como por ejemplo que el Estado ha actuado durante décadas como un benefactor ocupando espacios en donde el privado debería haber estado presente.

Consideran que hay motivos de índole político que terminaron siendo condicionantes para que una administración nacional llegara a ser propietaria total o mayoritariamente por ejemplo de canales de televisión, de hoteles, de hipódromo; ésta no era sino una tradición proteccionista mal entendida quien permitió que bajo el pretexto de mantener fuentes de trabajo activas se cobijara bajo el ala estatal ineficientes administraciones de recursos. Destacando que en realidad lo correcto hubiera sido estudiar a fondo la problemática para procurar hacer de estas empresas organizaciones rentables e independientes.

Desde una visión netamente política también consideraron que estas situaciones estaban dadas por la historia escrita por gobiernos efímeros que llegaban al poder sin una hoja de ruta sin un plan de gobierno. Esta realidad fue tierra de cultivo para decisiones coyunturales que permitían momentáneamente atravesar una crisis sin importar que el problema sin resolver fuera diferido en el tiempo simplemente.

No todas las empresas vendidas al sector privado eran lo mismo había algunas que enfrentaban grandes problemas y que no veían posible la modernización tecnológica que los tiempos exigían con recursos propios ejemplo Entel. Recordemos que la misma prestaba un servicio ineficiente, caro y extemporáneo. Este caso que planteamos como ejemplo no



significa que no haya que diferenciar la situación de cada compañía o empresa privatizada; al momento de comenzar la privatización en algunos casos se destaca que era justa y necesaria (Ejemplo radio y televisión), pero en muchos de ellos se afectó profundamente la trama social impactando fuertemente en el sector de los trabajadores.

Decíamos que el proceso abarcó el área de los teléfonos, centrales eléctricas, agua, gas, reservas de petróleo, petroquímicas, siderurgias, ferrocarriles, fábricas de celulosa, astilleros, aerolíneas, rutas, silos, etc.

Cuando el proceso ya se encontraba en marcha y los nuevos dueños operando nuestras empresas, a poco más de 3 años de hacer efectivo el cambio en la conducción ya se empezaron a visionar los primeros problemas que es representaron la destrucción de la planta permanente de las organizaciones. Sin duda que buscando una mejor y más rápida rentabilidad, se intentó que el personal jerarquizado de mayor antigüedad dejaron su puesto a personas sin antigüedad y experiencias pero fundamentalmente con salario más bajos.

Dada la especialidad de la entidad sindical a la que hicimos mención, es indudable que el foco del estudio ha sido puesto sobre el sector energético, respecto del mismo algunos datos que se desprenden como reveladores permiten saber y conocer cuál ha sido el impacto de los mismos tanto en la economía global como en el sector de los trabajadores.

Si consideramos todas las priorizaciones ocurridas en el sector eléctrico argentino el estado nacional obtuvo por la venta de los activos puestos a consideración unos 1400 millones de dólares aproximadamente (a valores de la época). Lo interesante de esta suma es que solamente el veintidos por ciento se abonó en efectivo, mientras que el resto fue cubierto con títulos de la deuda externa.

Lo que en realidad sucedió fue que las empresas adjudicatarias de los servicios públicos (en este caso hablamos de todo y no sólo del sector eléctrico), Salieron al mercado mundial a buscar títulos de la deuda Argentina en montos suficientes para llegar a los topes de sus respectivas ofertas. Esos papeles lógicamente tenían fecha de vencimiento diferente y eran de orígenes diversos, ya que respondían a compromisos contraído por el estado nacional en diferente época y por distintas razones; con esta operatoria los oferentes se hicieron cargo de los compromisos a fecha y redujeron así los montos de la deuda externa nacional.

El inicio de este proceso fue duramente criticado por el sector que representaba a los trabajadores ya que los sectores económicos extranjeros estaban en posición de decidir respecto del mercado eléctrico local ya que no se cuidó guardar un equilibrio en el origen de las empresas adjudicatarias. Recordando que en ese momento 8 eran de procedencia chilena, 7 estadounidense 3 Españolas, 2 francesas y 1 Checoslovaca.

Esto no era un mero enunciado que buscara ser un manifiesto dogmático por parte del sector que representa a los trabajadores, muy por el contrario, en la crisis que atravesó nuestro país entre los años 1999 y 2000 Las empresas de servicios públicos en general arrojaron inmensas ganancias que no se condecían con el momento que atravesaba la sociedad en el País que ellas operaban. Ese dinero no quedaba dentro de nuestras fronteras ya que los dividendos eran girados a la sede centrales ubicadas en otros lugares del mundo. Otro inconveniente destacado en aquellos años era que los servicios como la electricidad tenían íntima relación con la producción industrial y el desarrollo social de nuestro país; una energía cara o de mala calidad o no suministrada redundaría en una industria a la que se castigaba su rentabilidad, Una prestataria que no atiende los reclamos de los usuarios rurales atentaba contra el desarrollo agrícola ganadero de ese país a la vez que estanca a las localidades más apartadas de las urbes.

No es sencillo imaginar que los capitales extranjeros hubiesen tenido en aquella época gran interés en solventar obras que hiciera al desarrollo y al fomento de zonas poco habitadas y que además requería largas décadas de estudios previos y retornos de inversión que difícilmente se produjeran antes de 20 o 30 años.

Sin duda que todos estos aspectos que mencionan y que se desprenden del informe de la posición de los trabajadores tienen clara incidencia en la prestación final de un servicio público. Pasarla por alto o tomar decisiones sin tenerlas presente pueden llevar a que cometamos en un futuro los mismos errores que cometimos en el pasado.

### **3. HIPOTESIS y OBJETIVOS**

Conforme lo hemos descripto precedentemente, encontramos que luego de transcurrir 30 años del actual sistema de prestación de servicios públicos (implicando la transferencia del sector público al privado) como el control de los mismos está agotado.

Ese modelo de regulación y control, se ha trasladado y replicado a las provincias, y concretamente Corrientes ha tomado el modelo, sancionando normas que regulan el control de dos servicios públicos a nivel provincial. Uno es el caso de la distribución de energía eléctrica, que es el único que podemos ver se presenta a lo largo de todo el territorio provincial; luego el servicio de agua potable y tratamiento cloacal el que tiene regulación provincial (y prestación privada) solo en algunas ciudades de la provincia, y finalmente el resto de los servicios públicos (ej recolección de residuos o transporte público de pasajeros) cuya regulación es considerada de carácter local (municipal).

Esta dispersión regulatoria, plantea el tremendo inconveniente de que el usuario actualmente, es un usuario multiservicios que se encuentra con realidades y/o respuestas regulatorias diferentes. Tiene que presentar sus planteos por la prestación de servicios públicos, ante diferentes “mostradores”, con distinta suerte en la resolución de los mismos.

Hoy, esos “mostradores” son organismos del estado provincial que tienen distintos marcos regulatorios, mecanismos de control y lógicas de funcionamiento dispares. El usuario de distintos servicios publicos (energía eléctrica, agua potable o transporte urbano) se enfrenta a una suerte dispar, al momento de hacer valer sus derechos siendo que del otro lado se encuentran siempre al final del día con el mismo sujeto, el estado provincial (encargado de la regulación en sus distintas formas).

Surge como hipótesis la necesidad de elaborar mecanismos que encuentre solución a los innumerables problemas y/o necesidades de estos usuarios, que enfrenta la problemática antes descripta.

Este mecanismo que se propondrá pretende unificar aquel “mostrador”; la idea rectora es que una herramienta normativa (proyecto de Ley), le permita al estado provincial unificar en un solo organismo, el control de los servicios publicos provinciales; pero también de aquellos servicios públicos que por mandato de nuestra Constitución Provincial, son puestos en cabeza de los estados subprovinciales (municipalidades).

Esta unificación del sistema de regulación y control de los servicios antes mencionados, debiera representar una verdadera solución para los ciudadanos de la provincia; favorecería y mejoraría las condiciones actuales de los mismos frente a los prestadores y fundamentalmente significaría hacer realidad los derechos consagrados constitucionalmente que tienen reconocidos los usuarios tanto a nivel nacional como provincial.

En un mundo cada vez más complejo, el sistema en general y la legislación necesitan contar con las herramientas necesarias para brindar una protección adecuada a las Personas, máxime, si se trata de sectores en condición de vulnerabilidad agravada, de ahí, la importancia de establecer un sistema jurídico adecuado, y las herramientas necesarias, a los fines de dar respuesta a los innumerables inconvenientes por lo que atraviesan los usuarios al momento de hacer valer sus derechos frente a los diversos prestadores.

## **OBJETIVOS**

Los objetivos adquieren un valor estratégico, en los resultados a alcanzar, serán la contestación material a lo que se ha hecho en la investigación.

En este contexto, los objetivos se conciben con referencia a los aspectos o problemas a analizar y a los resultados de esos análisis. Así, se relacionan con el problema y con el propósito de la investigación.

Los requerimientos puntuales de esta temática, nos ha llevado a la elección del tema señalado, que persigue los siguientes objetivos:

### **Objetivo general**

El objetivo general, en primer lugar, determinar como se encuentra el sistema regulatorio de servicios publicos en la provincia de corrientes. Ello se realizará a partir de analizar y repasar el regimen de las privatizaciones de los servicios públicos a nivel nacional,

y la transferencia de los mismos a las respectivas provincias; el marco legal (Constitución provincial, leyes) que rige respecto a los servicios públicos en la provincia de Corrientes.

Asimismo, determinar propuestas de solución a esta problemática, teniendo en cuenta, las carencias que presenta actualmente el sistema en general, a los fines, de mejorar la condición actual de los usuarios de servicios públicos provinciales.

El objetivo general sera crear un modelo de gestión de regulación y control de servicios públicos, a partir de la unificación de toda la normativa dispersa existente en la provincia de corrientes sobre la materia.

### **Objetivos Específicos**

1. Evaluar el sistema jurídico actualmente vigente, en lo referente a los entes reguladores de servicios públicos.
2. Identificar los criterios que delimitan la categoría “usuarios de servicios publicos”.
3. Determinar la toma de decisiones del sistema de regulación provincial de los servicios públicos, relevando tanto el ámbito administrativo como judicial, en nuestra provincia, nuestro país y en el ámbito internacional.
4. Identificar herramientas, en materia de defensa de los derechos de los usuarios y mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito de los Sevicios Públicos provinciales, con especial énfasis en materia de audiencias públicas. Protección de este tipo de personas.
5. Analizar la siatución nacional y la tendencia internacional materia de servicions públicos.

6. Determinar de que manera podríamos aportar soluciones ágiles, prácticas y eficaces tendientes a mejorar la condición actual de los usuarios de servicios públicos provinciales.
7. Proponer un modelo de gestión centralizado, que unifique el control y la regulación de todos los servicios públicos provinciales.

#### 4. Metodología de la Investigación

El método constituye un elemento esencial de la investigación científica en tanto posibilita el abordaje racional, argumentado, crítico y causal del objeto de estudio y condiciona el carácter científico del conocimiento que se obtiene al hacerlo demostrable y comprobable.

Como lo mencionáramos en los pasajes del presente trabajo, uno de los aspectos que define a la regulación es su carácter multidisciplinario, dado que participan con igual relevancia lo jurídico, lo económico y lo técnico. Esto define el carácter multifacético del objeto de la investigación, por lo que se propone una metodología que acompañe esta complejidad combinando estrategias de investigación cuali-cuantitativas (Samaja, 2002).

En base al aprendizaje recibido en metodología de la investigación, podríamos definir al método de investigación como los procedimientos o “métodos para la construcción de la evidencia empírica”. Esta se apoya en los paradigmas, y su función en la investigación es discutir los fundamentos epistemológicos del conocimiento”<sup>7</sup>. (Sautu, 2005)

---

<sup>7</sup>En ciencias sociales existen dos tipos de metodologías: cualitativas y cuantitativas, cada una con diferentes supuestos teóricos y procedimientos para obtener la evidencia empírica. En el uso cotidiano la noción de metodología aparece vinculada a la de métodos, pero ambos no son lo mismo. Mientras, como dijimos, la metodología trata de la lógica interna de la investigación, los métodos constituyen “una serie de pasos que el investigador sigue en el proceso de producir una contribución al conocimiento” (Diesing, 1972:1).

El proceso de investigación es un proceso de producción de conocimiento, de saber (que articula práctica y teoría a través de la técnica). Por ello, cuando intentamos acercarnos al conocimiento a través del uso de las técnicas que creamos más acertadas en cada caso, debemos tener bien claro qué tipo de saber pretendemos alcanzar. En este caso se intentarán identificar las relaciones y causas que provocan los problemas enunciados en acápite anteriores.

Por eso es muy importante tener claro la estrategia metodológica que vamos a asumir en cada momento, donde el objetivo propuesto es determinar los desafíos del sistema en general frente a los usuarios de servicios públicos en la provincia de Corrientes.

La investigación será cualitativa, utilizando como diseño el método descriptivo, bibliográfico. Se tratará de una investigación pura, de carácter exploratorio, de corte transversal.

Cualitativo: debido a que el estudio recoge y evalúa información, con el fin de obtener una comprensión mas profunda de problema desde distintas perspectivas.

Descriptivo: por cuanto la tesis buscará, a través del análisis interpretativo de la legislación, jurisprudencia y doctrina, determinar como está regulada esta custion en nuestro derecho positivo y los Tratados Internacionales.

Bibliográfica: por último, desarrollaremos una investigación de tipo bibliográfica, teniendo en cuenta la fuente para obtener los datos que serán utilizados para el análisis; y de tipo pura, ya que el fin inmediato es generar nuevo conocimiento sobre el objeto de estudio, sin pretender la aplicación inmediata a la realidad del conocimiento hallado, más allá de aquellas que pudieran surgir, posteriormente, de su transferencia al medio.



En otro orden, es una investigación de tipo transversal, ya que se tomará el tiempo actual acotado a la nueva normativa, doctrina nacional e internacional y jurisprudencia del país.

## **SEGUNDA PARTE**

### **CAPITULO II**

Al momento de darle la redacción final a este trabajo, en el aspecto profesional y laboral nos encontramos íntimamente vinculados al contenido de esta tesis. Desde hace ya 7 años nos ha tocado asumir una responsabilidad en la gestión pública relacionada con el ente provincial regulador electrónico. Casi de manera contemporánea con el inicio de este proceso de investigación y el armado de este trabajo de tesis hemos podido conocer desde cerca de la entraña misma del funcionamiento de una organización regulatoria no sólo el inicio y el proceso que se ve reflejado en el accionar del regulador local sino que se permite adentrarnos y conocer los mitos y verdades que en la creencia popular anidan sobre el funcionamiento de estos entes.

Previo a ello y durante más de 15 años también nos ha tocado cumplir funciones en la empresa provincial responsable del servicio público de distribución de energía eléctrica vale decir que a esta altura de nuestra vida profesional las vicisitudes nos han puesto a ambos lados del mostrador.

No podemos pasar por alto ni dejar de mencionar una de las principales actividades que nos ha tocado desarrollar y poner en marcha a partir de la designación como responsable del ente provincial regulador eléctrico.

Concretamente entre muchas de las actividades que nos ha tocado desarrollar y que abordar las trascienden la extensión del presente trabajo, queremos hacer mención a la tarea que durante el ejercicio del cargo de presidente nos ha sido encomendada llevar adelante por mandato constitucional y conforme la normativa provincial vigente.

En razón de ello es que también abordaremos lo referente a los procesos de audiencias públicas que se encuentran establecidos tanto en la legislación específica como también leyes generales.

Sin dudas que el aporte de la experiencia de haber transitado estos procedimientos de participación ciudadana nos permitirán traspolar y puedo poner la forma de establecer las mismas (las audiencias públicas) en el Capítulo V donde presentamos nuestro proyecto relacionado a la propuesta legislativa de unificación.

## **5. El Servicio Público. Un intento de conceptualización**

Al iniciar estas líneas nos hemos referido sucintamente a la idea que esperábamos plasmar en el presente, y hemos hecho referencia a un servicio público en particular como es el caso de la distribución de la energía eléctrica, pero aún no hemos conceptualizado el servicio público.

Para ello recurriremos -en primera medida- al maestro que tantas veces compartiera sus conocimientos y vivencias en las aulas de nuestra facultad de derecho, y quien fuera formador de nuestros formadores, nos estamos refiriendo al Dr. Gustavo Revidatti.

Para el mencionado autor<sup>8</sup>, el servicio público es una de las instituciones fundamentales del derecho administrativo, y tiene al menos un triple significado. En primer lugar el servicio público es el servicio prestado por el estado, segundo es un servicio que si se interrumpe ocasiona trastornos graves a la comunidad; y tercero el servicio se presta bajo un régimen jurídico especial que procura asegurar la continuidad y la regularidad del servicio.

Asimismo, hace una referencia trascendental –desde nuestra humilde visión y más adelante volveremos al respecto- relacionada con un aspecto central de la óptica jurídica, cuando sostiene que debe llamarse servicio público, solamente al que es declarado como tal por ley, ya que implica una limitación a las libertades de los particulares, en virtud de que las personas no pueden libremente desarrollar esa función, salvo concesión del Estado.

Por otra parte, menciona que otros autores prefieren lo que se denomina calificación objetiva, con lo cual sin depender de algún acto jurídico expreso, exorbitan del derecho privado determinada actividad y la someten a las reglas del derecho público. No obstante, considera lamentable la utilización ambigua de la terminología, cuando el lenguaje permite la utilización de otra palabra que da satisfacción del problema. De lo que se trata es del grado de “regulación” (nos pareció pertinente destacar con comillas, por la relación con nuestro tema) que tienen las actividades que se realizan en una comunidad.

Lo máximo de regulación destinado a asegurar la prestación continua y regular de una actividad, es el servicio público. Pero el estado puede asegurar cierto grado de continuidad o

---

<sup>8</sup> Revidatti, G. Voces con significados Atípicos en el Derecho. Pag. 26, ed. Paralelo 28 SRL, 1991.

de regularidad o de control de precios, etc, regulando la actividad pero sin incluirla en la clasificación de servicio público. Son los servicios “regulados” (esta vez las comillas son del autor) lo cual alcanza diversos grados de intensidad según cuál sea el interés de la comunidad en la prestación regular de ello.

Sostiene Revidatti que ...*“lo que sucede simplemente es que, cuando –por estar afectada una necesidad pública- el legislador considera que es necesario que un servicio se preste con regularidad y continuidad, lo somete a un régimen especial de Derecho Público, modificable en todo momento, que confiere a la administración potestades que le facultarán a tomar decisiones ejecutorias, que las aplica ella misma usando para ello, si es necesario, la fuerza pública (que le permite asegurar para aquello regularidad y continuidad); por estar regulado por ese régimen jurídico –y no por otra cosa- esa actividad es calificada como servicio público. Lo público, pues, no califica ni al sujeto ni a la actividad: está refiriéndose al régimen jurídico, servicio regulado por el Derecho Público”*.

Coincidimos con este enfoque, ya que está íntimamente ligado con nuestro trabajo y el aporte al mundo jurídico, que pretendemos dar como corolario.

Surgirá entonces la posición que sostiene que para que una actividad – considerada esencial para la comunidad - sea calificada como servicio público es necesaria la colaboración del legislador, quien, a través de su labor normativa, la consagrará como tal.

Ello así, en razón de la constante necesidad de darle un marco jurídico a situaciones que, en realidad, ya existen como conducta social. En nuestro caso, parecería que la declaración de un servicio como público requiere que previamente la comunidad – los administrados – consideren la actividad como “esencial”.

Creemos que la adjetivación de una actividad como primordial o esencial, nace en la comunidad en un momento determinado y evoluciona -no es estática por el contrario, la necesidad es dinámica y mutable en el tiempo- siendo transmitida a sus representantes para que estos, mediante una declaración formal dispongan que ese servicio sea público, y a partir de ello se asigne al mismo las características que ya todos conocemos de regularidad, continuidad, obligatoriedad; razón por la cual dicha actividad económica es exorbitada del derecho privado, y recubierta por normas de derecho público que procuran, en última instancia, su protección.

Por otro lado, no podemos desatender a la llamada noción francesa de servicios públicos; la denominada escuela de Burdeos construye en el último cuarto del siglo XIX y primeros años del siglo XX la teoría de los servicios públicos. Como escenarios generadores debemos hacer referencia al importante crecimiento de Europa a partir de la revolución industrial y cuyas consecuencias negativas se intentaban paliar. Vastos sectores de la sociedad se encontraban con deficiencias materiales y culturales.

En ese contexto nace la denominada teoría del estado y del servicio público francés. Las corrientes francesas coinciden en que el servicio público, como actividad que interesa al conjunto social, es patrimonio del estado que se instituye en titular de los denominados servicios públicos.

Leon Duguit postula un doble sustento al desarrollo del servicio público: por un lado la evolución en el concepto de estado y la responsabilidad que a éste le corresponde por su accionar y por el otro las complejas necesidades de una sociedad cada vez más moderna y exigente que requiere de mayores prestaciones que satisfagan las necesidades sociales propias de una Europa cada vez más urbana.

Explica el Profesor Jorge Salomoni<sup>9</sup> que la preocupación del maestro de Burdeos consistía en ... *“encontrar una justificación del poder estatal que vincule al estado con la sociedad y el individuo a partir de un cambio de sujeto acreedor en dicha relación: el estado está obligado a satisfacer las necesidades de los particulares y solamente después el estado estará legitimado para mandar”....*

Finalmente postula Duguit<sup>10</sup> que la noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público. A partir de allí el estado no tiene solo el derecho de mandar sino que también posee grandes deberes que cumplir.

Expresaba el citado autor que el objeto de los denominados servicios públicos es el conjunto de actividades cuyo cumplimiento se considera obligatorio para los gobernantes. Enumerar a manera de catálogo cuales son los servicios públicos sería imposible dado que ellos derivan directamente del proceso de evolución social. Es la civilización la cual crea nuevas demandas para el estado, que a su vez debe responder ante tales necesidades sociales; ya hemos manifestado nuestra coincidencia en este aspecto.

Así las cosas se producen un cambio de paradigma en el campo del derecho público puesto que ya no se concibe a éste como un mero conjunto de reglas aplicables desde el soberano a una persona. El derecho público moderno es aquel conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos asegurando su funcionamiento regular e ininterrumpido.

---

<sup>9</sup> Salomoni, Jorge Luis. Teoría General de los Servicios Públicos Ad Hoc. Buenos Aires 1999

<sup>10</sup> Duguit, Leon Las transformaciones del derecho público y privado en Salomoni Jorge Obra citada. Pag. 150

Sostiene el profesor que lo que el derecho tiende a proteger es el lazo de solidaridad social, por lo cual desde el estado su actividad esencial consiste en la prestación de los servicios públicos.

A diferencia de la concepción germánica de estado, según la cual éste nace para ejercer dominación sobre los ciudadanos, el maestro francés sostiene que el estado tiene como objeto *“suscitar los medios que requieren su interdependencia”*...<sup>11</sup>

*“El estado gestiona los intereses de la comunidad: el estado es en sí un conjunto de servicios públicos. Se entiende a estos como aquellas actividades que el estado debe asegurar, regular y controlar. Son indispensables para la realización y el desarrollo de la ... “interdependencia social”*... Para este autor el derecho público moderno consiste en aquel conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos, asegurando su funcionamiento regular e ininterrumpido. Nos posicionamos ante un Estado convertido en una cooperación de servicios públicos organizados y constituidos por los gobernantes. Al punto ha llegado esta posición que autores nacionales como el profesor Mairal ha sostenido que tal concepción bien puede ser encuadrada dentro del socialismo.

Sostiene Daniel Maljar<sup>12</sup> que quien prosiguió y complementó debidamente la visión de Duguit ha sido el reconocido autor Gastón Jeze, a partir del cual los servicios públicos constituyeron la piedra angular del Derecho Administrativo. Jeze vincula directa y estrechamente la noción de servicio público con la de cierto procedimiento del derecho público. Así los agentes públicos pueden aplicar un régimen jurídico especial, tanto como que las leyes y los procedimientos pueden modificar en cualquier momento los servicios públicos sin que nadie pueda oponerse. El estado procede a monopolizar la realización de

---

<sup>11</sup> Maljar, Daniel Edgardo. “Intervención del estado en la prestación de servicios públicos” Ed.Hamurabi, Buenos Aires 1998.

<sup>12</sup> obra citada.

ciertas actividades puesto que sólo así se puede asegurar que todos los habitantes gocen de ciertas prestaciones.

Explica Jeze que la determinación del carácter de servicio público es dada por la voluntad del gobernante, quien tiene la potestad de definir según los requerimientos sociales y las realidades si una determinada actividad debe o no ser prestada por el estado. Así, si el gobernante sostuviera que la producción del pan merece ser servicio público mediante un acto legislativo lo puede hacer, procediendo a producir, regular y controlar tal actividad plenamente.

En contraposición León Duguit encuentra un fundamento sociológico en la definición de ciertas actividades devenidas en servicios públicos. El propio desarrollo social y el avance de la civilización que se torna cada vez más compleja lleva al estado a tomar bajo su órbita de poder a ciertas actividades, asegurándoles de esta manera la prestación del servicio a todos los habitantes.

Finalmente postula Hauriou que el poder público reserva una posición importante en el derecho administrativo, pero explica que también lo hacen los servicios públicos en tanto funcionan a manera de auto-limitación objetiva de ese poder público<sup>13</sup>.

## **6. Conceptos modernos de Servicio Público**

En la interpretación española extraída de su Constitución de 1978, el concepto de servicio público sufre una evolución en el sentido de la afirmación de la libertad de empresa.

---

<sup>13</sup> Teoría de la Institución de Hauriou, expuesta por Revidatti, Gustavo Adolfo, en "Derecho Administrativo", Tomo II, página 32 y sig., Ed. Fundación de Derecho Administrativo/1985



No obstante ello, se admite la iniciativa pública en materia económica la que se materializa en la “publicatio”, para casos especiales y previa declaración por ley formal. Esto hace aplicar un principio diametralmente opuesto al de la noción tradicional o clásica de servicio público tomada en Francia.

La “publicatio” opera con relación a las actividades económicas publicándolas, es decir traspasando al Estado la titularidad del servicio o actividad, quedando fuera de la esfera de la acción espontánea de los particulares, quienes sólo pueden acceder por medio de las técnicas concesionales o del permiso -sometidas a un régimen de derecho administrativo- que ponen a estos particulares en una situación de especial sujeción o subordinación al Estado.

Nos parece que se procede aquí a la aplicación del sentido formal -del que nos hablaba Revidatti- porque solo algunas actividades de interés general, declaradas tales por ley formal pasan a ser de competencia exclusiva del Estado y sujeta al derecho administrativo.

Adelantándonos a lo que con mayor profundidad abordaremos más adelante, podemos decir que en EE.UU. un instituto similar al servicio público, que venimos tratando, son las “public utility”<sup>14</sup>.

En este sistema, resulta que la “publicatio” actúa por excepción, ya que el principio, según la política económica de los EE.UU, coincidente con las originadas en el common law, consideran a la actividad económica en manos de los particulares, regulada por el mercado y las reglas de la competencia.

En este caso, cuando la promoción del bienestar general no se halla asegurada por las reglas del mercado y la competencia, por el vicio de sus imperfecciones, -la actividad de que

---

<sup>14</sup> Para profundizar la noción de las “public utilities” puede recurrirse a Bianchi, Alberto B., en “Una noción restringida del Servicio Público (Aportes para su Cuarta Etapa), trabajo publicado en “Servicio Público y Policía” dirigido por Juan Carlos Cassagne, Ed. El Derecho/2006, páginas 79 y siguientes.

se trate- pasa a ser controlada por el Estado, por disposición de la ley (en sentido amplio).

Así, es el Estado, el que pone el acento en la creación de entes específicos -con cierta independencia del poder central y, a veces, con competencia legislativa la reglamenta y fiscaliza. En base a lo expuesto, podemos concluir que también prima el sentido formal, en el enfoque de lo que podríamos llamar los servicios públicos estadounidenses.

## 7. Situación en la Argentina

Analicemos qué regímenes ha dictado, en primer término, el mismo Estado a la luz de la Constitución y sus sucesivas reformas.

En el concepto de Bidart Campos (en “La Economía y la Constitución de 1853-1860”, E.D., 117-755), como síntesis, se sostiene que *“es difícil afiliar a nuestra Carta Magna en una escuela económica en forma absoluta. Más fácil es sustentar la tesis de que la Constitución, después de definirse implícitamente por la libertad económica y la competencia en el mercado, convalida las correcciones, orientaciones, complementos y regulaciones que concilian razonable y prudencialmente esa libertad con el orden y el bien común, porque en suma, ahora accedemos a otro visor importantísimo que es el que proporciona el preámbulo cuando ordena afianzar la justicia. La justicia como valor cúspide del mundo jurídico-político....”*

En la Constitución del 49, se determina en general que el servicio público es un bien propio del Estado, sujeto a la ley que dicta ese mismo Estado y, es éste, quien lo dirige, controla e interviene, sin desterrar del todo a los mecanismos concesionales.

La Constitución de 1994 parece expresar que el Estado no actúa como dueño del servicio público sino en el doble papel de concedente y regulador y que el contralor de las

empresas privadas que gestionan el servicio se lleva a cabo por entes independientes de la influencia de los gobernantes. Estos nuevos entes no crean nuevas reglas, salvo por delegación expresa del Congreso Nacional o aplican las reglas que dicta el Estado y controlan la ejecución de los contratos.

Ahora bien en lo que hace a la tipificación del servicio público, se basa también en el sentido material-formal de interpretación del instituto.

Debe entenderse del texto constitucional una suerte de despublicización, de los servicios públicos, aunque a la luz de algunas normas vigentes en la materia -y principalmente- de los hechos, no termina de consolidarse tal política económica. Los textos legales a los que hacemos referencia, son la Constitución como la Ley de Reforma del Estado N°23696, a la que se suma la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario N°25561.

Una dificultad presenta la coexistencia de sistemas de prestación privada y estatal (en algunas provincias que no han seguido el camino de las privatizaciones por una muy variada gama de justificaciones de orden político), lo que pareciera oscurecer e imposibilitar aún más una definición concreta del instituto en nuestro sistema, razón por la cual, parece que no estamos lejos de sostener la afirmación aquella que habla de la crisis de la noción de los servicios públicos.

A esto se suman otros factores que impiden ver con claridad los perfiles del sistema jurídico vinculado al servicio público. Vale decir que se mezcla “un poco de todo”.

Así, y por una parte, debe considerarse un poco de ese todo a las experiencias “sufridas” desde las provincias alejadas de los centros de distribución del poder a raíz de las intervenciones de los entes de contralor, que actúan “capturados” por las empresas privadas o

por el Poder Político de turno (en particular del ENRE en materia del servicio de electricidad).

También, y de hecho, ha ocurrido la constitución de monopolios –antijurídicos- a la vista y placer de todos los argentinos, sin que se haga nada por impedirlos.

Por otra parte, se ha dado la irrupción empresaria de los sindicatos y federaciones de trabajadores como titulares de empresas prestadoras (tanto en generación, como transmisión y distribución de energía eléctrica en una misma zona de concesión). Estas organizaciones actúan como grupos de presión al punto tal de “prestar sus soldados” a la “causa nacional” designándolos como altos funcionarios de organizaciones que intervienen en el Mercado Eléctrico Nacional.

Al leer tantos trabajos de investigación jurídica, que se concentran en el análisis de las normas federales con muy pocas referencias a las situaciones jurídicas del interior del país y sus realidades, me cuesta entender -aunque pongo mucho esfuerzo- que “en los hechos” el Estado haya cedido la “publicatio”, aunque lo diga muy autorizada Doctrina.

Más aún, creo que tal instrumento hoy lo ejerce el Poder Ejecutivo Nacional más allá de las normas que -se supone- deben regir objetivamente el concepto del instituto servicio público y el ejercicio del poder de policía reglamentario de los derechos constitucionales. Así –por tal vía- se consagran agravios precisamente a los más altos principios jurídicos: la Seguridad, el Orden y sobre todo la Justicia.

Bueno..., es lo que tenemos -y seguramente nos merecemos- hasta hoy los argentinos por nuestras actitudes diletantes y poco serias para resolver los problemas de fondo que nos permitan encontrar el camino correcto que de sentido a nuestra existencia.

Pido al lector que se me excuse por hacer estas consideraciones de orden político, que escapen un poco al sentido de este trabajo, pero entiendo ineludible tomar posiciones de esta naturaleza cuando juzgamos los aciertos o desaciertos de los subsistemas jurídicos, especialmente el Derecho Administrativo con íntima vinculación con la Política (ambas Ciencias del Estado).

## **8. Un caso testigo. El servicio público de Electricidad en Corrientes. Breve reseña histórica.**

Para saber hacia dónde vamos, siempre es fundamental conocer de dónde venimos, por muchas razones, pero fundamentalmente para que a través de la experiencia de los tiempos anteriores, no reincidamos en errores estratégicos. Por ello, y en forma de honor a los que forjaron el servicio público en nuestra provincia, a continuación haremos un breve repaso por la historia provincial<sup>15</sup> en materia de servicio energético.

El servicio público de distribución de electricidad en las distintas ciudades de nuestra provincia, comenzó su prestación a cargo de diferentes empresas y particulares, que sembraron la simiente que permitió alcanzar el desarrollo que hoy la infraestructura provincial presenta. Haciendo un análisis retrospectivo sobre el desarrollo del servicio eléctrico de la provincia, nos encontramos que en la ciudad capital la "Compañía de Electricidad de Corrientes S.A." tenía a su cargo la prestación del servicio, según ordenanza N° 225 del año 1927; concesión que fue revocada por la Intervención Federal del año 1944, y determinó la expropiación de todos los bienes de la firma concesionaria.

---

<sup>15</sup> La información ha sido recopilada y publicada por la Subgerencia de RR. Industriales e Institucionales de la Dirección Provincial de Energía de Corrientes, en la que prestamos servicio habitualmente.

En tanto, en la ciudad de Goya, hasta el año 1949 el servicio se encontraba a cargo de la Cooperativa de Electricidad de Goya, y en Monte Caseros hasta el año 1969 se compraba energía a Ferrocarriles Argentinos. Fue la Compañía Suizo-Argentina de Electricidad la prestataria del servicio, entre los años 1914 y 1959, en las ciudades de Curuzú Cuatiá, Mercedes, Paso de los Libres y Bella Vista. Por último cabe recordar que hasta el año 1959 en las ciudades de General Paz y Berón de Astrada, la firma Kupervaser era la encargada de explotar sus usinas.

Esta incompleta enumeración, recuerda de algún modo a quienes con su dedicación y esfuerzo personal sentaron las bases de nuestro servicio público, permitiendo a nuestras ciudades transitar la era de la energía eléctrica. Al igual de lo que ocurre en nuestro tiempo (pareciera que no muchos atendieron a la experiencia de nuestros precedentes) es dable recordar los célebres debates de los concejos deliberantes donde se trataba -una vez por año- el aumento tarifario, ya que la tarifa debía cubrir no solo los requerimientos de la explotación, sino también la expansión del servicio.

Es así que el crecimiento de la demanda, acompañada de la necesidad de desarrollo del servicio, tornaba cada vez más difícil la prestación, por el requerimiento de una inversión que las tarifas no posibilitaban, volviéndose los servicios deficientes.

Por ello y ante la imposibilidad con que tropezaban los prestatarios de mejorarlos, la provincia se vio obligada a hacerse cargo de los mismos, revocando las concesiones otorgadas.

### **8.1. Participación de la Provincia en el desarrollo de los Servicios Públicos de Energía.**

Por Ley N° 1570 sancionada el 21 de diciembre de 1950, se crea la "DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ENERGIA" como organismo técnico administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda, Obras Públicas y Economía, con el carácter de Empresa del Estado Provincial para entender en todo lo referente al Servicio Público de Energía Eléctrica.

Es dicha ley la que declara como servicio público provincial el suministro de energía eléctrica en todo el territorio, poniendo a cargo de la provincia su prestación derivada de las "Usinas recuperadas, las que se instalen en el futuro y las que perteneciendo a esa fecha a Concesionarios sean recuperadas oportunamente".

Es en este período, en que la Dirección construye las usinas térmicas de Colonia Liebig, Sauce, Santo Tomé, Gobernador Virasoro, Loreto y San Miguel encargando la prestación del servicio a entes cooperativos e iniciando el desarrollo energético provincial, que se caracteriza por la habilitación de un importante número de centrales térmicas que abastecen los requerimientos del interior.

Esta etapa comprende la ejecución de obras destinadas a promocionar el desarrollo del servicio eléctrico, donde el objetivo fundamental era llevar el beneficio de la energía a todos los rincones de la provincia, con un gran esfuerzo, no sólo económico sino también personal, de aquel grupo de entusiastas profesionales, técnicos y obreros que con acendrado espíritu y vocación de servicio, posibilitaron la concreción de estas obras.

## **8.2 Período de funcionamiento de la Dirección Provincial de Agua y Energía – DIPAE-**

Con fecha 23 de diciembre de 1966 y por Ley N 2807, se crea la Dirección Provincial de Agua y Energía que tenía por objetivo la promoción, estudio, proyecto, ejecución y/o explotación de Obras y Servicios de aprovechamiento energético, hídrico o saneamiento, incluso las obras de provisión de agua y desagües cloacales, industrias, pluviales y obras sanitarias en general y aquellas de generación, transporte, distribución, comercialización de energía eléctrica, como así también la coordinación de las obras y servicios precitados prestados por terceros.

Es durante la vigencia de dicho régimen que la Dirección Provincial, tuvo a su cargo la prestación del servicio público de electricidad en todas las ciudades de la provincia, a excepción de Capital, Goya, Yapeyú e Itatí, que se encontraban a cargo de la Empresa de Agua y Energía de la Nación, y también bajo la vigencia de dicha ley se desarrolló el Plan Nacional de Abastecimiento de agua potable para Comunidades Rurales, llegándose a cubrir 30 localidades del interior de la provincia, incluidas las cabeceras departamentales.

### **-Etapa de prestación exclusiva por Agua y Energía de la Nación**

Con fecha 29 de diciembre de 1971, se suscribe entre la Provincia y Agua y Energía Eléctrica -Empresa del Estado Nacional- el convenio por el cual aquella le otorga a esta última la tenencia y el uso de sus instalaciones, muebles e inmuebles afectados a la prestación del servicio público de electricidad, que es asumida desde entonces con exclusividad por dicha Empresa Nacional en todo el territorio Provincial. No obstante ello, la Provincia conservó su carácter de Organismo Planificador de las necesidades eléctricas provinciales, ejecutando un importante número de obras, que tuvieron como principal destinatario la



alimentación a importantes sectores rurales, iniciándose así el desarrollo de la electrificación rural de nuestra provincia.

Así fueron favorecidas con el beneficio de la energía eléctrica las comunidades rurales de las Colonias de Mocoretá, San Andrés, San Gregorio y Libertad en el departamento de Monte Caseros, Santa Rosa, Concepción, Guayquiraró, Libertador, Villa Olivari, Yataiti Calle, etc., y se dotó de energía a los nucleamientos poblacionales de Palmar Grande, Torrent, Lomas de Vallejos e Isla San Antonio en Apipé.

Pero debemos destacar que corresponde a este período la ejecución de las obras que dotaron a la provincia de una nueva fisonomía eléctrica cual son las líneas de 132 kV que enlazaron las localidades de Monte Caseros, Curuzú Cuatiá, Mercedes y Paso de los Libres, dando forma al sistema eléctrico del sureste correntino, que a través de estas realizaciones, se vio interconectado con la central hidroeléctrica de Salto Grande.

La concreción de estas obras posibilitó contar - en su zona de influencia - con una oferta de energía que no solo cubría la demanda, sino que estaba dotada de la reserva necesaria para asegurar desde el punto de vista eléctrico el anhelado desarrollo industrial de nuestra provincia. A su vez ello significó mejorar la explotación del servicio mediante las economías necesarias que permitan a nuestra empresa el autofinanciamiento de su gestión.

### **8.3 Situación actual del Servicio Público de Energía en la Provincia de Corrientes**

Los servicios eléctricos de la Provincia de Corrientes fueron prestados durante nueve años (desde 1972 hasta 1980), por Agua y Energía, como consecuencia del referido Convenio de Transferencia en uso y tenencia. El 10 de septiembre de 1979, la Resolución conjunta de los Ministerios de Economía-Interior, y por aplicación de la Ley Nacional 18.586, se dispone

la devolución de los servicios a las provincias, lo que se concretó en el Convenio de fecha 10 de julio de 1980, ratificada por Ley Provincial N° 3588.

Para poder cumplir con la prestación del servicio público transferido, el Gobierno de la Provincia de Corrientes creó la Dirección Provincial de Energía por Ley N° 3588 del 2 de Diciembre de 1980, como ente autárquico con dependencia funcional de la Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos.

La DPEC se integró con personal de dos Direcciones Provinciales que fueron suprimidas, la Dirección de Energía y la Dirección de Servicios Eléctricos, y con personal de la Divisional Corrientes de Agua y Energía que aceptó su transferencia a la provincia.

De acuerdo con el Art. 3 de la Ley, su objeto es la promoción, estudio, proyecto, ejecución y/o explotación de obras y servicios de aprovechamiento energético, así como la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, y la coordinación de los mismos servicios prestados por los terceros. El segundo párrafo del citado Art. 3 convierte a la Dirección Provincial de Energía en la ejecutora de las decisiones en materia energética cuya competencia pertenecía a la entonces Secretaría de Estado de Obras y Servicios Públicos.

La asunción por la Provincia de Corrientes de la responsabilidad de la prestación de este servicio tan importante, determinó la necesidad de contar con un organismo especializado, ágil y dinámico, dotado no sólo de los recursos económicos adecuados, sino también de las potestades legales necesarias, para posibilitar el cumplimiento de sus fines, de tal suerte que constituya no sólo el instrumento idóneo de la Política Energética del Gobierno Provincial, sino también que se transforme en el factor que asegura el crecimiento del mercado consumidor, y posibilite el desarrollo económico-social de sus comunidades.

Han pasado ya más de 33 años desde la última transferencia al estado provincial, y actualmente el rumbo del sector desanda el camino de la regulación del servicio, con la sanción en el año 2010 de la Ley 6073.

Hasta dicha ley, no contaba el régimen jurídico local positivo con precisiones actualizadas respecto de temas centrales de la política energética, como la política tarifaria, el control directo del estado sobre el servicio público de electricidad, la debida defensa y participación del usuario -más allá del funcionamiento del Defensor del Pueblo instituto incorporado a la Constitución Provincial en la última reforma del año 1997- como eslabón más importante de esta cadena de producción y desarrollo de los pueblos.

La provincia ha decidido regular y el presente trabajo -lo hemos dicho- pretende reparar en la regulación que en la norma referida se establece en materia electroenergética. Para ello debemos repasar la intervención del estado en las distintas actividades económicas, para luego adentrarnos en lo que significa regular y cómo hacerlo, utilizando para ello la experiencia nacional e internacional.

### **CAPITULO III**

#### **9. La participación del Estado en distintas actividades. La Regulación.**

La acción intervencionista del estado se realizó a través del crecimiento del gasto público, del aumento de los impuestos, de la expansión de la empresa pública y del desarrollo

cuantitativo y cualitativo de la regulación económica, así lo sostiene en un muy buen trabajo Ismael Mata<sup>16</sup>.

En el fondo del crecimiento del sector público, está latente el mito hegeliano que identifica al Estado con el interés público, mientras que el individuo sólo preserva sus intereses propios, sostiene Gaspar Ariño Ortiz.

También es cierto que para algunos la intervención estatal constituye un elemento distorsivo en la economía ya que en esa actividad se evidencia el ejercicio de prerrogativas, privilegios o monopolios que, aun cuando deliberadamente intentan competir, provocan un efecto de desigualdad en el mercado que desalienta la iniciativa privada y afecta la eficiencia del obrar público.

Por ello muchos países han reconsiderado el accionar del estado en las actividades económicas, razón por la cual se produjo una menor participación o atenuación de su rol de principal operador económico.

A partir de allí nacen fundamentalmente las dos políticas básicas que son el origen de los resultados que hoy tenemos en la materia, la llamada reforma del Estado y la privatización de los servicios públicos. A través de la primera se busca remodelar la organización y el funcionamiento del aparato estatal para ceñirlo a sus fines esenciales, conforme al principio de subsidiaridad<sup>17</sup>.

Por medio de la privatización se aspira a transferir al sector privado todas aquellas actividades que el Estado fue asumiendo a lo largo del tiempo, a condición de que el fin

---

<sup>16</sup> Mata, Ismael. Del Estado Empresario al Estado Regulador, edición del autor, Universidad Austral. Bs. As. 2006.

<sup>17</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, La Intervención Administrativa, Buenos Aires, 1992, págs. 19/30.

público no se vea afectado. La privatización puede ser subjetiva, cuando se transfiere la propiedad o el control de la empresa pública, u objetiva, si se traspasa la actividad o servicio. La venta de acciones de una sociedad estatal y la concesión de un servicio público son ejemplos de uno y otro caso.

Asimismo, ambas formas pueden combinarse, vendiéndose la propiedad de la empresa y al mismo tiempo otorgándole la concesión del servicio. En el sistema latino (Bélgica, España, Italia, etc.) la concesión del servicio presupone que el Estado es el titular del mismo y transfiere su gestión o explotación mientras dure la concesión.

En cambio, en los países anglosajones los servicios básicos se llaman "public utilities" y están sometidos a una fuerte regulación (precios, calidad de la prestación, derechos de los usuarios, etc.), sin que interese determinar quién es el titular de los mismos y sin que exista la figura de la concesión.

Para el mencionado autor, la calificación (o descalificación) de una actividad como servicio público es un tema de política legislativa y la despublicización indica sólo un cambio de régimen y no necesariamente la privatización de una actividad.

## **10. Que es Regular**

La expresión regulación es utilizada tanto en el ámbito jurídico o legal como también en otros espacios; razón por la cual se le asignan diversos significados. A modo de conceptualización, podemos decir que las acciones de regulación constituyen una interferencia con las actividades objeto de la regulación, que se expresa en una desviación de lo que acontecía, un bloqueo, restricción o modificación de las opciones que tenía un sujeto,

debiéndose destacar que la actividad regulada no es sustituida, ni la regulación es parte de ella<sup>18</sup>.

Debemos destacar -a los fines del objeto de nuestro trabajo- que la regulación se ha convertido en una forma central de intervención estatal en la economía. En La doctrina económica se destacan tres clases de regulación la de fomento, promoción o desarrollo; la de control o prevención; y la de finalidad social o solidaridad.

Las primeras constituyen una acción enérgica en el ámbito económico y apuntan a modificar el funcionamiento del mercado a través de correcciones en la oferta o en la demanda o bien, directamente en la determinación de los precios. Tienen por finalidad favorecer actividades o sectores mejorando las condiciones que les brinda el mercado.

La regulación de control o de prevención tiende a impedir que quiénes operan en el mercado produciendo bienes o prestando servicios, sujeten su oferta a condiciones abusivas. Esta modalidad de regulación –eje de nuestro trabajo- puede tener lugar en un mercado con competencia pero con desequilibrios en la posición de las partes o en un mercado no competitivo, como es el caso del monopolio natural de los servicios públicos.

Por último, la regulación social o de solidaridad apunta a la protección de clases o sectores sociales en lo tocante a la subsistencia o en los variados aspectos de la asistencia social (salud, esparcimiento, etc.), como es el caso de las regulaciones previsionales y de obras sociales.

La acción interventora del Estado en el mercado puede tener lugar como operador directo, esto es, proveyendo bienes y servicios, o bien, para "corregir", "modificar" o

---

<sup>18</sup> Mitnick, Barry M. "La Economía Política de la Regulación", México, 1989, pág.22.

"rectificar" las tendencias del mercado cuando considera que éstos se desenvuelven deficientemente ("fallas del mercado")<sup>19</sup>.

Según la teoría económica de la regulación –definición compartida por casi la mayoría de los autores que tratan el tema- las fallas del mercado pueden darse por diversos motivos, así pueden consistir en tendencias (naturales o impuestas) a los monopolios. Se sostiene que en principio el monopolio se encuentra si no prohibido, bastante controlado por la legislación que en relación a la defensa de la competencia se dicta.

No obstante, en ciertas actividades el monopolio es necesario (como el caso de los servicios públicos de distribución de energía eléctrica) ya que por ejemplo los gastos destinados a la infraestructura, suponen costos hundidos para el prestador, razón por la cual debe asegurarse al mismo el recupero de la inversión y para ello se vincula la monopolización de la prestación en un razonable período de tiempo de exclusividad en la actividad. Allí la principal función de la regulación será la de proveer un sustituto a la competencia.

Asimismo existen otras razones que justifican la regulación, así como las denominadas externalidades o las conocidas asimetrías en la información. La primera aparece cuando de una determinada relación se producen efectos negativos para un tercero que no ha intervenido en las mismas (un ejemplo claro está dado por las actividades industriales que impactan en el medioambiente).

El segundo caso, se presenta con el nombre de asimetría de la información, esto hace referencia al desigual manejo de la información de costos y beneficios entre las partes que actúan en la actividad (actividad económica), esto lleva por ejemplo a cierto grupo a

---

<sup>19</sup> Mata, Ismael. Ob. Citada

interpretar a su modo lo que creen que va a ocurrir con los precios o con la disponibilidad de algunos bienes o servicios.

La intervención estatal estará justificada así para provocar que el funcionamiento del mercado y la consecuente asignación de recursos no respondan –en virtud del manejo unilateral de la información- a la voluntad de los operadores y exceda del espacio de los contratos, para vincularse con los mecanismos complejos de las decisiones políticas.

Sin embargo, tiene un interés concreto destacar que la regulación constituye una manifestación de las potestades del Estado, esto es, de su atribución limitadora u ordenadora de los derechos individuales.

Finalmente, creemos que la mejor conceptualización de la intervención, está dada por aquel concepto que sostiene que “La regulación es en sustancia una interferencia en la actividad regulada que la desvía de su curso natural, pero que no la sustituye. Desde este punto de vista, configura un fenómeno externo. La regulación, por lo tanto, es una política pública consistente en el establecimiento de una regla restrictiva de la actividad de un sujeto y en la encomienda del control del cumplimiento de dicha regla a una entidad que no desarrolla la actividad regulada<sup>20</sup>”.

## **11. Los entes de control en la regulación comparada. Algunos ejemplos.**

Comenzaremos por destacar lo que ocurre en Gran Bretaña y en los EE. UU., para luego referirnos al caso de España. En los dos países mencionados inicialmente se conoce a estos entes con el nombre de comisiones, comités juntas de regulación o agencias

---

<sup>20</sup> Mata, Ismael. Ob . citada



independientes, las mismas tienen un carácter técnico no político, y son integradas por personas expertas.

El origen en estos dos países de los controladores, se sostiene que no responden a ningún modelo en común, ya que la experiencia de ambos es bien distinta, lo que da origen a distintos modelos aunque con notas o elementos comunes. Ello se explica, por sus sistemas constitucionales que permiten mayor flexibilidad y libertad que el sistema europeo continental, a la hora de crear instituciones que colaboren con la administración del estado.

Así, sostiene Mata<sup>21</sup> que en Inglaterra el modelo de organización de las agencias reguladoras es el adoptado para el "Office of Telecommunications" (OFTEL), el que a su vez inspiró a los "Office of Water Services" (OFWAT) y "Office of Electricity Regulation" (OFFER); se trata de unidades de la administración central que carecen de personalidad jurídica y están conducidas por un funcionario no político (Por esta razón se los llama departamentos "no ministeriales" del gobierno).

Pese a su pertenencia orgánica a la administración centralizada las agencias reguladas británicas gozan de gran autonomía funcional, ya que contratan su personal y manejan recursos propios.

Por su parte, la experiencia de los Estados Unidos en esta materia comenzó en la primera mitad del siglo pasado con los controles sobre el servicio ferroviario en los estados de New-Hampshire y Rhode Island. El principio inspirador de las llamadas "Independent Regulatory Commissions" norteamericanas es crear una administración técnica, independiente y sustraída de las alternativas de la vida política.

---

<sup>21</sup> Mata, Ismael. Ob. citada.

Nacieron como una combinación de funciones, un modelo de agencias independientes que no pertenecen a ninguno de los tres poderes, y que esencialmente tienen funciones ejecutivas, aunque también resolvían controversias; su independencia estaba relacionada con su cometido.

Las agencias federales denominadas también ejecutivas o independientes, se ubican en la estructura del gobierno federal y están sujetas a las directrices del presidente en materia de su funcionamiento, aunque no por ello en lo relativo a las materias de su decisión. Para muchos, este control presidencial en la dirección de las agencias, supone en la actualidad una reducción al ámbito de autonomía de las mismas; a pesar de ello, conservan aún la garantía de la no remoción discrecional de sus miembros.

Como caso emblemático de modelo estadounidense de tales agencias, mencionamos a la "Federal Reserve" en materia de regulación monetaria y bancaria.

Los casos precedentes, hemos dicho tienen su base en el derecho anglosajón, pero que ocurre en el denominado derecho continental europeo? Para dar respuesta a este interrogante, pretendemos describir el modelo utilizado en nuestra madre patria, para el caso de la energía eléctrica.

En los finales del año 1994, precisamente el 31 de diciembre fue creada por Ley N°40 la denominada Comisión del Sistema Eléctrico Nacional (CSEN), esta ley de ordenación del sistema eléctrico español, fue la primera norma con tal rango. La misma tuvo por objeto la regulación de las actividades de producción, transporte y distribución de energía eléctrica.

No obstante lo mencionado debemos remontarnos al año 1924, cuando se declara servicio público el suministro de energía eléctrica, y a partir de allí se dictan numerosas reglamentaciones de carácter técnico y que trataban únicamente aspectos parciales del

servicio, como ser, lo relativo a las instalaciones eléctricas, a las expropiaciones o las verificaciones eléctricas.

La ley 40 trataba casi íntegramente el suministro de energía eléctrica, ya que dio tratamiento íntegro a todas las actividades que se desarrollaban en la cadena hasta llegar al usuario o consumidor final; la llamada actividad de comercialización no fue si no incorporada al ordenamiento jurídico hasta el año 1997<sup>22</sup>.

Años antes, se sanciona en el año 1984 la Ley 49, reconocida como el antecedente a la denominada vertebración del sistema eléctrico; ella procura optimizar el sistema eléctrico y novedosamente declara servicio público de titularidad estatal la explotación unificada de las redes de alta tensión, separando la actividad del transporte eléctrico del resto, considerando a la misma articuladora del funcionamiento del sistema.

Esta separación del transporte de alta tensión, supone toda una novedad en los sistemas eléctricos europeos, a la vez es considerada como una decisión dinamizadora en los procesos de liberalización del sector, ya que permitió que los mismos fueran implementados eficazmente y de manera inmediata.

Ya veremos que la ley argentina 24065 del sector eléctrico, también segmenta el sector eléctrico, al separar y definir claramente las actividades de generación, transporte y distribución.

La Ley 40 tenía por objeto modernizar y dinamizar el sistema eléctrico español y crea la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, se introduce así el primer regulador independiente en aquel sistema jurídico. El mismo llevaba por objeto el de velar por la

---

<sup>22</sup> Muñoz Machado, S. Derecho de la Regulación Económica, Tomo I, pag.81. Madrid, Iustel, 2009.

objetividad y transparencia de su propio funcionamiento, garantizando la independencia de sus miembros.

En su creación se pretendió que el ente fuera verdaderamente independiente del poder central, para ello se puso el acento en su estatuto; allí se dispone que los miembros del consejo de administración gocen de determinados derechos y a la vez se exige determinadas condiciones. Por ejemplo se asegura una permanencia de 5 años en el cargo, con la invocación de causa para su cese, se establece un régimen de incompatibilidades, y además se requiere una reconocida competencia técnica.

Se pretendía que el mismo, basara su actuación en la objetividad, la neutralidad, la pericia técnica, la transparencia y la eficacia<sup>23</sup>. Se ha dicho, que este ente regulador fue el primero de su clase y sirvió de antecedente para lo que después se realizaría en el sector de las telecomunicaciones, el gasista, el postal, todos ellos de aquel país.

Posteriormente en el año 1996 se introducen las primeras normas tendientes a la liberalización del sector eléctrico en Europa; se aprueba la Directiva 96/92/CE y con ella, se pretendió dar un marco de principios generales para que los estados miembros posteriormente implementaran internamente.

Los principios estaban cimentados sobre la idea que el mercado eléctrico interno, debía favorecer la interconexión de las redes evitando toda posición dominante; asimismo se introdujo como novedad –netamente de carácter regulatoria- la separación de la contabilidad de las distintas actividades que realizaban las empresas dentro del sector, en procura de evitar abusos de posición dominante o prácticas discriminatorias.

---

<sup>23</sup> Muñoz Machado, S. Ob. Citada.

Nace allí, además del inicio del proceso de liberalización del sector el cambio de paradigma del concepto tradicional del servicio público, mutando por el de Interés General – ya veremos cómo lo recepta nuestra normativa-; ello determina que los reguladores pasen a tener una función de vigilancia de la competencia en pos de mantener el mercado en pleno funcionamiento.

El cambio de la denominación de servicio público por interés general, obligó al estado español a garantizar expresamente el suministro a todos los consumidores, y a la vez lo calificó al servicio como “esencial”; se trató de un paso trascendental en pos del cambio de modelo. El regulador mutó su rol y es por ello, que se establece la obligación de los estados de designar una autoridad que fundamentalmente resuelva los conflictos contractuales entre los prestadores.

De igual manera se crea un mercado mayorista de la electricidad, el que es gestionado económica y técnicamente por dos sociedades que no revisten el carácter de públicas; instaurándose además la libertad para generar y se asegura la libertad de acceso a las redes tanto de transporte como de distribución, nace allí una nueva actividad denominada comercialización.

Todas estas modificaciones que se fueron introduciendo tenían por fin, permitir la introducción de la competencia en el sistema eléctrico, procurando una evolución gradual del mismo con pautas de desarrollo común en los restantes países de la comunidad europea y del mercado interno.

En realidad se ha sostenido, que el fin de este sistema apuntaba a poder producir energía que no fuera introducida al sistema para poder negociar la venta de la misma bajo condiciones de libres contrataciones, es decir, intercambios internacionales librados a la

voluntad de las partes. Merced a las dificultades técnicas que la implementación de tal idea suponía por un lado, sumado al temor de que una decisión así limite la garantía del suministro universal, este denominado sistema independiente nunca fue establecido; a pesar de ello, nuestra ley ha recogido su espíritu.

Entonces podemos sintetizar que producto de la liberalización del mercado y por las disposiciones de la Comunidad Europea, el sistema español introdujo modificaciones sustanciales en el sector eléctrico; se abandonó la noción de servicio público tradicional, se segmentó la actividad, se planificó en pos de la libre competencia, y se implementó la unificación de la operación del sistema unificado interno a través de una sociedad mercantil.

Todos estos antecedentes, son los que dieron paso a la creación de la Comisión Nacional de Energía en el año 1998. La Comisión fue constituida como un ente regulador de los sistemas energéticos –mercados eléctricos y de hidrocarburos-, teniendo por objeto el velar por la competencia, la transparencia del funcionamiento de los sistemas energéticos en beneficio de todos los operadores y del consumidor.

La unificación del regulador de dos mercados en uno solo, suscito tanto en España como en el resto de Europa toda una discusión al respecto, con posiciones encontradas; inclinándose el legislador español por un solo regulador para el sistema eléctrico y para el del gas. La Comisión nació como un organismo público con personalidad jurídica propia y patrimonio, y con plena capacidad para obrar.

Mientras tanto en el resto del mundo, pareciera que el concepto de regulación adquiere una impronta diferente, el estado interviene en la economía no como gestor, si no como una función de control. Decimos esto ya que nacen en esta época en el derecho anglosajón, las llamadas agencias independientes –a las que ya nos hemos referido- las que

señalamos tenían una visión pro-mercado al igual que lo que sucede en España con el cambio de paradigma.

Sucede que el dictado de normas comunes para los mercados eléctricos interiores de los miembros de la comunidad se justifican en la acumulada en la operación de los sistemas de los países europeos, los que apuntaron a obtener reducción de precios y mejoras en la calidad del servicio, a partir de una mayor competitividad de los prestadores.

Por ello en el país ibérico, se han dictado a partir del año 2003 normas de carácter común para el mercado interno de electricidad, que se relacionan fundamentalmente con la tarifa del servicio y los comercializadores que impactan en el funcionamiento del sistema. No obstante ello, el tratamiento del tema excede el marco del presente trabajo, razón por la cual no lo abordamos aquí.

Para finalizar diremos que este ente regulador presenta una genérica función de asegurar la competencia en el sistema energético y la transparencia de su funcionamiento, para lo que se le atribuyen específicamente las atribuciones normativas, de resolución de conflictos, de inspección y de órgano consultivo. De igual manera y de forma más genérica, se le atribuyen las funciones de planificación energética, la elaboración de proyectos sobre determinación de las tarifas y remuneración de las actividades energéticas, con un neto carácter preceptivo para la autoridad de aplicación<sup>24</sup>.

Con todas estas características, el caso español es para nosotros el antecedente de los organismos establecidos en nuestro país, la teoría regulatoria ha sido plasmada en aquel país.

---

<sup>24</sup> Muñoz Machado, S. Ob. Citada.

## **12. La Regulación de los servicios públicos en Argentina. Algunas referencias al caso de la Energía Eléctrica.**

A partir del proceso de privatización de servicios públicos producido en los años 90 en la argentina, se crearon por ley los llamados entes reguladores tanto de la electricidad como del gas.

En la argentina se sancionó en el año 1992 la Ley 24065 del sector eléctrico, la misma introduce como novedad en nuestro ordenamiento jurídico lo que se denomina segmentación de la actividad, al separar y definir claramente las actividades de generación, transporte y distribución y -ya hemos visto cual ha sido su antecedente- declarando –manifestación neta del sentido formal que profesara Revidatti- taxativamente que las dos últimas constituyen servicio público y la primera es una actividad de interés público.

A la luz de tal reforma, se plantean nuevas relaciones entre el estado y las empresas prestadoras de servicios públicos, que modifica por completo, lo conocido como regulaciones estatales en la materia. El control tiene a partir de allí, el objetivo de poner el ojo sobre la eficiencia de las empresas privatizadas.

Siguiendo los lineamientos continentales europeos y fundamentalmente con los ojos puestos en la experiencia española, la regulación que nace en la argentina buscó entender los mercados y procuró adaptarse a la dinámica de los mismos.

La calidad de producto, la seguridad, las tarifas, los costos y las inversiones son los temas que el estado en su condición de controlador, deberá intentar abordar a partir del



traspaso de la gestión del servicio público, a manos de empresarios privados; la protección de las inversiones será clave en este nuevo proceso<sup>25</sup>.

En ese contexto, hemos dicho que junto al traspaso de la gestión al sector privado, se dictaron leyes que enmarcaron los servicios energéticos (eléctricos y gasíferos), y a posteriori de ello el pueblo argentino, modificó su constitución Nacional.

Entrando ya en el tema que da desarrollo al primer título de este capítulo, debemos recordar que la reforma a nuestra carta magna realizada en el año 1994, introdujo en su texto la figura de los Organismos de Control, su artículo 42 tercer párrafo establece que: “La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

Con tal consagración el legislador intenta dar un marco de intervención y participación a todo interesado –esto es usuario, provincia o nación- en la relación que surja tanto del consumo, como de la prestación de un servicio público.

Para ello, creyó necesaria la creación de organismos de control, que tuvieran por finalidad entender en las cuestiones específicas atinentes a cada servicio. La mención por parte del constituyente acerca de los establecimientos de los marcos regulatorios a través de la legislación, ha presentado en la doctrina una discusión respecto a lo que por el término se entiende, asignando a la voz legislación algunos un sentido material, y otros un sentido formal.

---

<sup>25</sup> Martínez de Vedia, Rodolfo. La Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios. Pag. 27, Ed. Altamira. Bs As. 2.000.

Esto puso de manifiesto un aspecto importante en la política de las privatizaciones del país, al crear estos organismos por ley con su correspondiente control parlamentario. Así pareciera ser, toda vez que para los organismos que no fueron creados por ley, se utilizó la denominación de Comisiones Nacionales (ej. Telecomunicaciones, Correos y telégrafos, transporte automotor, etc); de esta manera, algunos autores<sup>26</sup> consideran que se estableció una clara distinción entre entes reguladores independientes o autárquicos y órganos simplemente descentralizados de la administración central.

No obstante sabemos que la función que tienen asignada tanto entes como comisiones, radica fundamentalmente en la supervisión y regulación de los servicios bajo su órbita. Siempre y en todo caso, como misión asignada por el régimen jurídico, y conforme hemos desarrollado anteriormente, deben velar por la continuidad, la regularidad, la generalidad y la eficacia de tales servicios públicos.

Se ha dicho, que la calificación de que los entes sean independientes tiene cierta relatividad, toda vez que en realidad los entes se encuentran jerárquicamente (y según el sistema constitucional) dependiendo del poder ejecutivo.

Sobre este último punto, la doctrina más calificada, sostiene que la forma más eficiente de contrarrestar la dependencia, debe cimentarse sobre la base de dos aspectos centrales, la estabilidad de sus miembros designados por concurso y la autarquía financiera, sobre estos aspectos ahondaremos más adelante.

Estos entes están sometidos a un control de auditoría y legalidad, ello no les hace perder su carácter autónomo, toda vez que ellos tienen potestad reglamentaria sobre el sector y tienen además la posibilidad de dictar sus normas de funcionamiento interno. Además

---

<sup>26</sup> Carbajales, Mariano. El Estado Regulador, pag 259, Ed. Abaco, Bs. As. 2006.

tienen la posibilidad de dictar sanciones que van desde la multa económica hasta la caducidad de la licencia.

Para Cassagne, estos entes reguladores tienen su antecedente en el derecho estadounidense, ya que tienen similares notas a las de aquel, como son la competencia especial y la personalidad jurídica propia; a pesar de ello, la administración central no pierde el ejercicio del control clásico de tutela, como tampoco las facultades al poder de policía, ni las que derivan del vínculo que la une al prestatario del servicio público (concesión o licencia)<sup>27</sup>.

Estas son algunas de las características generales que pueden destacarse de los entes reguladores antes mencionados, independientemente de la actividad que controlan, cuestión si se quiere lógica dado el paralelismo que existe entre las características del mercado de los servicios eléctricos y gasíferos. Ahora corresponde adentrarnos un poco más en lo atinente a nuestra materia.

Siguiendo con lo dispuesto por la C.N. dijimos que se dictaron, en el marco de la reorganización estatal, sendos plexos normativos concomitantes con la nueva política nacional establecida para los servicios públicos.

Así, la Ley 24065, dispuso el marco regulatorio para la energía eléctrica y creó el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, en el ámbito de la Secretaría de Energía de la Nación. El ente debe llevar a cabo todas las medidas necesarias para cumplir los objetivos enunciados en el Art. 2 de la mencionada ley.

---

<sup>27</sup> Cassagne, Juan C. Servicios Públicos, Regulación y Renegociación. Pag.76. Bs. As. Abeledo Perrot. 2005.

De igual manera por decreto 1398/92 se fijó la reglamentación de dicha ley; debemos destacar que la normativa mencionada hace hincapié en la calidad del servicio y el control sobre el mismo.

Los ejes centrales del control pareciera están relacionados con la calidad del servicio, ella está dada (para esta reglamentación) por las normas que especifican la calidad del producto suministrado (en este caso energía eléctrica) desde el punto de vista técnico y comercial. En tal sentido la calidad del producto se relaciona con el nivel de tensión, y la frecuencia y duración de las interrupciones en el suministro.

Por otra parte, también debe medirse la calidad del servicio desde el punto de vista comercial, y para ello los parámetros que se toman permiten medir el plazo en que el prestador atiende el requerimiento del usuario por temas relacionados con la facturación o el tiempo en que se da respuesta a aquellas solicitudes de nuevos suministros.

Todas estas mediciones nacen de la relación contractual entre el concedente y la empresa concesionaria, además en el ámbito federal donde funciona este ente regulador, las empresas concesionarias ajustan (o debieran al menos hacerlo) su accionar las normas dictadas en tal sentido.

También el régimen jurídico –dijimos llamado marco regulador eléctrico nacional- trae consigo el esquema de sanciones y el procedimiento para aplicar las mismas, ante el incumplimiento del prestador de las condiciones fijadas en los respectivos contratos de concesión.

Las multas que en consecuencia se aplican, debieran traducirse en bonificaciones sobre las facturaciones a los usuarios (afectados por el incumplimiento del prestador). Para

ello, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) acude a una de las facultades que más ha dado que hablar en el ámbito jurídico, y son las llamadas facultades jurisdiccionales.

### **12.1 Breves referencias a las facultades jurisdiccionales del Ente Nacional Regulador Eléctrico (ENRE).**

A pesar de no ser un tema central de nuestro trabajo, sentimos la necesidad de hacer una referencia a este importante aspecto que atañe a los organismos de control, por su implicancia y efectos posteriores y por entender que hacen a un aspecto central de su funcionamiento, más aún a la luz de fallos dictados por el máximo tribunal argentino, como es el caso “Angel Estrada<sup>28</sup>”.

Por ello, nos parece muy importante detenernos unos momentos en nuestro desarrollo y abordar el tema –con una profundidad mayor a la que fue dada a las otras facultades del controlador-, en virtud de la particular trascendencia del tema.

Así entonces, decimos que la ley establece entre las competencias del ente facultades jurisdiccionales; tal la expresión utilizada por el legislador en los correspondientes capítulos de la Ley 24065, denominados Procedimientos y Control Jurisdiccional.

La doctrina tiene dicho que la administración en ejercicio de una facultad legal, cuando resuelve una controversia con motivo de un recurso interpuesto, dicta actos que tienen carácter jurisdiccional. Basta que la administración resuelva una controversia, para que nazca un acto jurisdiccional y la administración goce de una potestad jurisdiccional.

---

<sup>28</sup>Caso “Angel Estrada y Cía S.A c/ Resol 71/96 Sec. Ener. y Puertos (Expediente N° 750-002119/96) ”(Resuelto el 5/04/2005) En el caso “Estrada” la Corte afirmó la responsabilidad de las empresas de servicios públicos y aseguró el derecho de los usuarios a exigir una reparación de los daños sufridos por la falta de servicio.

Por su parte, Rafael Bielsa en Principios de Derecho Administrativos sostiene que la función jurisdiccional es la potestad de conocer y juzgar los litigios originados en el cumplimiento de las funciones administrativas. Distingue además el concepto de justicia y el de jurisdicción, asignando a este último el carácter de ser un complemento necesario del poder de ejecutar –y comprensivo del poder de administrar–, al decidir en las controversias o conflictos que se originen entre la administración y los administrados.

No resulta difícil entonces atribuir a la administración, como concepto general, la posibilidad de que esta resuelva las cuestiones controvertidas que sus administrados lleven a su conocimiento.

Más, corresponde hacer el distingo sobre el alcance que esta facultad otorga, y si esta permite atribuir a la administración a través de la legislación, competencias reservadas por la Constitución Nacional en principio al órgano judicial.

No ha sido pacífica la doctrina, y por lo reciente y novedoso de la cuestión, tampoco es firme la conclusión de nuestros tribunales, al encontrarse frente al alcance que se asigna a la facultad de resolver controversias que poseen estos organismos.

En ese orden de ideas, recordemos lo resuelto por la Corte Suprema en el caso "Ángel Estrada", remitiéndonos el considerando 13 del voto de la mayoría, cuando se expresa: 13)

*Que conviene recordar que la atribución de la jurisdicción primaria a organismos administrativos (doctrina tomada de EE.UU.) se justifica cuando la resolución de la controversia presuponga la familiaridad con hechos cuyo conocimiento haya sido confiado por la ley a cuerpos expertos, debido a que su dilucidación depende de la experiencia técnica de dichos cuerpos; o bien porque están en juego los particulares deberes regulatorios encomendados por el Congreso a una agencia de la Administración; o cuando se procure*

*asegurar la uniformidad y consistencia en la interpretación de las regulaciones políticas diseñadas por la agencia para una industria o mercado particular, en vez de librarla a los criterios heterogéneos o aun contradictorios que podrían resultar de las decisiones de jueces de primera instancia (conf. doctrina de los casos `Texas & Pacific Railway v. Abilene Cotton Oil', 204 US. 426; `Far East Conference v. United States', 342 US. 570; `Weinberger v. Bentex Pharmaceuticals, Inc.', 412 US. 645)''.*

Continúa manifestando el considerando *“Por el contrario, la Suprema Corte de los Estados Unidos entendió que el principio de la jurisdicción primaria no rige cuando la cuestión controvertida es ajena al régimen propio de las agencias. Así, en el caso `Nader v. Allegheny Airlines, Inc.' (426 US. 290, 306), dicha Corte estableció que no correspondía someter a la jurisdicción primaria de la Civil Aeronautics Board (CAB.) la determinación de si una línea aérea había incurrido en un engaño fraudulento al no informar que podía `sobrevender' sus vuelos e impedir el embarque de pasajeros con reservas confirmadas. En este sentido, la Corte argumentó que no justificaba someter este tema a la jurisdicción primaria de la CAB., desde que para resolver el caso no se necesitaba contar con la experiencia y especialización de dicha agencia. Agregó que ‘la aplicación de los estándares que rigen una demanda por prácticas fraudulentas corresponde a la competencia convencional de los tribunales ordinarios’ y que ‘el criterio técnico de un cuerpo experto no parece ser útil para la aplicación de estos estándares a los hechos del caso’.*

En el ejemplo traído en el considerando transcrito, se habla de las denominadas agencias administrativas que funcionan en los EE.UU., sobre las que ya hemos hecho referencia, remitiéndonos a tales conceptos en honor a la brevedad, por lo que únicamente destacamos que las mismas tienen un funcionamiento autárquico y fuera del ámbito de actuación de la administración central norteamericana; por ello su competencia, asignada en

virtud de cierta especialidad, permite sin lugar a dudas decir que poseen facultades jurisdiccionales.

Ahora bien, ¿estamos en condiciones de afirmar lo mismo respecto de nuestros organismos de control, cuya actuación se enmarca dentro de la administración central? Creemos que cuando se trata de cuestiones técnicas, específicas del servicio, la actuación del ente es legítima, reservando siempre para tales órganos la facultad de resolver las controversias que se susciten entre los actores del sector y que se refieran al funcionamiento del servicio en sí.

En virtud de ello, creemos que el ordenamiento jurídico ha previsto la posibilidad de que el ente encargado de controlar la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica, cuente con la competencia suficiente para dirimir cuestiones del servicio, situación determinada por la especialidad técnica que tiene bajo su órbita, al ser el responsable de cumplir y hacer cumplir los objetivos establecidos en los respectivos marcos regulatorios.

Tanto de la Constitución Nacional como de la legislación dictada en su consecuencia, el nuevo rol del estado demanda contar con herramientas eficaces para alcanzar la satisfacción del interés general.

Los objetivos económicos y políticos tenidos en cuenta por el legislador para crear los Organismos de Control, asignándoles función jurisdiccional, y restringiendo con ello la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria, debe entenderse razonable y acotada a la especialidad y a las controversias que se suscitan en razón o en ocasión del servicio público.

La singularidad de las diversas materias que hacen a los distintos servicios públicos, y la dinámica de las prestaciones en juego, imponen dotar al administrador de medios eficaces



para la resolución de los conflictos, los que requieren del órgano conocimientos técnicos y específicos; elementos que fundamentan además la competencia necesaria para entender en estas cuestiones.

La protección y el respeto por las garantías constitucionales, plasmadas al prever que las decisiones de los organismos estén sujetas a control judicial posterior, suponen medios suficientes para equilibrar posibles desfasajes discrecionales en que eventualmente incurra la administración, toda vez que tanto los usuarios como los prestadores y el concesionario –en el caso el Estado- no tienen vedado el acceso a la justicia.

En definitiva, estamos frente a órganos de control descentralizados, con el cometido de dictar reglas técnicas y a los que la asignación de algunas atribuciones llamadas "jurisdiccionales" no alcanza a modificar su perfil netamente administrativo<sup>29</sup>.

Reforzaría además esta idea –ya lo hemos dicho- si el organismo de la administración, dotado de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares y prestadores fuesen en todos los casos creados por ley formal, y su independencia –autarquía- estuviera asegurada.

### **13. La Regulación en la Provincia de Corrientes. La Constitución Provincial y los Servicios Públicos.**

#### **Características Económicas de la Constitución Provincial.**

A modo de introducción y previo al tratamiento específico de los servicios públicos en la Constitución de Corrientes, voy a dejar expuestas que algunas cuestiones terminológicas en

---

<sup>29</sup> Mata, Ismael. Ob. citada

la descripción del instituto que han sido y son la causa directa de muchos debates estériles, al menos en mi apreciación.

Sucede, en materia de interpretación de las cuestiones jurídicas, que quienes proyectan y dictan las normas legales, que a los juristas les toca en suerte interpretar, muchas veces no alcanzan a entender el verdadero significado de las palabras escritas en textos normativos que van a regir las relaciones humanas en comunidad las que, de por sí, son difíciles, complicándolas más aún.

Resultaría, a mi juicio, muy importante que cuando se proyecta una norma cuya novedad va a influir en la vida y los bienes de los destinatarios, se acuda a especialistas en la materia según sea el subsistema jurídico de que se trata, lo que –evidentemente- no se ha hecho en relación con las normas de la Constitución de la Provincia de Corrientes, en particular respecto de las facultades municipales en materia de servicio público, agrupando cuestiones de naturaleza distinta o disociando aquéllas que sí la tienen, como veremos más adelante.

Los vicios idiomáticos con los que se expresan algunos textos legales generan muchas veces gran afectación los valores jurídicos como el orden, la seguridad y -por ende- al de justicia, lo que los constituye en un problema no menor si entendemos a estos como el fin del derecho.

Otro de los inconvenientes que se suele dar también el ámbito de la interpretación de nuestras normas jurídicas es el hecho trasladar los conceptos válidos para un sistema jurídico consecuente de una realidad a veces muy distinta, de lugares distintos y en momentos también distintos y querer emparentarlos con situaciones que son el fruto de una evolución diferente.

Ello, sin perjuicio de creer válidas las acciones interpretativas por comparación con instituciones jurídicas de otros países, siempre que sean utilizadas con las precauciones del caso.

En este orden de ideas, tengo para mí que, las normas jurídicas son el resultado de la valoración jurídica de las conductas; son como la punta del iceberg el que (por debajo y lejos de la primera vista) está sostenido por hechos sociales que evolucionan y le dan sustrato<sup>30</sup>.

Los hechos sociales externos al ámbito de validez de nuestras reglas de derecho positivo pueden también generar normas de sentido distinto a las nuestras, es por ello que debemos -en el análisis de nuestros institutos por vía del Derecho Comparado- ser por demás cautos y hasta diría prejuicioso.

Es importante destacarlo, la Constitución de la Provincia de Corrientes en su actual redacción, es decir con las reformas de la Comisión Constituyente del año 2.007 (Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Corrientes de fecha 13 de junio de 2.007), no determina en forma expresa a que teoría económica adhiere el Estado Provincial, sin perjuicio de lo cual, de sus normas puede extraerse –aunque sea en forma implícita- cuáles son los parámetros económicos en que se desenvuelve su articulado.

Como lo señala Bidart Campos respecto de la Constitución Nacional la Constitución de la Provincia de Corrientes descarta la propiedad estatal del capital y de los medios de producción, sin pasarse tampoco al estado extremadamente liberal.

---

<sup>30</sup> Machado Neto, Antonio Luiz, Fundamentación Ecológica de la Teoría General del Derecho” de, Ed. Editorial Universitaria de Buenos Aires/1974.

De la normativa en análisis —en particular del Preámbulo- donde se establecen los postulados de la Convención Constituyente correntina en el sentido de "...promover el bienestar general, afianzar la justicia, perpetuar la libertad, fortalecer la instituciones, conservar el orden público, garantizar la educación y la cultura, impulsar el desarrollo sostenido..." debe entenderse que la Constitución de Corrientes adhiere al principio de subsidiaridad en lo económico sin que ello implique el apartamiento total del Estado de tales cuestiones libradas, en principio, a la actividad privada.

Ello —a su vez- comporta la posibilidad de intervención del Estado para la ordenación del mercado donde opera la libre concurrencia de la oferta y la demanda, para la protección de quienes se encuentren en situación desfavorable respecto de los particulares que detentan los medios de producción, de suerte tal que se posibilite el desarrollo económico de manera ordenada sin afectar la libertad.

Producto de esta ubicación en el concierto de las políticas económicas, la Constitución de Corrientes, inscribe una fundamental novedad, respecto de su anterior redacción (según la Convención Constituyente de 1993), con la sanción en la Parte Primera, Título Segundo, entre los Nuevos derechos, declaraciones y garantías, en el Capítulo IX bajo el epígrafe "De los derechos del consumidor y del usuario", el artículo 48 que reza:

"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 deben proveer 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 usuarios.

La legislación establece los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial, previendo el mecanismo de audiencias públicas y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio, de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados.

Toda persona tiene derecho a elegir la vía de resolución para sus controversias, disputas y conflictos, que puede ser la conciliación, mediación, arbitraje o instancia judicial. En los casos donde el Estado Provincial y las municipalidades sean parte de la controversia, se preferirá la vía arbitral.

La ley establece las normas y procedimientos a cumplimentar en cada caso y las excepciones para cada una de las vías de resolución”.

### **13.1 El artículo 48 de la Constitución Provincial**

Un comentario general debe hacerse al inicio, el sentido que el texto del artículo mencionado es una copia casi exacta del artículo 42 de la Constitución Nacional por lo que – en consecuencia- son válidos los comentarios de la doctrina nacional y los fallos jurisprudenciales dictados sobre esta materia.

a)“ Los consumidores y usuarios de bienes y servicios”

En cuanto a la voz “usuario” a que refiere la norma, ella me da la idea de un colectivo con protección del Derecho Administrativo contrario a la de “cliente” o “consumidor”

preferida por las empresas privadas en un régimen de absoluta libertad de mercado sujeto a los vaivenes de la oferta y la demanda.

En este sentido muy a propósito son los comentarios de Guillermo A. Muñoz<sup>31</sup>, cuando dice. “...la figura del usuario fue y es protagonista de una historia cargada de negaciones. El carácter de usuario suele ser negado por las empresas privadas prestadoras de servicios públicos y por la doctrina proclive a interpretar sus deseos e intereses. Curiosamente esa calidad también fue negada por el Estado”. El hecho no parece casual pues: ¿cómo dar protección a un colectivo que no existe? Cuando se generalizó el fenómeno de las nacionalizaciones la figura del usuario fue absorbida por la mucho más genérica del administrado.

Ello se justifica, pues en ese periodo aparecieron unificadas en un mismo sujeto –la administración y/o sus empresas- las funciones de proteger el interés público y de gestionar los servicios. Lo singular y realmente llamativo es que al iniciarse el movimiento privatizador uno de sus lemas fue la necesidad de abandonar la idea del usuario para sustituirla por la de cliente.

Tanta importancia se le acordó, que la mutación de usuario a cliente pasó a ocupar el rango de una auténtica y confesada política del gobierno (Dec. 1420/92). En aquel momento pensé que se trataba de un acto estatal fallido. La ocurrencia no fue caprichosa ya que en el argot porteño cliente significa víctima. Hoy, a pesar que la reforma constitucional expresamente la figura del usuario, no falta quienes insisten en diluirla en la del consumidor”.

También resulta ilustrativo el tratamiento de “cliente” que se da al usuario en una encuesta realizada por Telecom Argentina S.A. en el año 1996, en la Provincia de Corrientes

---

<sup>31</sup> Los Entes Reguladores Como instrumento de Control de los Servicios Públicos.

por medio de preguntas tales como: “Cuánto tiempo hace que es cliente?” o “Cómo se sienten atendidos los clientes?”, entre otras tantas del mismo tenor, situación que se repite en el “Manual del Participante” (empleados de Telecom) de un Seminario de Evaluación de Gestión utilizando las Bases del Premio Nacional a la Calidad, de la República Argentina (de la Total Quality Consulting Group-Argentina). Lo mismo se repite en las “Bases del Premio Nacional a la Calidad-República Argentina- Sector Privado- Año 1996” redactadas por la Fundación Premio Nacional a la Calidad, creada el 15/03/93 para organizar y administrar el Programa del premio para el Sector Privado de acuerdo a lo establecido en la Ley 24127.

Es importante destacar, entonces, que la Constitución de Corrientes —en el párrafo que analizo— extiende la protección tanto a consumidores como a usuarios. Ahora bien, como regla interpretativa de los alcances de esta norma constitucional existe la Ley Nacional 24240 de Defensa del Consumidor (modificada por la Ley 26361), la que fija pautas sobre el asunto:

ARTICULO 1º — Objeto. Consumidor. Equiparación. La presente ley tiene por objeto la defensa del consumidor o usuario, entendiéndose por tal a toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes o servicios en forma gratuita u onerosa como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. Queda comprendida la adquisición de derechos en tiempos compartidos, clubes de campo, cementerios privados y figuras afines.

Se considera asimismo consumidor o usuario a quien, sin ser parte de una relación de consumo, como consecuencia o en ocasión de ella adquiere o utiliza bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, y a quien de cualquier manera está expuesto a una relación de consumo.

Esta ley no hace distinguos conceptuales entre usuarios y consumidores, pero impone una restricción en el sentido que debe tratarse de destinatario final. Es destinatario final aquel que no incorporará el servicio a una actividad productiva de cosas que habrán de ser comercializadas.

En mi opinión, tanto la Constitución Nacional como la de la Provincia de Corrientes no hacen tal discriminación, sin perjuicio que en los regímenes de prestación de los servicios se establezcan categorías –más allá de los usuarios residenciales- que respondan a una situación especial, como podría ser en materia de distribución de energía eléctrica la existencia de categorías comerciales o industriales, en base a la potencia requerida para su funcionamiento; los que –en suma- merecen la misma protección ante los prestadores.

Por otra parte, la protección normativa se extiende al titular del servicio como a quienes se encuentran en una situación especial con el mismo; tal es el caso de sus familiares y dependientes.

La norma comprende también a los potenciales usuarios, es decir, aquellos habitantes o administrados que están jurídicamente en condiciones de utilizar un servicio, por ejemplo, por vivir en una ciudad o en una zona de ella, donde se prestan los servicios<sup>32</sup>.

b) tienen derecho, en la relación de consumo,..."

En cuanto a la relación de consumo, no existen dudas que se trata de una relación de tipo jurídico, sobre la que se ha discutido si es de naturaleza reglamentaria o contractual.

<sup>32</sup> CN Cont Adm Federal, Sala IV, en autos "Fernández, Raúl c/Estado Nacional (PEN) s/Amparo-Ley16986, LL, Sup. Jurisprudencia. Der. Adm. Del 24/11/97, pag 38/43.



Sobre este asunto Jorge A. Muratorio sostiene que “esta es una cuestión a resolver en cada caso, sin embargo puede recordarse que ya determinados marcos regulatorios de servicios públicos, como los de telefonía, energía eléctrica y gas, han previsto que la relación entre el prestador y el usuario es de índole contractual”, mencionando como apoyo jurisprudencial el caso “Davaro c/Telecom”, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 08/09/92.

Se menciona también por Muratorio la posición doctrinaria de Juan Carlos Cassagne en cuanto este afirma que se trata de una relación híbrida, por cuanto –se sostiene que- en principio es una relación contractual de derecho privado –relación entre sujetos particulares- pero bajo una importante determinación de reglamentaciones administrativas tales como el marco regulatorio, el pliego de privatización, el reglamento del usuario del servicio, etc<sup>33</sup>, posición a la que adhiero, por interpretación de las Ley 24240 y su modificatoria 26361.

c) a la protección de su salud,...

Debe entenderse en el sentido que este derecho comprende a la vida y a la integridad física en el sentido que le atribuye la Organización Mundial de la Salud como completo bienestar físico, mental y social<sup>34</sup>. Ello se halla vinculado más precisamente con los servicios sanitarios de agua potable, cloacas, entre otros.

d) seguridad,...

<sup>33</sup> Muratorio, Jorge I., (2006) La situación jurídica del usuario de servicios públicos, publicado en “Servicio público y Policía” dirigido por Juan Carlos Cassagne, Ed. El Derecho

<sup>34</sup> Mosset Iturraspe, Jorge. (1994) Los nuevos derechos de los consumidores y usuarios, en la obra colectiva La Reforma de la Constitución, Santa Fe, Ed. Rubinzal- Culzoni.

También aquí el principio es la conservación de la salud, la vida y la integridad, referidos principalmente a los servicios potencialmente riesgosos como por ejemplo el de transporte y distribución de energía eléctrica (en lo que hace a la competencia provincial)

e) intereses económicos,..."

Se relaciona -por un lado- con lo anterior, en cuanto la prestación de un servicio por naturaleza riesgoso, genera una responsabilidad objetiva del prestador y todo daño que se cause debe -en consecuencia- ser indemnizado, salvo que se acredite la exclusiva culpa del damnificado.

Por otro lado se vincula con la tarifa que debe ser razonable y justa en consideración al capital invertido, los gastos de funcionamiento y la ganancia del empresario particular a cargo de su prestación.

Para el caso en la prestación del servicio se encuentre a cargo de una empresa pública, como es el caso de distribución de energía eléctrica en la Provincia de Corrientes, como ya mencionáramos a cargo de la Dirección Provincial de Energía de Corrientes, es obvio que el concepto de "ganancia" se transforma en el ingreso necesario para mantener el servicio y la introducción de mejoras tecnológicas que hacen a una mejor calidad de la prestación.

f) a una información adecuada y veraz,..."

Esto se refiere a que las prestadoras de los servicios públicos deben brindar una adecuada información de los parámetros de calidad de los servicios que se prestan, útiles para comparar con el estándar medio de calidad (que en materia de distribución de energía eléctrica -por ejemplo- se mide por calidad del producto, calidad de la entrega y atención al

usuario); el régimen tarifario vigente y su interpretación, tanto como la clara interpretación del contenido de las facturaciones expedidas por las prestadoras.

g) la libertad de elección...”

Esto es, lógicamente en cuanto el régimen de prestación de un servicio no se halle sujeto a un monopolio legal impuesto por el Estado. Cabe destacar que tanto el servicio de distribución de electricidad y el sanitario en la Provincia de Corrientes está sujeto a un monopolio legal a favor del ente autárquico Dirección Provincial de Energía de Corrientes (electricidad) y la Empresa “Aguas de Corrientes” concesionaria de los servicios sanitarios en las zonas otorgadas en exclusividad.

h) y a condiciones de trato equitativo y digno.”

Esto habrá de entenderse referido a la igualdad de tratamiento a usuarios de igual categoría y el respeto por la dignidad humana, según la tendencia al concepto de servicio público universal con alcance a los grupos sociales más carenciados, aunque ello implique el aporte de subsidios estatales para paliar su costo cuando las condiciones económicas de los usuarios no son suficientes para el pago de la tarifa.

De hecho en la Provincia de Corrientes existe una franja de usuarios comprendidos en lo que se da en llamar “tarifa social” o aquéllos incluidos en programas como es el caso de PRO.ME.BA (Programa de Mejoramiento de Barrios) que pagan una tarifa sustancialmente menor.

i).... las autoridades deben proveer a la protección de esos derechos,...”

El concepto de “autoridades” se extiende tanto al Poder Ejecutivo, como al Poder Legislativo y Judicial, en lo que le concierne en razón de su competencia, en el marco de división de poderes o funciones estatales.

Dictadas que fueran las normas por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo podrá reglamentarla, si el caso merece, y aplicarla en el sentido protectivo que se expresa en la norma constitucional, pero con acciones proactivas como programas de difusión de los derecho de los usuarios frente a eventuales abusos de los prestadores, sobre todo dirigida a los que se encuentren en situación más desventajosa y otras tantas que surjan de la interpretación armónica de las reglas vigentes.

El Poder Judicial deberá hacer lo propio encaminado a consagrar el cumplimiento estricto de la normativa constitucional y legal.

j) a la educación para el consumo,...

Esto es, que la autoridades competentes como los mismos prestadores deben difundir –entre los usuarios- reglas de utilización racional de los servicios públicos por los medios disponibles (radio, TV, diarios, etc.) donde se expliciten las particularidades de cada servicio, si constituyen o no recursos escasos y la modalidad eficiente de su uso, para evitar las pérdidas ocasionadas por el mal empleo de los elementos bajo su control y cargo.

k) a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales,...

Aquí, debemos excluir los casos en que existe un monopolio legal impuesto por el Estado por vía legislativa e incorporar aquellos llamados servicios públicos impropios, es

decir aquellos que son prestados por los particulares y el Estado solamente los regula, como es el caso de los servicios de remises.

l) al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos,...

En cuanto a la calidad reitero el sometimiento a los estándares de prestación más altos en la materia de que se trate, tomando como ejemplos los niveles de prestación de países con mayor desarrollo y siempre que la infraestructura lo permita, salvaguardando los caracteres de regularidad y continuidad.

La eficacia en la prestación de un servicio implica la consecución de sus fines si poner reparos en los costos. En cambio, hablar de eficiencia, conlleva la idea de prestar el servicio con el menor costo posible, ya sea desde el punto de vista económico o social; es, en suma, la adecuación razonable entre medios y fines.

ll) y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.”

Las autoridades deben proveer lo necesario, facilitar, simplificar los trámites, para posibilitar la formación de asociaciones de consumidores como entidades intermedias (entre el Estado y los particulares) que actúen –de hecho- de agentes de contralor de las prestaciones y como grupo de presión bien entendida en el sentido de la defensa de sus derechos colectivos.

m) la legislación establece los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial,...

En la provincia los marcos regulatorios de los servicios públicos están dados tanto en la organización de un ente centralizado dependiente del Ministerio de Obras y Servicios

Públicos, que dicta algunas resoluciones en materia de servicio sanitario y también existen las propias de un ente descentralizado como lo es la DPEC (ya mencionada más arriba).

Sin perjuicio de ello, existe un proyecto de ley Poder Ejecutivo Provincial de creación de un ente de contralor de los servicios públicos provinciales con facultades regulatorias. Es de esperar que el ente a crearse tenga una independencia real y formal de los poderes políticos del Estado, de suerte que cumpla realmente con su cometido.

n) previendo el mecanismo de audiencias públicas...”

Por el momento esta norma constitucional resulta solamente una expresión de deseos, por cuanto no se asegura –en muchos casos- la materialización concreta de este postulado tan caro a la actual vida democrática participativa, en la que las decisiones del Estado son una suerte de actividad consensuada.

Según lo afirma Máximo J. Fonrouge el mecanismo de la Audiencia Pública “se halla directamente emparentado con la garantía constitucional del derecho de defensa, la que dentro del marco del procedimiento administrativo se traduce en la especie en el derecho de todo interesado a ser oído con carácter previo a la emisión de un acto –de alcance general o particular- que pueda afectar un derecho subjetivo o intereses legítimos, conforme lo preceptúa el art.1, inc. f de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”.

También afirma este autor que (la Audiencia Pública) “constituye un mecanismo de fomento de la colaboración y participación ciudadana en los asuntos que interesan a la comunidad a la vez que un instrumento de control de la actividad de los entes reguladores con aptitud para evitar –o en su caso contrarrestar- el denominado fenómeno de la “captura” del regulador”.

A partir de estas afirmaciones que comparto y que se expresan en normas positivas de orden nacional, a través del dictado del Decreto PEN N° 1172/03 (en cuyos considerando se exalta el valor y calidad de la democracia como sistema de vida, el principio de publicidad de los actos del gobierno y la participación ciudadana, para el saneamiento de las Instituciones, lograr el control de la corrupción, entre otros no menos loables objetivos), estimo importante hacer referencia crítica de este instituto en la práctica, según las experiencias vividas – diríamos recientemente- en materia de renegociación de los contratos de servicios públicos de orden nacional.

Con el dictado de la Ley Nacional 25561, basada en el art. 76 de la Constitución Nacional, que declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria se delegan en el Poder Ejecutivo las facultades de reglar la reestructuración de las obligaciones en curso de ejecución afectadas por el nuevo régimen cambiario (art.1, ap. 4) y se autoriza el mismo órgano estatal a renegociar los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos, los de obras y servicios públicos (arts. 8 y 9).

En particular, en cuanto se trate de la renegociación de contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos (art.9 de la ley), se impone como una obligación del Poder Ejecutivo (“deberán”, dice el artículo) tomar en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos y 5) la rentabilidad de las empresas.

El art.13 de la mencionada ley faculta al Poder Ejecutivo a regular los precios de los insumos, bienes y servicios críticos a fin de proteger los derechos de los usuarios y

consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica.

El art.20 de esta ley crea la Comisión Bicameral de Seguimiento de la delegación al Poder Ejecutivo la que -entre sus obligaciones- deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado en ejercicio de esa delegación. Dice también, este artículo, que los dictámenes, en todos los casos, serán puestos en consideración de ambas cámaras y fija el número y calidad de la integración de dicha comisión.

La Ley 25790 en su articulado despoja de condiciones y limitaciones al Poder Ejecutivo en cuanto a sus facultades de renegociación contractual, aun cuando estas sean ejercitadas fuera de los límites precisos de los contratos firmados por las concesionarias o licenciatarias de servicios públicos.

Con el objeto de avanzar en las renegociaciones contractuales, que venía llevando a cabo la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (por disposición del Decreto PEN N° 293/02), por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 311/03 se creó la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos y se dispone que la misma será presidida por los Ministros de Economía y el de Planificación Federal.

Es importante destacar que entre sus considerandos, el Dto. PEN N° 311/03, se fijó la idea que “...en el proceso de renegociación deberán implementarse los mecanismos que permitan la adecuada información a usuarios y consumidores de bienes y servicios, tales como la audiencia pública y consultas públicas a las asociaciones del sector, recabando de ellas mejoras que puedan incluirse en los respectivos acuerdos”; en su artículo 8° se impuso la obligación de implementación de la Audiencia Pública y de Consultas Públicas que “



...posibiliten la participación ciudadana...” y en el 9º inc.”b” se estableció -como condición previa a la suscripción de los acuerdos- “...el desarrollo de una instancia de consulta pública que posibilite la participación de los usuarios en el proceso decisorio, correspondiendo a la Unidad de Renegociación...” “determinar los procedimientos y mecanismos que resulten adecuados para implementar dicha consulta pública”.

Se podrían seguir analizando textos legales coincidentes en el sentido de la importancia de la participación ciudadana (el usuario, el consumidor y las asociaciones intermedias que nuclea a éstos) en las decisiones del gobierno como expresión sana de una vida democrática y demás manifestaciones que –en este sentido- expresa Máximo J. Fonrouge en la transcripción de sus párrafos realizada más arriba. Creo que –hacerlo- excedería la finalidad aquí propuesta.

Solo basta con resaltar que todas estas expresiones normativas destacadas coinciden plenamente con los postulados constitucionales del artículo 42 de la Constitución Nacional, que se reproducen casi con exactitud en la Constitución de Corrientes.

Ahora bien la cuestión a resolver es: cómo se materializan, cómo se realizan, cómo se da eficacia y se ponen en vigencia efectiva a estas normas, para que las mismas no queden en expresiones grandilocuentes y vacuas de contenido.

Mi experiencia me indica que las audiencias públicas, en el marco del sistema implementado para la renegociación de los contratos, no es el instrumento adecuado y eficaz para ello.

Entiendo que el procedimiento de renegociación de los contratos es un procedimiento administrativo -ni más, ni menos- y por tal, deben seguirse las reglas del Procedimiento Administrativo establecidas en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19549, en

tanto y cuanto una norma de igual jerarquía no derogue sus mandatos o los haga inaplicables para este caso especial.

Tomás Hutchinson (2000), nos enseña que el procedimiento administrativo pretende asegurar la realización de un fin público por la misma Administración con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia y dentro del “respeto debido a los derechos de los particulares“, como asimismo que el procedimiento administrativo tiene doble finalidad :”constituir una garantía de los derechos de los particulares y asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de la Administración. Por ello dicho procedimiento sirve como protección jurídica para el particular y es, a su vez, un privilegio de aquélla”.

Este mismo autor señala como principios del procedimiento administrativo a la igualdad, legalidad, defensa y razonabilidad o justicia (que hacen a las garantías sustantivas) y los principios de informalismo a favor del administrado, impulsión de oficio, instrucción, verdad material y debido proceso adjetivo (consideradas garantías adjetivas).

Tanto usuarios, consumidores como cualquier particular interesado, etc., que participa en una Audiencia Pública tiene derecho a que la Administración se comporte en base a estos principios rectores de su actuación.

Pero, como digo más arriba mi experiencia (nacida de la participación en las Audiencias Públicas, como parte del procedimiento de renegociación de contratos de servicios públicos nacionales) me indica que -en ese campo- las Audiencias Públicas, no obstante la clara normativa vigente no cumplieron con sus objetivos.

La falta de una adecuada publicidad de las Cartas de Entendimiento (entre el Estado y la concesionarias y licenciatarias), que fueron sometidas a consideración de los participantes

de las Audiencias Públicas (que dan base al Acta Acuerdo de Adecuación del Contrato), lo exiguo del tiempo de participación de los interesados, la falta de fundamentos razonables de las decisiones de la Administración, implicaron una abierta violación al derecho de defensa de los administrados, a quienes se ha obligado –para obtener resultados favorables a sus peticiones- a transitar por el largo de camino de los recursos administrativos y las acciones judiciales.

Expresa Hutchinson cuando se refiere a “El procedimiento Administrativo como garantía”:”...Sin embargo, debemos reconocer que muchas veces esa garantía es nada más que una disposición normativa que no se efectiviza en la práctica por el incumplimiento de los funcionarios. Pero también debe aceptarse que, aunque lentamente, las normas se van aplicando, a medida que la doctrina y la jurisprudencia ponen de resalto la necesidad de cumplirlas.

El procedimiento administrativo no puede constituir una carrera de obstáculos, pues la Administración no defiende su interés particular ni el de los funcionarios, sino el comunitario”. En apoyo a sus dichos cita el siguiente fallo: S C Mendoza, Sala I, 12/3/91, “Sejanovich” LL, 1991-D-37.

De la doctrina judicial que surge del fallo “Youssefian, Martín c/Sec. de Comunicaciones” de la CNCAF, Sala IV, del 23/6/98, también debe concluirse en que la participación ciudadana en estos asuntos debe ser amplia y no retaceada con artilugios procedimentales.

Por vía de las Audiencias Públicas, los postulados constitucionales del artículo 42 (Constitución Nacional), en protección de la ciudadanía y los que hacen a un correcto procedimiento de la Administración -en realidad- se soslayan abiertamente, pasando a ser –

los administrados- meros convidados de piedra, aunque con voz y voto, por cuanto sus argumentaciones –en defensa de sus derechos- son desoídos, ignorados cuando no son desechados con argumentos inconsistentes, en abierta y clara intención de llegar “a cualquier precio” a satisfacer las demandas de las concesionarias y licenciatarias de los servicios públicos, que -en muchos casos- van más allá de una retribución justa y razonable.

De todo ello, me atrevo a pensar que estamos en presencia de la tan mentada “captura” del regulador por parte de las empresas concesionarias de los servicios públicos a lo que hace referencia Fonrouge.

Si bien es cierto que estimo razonables la adecuada la recomposición de las pautas contractuales, cuando se producen modificaciones sustanciales que afectan su economía, a fin de lograr el equilibrio de la ecuación económico financiera, no es menos cierto que reniego del actuar ilegal del Estado Nacional, el que –por lo visto- ha pretendido ganar una batalla “a lo Pirro” para alzar su bandera de triunfo sobre la calidad de la Democracia, la participación ciudadana y el control de la corrupción.

En suma y dadas es explicaciones respecto de las experiencias obtenidas en materia de renegociación de contratos –respecto de transporte de energía eléctrica- que afectaba directamente a los usuarios de la Provincia de Corrientes sólo me resta esperar que en la implementación de las Audiencias Públicas dentro del marco constitucional correntino se brinden las seguridades necesarias para efectivizar realmente tan feliz iniciativa normativa.

o)..... y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio, de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados.

Respecto de este punto de la cuestión, estimo que sólo hace falta que -en el régimen legal constitutivo de cualquier organización de un ente de control y de toda modificación del régimen regulatorio- se establezca la posibilidad de la concreción de la participación mentada.

Una especial atención merecen los organismos de control. Los organismos de control de los servicios públicos nacionales, fueron creados en la década de 1990 en algunos casos por leyes del Congreso Nacional (ENRE o ENARGAS). La gran mayoría fueron creados por Decretos del Poder Ejecutivo Nacional (CNT, CNRT, ETOS, ORSNA). En algunos casos se dotó de personalidad jurídica y en otros se trata de simples órganos desconcentrados de la administración pública nacional. En términos generales la designación de sus miembros es decidida exclusivamente por el Poder Ejecutivo, con lo cual se desnaturaliza su pretendida independencia.

La razón de esta independencia es la de asegurar la continuidad de los equipos técnicos más allá de la duración del gobierno, como forma de brindar mayor estabilidad e imparcialidad la hora de establecer y aplicar regulaciones.

La tarea de regular consiste primordialmente en establecer cómo se deben hacer determinadas actividades, qué está permitido y qué está prohibido. Es decir, establecer las reglas de juego que gobiernan a los actores de un sector.

En relación con sus competencias, estos entes de control tienen atribuciones regulatorias, administrativas de controlar la prestación del servicio de que se trate y, en algunos casos especiales, tienen competencias jurisdiccionales para la resolución de conflictos.

Estos entes son auditados principalmente por el Congreso Nacional, a través de dos vías, la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones (la ya mencionada Ley de Reforma del Estado N° 23696). Este organismo está compuesto por seis miembros provenientes de cada una de las Cámaras y su objetivo es seguir la aplicación de esta Ley e informar a los poderes del Estado y -por otra parte- por la Auditoría General de la Nación (AGN).

Guillermo Muñoz en “Los entes reguladores como instrumento de control de los servicios públicos” sostiene que “Las privatizaciones argentina se llevaron a cabo en el marco de una situación de emergencia...”, “...La urgencia y la amplitud con que se concretó el proceso privatizador trajo aparejada dos consecuencias. La gestión de los servicios públicos básicos fue otorgada con llamativa premura a empresas privadas y en régimen de monopolio. Antes de emprender su retirada, el Estado no pensó en como regular y controlar los servicios transferidos.

El hecho de que la denominada Ley de Reforma del Estado, no previera nada sobre las modalidades de control resulta tan sintomático como revelador. En este clima, los entes reguladores se fueron creando sin una reflexión y debate previo. Entre estos entes y los conocidos del derecho comparado existen importantes diferencias, a tal punto que estos últimos no parecen ser sus inspiradores. Si así hubiera sido, los entes reguladores argentinos no serían más que una grotesca caricatura. La primera y decisiva diferencia radica en la falta de independencia de los entes reguladores...”

Resulta sobreabundante hacer hincapié en el descrédito en que han caído estos entes en el cumplimiento de las funciones encomendadas, toda vez que –salvo casos excepcionales- han respondido a directivas expresas del Poder Político del Estado, cuando no se han rendido a la “captura” de las empresas privadas prestadoras de los servicios públicos.

Ahora bien, la idea que me anima no es resaltar las falencias observadas solamente, sino también proponer alternativas de solución a los problemas que he dejado expuesto con la intención que tanto los vicios como los perjuicios consecuentes no se trasladen a la Provincia de Corrientes a la hora de la creación de los entes de contralor para los servicios públicos provinciales.

Es propicio este medio para proponer pautas de organización a los entes a crearse y acudo a la ayuda de Alejandro Pérez Hualde en base a lo que se expresa en Descentralización Administrativa y Descentralización Constitucional” en lo que se refiere a la Atribución Constitucional de “Autonomía funcional”.

El autor sostiene allí que “Se trata -en todos los casos- de una atribución constitucional directa motivada por la naturaleza jurídica de su misión de control sobre estos organismos creados por la misma constitución. Fundamentalmente encuentra su fundamento en la elemental regla que indica que el controlante, no puede depender -en modo alguno- del controlado”

Sigue diciendo más adelante...”La independencia respecto de los intereses de la empresa privada concesionaria parece una verdad de Perogrullo, no obstante ello, desde la doctrina se ha advertido reiteradamente sobre el peligro de la “captura” de los entes reguladores as través de múltiples formas de copamiento por parte de los intereses económicos que explotan las concesiones de servicios públicos.

Este fenómeno reconoce dos metodologías, al menos, una consistente en una saturación de información al ente a favor de las empresas y otra partiendo de la base de que los miembros de la comisión volverán al sector privado. Advierte la doctrina sobre el peligro

de que “los reguladores podrían verse influidos por la perspectiva de un empleo remunerado en la industria cuando termine su servicio público”

Después, Alejandro Pérez Hualde hace recomendaciones saludables en la instrumentación de los entes de contralor, que pasan por dotar a los órganos de control de personería jurídica, patrimonio y fuente de recursos propios; un método de selección de sus autoridades que no dependa del Poder Ejecutivo, entre otras cosas.

En suma o en conclusión creo que la Constitución de la Provincia de Corrientes debiera inscribir en su normativa con precisión exacta los requisitos necesarios para la independencia funcional de los entes de control de los servicios, para que se despejen todas las dudas y las tentaciones del poder político de turno en el Estado.

p) Toda persona tiene el derecho de elegir la vía de resolución para sus controversias, disputas o conflictos, que puede ser la conciliación, mediación, arbitraje o instancia judicial. En los casos donde el Estado provincial y las municipalidades sean parte de la controversia, se preferirá la vía arbitral. La ley establece las normas y procedimientos a cumplimentar en cada caso y las excepciones para cada una de las vías de resolución.

Sobre este particular, creo conveniente la inmediata modificación de las normas procesales respectiva para evitar confusiones consecuentes de la falta de adecuación a los nuevos postulados constitucionales.



## **13.2 Competencia Municipal Sobre Servicios Públicos en la Constitución de Corrientes.**

### **La Incidencia de un Marco Regulatorio Provincial.**

El artículo 123 de la Constitución Nacional dispone respecto de las constituciones provinciales y la autonomía municipal, que: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el art.5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

El artículo 5º, respecto de las “Constituciones Provinciales; Condiciones y Garantía Federal” dispone que “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”

En base a estos dos artículos de la Constitución Nacional, la actual Constitución de la Provincia de Corrientes establece un régimen sobre gobierno municipal, el reconocimiento de su existencia, los órganos de gobierno y a partir del artículo 225 se refiere a la materia y competencia municipal.

Entre las atribuciones y deberes específicos del municipio se especifica en el inciso 6 (del citado artículo), la de dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre:

1-Servicios públicos y de interés general, pudiendo disponer su gestión directa por sí o por organismos descentralizados, o por concesión temporal a personas físicas o jurídicas otorgada por el voto de los dos tercios (2/3) de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante, previa licitación pública en el caso de particulares (apartado “c”)

2--Recolección y disposición final de residuos (apartado “f”)

3--Vialidad, tránsito y transporte (apartado “i”), y

4--Defensa de los derechos de usuarios y consumidores (apartado “p”)

También entre tales atribuciones el inciso 21 refiere a la crear organismos descentralizados o consorcios para la prestación de servicios públicos u otras finalidades determinadas.

Resulta evidente de los textos transcritos precedentemente que en el marco constitucional de Provincia de Corrientes y en lo que hace a las facultades municipales, se mantiene absolutamente vigente la concepción francesa de los servicios públicos (noción tradicional), la que reaparece en todo su esplendor y cuyas notas caracterizantes –según Mairal<sup>35</sup>, quien en esto sigue a Gastón Jeze- son:

“El titular del servicio es el Estado, siendo la titularidad inalienable”;

Dicha titularidad deviene implícita de la mera declaración de que una actividad determinada es servicio público;

1. La figura mediante la cual la administración transfiere la prestación del servicio público es la concesión de servicio público;
2. Tal transferencia es esencialmente interina dado a que la prestación de la actividad revierte al Estado al final de la concesión;
3. Se sigue de ello que es jurídicamente inadmisibles que se otorgue una concesión sin plazo de duración, “dado que estos contratos

---

<sup>35</sup> Hector A. Mairal “La ideología del servicio público” con cita a Gastón Jeze y su obra “Los principios generales del Derecho Administrativo”, editada en Buenos Aires y que tuviera gran repercusión en nuestro derecho.

implican una alienación del poder estatal, (esta) alienación no puede ser sino temporaria;

4. La reversión puede producirse incluso durante el transcurso de la concesión, dada la potestad de rescate que corresponde a la administración;

5. La administración conserva la facultad de modificar la prestación del servicio para mantenerlo en todo momento ajustado a las necesidades públicas; sin que sean oponibles las disposiciones del contrato para evitar la modificación, ya que no por haber sido concedido, el servicio deja de ser público;

6. El concesionario no puede oponerse al rescate, ni a la modificación del servicio, si bien goza el derecho a ser indemnizado por las pérdidas que el ejercicio de tales prerrogativas estatales le causa;

7. Las potestades de rescate y modificación son irrenunciables, por lo cual también existen en caso de silencio de la concesión y de los textos legales y reglamentarios aplicables, y aún caso en cláusula contractuales que las excluyan expresamente; y finalmente,

8. En términos generales, el servicio público se caracteriza por la subordinación del interés privado a interés público; con la consiguiente indemnización cuando el primero debe ser sacrificado al segundo”.

Esto surge precisamente la facultad normativa municipal consistente dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre servicios públicos en las que podrá disponer su gestión directa por sí o por organismos descentralizados que está facultado para crear (de acuerdo al inciso 21), o por concesión temporal a particulares, previa licitación pública (apartado “c”) o la defensa de los usuarios y consumidores (apartado “p”), según lo ya transcrito más arriba.

Considero que resulta importante concluir en afirmaciones basadas en el análisis precedentemente expuesto sin que por ello quiera darse a entender que –respecto de las cuestiones tratadas- todo se haya resuelto con este modesto trabajo. Nada está más lejano a mis intenciones, el hecho que el lector tome a estos comentarios como palabras santas e indiscutibles.

El tratamiento del instituto del servicio público ha dado y seguirá dando mucho que hablar y escribir porque –sobre todo- se trata de un concepto histórico contingente de rápida evolución, como son en general todos los institutos del Derecho Administrativo. El análisis de las realidades que lo comprende a la luz de políticas de Estado cambiantes, nos demuestra que el Derecho Administrativo está vivo y merece su relectura constante.

Sin perjuicio de ello -y aunque sea preliminarmente- algunas conclusiones de lo hasta aquí expuesto, nos permitirán abrir el camino a la tercer parte de nuestro trabajo, donde fundamentalmente pretendemos brindar nuestro aporte principal en esta investigación.

Podemos entonces sintetizar las siguientes ideas principales hasta aquí expuestas,

1.- el concepto formal de servicio público es el que se alza con el cetro y es el que nos brinda una mayor claridad conceptual sobre el asunto. 2.-El concepto formal del servicio público implica la posibilidad de incorporar actividades hoy no comprendidas en él y excluir otras cuando las mismas no comulguen con la finalidad de la Administración, entendiéndose como tal a la satisfacción del interés general. 3.-La Constitución de la Provincia de Corrientes esta constituida por normas –a las que me referí en este trabajo, tratando de precisar sus contenidos y alcances- que en la mayoría de los casos no pasan de ser expresiones de buenas intenciones y deseos que en la práctica no tienen aplicación y no van a tener en la medida que las autoridades (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no actúen con verdadera

vocación democrática, participativa y de servicio. 4.-En la Provincia de Corrientes los organismos de control de los servicios públicos carecen de la necesaria independencia funcional del poder central, para que cumplan su cometido cabalmente y se evite la existencia del vicio que los hace inútiles, como es el caso que el controlante depende del controlado.

Ello es así, porque los servicios públicos principales -que hacen al desarrollo de sus habitantes- se encuentran en manos del Estado o –en el mejor de los casos- concesionados, pero bajo el control de entes –solamente- desconcentrados del Estado, donde la requerida independencia funcional no existe o es casi nula.

5.-El mecanismo de las Audiencias Públicas, tan importante para la defensa de los derechos de usuarios y consumidores, no obstante su inserción constitucional, no ha delimitado sus perfiles por medio de leyes u ordenanzas municipales donde se establezcan los casos en que ineludiblemente se deba adoptar ese mecanismo de participación comunitaria, como parte del procedimiento administrativo encaminado a la expresión de la voluntad del Estado. 6.- Me da la impresión que los poderes del Estado de la Provincia de Corrientes y de las Municipalidades no toman conciencia de la importancia de legislar sobre la materia -claro está- cada uno en el marco de sus competencias para dar aplicación concreta a los postulados constitucionales en materia de Servicio Público. Parece existir una sensación de “conformidad” al ver escrita en la Constitución de Corrientes las normas que comentara.

7.- Falta una toma de conciencia por parte de los usuarios y consumidores del obrar en forma colectiva para peticionar se derechos en calidad de tales, al punto tal que existen pocos casos llevados a los estrados judiciales (por parte de Asociaciones de Consumidores, Defensor del Pueblo, etc.) 8.-Por último –y en consecuencia con lo expuesto- sería oportuno el dictado de regímenes jurídicos reglamentarios (por parte de los Poderes Legislativo y

Ejecutivo de la Provincia y los competentes de cada Municipalidad) de las normas constitucionales, el control judicial de su aplicación y una adecuada organización de los usuarios y consumidores y sus representantes colectivos, que posibilite un equilibrio de fuerzas entre el Estado Provincial y Municipal, los prestadores privados y los usuarios o consumidores y se materialice el desarrollo ordenado de la comunidad apuntando a un mejoramiento de la calidad de vida.

### 13.3 La Regulación en la Provincia de Corrientes.

Ahora sí, pareciera que luego de referir con anterioridad lo que entendemos por el servicio público, la intervención estatal, mediante la referencia a los organismo de control y después de haber reseñado –quizás brevemente en algunos casos, para no extendernos demasiados en ellos y poder desarrollarnos con mayores precisiones en este punto- algunas situaciones del derecho comparado, estamos en condiciones de abordar de lleno, la situación jurídica en nuestra provincia.

La reforma del año 2007, realizada en la Constitución Provincial, trajo consigo la incorporación de lo que años antes ya había consagrado la C.N. y a la que hemos hecho referencia; así por caso, el nuevo artículo 48 de la Carta Magna Provincial en su párrafo tercero textualmente establece “... *La legislación establece los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial, previendo el mecanismo de audiencias públicas y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio, de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados...*”.

A la luz de este mandamiento constitucional se sancionó la ley 6073, la misma fue plasmada en momentos en que en la provincia se vivían verdaderos momentos de dificultad en materia energética, a punto tal que -a pocos días de asumido por segunda vez un mandato- el entonces gobernador Dr. Ricardo H. Colombi decretó la emergencia eléctrica en todo el ámbito provincial.

Aquel proceso coyuntural, determinaría el contexto en el que nacería esta nueva ley, no parecía el más auspicioso, no obstante ello la administración local decidió avanzar en algunas decisiones de implementación -que más adelante destacaremos-, pero que a modo de adelanto diremos han sido única en el país.

Una vez referenciado brevemente el contexto en el que se puso en vigencia la ley 6073, corresponde hacer un examen únicamente de los puntos salientes y que consideramos son de interés en la misma, a los efectos de que nuestro trabajo no derive en un completo análisis exegetico de la norma.

En el primer artículo de la norma, parecería que se ha impuesto lo que plasmara el Dr. Revidatti en relación al aspecto formal del servicio público, ya que el citado artículo caracteriza cuales son las actividades entendidas como tal –transporte y distribución-, y rápidamente introduce una primera diferencia respecto del modelo nacional al considerar además como servicio público a la llamada generación aislada<sup>36</sup>.

A continuación en su artículo 2, en una especie de catálogo de buenas intenciones se establecen los objetivos que la ley persigue, de los que podemos destacar que se tuvo especial interés en que se establezcan criterios y principios para la determinación y aplicación de precios y tarifas en un marco de razonabilidad, que se regule los servicios de transporte,

---

<sup>36</sup> La ley entiende por generación aislada la destinada a la provisión de energía eléctrica a un servicio de distribución no interconectado.

distribución de electricidad y generación aislada; que se promueva las inversiones en generación, transporte y distribución, asegurando la competencia donde ésta sea posible; asegurar que la actividad eléctrica se desarrolle respetando las normas de protección ambiental.

Finalmente entre los objetivos se fijan como meta la de promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de subtransmisión y distribución de electricidad. En este punto, el modelo español parece ha sido replicado.

En el capítulo 3º, se crea con directa dependencia del P.E. la Secretaria de Energía de la provincia, la que con rango ministerial es la llamada a planificar e instrumentar las políticas electroenergéticas que establezca el Poder Ejecutivo Provincial. Posteriormente trata lo relativo a los distintos actores que son reconocidos en la norma esto es los generadores, transportistas, distribuidores, usuarios; haciendo al final del capítulo una referencia exclusiva a los deberes y derechos de estos últimos.

Pasamos ahora al tratamiento que se da a lo referente a las tarifas, allí nos detendremos para señalar la diferencia con el régimen nacional. En efecto, este último solo hace mención a que las mismas deben ser justas y razonables, y se establece una serie de principios pero sin definiciones precisas en relación a su alcance.

Mucho se ha mencionado al respecto de lo que se considera justo y razonable en relación a las tarifas, más como bien señala Sacristán “lo justo y razonable es, en cierta



manera, el fin último de todo ordenamiento jurídico; dicho de otro modo, el objetivo de éste es que sus prescripciones, en tanto aplicadas conduzcan a soluciones justas y razonables”<sup>37</sup>.

La ley 6073, a nuestro entender hace su primer aporte al describir una serie de principios programáticos o directrices, que hasta el momento no habían sido plasmados normativamente, de ahí que celebremos esta novedad.

Se encomienda que las tarifas sigan el principio superior de justicia y razonabilidad, y que los cuadros tarifarios se ajusten además a la sostenibilidad, aditividad, eficiencia económica, eficiencia asignativa, equidad distributiva y solidaridad, simplicidad y transparencia. Únicamente mencionamos las directrices, ya que las mismas han sido suficientemente desarrolladas en el propio texto de la ley<sup>38</sup>, a la que se invita al lector a remitirse en honor a la brevedad.

No obstante, mencionamos esta –para nosotros- novedad ya que mucho se ha debatido al respecto; la literatura y la legislación de regulación económica coinciden mayoritariamente en sus principios, pero en la práctica encontramos la falta de tratamiento o un tratamiento defectuoso, desde lo normativo.

Se ha sostenido que al intentar explicar el alcance del art. 40 de la ley 24065, el regulador se enfrenta a una noción jurídica vaga e indeterminada, que en realidad contiene solo un principio como norma general, que expresa valores superiores.

---

<sup>37</sup> Sacristán, Estela. El Concepto de Tarifa Justa y Razonable, ED- Derecho Administrativo. Bs. As. 2.000

<sup>38</sup> Ver art. 18y ss., Ley 6073.

Muchas veces, la interdisciplinariedad de los reguladores, juega en contra de obtener un criterio rector uniforme, la óptica de economistas, ingenieros, operadores jurídicos –entre otros- pocas veces pareciera aportar definiciones análogas.

En cambio, estas definiciones que contiene el texto provincial respecto de las directrices que deben observarse al momento de establecer un cuadro tarifario, constituyen verdaderas directrices, que estipulan la obligación de perseguir determinado fin<sup>39</sup>.

A la vez que ponderamos esta incorporación, debemos realizar una observación en sentido contrario; al inicio del mismo artículo se indica que “los cuadros tarifarios no pueden aplicarse sin previa aprobación del Poder Ejecutivo”; ello significa que el organismo de contralor no es el encargado de aprobar el régimen tarifario.

La pregunta que nos surge es que si no es el ente especializado en la materia, el que cuenta con la idoneidad de sus especialistas el responsable de aprobar un cuadro tarifario, como podrá el poder político realizar consideraciones (esperemos de carácter puramente técnico) para aprobar o reprobado un cuadro tarifario, una estructura tarifaria o simplemente un ajuste de costos? De igual manera, el legislador nada ha dicho sobre el hipotético caso en que el regulador eleve un cuadro tarifario para su aprobación y este fuera rechazado, cuál sería la solución en este caso?

Si el ente de control, que debería contar con el suficiente andamiaje técnico que le permita dilucidar el entramado tarifario, no tiene la competencia para aprobar una tarifa, entendemos que mucho menos el poder político debiera poseer tal capacidad, la que resulta a

---

<sup>39</sup> Molina Julio C.; Principios Tarifarios del Servicio Público de Distribución de Electricidad, Alberto Verdaguer Editor, Bs. As. 2007.

todas luces una cuestión técnica. Por otra parte, hemos visto que esta es la tendencia moderna en relación con la cuestión tarifaria.

Sabemos bien que una cosa totalmente diferente es la oportunidad, el mérito o la conveniencia de aprobar o no una tarifa nueva para determinado servicio público; sabemos que la cuestión repercute de inmediato en la economía -en este caso- provincial y que por lo tanto, el máximo responsable de la administración local no puede estar al margen de semejante decisión. Pero esta situación no escaparía al criterio de cualquier buen regulador, ni tampoco al de la autoridad de aplicación (en este caso la Secretaría de Energía); quienes entendemos no tomarían una decisión de tales características sin el correspondiente aval político.

#### **13.4 La experiencia provincial moderna, a la luz del Epre.**

Fundamentalmente el aspecto saliente o novedoso de la norma referenciada en el punto precedente (13.3), es que luego de 20 años en la provincia se volvía a asumir una competencia regulatoria en materia de servicios públicos.

Representa sí, una verdadera novedad jurídica para Corrientes en la materia, ya que es menester recordar que hasta ese momento solo existía un ente regulador en el servicio del agua potable, que controla la concesión del servicio fundamentalmente en la ciudad de corrientes.

El artículo 26 de la ley creó -en el ámbito del Poder Ejecutivo - el Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE), con autonomía funcional y autarquía financiera; asimismo lo dota con plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del Derecho Público y Privado.

La segunda parte del artículo asegura su autarquía al constituirlo con patrimonio propio formado por los bienes que se le transfieran por cualquier título.

Destacamos que desde el inicio el legislador en esta parte pareciera haber tenido en cuenta los estudios y las conclusiones que en este tema se han desarrollado extensamente, y pareciera haber querido otorgar aquellas notas de independencia que la doctrina especializada reclama a la hora de constituir verdaderos entes independientes (personalidad jurídica, patrimonio propio y estabilidad de sus directores).

Personalidad jurídica propia, y patrimonio independiente son el comienzo de lo que se requiere para tener un verdadero órgano independiente; la práctica regulatoria ha descubierto además que es necesario algo más para asegurar tal independencia, este plus se observa así en el caso que no sea necesario que el poder central (P.E.) sea el encargado de aprobar el presupuesto para el funcionamiento del ente.

Veíamos con anterioridad, que en muchas de las privatizaciones realizadas en la argentina, al momento de establecerse los marcos regulatorios se incluyó dentro de la normativa, que a pesar de tener patrimonio propio, el ente debía elevar para aprobación del gobernador el presupuesto para su funcionamiento; en algunos casos se ha llegado a observar que esta situación conspiraba contra la verdadera independencia del ente.

Ahora bien, así como destacamos que se observan dos de los tres requisitos básicos que la doctrina considera como fundamentales para asegurar la autonomía del controlador, vemos que en el artículo 29 y ss. se ha hecho caso omiso a lo referente a la estabilidad en el cargo de los órganos de dirección.

Efectivamente es el propio P.E. el que puede nombrar y remover a los funcionarios del ente sin mayor requisito en el primer caso, que el de una selección “entre personas con

antecedentes en la materia”; y en el segundo, el de una comunicación de sus fundamentos a una comisión bicameral. Es como si el sistema provincial hubiese quedado un tanto incompleto en este punto, ha perdido el legislador la posibilidad de ser precursor en esta materia.

Finalmente debemos hacer mención a las facultades del organismo de control; a los efectos de no repetir ociosamente un extenso enunciado normativo, nos remitimos a las estipulaciones contenidas en el artículo 27 ss y cc.

No obstante lo antes mencionado, sí vemos conveniente destacar aquí, lo referente al régimen de procedimiento que se consagra para el funcionamiento del ente regulador. En este aspecto se establece que sus relaciones con los prestadores, los particulares, los usuarios y con la administración pública, el ente se rige por los procedimientos previstos expresamente en la ley, y en los casos no contemplados se regirá por la Ley N° 3460 de Procedimiento Administrativo.

Cuando se suscite una controversia entre prestadores o entre prestadores y usuarios, con motivo de la aplicación del régimen legal vigente, debe ser sometida en forma previa y obligatoria a la decisión del EPRE. Al realizar las apelaciones a las resoluciones definitivas del EPRE, las mismas deben imponerse ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Corrientes.

En cambio, se introduce una novedad para nosotros si la controversia se plantea entre los actores reconocidos por la ley –salvo el caso de los usuarios– en tal caso, las resoluciones definitivas del Ente deberán recurrirse por vía de alzada, en los términos de la Ley de Procedimientos Administrativos y sus disposiciones reglamentarias, ante la Secretaría de

Energía de la Provincia. Una vez agotada la vía administrativa, procederá sí el recurso en sede judicial ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Corrientes.

Creemos, siguiendo los pensamientos de Cassagne<sup>40</sup>, que esta facultad es “una especie de instancia administrativa de naturaleza jurisdiccional o jurisdicción administrativa primaria”, que permite al ente provincial entender en estos conflictos.

Las disposiciones finales del capítulo hacen referencia a la facultad de imponer sanciones ante el incumplimiento de la ley o de las reglamentaciones dictadas por el regulador en ejercicio de su competencia.

Ahora sí nuestro recorrido por este plexo normativo y sus puntos salientes encuentran su finalización, no sin antes mencionar a un instituto pocas veces consagrado legislativamente, al menos desde el punto de vista de la conformación que se propone. Hacemos mención al denominado “Órgano Consultivo”.

En efecto el artículo 46 dispone la conformación de este cuerpo integrado por representantes de los municipios interesados, de las asociaciones de usuarios y consumidores, seleccionados de acuerdo con el procedimiento establecido en la reglamentación y designados por el Poder Ejecutivo.

El Órgano Consultivo tiene funciones de asesoramiento y consulta, de carácter no vinculante; aunque fundamentalmente sus misión es la de canalizar la opinión de la comunidad a través de las entidades representadas. El único interrogante que se nos presenta, es el de saber cómo será la manera de seleccionar a los representantes de los usuarios y

---

<sup>40</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, La Intervención Administrativa, Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1992

consumidores, ya que no será tarea sencilla la de determinar cuáles son aquellas más representativas.

Hemos descripto el sistema eléctrico provincial a la luz de esta nueva normativa, hemos encontrados algunas novedades y a la vez algunos errores repetidos en la especialidad regulatoria.

De cualquier manera y a modo de cierre, por tratarse del objeto del presente trabajo queremos finalizar con una breve reflexión en relación al ente provincial regulador de la electricidad. Vemos que los antecedentes del mismo no difieren de los que hemos visto a lo largo del presente.

Fundamentalmente, como sostiene Cassagne<sup>41</sup> “se trata de un ente creado como sujeto administrativo con especial competencia y personalidad jurídica propia, sin perder con ello la administración central provincial el ejercicio del control clásico de tutela. Como las facultades inherentes al poder de policía, ni las que derivan de su condición de parte en la relación con el prestador del servicio público”.

### **13.5 La participación ciudadana y el regulador provincial.**

Decíamos en una parte de nuestro trabajo, que abordaríamos lo referente a esta cuestión, dado las responsabilidades funcionales que nos ha tocado ejercer en los últimos tiempos.

---

<sup>41</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, ob. Citada.

Y sin dudas, uno de los aspectos salientes de la gestión se ha visto evidenciado a la hora de poner en marcha los mecanismos legales que rigen el instituto de la Audiencia Pública.

Las audiencias públicas constituyen un ámbito de participación ciudadana, en temas de interés público, en las que los asistentes exponen sus posturas, pareceres, fundamentos, objeciones, información y propuestas con carácter previo a una decisión, resolución, acto o norma de índole administrativa. Las opiniones recogidas por los representantes en este proceso son de carácter no vinculante y deben ser consideradas adecuadamente instando a las autoridades a fundar, si así hubiera, sus desestimaciones.

Referenciábamos precedentemente que en el ámbito nacional, encontramos una conceptualización de “audiencia pública” en el Decreto N° 1172/03, norma que estableció diferentes mecanismos tendientes a la transparencia de la gestión administrativa de los actos de gobierno, a facilitar a los particulares el acceso a toda información en poder de la administración pública, y a incluir a los ciudadanos en el proceso de formación de decisiones.

El artículo 3 del Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional aprobado en dicho Decreto expresa que “la Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquel que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión”. En el mismo sentido, establece en el artículo 4 que la finalidad de la audiencia pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta.



Cabe destacar que el Reglamento no establece la obligatoriedad de la celebración de audiencias públicas con anterioridad a la emisión de decisiones de la Administración. Sin embargo, sí establece el derecho de los particulares a solicitar la celebración de una audiencia pública ante el organismo correspondiente.

Ahora bien, el mecanismo de la audiencia pública se encuentra contemplado expresamente en diversas leyes. Así, en la Ley N° 24076 regulatoria del servicio público de gas natural se establece la realización de las mismas ante diversos supuestos contemplados expresamente, conforme se determina en los artículos 6, 16 b), 18, 29, 46, 47, 52 l), 67, 68 y 73 de la norma referida.

Por su parte, la Ley N° 24065, regulatoria del régimen de la energía eléctrica, establece la instancia de las audiencias públicas en sus artículos 11, 13, 32, 46, 48, 56 inc. j), 73, 74 y 81.

La Ley N° 25675, General del Ambiente, como norma de presupuestos mínimos reglamentaria del artículo 41 de la Constitución Nacional determina en su artículo 20 que las autoridades “deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”. Al ser una norma de presupuestos mínimos, y en el marco del federalismo concertado, cuando alude a las “autoridades” incluye a los distintos niveles del Estado, comprendiendo a las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

También contemplan la celebración de audiencias públicas, la Ley N° 26331, Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (artículos 25 y 26); la Ley N° 27275, para la designación del titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública (artículo 21).

La Ley N° 26522 faculta a la Defensoría del Público a la convocatoria de audiencias públicas “en diferentes regiones del país a efectos de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y participar en aquellas previstas por la presente o convocadas por las autoridades en la materia” (art. 19 inc. f), encontrándose prevista por otro lado, para la confección del listado de contenidos de interés relevante (art. 77) y para el abono social (art. 73). Corresponde enfatizar que dichos artículos se encuentran vigentes y no fueron modificados en su contenido. Sí se eliminó, lamentablemente, la instancia de la audiencia pública en los trámites de prórroga de las licencias que preveía el originario artículo 40 y que fuera modificado por el Decreto de Necesidad y Urgencia 267/15 (B.O.: 4/01/16).

Es importante destacar que en el ámbito municipal también tiene recepción normativa, por ejemplo, ante la realización de obras públicas que pueden incidir en el entorno vecinal o comunal. Una de sus variantes lo constituye el “presupuesto participativo”, que ha sido otra de las políticas implementadas en algunos municipios para acercar la toma de decisión y la participación de los ciudadanos en políticas públicas.

Esta metodología está orientada a decidir sobre los fondos públicos destinados para obras en los diferentes barrios y a controlar la rendición de cuentas de su utilización. Es una de las formas que utilizan los gobiernos locales para acercar a los vecinos en la toma de decisión sobre los fondos públicos enviados a los barrios con el objetivo de que sea destinado a la construcción de las obras que crean más conveniente para su realidad barrial.

La incorporación del instituto de la audiencia pública a nuestro derecho positivo, llegó de la mano del Código Aeronáutico, sancionado por Ley 17285, del año 1967, en donde se previó la aplicación de este procedimiento como parte del trámite dirigido a obtener autorizaciones o concesiones para la explotación del transporte aéreo comercial.

Asimismo, y dentro del campo propio del derecho administrativo, puede destacarse como una primera aproximación al procedimiento de la audiencia pública el hoy derogado artículo 107 del Reglamento de la Ley 19549 (según Decreto 1759/72), que facultaba a la autoridad propiciadora a someter los proyectos de actos de reglamentos a un procedimiento de “información pública” cuando su naturaleza así lo justificase.

Es recién a partir que tiene lugar el proceso de privatización de los servicios públicos como consecuencia de la Ley de Reforma del Estado, que adquiere carta de ciudadanía definitiva el procedimiento de la audiencia pública en el orden nacional.

Así, la primer referencia expresa a este procedimiento la efectúa el decreto de creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones N° 1185, del año 1990, donde se contempla la facultad de la autoridad de convocar a audiencia pública, para el caso de “...fiscalizaciones o actuaciones sobre aspectos de grave repercusión social” vinculados con la prestación de los servicios de telecomunicaciones .

Con posterioridad, a fines de 1991 y mediados de 1992 se sancionan el marco legal eléctrico y el del gas, respectivamente, mediante los cuales se dispone la realización de audiencias públicas, las que pueden ser previas a la resolución de una controversia específica o previstas a los fines de valorar, antes de la emisión de actos de alcance general o particular, opiniones o intereses que puedan condicionar o influir sobre el contenido definitivo de la decisión a tomarse.

Ya lo dice el maestro Gordillo, al precisar la importancia de la audiencia pública, “La garantía de oír al interesado (con acceso al expediente, debate y prueba, control de la producción de la prueba, alegato y decisión fundada sobre los hechos alegados y probados), antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo.

Creo firmemente, sin perjuicio de valorar como loables los propósitos perseguidos por el texto del artículo 42 de la Constitución reformada en 1994, considero que no puede juzgarse como preceptiva la realización de audiencias públicas sin norma expresa de carácter legal o reglamentario que así lo establezca, fundamentalmente cuando surge claramente que las propias normas de los marcos regulatorios respectivos han especificado taxativamente los casos en que resulta de carácter obligatorio o potestativo la convocatoria a audiencia pública.-

Nuestro país y en especial nuestra provincia, registra, numerosos ejemplos de decisiones de la más alta importancia política que fueron anuladas por falta de audiencia previa, en especial las de aumento tarifario de los servicios.

El derecho contemporáneo en un claro ejemplo de esta creciente evolución dirigida al alcance de este principio jurídico, que ha comenzado en forma sistemática e invariable a comprender también la emisión de normas generales y grandes proyectos o decisiones particulares, por ejemplo sobre la temática referente al impacto ambiental.

Podemos colocar esa misma categoría a las normas fundamentales sobre las relaciones entre administración, concesionario o licenciatario y usuarios, en especial sus intereses económicos y demás derechos a tenor de lo prescripto por el artículo 42 de la Constitución, tales como fijación o modificación del régimen tarifario, renegociación del contrato que

afecte el plazo o las condiciones, prórroga de la concesión o licencia, prórroga de la exclusividad, etc.

Cabe resaltar que el principio de la audiencia pública es de raigambre constitucional, sea que esté en forma implícita o explícita como en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La audiencia pública resulta ser el único modo de aplicar al supuesto del art. 43 la garantía prevista en el art. 18, como lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación al indicar con meridiana claridad “la efectiva participación útil de los interesados”, en el sentido de que sean admitidos los que tienen derecho o interés legítimo y también los titulares de derechos de incidencia colectiva.

Es en esa efectiva participación útil de quienes se hallan legitimados a tenor del art. 43 de la Constitución, según la recepción jurisprudencial de numerosos fallos y hoy aceptados unánimemente, sólo puede darse en el marco de una audiencia pública.

Considero que es la herramienta más importante que tiene el individuo, a fin de tutelar y respetar su derecho de defensa previa en sede administrativa, ya que no es posible subsanar judicialmente la previa indefensión, como fueron recepcionados por algunos fallos que pretenden que sea posible en casos individuales.

Escuchar y atender las voces de la comunidad en una audiencia pública, en la que en el caso concreto, se conozca y se discuta el sentimiento de la comunidad y de la opinión pública, lo que a posteriori sería de difícil tarea el reconocimiento en sede judicial, hasta siquiera con la interposición de una acción de clase.

El artículo 42 de la Constitución vigente, otorga a los usuarios de los servicios públicos una serie de derechos que resultan operativos y cuya concreción aparecería razonablemente canalizada a través del referido instrumento, no es otro que, la audiencia pública.

La trascendencia de este derecho a la celebración de una audiencia pública previa a la decisión administrativa, máxime cuando se trata de actos de grave trascendencia política y social, aparece potenciado porque determinados servicios no prevén otro mecanismo alternativo de participación en la toma de decisiones por las asociaciones de consumidores y usuarios, tal como lo exige el art. 42, último párrafo, de la Constitución Nacional.

La audiencia pública debiera ser el primer escalón a los fines de la toma de decisión administrativa, pero ya hemos visto como reiteradamente la administración buscar saltarse este paso obligatorio con otros mecanismos de escasa validez constitucional, como el “documento de consulta,” o – como ha sucedido en la Provincia de Corrientes - directamente incumple el precepto mínimo de la participación de los usuarios y consumidores en los entes regulatorios de servicios públicos, exigida por el art. 42 de la Constitución.

Es dable resaltar que la participación ciudadana, además de estar registrada en los derechos electorales, viene reconocida como obligación de los Estados por otras normas supranacionales e internacionales que nos obligan en igual sentido: Pacto de San José de Costa Rica, art. 23.1; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21.1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, arts. XIX y XX; Convención Interamericana contra la Corrupción, arts. III y XIV.

Por su parte, la regulación de las audiencias públicas en la Provincia de Corrientes se encuentra legislado en la Ley N° 5982 y en sus modificatorias, en consonancia con el artículo 48 de la Constitución de Corrientes.

### **Naturaleza Jurídica de la Audiencia Pública**

La audiencia pública tiene un doble carácter público: a) por la publicidad y transparencia misma de su procedimiento, oralidad e intermediación, asistencia y registro gráfico y fílmico a través de los medios de comunicación (los cuales no participan ni intervienen en forma inmediata en la audiencia pública, sino que la registran y en su caso publican y comentan, debaten, etc.), con más la necesaria publicación de las reuniones. b) También cabe agregar especialmente la participación procesal y el acceso del público en general, asociaciones, partidos políticos, a tales procedimientos, como sujetos activos y partes en sentido procesal de ellos; la participación social o popular en suma, tema al cual ya nos refiriéramos anteriormente.

Lo primero hace a la calidad necesariamente transparente y abierta al conocimiento del público de todos los actos estatales. El secreto es sólo un resabio medieval que las modernas democracias ya no aceptan sino en contados asuntos de Estado que hacen a la seguridad nacional, o a la discreción que debe proteger al secreto comercial.

Es entonces la participación oral y pública lo que cualifica las audiencias públicas. Es la activa participación del público como parte en el procedimiento, en sentido jurídico y no ya como mero “espectador.” Conviene adelantar que la audiencia pública requiere antes de una preaudiencia para ordenar el procedimiento, determinar quiénes van a participar, fijar los tiempos, etc., a fin de que el procedimiento funcione conforme a carriles predeterminados.

## **Principios que Rigen la A.P.**

Es innegable la existencia de una estrecha relación entre los principios de contradicción y participación, por una parte y de oralidad e informalismo, por la otra. El debate en la audiencia pública debe, por su propia naturaleza, ser oral e informal, pero lógicamente ordenado por el órgano que preside la audiencia.

Esto no requiere de normas generales para todas las audiencias, sino que debe ser resuelto en cada caso particular conforme a los principios que informan este procedimiento. No se trata de que cualquiera puede hablar en cualquier momento, sino que existirá un orden preestablecido en la preaudiencia, que determinará quién o quiénes hablarán en qué orden y por cuánto tiempo, con réplicas y dúplicas por tiempos equivalentes y parejos para todas las partes.

En las audiencias públicas celebradas en Argentina rara vez se permiten las réplicas y las dúplicas sino que cada orador utiliza un tiempo determinado para su exposición, sin un debate posterior. Hay un sistema básico de oralidad, pero introduciendo elementos de escritura que llevan a un mejor orden del procedimiento sin quitarle oralidad en lo esencial.

Creo fervientemente que debe evitarse un excesivo reglamentarismo, ya que de esta manera se estaría complicando a la debida comprensión y funcionamiento del sistema. La creación de requisitos normativos podría dificultar una normal aplicación excluyente de la razonable creatividad de los funcionarios frente a situaciones que necesariamente serán nuevas.

Sin embargo, no ha de entenderse el no reglamentarismo detallista e informalismo en general del procedimiento, como la ausencia de toda regla y todo principio. Al contrario, los



principios que a continuación se enuncian son un complemento indispensable de aquél y tienen todos una fructífera aplicación práctica.

Es como en el derecho en general, los principios y valores son más importantes que la norma, mucho más si ella es meramente reglamentaria.

Carácter prescriptivo de la A.P.

La administración no está limitada a efectuar la audiencia pública únicamente en los casos preceptivamente impuestos por la ley o el reglamento, lo dice Agustín Gordillo en su Tratado de Derecho Administrativo, sino que tiene también la obligación de realizar audiencias públicas en todos los demás casos en que los efectos de la decisión excedan del caso particular y en que objetivamente sea necesario realizar el procedimiento para el ejercicio del derecho de defensa de los usuarios y afectados, coadyuvando así a una mejor eficacia y legitimidad jurídica y política de sus decisiones.

Entiéndase, además de los supuestos en que la administración está obligada por una norma concreta y puntual a realizar audiencia pública, también lo está en los demás supuestos en que es necesario conferir oportunidad de defensa a los afectados por el acto o el proyecto.

La administración es la beneficiada en dicha realización de las audiencias, en su propio interés le es conveniente hacer tantas audiencias públicas como materialmente pueda, para mejor sustento fáctico y jurídico de sus decisiones, mayor búsqueda y obtención de consenso en la opinión pública, respaldo ante la sociedad de la legitimidad y eficacia de sus decisiones y consolidación de su imagen ante la opinión pública en el cumplimiento de sus funciones.

El incumplimiento o defectuoso cumplimiento del precepto de la audiencia pública es causal de nulidad absoluta e insanable del acto. Ello surge de lo dispuesto en el art. 14 del decreto-ley 19.549/72 y de la teoría del acto administrativo singular, extensiva aquí al acto de carácter general por efecto de las nuevas cláusulas constitucionales de los arts. 41, 42 y 43.

### La Publicidad

La publicidad y la carga de su realización, puede o debe recaer sobre alguna de las partes, en el caso energético, el prestatario del servicio, que busca alguna modificación tarifaria debe sufragar su costo.

Cabe tener presente igualmente que en la provincia de Corrientes, en que las audiencias para los nuevos cuadros tarifarios (alcance provincial) tienen la publicidad especial, en páginas los grandes periódicos de la provincia y a nivel nacional las convocadas por el ENRE, desde luego en los periódicos locales del lugar donde se realizará la audiencia conforme la naturaleza geográfica de la decisión a adoptar.

Es preciso resaltar que la administración no puede antojadizamente y/o discrecionalmente realizar una difusión manifiestamente inadecuada de la audiencia pública, pues en tal caso corre el riesgo de que una impugnación judicial resulte en la nulidad del procedimiento. No tiene sentido querer evitar todo posible conflicto a través de normas expresas, sino que habrá que obrar con razonable prudencia y observar el desarrollo futuro de los acontecimientos y eventuales pronunciamientos judiciales que puedan producirse en los casos ocurrentes.

## Audiencias Públicas en Organismos Nacionales

Actualmente, en materia de servicios públicos privatizados a nivel nacional, existen tres reglamentaciones sectoriales que regulan el procedimiento de las audiencias públicas, las que fueron dictadas en el ámbito del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), y del de las telecomunicaciones .

Refiriéndome a algunas de las características principales de estas reglamentaciones, tomare como base la del ENRE, dado que las demás encuentran grandes semejanzas desde el punto de vista metodológico, destacando aquellos casos en que las soluciones difieren respecto de los puntos que pueden suscitar especial interés.

Los principios generales que rigen el procedimiento de la audiencia pública, que son coincidentes con los reconocidos en la Ley 19549 (debido proceso, informalismo, instrucción de oficio y economía), a los que se agregan los de publicidad, oralidad, contradicción y participación, que caracterizan este tipo de procedimiento.

Algunas reglamentaciones comparadas establecen expresamente en forma amplia el concepto de parte, pero aclaran que la determinación de admitirlos es una facultad instructora a ejercer conforme a la utilidad o beneficio que puedan presumiblemente presentar para la solución del caso (Estado de Nueva York).

En nuestro sistema es más frecuente el criterio de admitir a quien tiene derecho subjetivo o interés legítimo y también, en las más recientes orientaciones, interés difuso; y ya parece ineludible aplicar los art. 41, 42 y 43 de la Constitución.

La existencia y funcionamiento de un Defensor del Usuario y de un fiscal ad hoc son indispensables en la actualidad, sin perjuicio de la eventual intervención del Defensor del

Pueblo de la Nación. La presencia de un fiscal ad hoc deja abierta la posibilidad de que el Defensor del Usuario conciba su función en el sentido de tutelar tanto los intereses directos e inmediatos de los usuarios pero no los demás intereses comprometidos.

Si de hecho ello ocurriera, puede en algún caso resultar conveniente contar con un fiscal ad hoc que tenga por misión considerar los intereses del sistema y de la sociedad en conjunto.

La experiencia del Defensor del Usuario ha sido positiva en nuestro sistema, muy a pesar de ser parte integrante de la organización administrativa de la autoridad que convoca la audiencia pública, la función que se le encomienda es clara e inequívoca y al contar con la información necesaria dentro de la organización pública puede realizar una eficaz labor de coadyuvante a la defensa que los propios usuarios hagan de sus derechos e intereses, por sí o por las asociaciones que los agrupen o defiendan.

Asimismo, en materia de legitimación para ser parte de una Audiencia Pública, la reglamentación es sumamente amplia, extendiéndola a todo aquel que invoque un derecho subjetivo, interés legítimo o difuso, organizaciones de usuarios, demás organizaciones no gubernamentales, organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales y al Defensor del Usuario; admitiendo inclusive en los casos que el Ente lo determine, la calidad de parte de personas públicas o privadas extranjeras, residentes o no y entidades supranacionales o internacionales.

En el caso del ETOSS, se habilita también a quien invoque un mero interés simple y se realiza una enumeración pormenorizada de las entidades públicas que pueden ser parte, aunque aclarando que la misma es meramente enunciativa, ya que el principio es el de garantizar el mayor acceso como parte al procedimiento de Audiencia Pública.

Por su parte, en materia de telecomunicaciones no se contempla el interés difuso ni el interés simple, se indica que las organizaciones de usuarios deben ser debidamente reconocidas por la autoridad administrativa correspondiente.

Parecería en alguna medida sobreabundante la mención que se hace en las distintas reglamentaciones acerca de las diversas entidades privadas y públicas que serán consideradas parte, habida cuenta que como se ha señalado, para ser “partes” todas estas personas jurídicas deberán poder invocar un derecho subjetivo, interés legítimo o difuso, según los casos, con la salvedad de las organizaciones de usuarios que gozan de legitimación activa en todos los supuestos, a tenor de lo dispuesto en la Ley de Defensa del Consumidor.

Es preciso resaltar la figura importante del procedimiento de Audiencia Pública, el que es integrado por cierto la del Defensor del Usuario. Se dispone que será designado por el Directorio del Ente, que en caso de existir usuarios con intereses contrapuestos se podrá nombrar más de uno, y que su participación no obstará a la de los usuarios singularmente o representados por asociaciones de usuarios. Cabe señalar que en este punto la reglamentación se apartó del proyecto preparado por los consultores contratados por el ENRE, en donde se determinaba que este funcionario ejercería sus funciones en forma independiente y que le sería asignado un presupuesto.

En la práctica actual, el directorio del ENRE designa al Defensor del Usuario entre su elenco de funcionarios, con lo cual entendemos se desluce la actuación de este fundamental protagonista del procedimiento, en tanto no puede razonablemente pretenderse que dicho funcionario actúe en forma ecuánime en tales condiciones, máxime cuando el personal del ENRE no tiene siquiera la estabilidad del régimen jurídico básico de la función pública, por regirse legalmente por la Ley de Contrato de Trabajo. Imagínese así por ejemplo, en que incómoda situación se vería colocado el funcionario designado al efecto, cuando parte o toda

la materia en discusión en la Audiencia Pública girase alrededor de la legitimidad o conveniencia de una reglamentación dictada por el propio Ente.

Es por ello que considero que en este sentido, es más adecuada la reglamentación del ETOSS, donde se prescribe en forma expresa que el Defensor del Usuario se relacionará con el ente a través de un contrato de locación de servicios, que carecerá de dependencia funcional con el organismo o su directorio, y que deberá ejercer su función con entera independencia de criterio y autonomía.

Allí se regula además en forma pormenorizada el alcance de sus funciones y facultades, entre las que se encuentra la de requerir toda la información que estime necesaria, tanto al ente, como a la empresa concesionaria y se establece con detalle el procedimiento para su designación sobre la base de la creación de un Registro de Expertos en Derecho Administrativo.

Es de destacar que las funciones del Defensor del Usuario no se confunden con las del Defensor del Pueblo, aunque en casos determinados puedan ambos funcionarios coincidir en las acciones a tomar.

En efecto, a mi entender la figura del Defensor del Pueblo está más emparentada con el control de legitimidad del obrar administrativo, objetivo éste que puede no coincidir con el de los usuarios o el de un grupo de usuarios.

A modo de ejemplo podría mencionar la cuestión del rebalanceo telefónico dado hace tiempo, donde muchos usuarios del interior podrían no sentirse adecuadamente representados por dicho funcionario dada la disparidad de intereses existentes entre ellos y los del área metropolitana, situación que también se presenta actualmente respecto de la renegociación tarifaria del servicio público de agua corriente, donde hay disparidad de intereses entre los

usuarios ya conectados al servicio y aquellos que se beneficiarían por el cargo generalizado para sufragar las inversiones dirigidas a obtener tal conexión.

Sería conveniente y significativo, en este sentido, propugnar una modificación de las reglamentaciones respectivas, estableciendo que los defensores del usuario fuesen abogados especializados, sin dependencia funcional alguna de los entes, designados con carácter permanente o para casos particulares y en el número que sea necesario si existiesen grupos de usuarios con intereses divergentes, que estén dotados del presupuesto suficiente como para contar con un equipo de asesoramiento técnico y demás medios materiales necesarios, para poder ejercer su función en forma adecuada, y que tengan facultades de requerir información a los entes, organismos oficiales en general y las concesionarias o licenciatarias.

Siendo necesario además, que no podrían ser removidos salvo justa causa mientras durase su designación, o el procedimiento de Audiencia Pública particular para el que hubiesen sido seleccionados.

La etapa preparatoria o preaudiencia constituye la fase inicial del procedimiento, en la cual un funcionario designado instructor estará encargado de realizar todos los trámites previos a la realización de la Audiencia Pública resuelve acerca de la admisión de las partes, producir la prueba pedida por las partes o introducida de oficio, y ordenar todas las presentaciones recibidas por las partes.

Su tarea culmina con la preparación de un informe final respecto de las cuestiones propuestas y de las pruebas admitidas que se elevará al directorio del ente. Copia de este informe deberá estar a disposición de las partes con antelación a la realización de la audiencia.

Dado que no se establece plazo alguno y teniendo en cuenta que en la práctica suele estar terminado este informe recién el mismo día de la audiencia o a lo sumo el día antes, sería conveniente fijar un plazo no menor a los cinco días previos a la realización de la audiencia para que esté a disposición de las partes, de manera que cuenten con un plazo razonable para analizarlo a los fines de estar en condiciones de debatir las cuestiones que surjan del mismo en la audiencia, de manera de evitar posteriores impugnaciones que quizás podrían así evitarse.

Es así que en materia de recursos, dispone que será recurrible la resolución definitiva, tanto por las partes como por quienes no hubieran sido admitidos como tales, mientras que no lo serán las providencias y resoluciones dictadas durante el procedimiento, con excepción de la que rechace el carácter de parte.

Para que resulte adecuada esta última excepción, tendría que establecerse que la resolución que rechace el carácter de parte deberá ser recurrida durante la etapa preparatoria del procedimiento y que será resuelta con anticipación al día fijado para el comienzo de la audiencia.

Pareciera establecerlo la reglamentación de las telecomunicaciones, aunque la redacción del texto de la disposición pertinente no es del todo clara por un aparente error de redacción.

En el proyecto de reglamento preparado por los consultores contratados al efecto por el ENRE, se establecía que las sesiones del ente dirigidas a considerar las cuestiones sometidas a la audiencia pública podrían ser llevadas a cabo en presencia pero sin participación del público y las partes interesadas, y que una vez confeccionado el proyecto de



resolución sería notificado a las partes para que efectuasen por escrito sus observaciones o sugerencias.

Esta última previsión se encuentra en la reglamentación del ETOSS, donde se denomina “proposición” al proyecto de resolución, se fija un plazo de cinco días para efectuar las observaciones a partir de notificada la proposición, y se aclara que tendrá el carácter de un dictamen, no pudiendo ser materia de sustento para sostener reconocimiento o derechos que pudieran surgir del mismo. No me pareció una buena solución, en cambio creo pertinente y adecuado permitir la presencia del público en las sesiones de directorio de los entes en las que se debatan las cuestiones relativas a la Audiencia Pública con carácter previo a la resolución -o proyecto de resolución-, ya que entiendo que solo contribuiría a dilatar más las deliberaciones y toma de resolución por cuanto, tal como acontece en países que tienen previstos sistemas similares, lo cierto es que las sesiones respectivas se convertirían en puramente formales, habida cuenta que de seguro los directores discutirían sus puntos de vista con carácter previo, en una reunión informal y a puertas cerradas.

Ya lo indique con anterioridad y se puso de manifiesto que, a mi criterio, la realización del procedimiento de Audiencia Pública, no es de carácter obligatorio, a menos que así se encuentre establecido legal o reglamentariamente.

Sin perjuicio de ello, cabe considerar cual sería la consecuencia de no llevar a cabo el procedimiento de Audiencia Pública en los casos en que sea preceptiva su convocatoria.

Al respecto, entiendo que la no realización de la Audiencia Pública en tales supuestos determinaría la nulidad absoluta del acto o reglamento que se emita en esas condiciones, por configurarse una violación en el elemento forma del acto al no haberse cumplido con los

procedimientos esenciales previstos para la emisión del mismo, no resultando en la especie aplicable la teoría de la subsanación judicial posterior .

Cabe agregar que la misma sanción corresponderá para los casos en que, siendo potestativa la realización de la Audiencia Pública, la autoridad de aplicación hubiese resuelto llevarla a cabo, y luego decidiese dejarla sin efecto, habida cuenta que en ese caso, como se ha resuelto, quedaría “configurada claramente una verdadera autolimitación de la Administración formulada en un acto administrativo específico”.

### **13.6 Algunas cuestiones de actualidad en el servicio público de energía en Corrientes y las audiencias públicas.**

En el año 2016, se presentó una cuestión muy singular por primera vez en nuestra provincia, a consecuencia de una decisión tomada por el gobierno nacional y que impactara en las tarifas locales. En esa oportunidad la Secretaría de Energía Eléctrica de la Nación dispuso la realización de Audiencia Pública en fecha 14 de Diciembre de 2016 en la ciudad de Formosa en la que dispuso traspasar los costos de compra de potencia y energía y servicios de transporte del MEM (Mercado Eléctrico Mayorista). En suelo correntino no se realizó ninguna Audiencia Pública para validar esta aplicación, ya que, quien realizó la modificación tarifaria (Secretaría de Energía Eléctrica de la Nación).

Con motivo de dicho aumento dispuesto por la SEEN, se dictó el Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia de Corrientes N° 516/17 y la Intervención de la Dirección Provincial de Energía dicta Resolución Intervención N° 232/17 que indica “... la ecuación tarifaria de las empresas concesionarias del servicio de distribución eléctrica se compone de dos términos: el primero refleja sus costos exógenos, es decir, los precios a los que compran

energía y potencia en el MEM, y los costos asociados de transporte; y el segundo refleja sus propios costos o valor agregado de distribución (VAD).

El primer componente es en función de los precios estacionales establecidos por el Ministerio de Energía (precio de compra de las distribuidoras en el mercado horario) y de su ajuste sobre la base de los precios observados en el MEM, y del precio de los contratos en el mercado a término. De acuerdo con el marco regulatorio, estos valores deben ser ajustados cada vez que varían los precios de la potencia, la energía y el transporte en el MEM. Esto es, en ocasión de cada programación o reprogramación estacional. Es así que mediante el mecanismo del pass-through, los distribuidores transfieren a la tarifa de los usuarios finales estrictamente los valores ajustados en función del costo de comprar de energía y potencia en el mercado mayorista, sin incluir ningún tipo de margen de ganancia.

Tal el caso expuesto en el presente, surgieron nuevos valores los cuales no comprenden el costo propio o valor agregado de distribución (VAD) – lo que refleja el costo marginal de la prestación del servicio, e incluye los costos de desarrollo e inversión en las redes, de operación y mantenimiento y de comercialización, así como también las depreciaciones del capital invertido- y solo consideran los costos de adquisición de la energía llamados en la jerga Costos de Abastecimiento (Ley 24065).

Esta situación brevemente descripta, originó la presentación judicial de una asociación de usuarios, por la cual se atacaba las decisiones administrativas locales, que aplicaron o trasladaron lo dispuesto por la autoridad nacional. En aquella oportunidad se sostuvo que no se trataba de un nuevo cuadro tarifario, lo que sí hubiera demandado la realización de una audiencia pública previa. Entre los argumentos de defensa en esa oportunidad se argumentó que la composición de la tarifa de DPEC, con relación a los costos 1.- Costo de compra de potencia, energía y servicios de transporte de electricidad y 2.- Costos propios de la DPEC

requeridos para la prestación del servicio o Valor Agregado de Distribución –VAD), un tercer elemento: “Impuestos”. Los costos de compra de potencia, energía y servicios de transporte de electricidad comprenden los costos tanto del MEM administrado por CAMMESA, como los de otras Distribuidoras.

En el caso del MEM las tarifas que aplica CAMMESA son las aprobadas por la Secretaría de Energía Eléctrica de la Nación (SEN). Concretamente, el acto administrativo dictado por la Dirección de Energía y el consecuente Decreto 516/17, lo fueron como consecuencia de la Resolución SEE N° 20-E/2017 y las Resoluciones ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) N° 66/2017, N° 75/2017.- La Resolución ENRE 75/2017 aprobó las tarifas para la empresa TRANSNEA S.A., que fuera trasladada a la distribuidora Provincial.

Esa Resolución ENRE N° 75/2017, es consecuencia de lo dispuesto en la Resolución ENRE N°605, de fecha 21/11/2016 donde, en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución Ministerio de Energía y Minería N° 196-E, de fecha 27-09-2016, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad sí convocó a Audiencia Pública con el objeto de poner en conocimiento y escuchar opiniones sobre la Propuesta Tarifaria presentada por la Empresa de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal del Noreste Argentino Sociedad Anónima (TRANSNEA S.A.) para el próximo periodo quinquenal. La citada Audiencia Pública se desarrolló el día 14 de diciembre de 2016 en la ciudad de Formosa y como resultado de ello, como se dijo, se dictó la Resolución ENRE 75/2017.

Por su parte, por Resolución de la Secretaria de Energía de la Nación N° 20/2017, se aprobaron los precios mayoristas estacionales para el Mercado Eléctrico Mayorista, para lo cual se realizó la respectiva y previa audiencia pública, convocada por Resolución Ministerio de Energía y Minería N° 196-E y N° 287.

Lo realizado por esta Distribuidora Energía Provincial –DPEC-, es encausado en las prescripciones del inc. b) del Art. 18 de la Ley 6073, por cuanto dicha norma provincial, establece los principios a cumplir en relación a las tarifas a aplicar, siendo que la “aditividad que refiere el mencionado inc. b), hace a “la sostenibilidad” (inc. a). Las causas exógenas que determinaron el traspaso de los costos de compra de energía y el Transporte en el MEM, el valor aplicado fue tratado en sendas audiencias públicas realizadas en el ámbito de la competencia de aquellos organismos que la dispusieron.

Por tal motivo, en la causa caratulada “Asociación de Usuarios y Consumidores de la Provincia de Corrientes c/ Dpec y/o Estado de la Provincia de Corrientes s/Amparo Expte” Expte. N° 150.230/17 que tramitó por ante el Juzgado Contencioso Administrativo N° 2, la Asociación de Usuarios y consumidores interpuso amparo indicando que el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 516/17 ratificó en todos sus términos la Resolución de Intervención de DPEC N° 232 y que por esto trajo aparejado, como consecuencia directa e inmediata una facturación excesiva y desproporcionada del consumo.

Dicha Asociación manifestó que por no convocar a Audiencia Pública, las facturaciones de la prestadora local, contienen valores irrazonables desde el punto de vista económico, constituyéndose, en consecuencia, en arbitrarios y manifiestamente ilegales por contrariar principios elementales de justicia contenidos en la Constitución Nacional, y que dichos aumentos son significativos y elocuentes, y que eso demuestre la falta de razonabilidad de los mismos.

En el caso en concreto fue planteada la existencia de arbitrariedad e ilegalidad de la resolución recurrida, ya que el aumento de precio de la energía traía consigo una carga impositiva que distorsionaba el valor real de la energía. Indicando además que la prestadora estableció en los cuadros tarifarios valores que resultan infundados, excesivos y

discriminatorios, omitiendo la convocatoria a una Audiencia Pública en la provincia de Corrientes, en la que se ponga en conocimiento de los interesados las nuevas tarifas y que por ello se ha negado información detallada y veraz.

La falta de convocatoria de audiencia pública en el mecanismo de determinación del ajuste tarifario es el fundamento de dicha impugnación.

Cabe resaltar, que en la Provincia de Corrientes ya se había dado una impugnación de aumento tarifario de electricidad en la causa caratulada: “Asociación de Usuarios y Consumidores de la Provincia de Corrientes c/ Dpec y/o Estado de la Provincia de Corrientes s/Amparo” Expte. N° 32.226/09. En dicha causa la Asociación solicitó que se decrete la inconstitucionalidad de la Resolución N° 1049/08 de la Dirección Provincial de Energía y del decreto N° 2668/08 en el año 2009, decretándose efectos “erga omnes” a la sentencia dictada por el máximo tribunal de la provincia de Corrientes.

Sin perjuicio de la acción de amparo interpuesta por la Asociación de Usuarios y Consumidores, en la justicia provincial se presentaron un sin número de causas individuales de los usuarios de Corrientes, produciendo una sobrecarga importante a los juzgados locales.

El amparo tramitado en los autos mencionados, tuvo efectos erga omnes, indicando que el texto de la norma, art. 42 de la Constitución Nacional y art. 48 de la Carta Magna Provincial, se encuentran vulnerados. Citando al Dr. Cassagne, “... la aplicación de una tarifa que imponga en forma retroactiva nuevos precios o tasas es anticonstitucional, pues el principio de irretroactividad tarifaria integra la inviolabilidad de la propiedad”.

Los art. 42 de la Constitución Nacional y art. 48 de su par provincial, que garantizan a usuarios y consumidores a contar con una adecuada y veraz información del producto o servicios que van a consumir, coincidente con el art. 4 de la ley 26361. Por ello podemos

concluir que son acciones ilegítimas e irrazonables, el traslado de los efectos de la resoluciones de la Secretaría Energía de la Nación. Así lo expresa Marienhoff en este sentido que, "...ante una impugnación de irrazonabilidad formulada a una tarifa, la competencia del Poder Judicial se extiende hasta la "revisión" de dicha tarifa a efectos de comprobar si efectivamente existe el vicio que le atribuye: "de ser exacta la existencia de ese vicio, el juez interviniente puede y debe "dejar sin efecto" la tarifa cuestionada<sup>42</sup>".

En la provincia de Corrientes, como ya lo mencionáramos el art. 48 de la Constitución prevé en lo que aquí interesa: "...La legislación establece los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial, previendo el mecanismo de audiencias públicas y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio, de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados".

Se repite en idénticos términos, el art. 42 de la Constitución Nacional, dispone: "... La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

El principio de las audiencias públicas es de raigambre constitucional y constituye el único medio para conseguir la efectiva participación de los interesados. Como señala Gordillo: "a) es un garantía objetiva de razonabilidad de para el administrado en cuanto a percepción de que el Estado actúa con sustento factico, proporcionalidad, etc.; b) es un mecanismo idóneo de la formación de consenso de la opinión publica respecto de la

---

<sup>42</sup> Miguel S. Marienhoff, (2005) "Tratado de Derecho Administrativo", t. II, ed. Lexis Nexis, p. 142/143

juridicidad y conveniencia del obrar estatal, de testear la reacción pública posible antes de comprometerse formalmente a un curso de acción; c) es una garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales respecto de los permisionarios y concesionarios, de modo tal que el público perciba esa relación como transparente y límpida.

Esa transparencia, conviene no olvidar, viene también exigida por la Convención Interamericana contra la Corrupción; c) es un elemento de democratización del poder, conforme el ya clásico principio de que ya la democracia es no solo un modo de designación del poder, sino también un modo de ejercicio del poder; e) es también un modo de participación ciudadana en el poder público, exigido por principios políticos, constitucionales y supranacionales<sup>43</sup>.

Lo cierto y concreto es que la única prestataria de este servicio público presente en todo el ámbito provincial, ha tenido un cuadro tarifario que de ninguna manera se ajustaba a los costos de compra y distribución de energía, resintiendo la prestación del servicio y con una significativa carencia de inversiones que hagan al mejoramiento del servicio, sobre todo en épocas de mayor demanda.

No es menos cierto que el mecanismo de Audiencias Públicas, es tan importante para la defensa de los derechos de usuarios y consumidores, y así se ha evidenciado en estos antecedentes que se mencionan.

Asimismo, existe actualmente una toma de conciencia por parte de los usuarios y consumidores del obrar en forma colectiva para peticionar derechos, tal es el caso de los

---

<sup>43</sup> Agustín Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo", t. 2, 6ª. Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Cap. XI, p. 6.



arriba mencionados, los que fueron llevados a los estrados judiciales por parte de asociaciones de consumidores y en otros casos menos conocidos por el defensor del pueblo.

## **CAPITULO IV**

### **14. Porqué Legislar**

Son 3 las razones fundamentales que planteamos para responder a la pregunta de porqué regular, y en definitiva, buscamos adelantarnos y también poner en evidencia del porqué nuestra propuesta normativa.

La primera lo vimos en el capítulo 1 y 2 cuando hicimos mención al estado del arte y a los antecedentes; claramente en nuestro país ya han pasado más de 30 años desde la transferencia de los servicios públicos en cabeza del estado a manos de los privados. Con ello veíamos las primeras regulaciones en materia de servicios públicos.

Lógicamente, las necesidades a lo largo de este tiempo, en cuanto a demanda de los ciudadanos, de los usuarios ha ido cambiando; la dinámica de la demanda una adecuación al menos de aquella normativa de los años 90.

Esos antecedentes han sido seguidos por el legislador provincial, y a excepción de la Ley 6073 (que ya tiene 15 años de vigencia), el resto de los sistemas regulatorios de los servicios públicos, datan de la misma época que el sistema nacional y sin dudas, demandan actualización.

El segundo punto tiene que ver con la incorporación con posterioridad a la reforma de la C.N. del año 1994, de los tratados internacionales y sobre todo lo referente a un aspecto

central, los derechos humanos; su incidencia en relación con los servicios públicos debe y demanda ser atendida.

Por último, vemos que resulta fundamental para poder congujar lo mencionado precedentemente, la necesidad de que las modificaciones a los sistemas, las incorporaciones de nuevos derechos, tengan la suficiente fortaleza institucional, que permita alcanzar esos objetivos.

Estos aspectos serán desarrollados hacemos en el capítulo a continuación, cuando abordemos y destaquemos la importancia de sostener como herramienta estratégica de desarrollo de gestión, a las instituciones.

Todo ello será desarrollado a continuación y ofreceremos para que sirva de base y fundamento previo a lo que propondremos como cierre de nuestro trabajo. En conclusión esperamos poder reflejar suficientemente estas ideas, en el proyecto de ley que ofrecemos como propuesta y aporte de este trabajo de investigación, y que a modo de cierre de toda la tarea encarada, podrá fin al presente.

#### **14.1 Los derechos humanos y su incidencia en la regulación de los servicios públicos**

Existe una estrecha vinculación entre las necesidades humanas vitales y las conceptualizaciones provenientes del Derecho internacional de los derechos humanos; parafraseando al imprescindible Carlos Nino, en el sentido de que han sido el mejor invento del siglo veinte<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup>Nino, Carlos S. (1989). Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación, 2° edición, Buenos Aires, Astrea.

Transcurridas ya varias décadas desde la aparición en el mundo del nuevo paradigma ético sustentado en el reconocimiento de los derechos humanos afirmados sobre los “derechos morales”, pero también, a partir de las demandas individuales y sociales derivadas de la asunción de la propia dignidad de las personas<sup>45</sup>, puede observarse que en el proceso del pleno reconocimiento de algunos derechos aún se mantienen determinados aspectos relevantes por zanjar.

A raíz de la percepción de esos espacios que no han podido acabar de definirse jurídicamente en toda su dimensión, surge la necesidad de repensar parámetros, continentes y contenidos de los derechos que entran en juego cuando se analizan las acciones que hacen a la satisfacción de las necesidades humanas vitales.

Desde hace algunos años comienza a vislumbrarse la necesidad y la justicia de debatir en torno al acceso a las fuentes de energía, condición necesaria para el goce y ejercicio de derechos humanos, en tanto se estrechan y desprenden de muchos de ellos largamente reconocidos.

Inicialmente observamos que el acceso al agua ya cuenta con un reconocimiento bastante extendido como derecho humano autónomo, sin embargo, aún subsisten —y perduran— trabajos permanentes para que dicho reconocimiento se amplíe, se delimite con criterios sociales y se consolide. Señalemos que la lucha por los derechos humanos, como toda labor humana, está sembrada de avances y retrocesos.

---

<sup>45</sup>Escobar Roca, Guillermo (2005). Introducción a la Teoría Jurídica de los Derechos Humanos, CICODE-Trama, pp.16-35.

A efectos de precisar el objeto del presente, una aproximación con la idea misma del servicio público remite al concepto de actividades estatales desarrolladas para satisfacer necesidades humanas y exigencias sociales. De tal manera, propiamente son usuarios —y no consumidores ni clientes— quienes reciben prestaciones, ya sea en forma directa del Estado nacional, de los Estados provinciales, del GCBA y de los municipios del interior del país, o bien —mayoritariamente en los últimos años— de empresas privadas, aunque también públicas, mixtas y cooperativas, entre otras figuras, a través de diversos regímenes jurídicos de concesiones o licencias.

El acceso al agua potable o corriente y al saneamiento (sistema de redes cloacales) tanto como a las fuentes de energía (eléctrica y gas natural por redes) constituyen fuera de toda duda servicios públicos. Estos, además de atender a necesidades colectivas, se fundan en el interés público y deben prestarse en condiciones de igualdad, universalidad, generalidad, regularidad y continuidad; en otras palabras: todos los usuarios tienen derecho a que los servicios se presten en similares condiciones de calidad, eficiencia, en beneficio de todas las personas, sin alteraciones, interrupciones injustificadas ni situaciones de injusticia, inequidad o discriminación<sup>46</sup>.

Estos servicios públicos reconocidos como tales en la legislación nacional —entre otras por las leyes 24065 para la energía eléctrica, 24076 en el caso del gas natural y 26221 para el agua y el saneamiento— y bajo el mandato constitucional de los artículos 42 y 43, resultan a su vez servicios públicos considerados esenciales.

---

<sup>46</sup>Mielnicki, Diego y Darcy, Norberto (2017). Guía básica de derechos. Cómo leer las facturas de luz, gas y agua, Defensoría del Pueblo de la CABA, p. 2. <http://es.calameo.com/read/002682399467a2dff3fe?bkcode=002682399467a2dff3fe>

Acceder a dichos elementos en condiciones adecuadas de cantidad y calidad deviene absolutamente imprescindible para alcanzar o mantener un estándar mínimo de calidad de vida.

Ello da cuenta de que, además de las especiales características del servicio público en cuanto a la relación del proveedor con el usuario, la existencia de una tarifa con intervención estatal directa y la necesidad de audiencia pública previa para su fijación, surgen otros elementos y rasgos a considerar muy especialmente.

El acceso a las diversas fuentes de energía, al agua potable y el saneamiento resulta una condición estrictamente necesaria para el pleno ejercicio de los derechos humanos a la calidad de vida, a la vivienda y la alimentación adecuadas, a la salud integral, a la recreación y al esparcimiento, entre otros; en última instancia: al derecho a la dignidad y al propio disfrute de la vida digna.

Dadas así las cosas, y conforme nuestra óptica, el acceso a los servicios públicos esenciales, en condiciones adecuadas y suficientes, constituye una de las formas de realización de los derechos humanos, por definición: universales y progresivos. Sobre esta premisa se asienta este trabajo.

### **Servicios públicos esenciales y derechos humanos. El acceso a la energía y el derecho al agua**

Señalamos que el acceso de toda persona humana a las prestaciones que satisfacen los servicios públicos esenciales es condición necesaria para la satisfacción de derechos humanos de indubitable reconocimiento. Una correcta interpretación, basada en la guía rectora que nos

proporciona resoluciones, principios básicos y pautas interpretativas provenientes de tribunales supranacionales, comités de derechos humanos y magistraturas nacionales.

Como anticipábamos en el capítulo precedente, los servicios públicos constituyen diversas prestaciones en cabeza del Estado —genéricamente y en sus diferentes variantes— con la finalidad de satisfacer necesidades humanas elementales y exigencias sociales que hacen al bienestar general. En otros términos: a tornar más comfortable la vida en comunidad.

De tal forma, la institución “servicio público” nos indica una realidad social captada jurídicamente, con el objetivo de asegurar derechos básicos que hacen a la vida moderna y a la satisfacción plena de necesidades que tienen los individuos en un contexto y una sociedad determinada. La idea misma del servicio público<sup>47</sup> parte de la existencia de una necesidad insatisfecha, que exige la prestación de una actividad cuya titularidad le resulta irrenunciable al Estado, dada su misión de promover el bien común y el progreso continuo de las personas que lo habitan<sup>48</sup>.

En otras palabras, se trata de aquellas prestaciones que el Estado puede brindar por sí mismo —en diversas variantes: sociedades estatales, mixtas, mayoritarias— o bien, a través de algún sujeto de derecho privado —sociedades anónimas, cooperativas, etc. — mediante la

<sup>47</sup> Se ha afirmado también en este sentido que un servicio público es una actividad estatal en cuanto a su competencia, que no puede ser transferida sin afectar los atributos esenciales del poder estatal. Esto origina la responsabilidad del Estado, que nunca pierde la titularidad jurídica de la actividad. Tambussi, Carlos E., *El consumo como derecho humano*, 1era. edición, Buenos Aires, Universidad, 2009, p. 120. La Corte federal ha entendido que “las actividades o servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público, son aquellos cuyas prestaciones se consideran vitales e indispensables para el conjunto de los ciudadanos, con el fin de asegurar su prestación. Se trata de sectores y actividades esenciales para la comunidad, pues en ellos los ciudadanos satisfacen el contenido sustancial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos”. Fallo “CEPIS”, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo con sentencia de la CSJN del 18/08/2016. Cita online: AR/JUR/52079/2016.

<sup>48</sup> Se ha afirmado también en este sentido que un servicio público es una actividad estatal en cuanto a su competencia, que no puede ser transferida sin afectar los atributos esenciales del poder estatal. Esto origina la responsabilidad del Estado, que nunca pierde la titularidad jurídica de la actividad. Tambussi, Carlos E., *El consumo como derecho humano*, 1era. edición, Buenos Aires, Universidad, 2009, p. 120. La Corte federal ha entendido que “las actividades o servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público, son aquellos cuyas prestaciones se consideran vitales e indispensables para el conjunto de los ciudadanos, con el fin de asegurar su prestación. Se trata de sectores y actividades esenciales para la comunidad, pues en ellos los ciudadanos satisfacen el contenido sustancial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos”. Fallo “CEPIS”, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo con sentencia de la CSJN del 18/08/2016. Cita online: AR/JUR/52079/2016.

modalidad de figuras jurídicas, tales como la concesión o, excepcionalmente, la licencia, quienes prestan el servicio a cambio de una retribución.

Deviene importante destacar que el control y la regulación se mantienen bajo la órbita estatal, mediante la creación de algún organismo de derecho público (entes reguladores o figuras similares) cuya función esencial es, justamente, la de ser el regulador de la actividad ejercida por el privado. La prestación del servicio público requiere de alguna clase de régimen que garantice el cumplimiento de los caracteres o elementos esenciales de la figura jurídica: universalidad, generalidad, regularidad, continuidad y condiciones de igualdad o de no discriminación.

La calidad de “esencialidad” del servicio público está dada por su grado de preponderancia respecto de las finalidades sociales que persigue. Íntimamente vinculado con las necesidades humanas básicas que hacen al mantenimiento de la vida. Un servicio público no esencial puede satisfacer una necesidad incluso importante, sin embargo, el carácter de imprescindible o indispensable que adquiere la prestación del servicio público esencial lo diferencia con cierta claridad, aunque con matices y variaciones respecto de tiempo y lugar.<sup>49</sup>

Retomemos el concepto del servicio público domiciliario en relación con el carácter de servicio público esencial, así, todo servicio público esencial es necesariamente domiciliario (distribución de agua potable, red de saneamiento, diversas fuentes de energía);

---

<sup>49</sup> Con la salvedad de ciertos servicios públicos domiciliarios donde el carácter de esencial aún pueda resultar discutible —básicamente los vinculados a las comunicaciones y a las telecomunicaciones, resulta innegable el rasgo de esencialidad que adquieren los servicios públicos domiciliarios de provisión de agua potable y saneamiento, por una parte, y de distribución de fuentes de energía (eléctrica y gas natural), por otro. Farina señala que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios requieren una especial protección, dado que estos servicios son prestados por empresas del Estado, concesionarios, o por grandes empresas privadas que tienen un monopolio legal o de hecho, y prestan servicios muchos de ellos esenciales para la vida diaria, ejemplos: agua corriente, cloacas, electricidad gas y teléfono. Ampliar en: Farina, Juan M. (2000). *Defensa del consumidor y del usuario*, 2da. ed., actualizada y ampliada, p 262. Astrea, Buenos Aires.

sin embargo, no existe consenso pleno respecto a que todo servicio público domiciliario sea esencial<sup>50</sup>.

Los servicios públicos domiciliarios resultan aquellos en los cuales se brindan prestaciones a las personas en sus domicilios -no necesariamente hogares, pueden ser establecimientos de diversa índole, actividades laborales, productivas, etc.- con la finalidad de satisfacer necesidades cotidianas. La nota distintiva resulta en que la prestación “llega” a algún tipo de domicilio.

El usuario no va en su búsqueda u obtención, sino que permanece “pasivo”, siendo que la prestación o el elemento transita o se distribuye mediante algún sistema o mecanismo de tipo “red” (cloacal, cañerías, tubos, conductos, cableado) normalmente física, aunque pudiera también admitirse inalámbrica de acuerdo al servicio y a los avances tecnológicos.

Como sucede en todo servicio público, el usuario técnicamente no paga un precio de acuerdo a las reglas del mercado, sino que afronta una tarifa<sup>51</sup>, en donde la necesaria intervención de los entes estatales es evidente. Como ya anticipábamos, tampoco corresponde que se le denomine consumidor —mucho menos cliente—, en tanto esa designación presupone algún grado de libertad de elección, que en el régimen monopólico del servicio público no existe, en tanto se encuentra “cautivo”<sup>52</sup>.

Se ha sostenido reiteradamente, y con amplia consagración al respecto tanto desde la doctrina como la jurisprudencia, que es un deber indelegable del Estado establecer un régimen eficiente que proponga metas y obligaciones para las concesionarias y licenciatarias

---

50A título de ejemplo, debatible, por cierto: la telefonía, las comunicaciones y las telecomunicaciones. Incluso, resulta interesante los avances para la calificación del acceso a Internet como servicio público, domiciliario, aunque todavía sin la calificación de esencial necesariamente.

51 Al respecto, nuestro máximo tribunal definió en el ya citado caso “CEPIS” que la potestad estatal tarifaria “tiene en miras consideraciones de interés público, tales como asegurar la prestación del servicio en condiciones regulares y la protección del usuario”.

52 Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. “La defensa del usuario y del administrado” de Brunos dos Santos, Marcelo (Dir.). T. 2. 10ª Edición, Fundación de Derecho Administrativo, 2014, p. 264.



que incluya la imposición de penalidades y la posibilidad de la rescisión contractual por sus incumplimientos.

Dicho marco se compone de una nómina de exigencias a efectos de garantizar la universalidad de la prestación —que efectivamente llegue a todos los destinatarios en las calidades establecidas—, su accesibilidad, es decir, el efectivo acceso de todos los usuarios a dichos servicios, para lo cual son necesarias las mejoras y el mantenimiento constante en las obras e instalaciones de infraestructura y la correspondiente asequibilidad, que implica la accesibilidad socioeconómica al servicio público.

El acceso<sup>53</sup> al agua y a la energía exige condiciones sanitarias elementales —evitar enfermedades ocasionadas por la deficiente higiene, la falta de agua potable, la ineficiente conservación o cocción de alimentos, pero también por las condiciones climáticas no adecuadas, calor o frío intenso en el hogar— que hacen al ejercicio del derecho a la dignidad, además base valorativa del Derecho internacional de los derechos humanos.

La ausencia de mejoras continuas en la calidad de vida y la falta de acceso a condiciones elementales de confort implica no ejercer ni gozar de ellos. Asimismo, conlleva una situación de exclusión social violatoria de cualquier marco mínimo de satisfacción y concreción de derechos, siendo conceptualizada como pobreza energética. Reiteremos: el acceso de toda la población —en condiciones de calidad y cantidad adecuadas y suficientes— a los servicios públicos esenciales resultan elementos necesarios para el goce de diversos derechos humanos ampliamente reconocidos en instrumentos regionales y universales.

---

<sup>53</sup>No es posible acceder a un mínimo estándar de dignidad en la vida diaria sin el acceso a dichos medios. La necesidad y, por ende, el derecho que tiene toda persona humana a contar con niveles adecuados y suficientes de agua y energía deben constituirse en un paradigma de la materia, que supere la idea del mínimo umbral de salubridad y bienestar como cuestiones estrictamente sanitarias.

En tal sentido, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en su artículo 11.1 dispone que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 11.1 reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.

Destaquemos que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) a través de la Observación General 4 le dio forma precisa al contenido y alcance del derecho humano a la vivienda adecuada, expresando que este no debe ser interpretado en un sentido estricto o restrictivo como la mera posibilidad de disponer de un techo, ni tampoco debe considerárselo exclusivamente como una mera comodidad.

El derecho humano a la vivienda adecuada implica disponer “de un lugar donde poder aislarse si uno lo desea, con un espacio seguro y adecuado, que cuente con iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

Para ello, una vivienda adecuada debe contener servicios indispensables para atender a las condiciones de salud, de seguridad, comodidad y nutrición de las personas que la habitan, dado que “todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de

almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia” (Punto 8.b)<sup>54</sup>.

Luego, en el punto 8.d el Comité da cuenta que: “una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”.

El Comité exhorta a los Estados Parte “a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas”.

Desde otra óptica existe amplio consenso respecto de que el mantenimiento de los servicios esenciales constituye un límite al valioso derecho de huelga, el cual se justifica por la naturaleza de los bienes afectados<sup>55</sup>. El Comité de Libertad Sindical (CLS) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) admitió que el derecho de huelga no es un

---

<sup>54</sup>Se destacó también que “Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Parte deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso” (punto 8.c).

<sup>55</sup> Tribuzio destaca que “...desde la perspectiva que aquí se propugna, que justifica una regulación específica y restrictiva del derecho de huelga en el imprescindible resguardo de otros bienes e intereses fundamentales de la persona y el conjunto de la población, es posible acordar la existencia de un núcleo duro de derechos prioritarios o vitales, sin los cuales sería inconcebible la existencia humana en toda sociedad y cuyo descuido o preterición no serían admisibles en ningún ordenamiento jurídico, cualesquiera fueran las circunstancias. Al momento de enumerar esos derechos, existe acuerdo generalizado en torno a tres: la vida, la seguridad y la salud de la población”. Ampliar en: Tribuzio, José E., La huelga en los servicios esenciales. <http://www.derecho.uba.ar/academica/derecho-abierto/archivos/-curso-cidct-C2P2-03-4-la-huelga-derecho-colectivo>

derecho absoluto y, por ende, puede ser objeto de restricciones e incluso, de prohibición cuando están en juego servicios categorizados como “esenciales”.

Dentro de esta clasificación se ubica la distribución de energía eléctrica y el abastecimiento de agua (incluso, con pronunciamientos que incluyen segmentos del servicio de gas). Adicionalmente, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en el Caso “Ximenes López vs. Brasil” el deber de los Estados de garantizar la efectiva prestación de servicios públicos esenciales a fin de otorgar protección a una serie de derechos humanos, entendiendo que: La prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados.

Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo.

La delegación a la iniciativa privada de proveer esos servicios exige como elemento fundamental la responsabilidad de los Estados en fiscalizar su ejecución, para garantizar una efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin cualquier tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible.

A la vez que intrínsecos al ejercicio de derechos humanos, el vínculo entre los prestadores de servicios públicos esenciales y los usuarios implica una relación de consumo, regida por las normas y principios que surgen del Derecho del usuario y el consumidor, materia regida por un principio elemental: la protección estatal hacia la parte más débil, en tanto la situación de desigualdad estructural que se observa en detrimento de las personas, frente a los entes que proveen los servicios esenciales.

Específicamente en el Derecho argentino, la protección de los usuarios de servicios públicos cuenta con claro sustento constitucional a partir de la incorporación del artículo 42 en la reforma del año 1994 —en concordancia con las constituciones y legislaciones más avanzadas del mundo— dentro del capítulo “Nuevos derechos y garantías”<sup>56</sup>.

Rusconi (2009) por su parte, señaló: “...el derecho de acceso al consumo opera en el ámbito de las necesidades más básicas o elementales de la población, referido a los bienes esenciales (p. ej., la vivienda familiar, los servicios públicos esenciales, como el agua potable, la energía eléctrica, los servicios de salud, etc.). Son aquellos bienes que están directamente vinculados con la supervivencia en condiciones dignas de las personas”<sup>57</sup>.

El acceso a la energía, sostenemos, constituye un derecho elemental y un presupuesto necesario e ineludible para el bienestar<sup>58</sup> y el confort de los seres humanos<sup>59</sup>. En ese sentido, la posibilidad de garantizar y satisfacer los derechos humanos reconocidos resulta estéril sin el debido acceso a la energía.

Al respecto se ha sostenido que “La energía es necesaria para cocinar, para iluminarnos, para conservar los alimentos, para tener agua caliente, sanitaria y para la

<sup>56</sup>La norma suprema de nuestro ordenamiento consagra al usuario del servicio público como un sujeto de preferente tutela, asignando a las autoridades el deber de proteger sus derechos, entre ellos, el de defensa de sus intereses económicos.

<sup>57</sup>Rusconi, Dante, *Manual de derecho del consumidor*, 1ª ed., Bs. As., Abeledo Perrot, 2009, p. 85.

<sup>58</sup><sup>58</sup>La Organización de las Naciones Unidas ha declarado la década 2014-2024 como la Década de Energía Sostenible para todos, poniendo especial atención en que la cuarta parte de la población mundial, 1.600 millones, carece de electricidad para alumbrarse, utilizar una tostadora o un reloj eléctrico, por no hablar de la televisión, el aire acondicionado o un ordenador. Resta puntualizar que en 1993 las Naciones Unidas actualizaron sus directrices, estableciéndose en ellas que “Los Estados Miembros deben promover el acceso universal a la energía no contaminante y formular, mantener o reforzar políticas nacionales para mejorar el suministro, la distribución y la calidad de energía que sea asequible a los consumidores en función de su situación económica. Debe prestarse atención a la elección de los niveles apropiados de servicio, calidad y tecnología, la supervisión regulatoria, la necesidad de contar con programas de sensibilización y la importancia de la participación de la comunidad” (Energía. Parágrafo 76). Asimismo se dispuso que “Los Estados Miembros deben promover el acceso universal a los servicios públicos y formular, mantener o reforzar políticas nacionales para mejorar las normas y leyes relativas a la prestación de servicios, la información del consumidor, los depósitos de garantía y el pago por anticipado del servicio, los recargos por demora en el pago, la cesación y el restablecimiento de un servicio, el establecimiento de planes de pago, y la solución de controversias entre los consumidores y los proveedores de servicios públicos, teniendo en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja” (Servicios públicos. Parágrafo 77).

<sup>59</sup>En materia de acceso a la energía eléctrica se ha sostenido en doctrina que “En el siglo XXI carecer de conectividad eléctrica es plasmar una irritante desigualdad con relación al resto de los habitantes que habitan nuestro País. Garantizar ese suministro, es inexcusable obligación estatal...”. Pulvirenti, Orlando D., “Comentario a la R. 355/2015 (S. Energía)”. Publicado en: ADLA 2015-21, 72. Cita online: AR/DOC/2671/2015.

climatización, servicios básicos que cualquier hogar debería tener cubiertos para asegurarse unas condiciones mínimas de confort...”<sup>60</sup>.

En este marco, el acceso a las fuentes de energía encuentra recepción como derecho subjetivo individual y, a su vez, colectivo en fuente convencional —interpretados bajo el sostén de los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, progresividad y no regresividad— en tanto contemplan dicho acceso al garantizar distintos derechos que sin la utilización de energía serían de imposible goce<sup>61</sup>. Además, los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 42 de la Constitución devienen directamente operativos y aplicables a todas las relaciones jurídicas que los abarcan<sup>62</sup>.

No debemos pasar por alto que el nuevo Código Civil y Comercial de la Argentina expresamente pone en valor el paradigma que constituye los derechos humanos en la actualidad<sup>63</sup>. En definitiva, el acceso a las fuentes de energía en condiciones de cantidad y

<sup>60</sup>García, Marta y Mundo, Joana, La energía como derecho. Cómo afrontar la pobreza energética - Debats Catalunya Social Propostes des del Tercer Sector - N° 38 - Setiembre/2014. Con similar criterio, el Comité de Expertos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene: “Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia” [Observación general 4: El derecho a una vivienda adecuada (párr. 1, Art. 11, Pacto). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales].

<sup>61</sup>Puede destacarse también que la denominada Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes establece en su Art. 1: Derecho a la existencia en condiciones de dignidad. “Todos los seres humanos y las comunidades tienen derecho a vivir en condiciones de dignidad. Este derecho humano fundamental comprende los siguientes derechos: 1. El derecho a la seguridad vital, que supone el derecho de todo ser humano y toda comunidad, para su supervivencia, al agua potable y al saneamiento, a disponer de energía y de una alimentación básica adecuada, y a no sufrir situaciones de hambre. Toda persona tiene derecho a un suministro eléctrico continuo y suficiente y al acceso gratuito a agua potable para satisfacer sus necesidades vitales básicas”. Ver: [http://www.world-governance.org/IMG/pdf\\_DUDHE.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_DUDHE.pdf) (instrumento programático de la sociedad civil internacional dirigido a los Estados para la concreción de los derechos humanos en el nuevo milenio).

<sup>62</sup>Mielnicki, Diego y Roitman, Facundo J. La Corte Suprema y los aumentos de tarifas en los servicios públicos. La fijación de límites entre ‘CEPIS’ y ‘Abarca’. Erreius online, febrero/2017 - Cita digital IUSDC285065A, comentario al fallo “Abarca, Walter José y otros c/Estado Nacional - Ministerio de Energía y Minería y otro s/amparo ley 16986” - CSJN - 6/9/2016 - Cita digital IUSJU010346E

<sup>63</sup>El nuevo CCyCo establece en su Art. 1: “Fuentes y aplicación. Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho”. En forma concordante, en el Art. 2 dispone: “Interpretación. La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento”. Además, respecto del derecho humano a la dignidad en su Art. 51 dispone: “Inviolabilidad de la persona humana. La persona humana es inviolable y en cualquier circunstancia tiene derecho al reconocimiento y respeto de su dignidad”, mientras que el Art. 52 establece: “Afectaciones a la dignidad. La persona humana lesionada en su intimidad personal o familiar, honra o reputación, imagen o identidad, o que de cualquier modo resulte menoscabada en su dignidad personal, puede reclamar la prevención y reparación de los daños sufridos, conforme a lo dispuesto en el Libro Tercero, Título V, Capítulo 1”.

calidad suficientes resulta imprescindible para la vida y, por ende, para el pleno goce y ejercicio de derechos humanos<sup>64</sup>.

Finalmente, para el caso específico del acceso al agua, su sólido reconocimiento como derecho humano autónomo abrevia la reflexión. Tal como hemos señalado anteriormente, el Comité DESC lo reconoce en forma directa como un auténtico derecho humano.

Al respecto, en la OG 15<sup>65</sup> se consideró que el derecho humano al agua se halla implícitamente inmerso en los artículos 11 y 12 del PIDESC, redefiniéndolo así dentro de los considerados derechos sociales y enumerados en el Pacto.

Asimismo, el Comité lo resaltó como el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para el uso personal y doméstico, agregando que para que se dé cumplimiento al mandato de disponer de agua suficiente, ello requiere que el abastecimiento por persona sea continuo y en cantidades suficientes como para cubrir el uso personal y doméstico (para beber, preparar alimentos, tanto lavado como cocción, limpieza del hogar, higiene y aseo personal y para el saneamiento básico).

Se destaca también que la accesibilidad física del servicio de agua y saneamiento implica que sus instalaciones deben estar al alcance de todas las personas, mientras que en lo atinente a los costos y cargos directos e indirectos asociados al servicio de abastecimiento de agua, estos deben ser asequibles, de modo tal que no se ponga en peligro el ejercicio de otros derechos. Nadie debe verse privado del acceso al agua potable por no poder pagar el servicio.

---

<sup>64</sup> Mielnicki, Diego y Roitman, Facundo J. Daños ante la interrupción del servicio de energía eléctrica: Comentario al fallo 'Fistolera, Delia Beatriz c/ Edesur SA s/Sumarísimo' CNACCF Sala II, 03/03/17. Hacia el reconocimiento del daño moral y punitivo por prestación deficiente del servicio público de energía eléctrica. Suplemento Temas de Derecho Administrativo - Colección Compendio Jurídico - Erreius, julio de 2017.

<sup>65</sup> <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf?view=1>

Por último, el derecho humano a la salud incluye también los principales factores determinantes para mantenerla, entre ellos, el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas<sup>66</sup>.

Por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 14 ap. 2, h, dispone que los Estados Parte asegurarán el derecho a gozar “condiciones adecuadas, particularmente en las esferas del abastecimiento del agua”<sup>67</sup>.

En sentido análogo, la Asamblea General de la ONU, en la Res. 64/292 del 28/07/2010, reconoce “la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente esencial del disfrute de todos los derechos humanos” y reafirma “la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí...”<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Respecto al derecho humano a la salud, el Art. 12 del PIDESC dispone que los Estados Parte reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, indicando una serie de “medidas que deberán adoptar los Estados Parte a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho”; el Comité, en la OG 14 establece que la salud es un derecho humano fundamental y resulta indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Resulta claro que, en ausencia de condiciones de salud, deriva la dificultad y hasta imposibilidad de gozar de los demás derechos humanos. En dicha OG fue acuñado el concepto de que “todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente”. Coherentemente, en el punto 3 de la citada OG se establece: “El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud”. Así también el Comité reitera que los Estados deben garantizar la atención de la salud, disponiendo medidas para velar por el acceso igualitario a aquellas especies de “precondiciones” necesarias para la conservación de la salud: alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda y condiciones de vida adecuadas. En otros términos: el agua representa un recurso natural esencial para el disfrute de los derechos humanos y fundamentales a la vida y la salud, constituyendo a su vez un elemento imprescindible que hace a la dignidad de toda persona. En esa misma línea señala: “...el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”. También puede ampliarse en: Roitman, Adriell J. y Aizenberg, Marisa. Los derechos de los pacientes y su reconocimiento a nivel nacional. - LL - 29/12/2009, 1 LL 2010-A, 826.

<sup>67</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>68</sup> Coincidentemente, el Consejo de Derechos Humanos resaltó que “los instrumentos internacionales de derechos humanos conllevan obligaciones en relación con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento”. Resolución 7/22 “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 28 de marzo de 2008 (A/RES/64/292)



Luego de este repaso y conforme los antecedentes mencionados, se puede concluir principalmente que respecto de los llamados servicios público básicos o esenciales, (relacionados principalmente con su condición de prestación asociada a una vivienda, o también llamados servicios públicos domiciliarios) y el acceso a las fuentes de energía (eléctrica y gas) resultan condición estrictamente necesaria para el ejercicio de los derechos humanos a la dignidad, a la vida, a la salud, a la vivienda y alimentación adecuados, a la recreación y el esparcimiento, entre otros.

Por otra parte, el derecho al agua potable y el saneamiento ha obtenido un sólido reconocimiento como derecho humano autónomo en fuente convencional y en el derecho interno, el cual, además, actúa de modo interdependiente e indivisible con otros derechos humanos.

El Derecho internacional de los derechos humanos genera un mandato expreso hacia los Estados: El pleno ejercicio de los derechos requiere del acceso al agua potable, el saneamiento y las fuentes de energía, en condiciones de universalidad, generalidad, regularidad, continuidad e igualdad o no discriminación. Asimismo, se reconoce como un compromiso estatal ineludible la adopción de acciones positivas que impliquen —además de no retroceder— extender el acceso a las fuentes de energía a sectores sociales vulnerables, disponiendo de los recursos económicos necesarios para tal fin.

La posibilidad de garantizar el cumplimiento y satisfacer el pleno goce de los derechos humanos —universales y progresivos— plenamente reconocidos a partir de la segunda mitad del siglo veinte resulta estéril sin el debido acceso de todas las personas a las fuentes de energía, al agua potable y el saneamiento, en condiciones de cantidad y calidad suficientes.

**14.2. La Importancia de las Instituciones.** Un análisis desde la regulación de servicios públicos en Corrientes.

Las instituciones públicas son fundamentales para el funcionamiento de cualquier sociedad. En su obra "Por qué fracasan los países", Daron Acemoglu, junto a James A. Robinson, argumenta que la calidad de las instituciones políticas y económicas es determinante para el desarrollo y el bienestar de las naciones.

En el contexto de la regulación de servicios públicos en la provincia de Corrientes, y en definitiva, en la propuesta que ofreceremos en el capítulo siguiente, se verán expresadas las bases de lo que sostendremos a continuación, buscando destacar principalmente cómo estas instituciones (en nuestro caso, un organismo encargado de la regulación de servicios públicos provinciales) pueden llegar a tener una fuerte influencia en el desarrollo económico y social.

Las instituciones públicas se refieren a las estructuras y normas que regulan la interacción entre los ciudadanos y el Estado. Estas incluyen gobiernos locales, agencias reguladoras, tribunales y otros organismos que tienen un impacto directo en la vida cotidiana de las personas. Su función principal es garantizar el orden, promover el bienestar general y facilitar el desarrollo económico.

En el contexto argentino, y específicamente en Corrientes, las instituciones públicas son responsables de regular servicios esenciales como agua potable, electricidad y transporte. La calidad de estas instituciones determina no solo la eficiencia en la prestación de estos servicios, sino también su accesibilidad y equidad.

Acemoglu y Robinson hacen una distinción crucial entre instituciones inclusivas y extractivas. Las instituciones inclusivas promueven la participación ciudadana, protegen los derechos individuales y fomentan un entorno propicio para la inversión y la innovación. Por otro lado, las instituciones extractivas concentran el poder en manos de unos pocos, limitando las oportunidades para la mayoría.

En Corrientes, una regulación adecuada de los servicios públicos puede ser vista como un caso de institución inclusiva. Cuando los ciudadanos tienen acceso a servicios básicos a precios justos y con calidad adecuada, se fomenta un ambiente donde pueden prosperar económicamente. Sin embargo, si estas instituciones son débiles o corruptas, pueden convertirse en extractivas, beneficiando a unos pocos mientras que muchos quedan excluidos.

La regulación efectiva de los servicios públicos es esencial para garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a recursos básicos. Esto implica establecer tarifas justas para el agua potable o la electricidad, así como para el resto de los servicios públicos, en la medida que la normativa así lo permita.

Por ello sostenemos que las instituciones públicas son fundamentales para el funcionamiento de cualquier sociedad. En la obra mencionada se ofrece un marco teórico valioso para entender cómo las instituciones influyen en el desarrollo a través del prisma de la regulación de servicios públicos, destacando su papel en la promoción del progreso sostenible y equitativo.

Consideremos que las instituciones públicas, pueden definirse como estructuras organizativas que regulan y gestionan los recursos y servicios que son esenciales para el funcionamiento de una sociedad. Las agencias reguladoras, organismos estatales y otras

entidades tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad, salud y educación.

La función principal de estas instituciones es crear un marco normativo que asegure la equidad, eficiencia y sostenibilidad en la prestación de servicios públicos. En este sentido, su importancia radica en su capacidad para establecer reglas claras que promuevan la confianza entre los ciudadanos y el Estado.

El marco teórico de Acemoglu y Robinson. Los autores argumentan que las diferencias en el desarrollo económico entre naciones se deben principalmente a sus instituciones políticas y económicas. Según los ensayistas, las instituciones inclusivas —que permiten la participación amplia en procesos políticos y económicos— fomentan el crecimiento económico al incentivar la inversión y la innovación.

Por otro lado, las instituciones extractivas —que concentran el poder y los recursos en manos de unos pocos— tienden a perpetuar la pobreza y el estancamiento económico. Esta dicotomía es crucial para entender por qué algunas provincias argentinas, como Corrientes, enfrentan desafíos significativos en términos de desarrollo.

Las instituciones públicas tienen una incidencia destacada en la inclusión social y la regulación adecuada de los servicios públicos es un aspecto clave para promover la inclusión social.

En la actualidad, la regulación de servicios públicos en la provincia de Corrientes es un tema complejo que involucra múltiples actores, desde el gobierno provincial hasta las empresas prestatarias de servicios.

En este contexto, las instituciones públicas desde la óptica regulatoria, tienen la responsabilidad de garantizar que los servicios sean accesibles, asequibles y de calidad para todos los ciudadanos.

El marco normativo que regula los servicios públicos en Corrientes toma en cuenta leyes provinciales y nacionales que establecen las condiciones bajo las cuales operan las empresas prestadoras. Estas regulaciones son esenciales para asegurar que se cumplan estándares mínimos de calidad y que se protejan los derechos de los consumidores. Sin embargo, la efectividad de estas regulaciones depende en gran medida de la fortaleza y la independencia de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir.

Uno de los principales desafíos en la regulación, es la disponibilidad de recursos y capacidades en estas instituciones públicas. Esto puede llevar a una supervisión inadecuada y a una aplicación débil de las normas existentes. Además, la corrupción y el clientelismo pueden socavar aún más la efectividad de estas instituciones, creando un entorno donde los intereses privados prevalecen sobre el bien común.

En este sentido, Acemoglu y Robinson argumentan que las instituciones extractivas tienden a perpetuar sistemas donde unos pocos se benefician a expensas del resto. En los sistemas de regulación, esto puede manifestarse en prácticas como el otorgamiento irregular de licencias o contratos a empresas vinculadas políticamente, lo que no solo afecta la calidad del servicio sino también limita el desarrollo económico regional.

Por otra parte, resulta clave destacar que la relación entre instituciones públicas sólidas y desarrollo económico es directa e innegable. Las instituciones inclusivas permiten un entorno donde se fomenta la inversión, se promueve la innovación y se asegura un acceso equitativo a oportunidades económicas.

Cuando las instituciones públicas funcionan adecuadamente, generan confianza entre los inversores tanto locales como extranjeros. Por ejemplo, si una empresa sabe que existe un marco regulatorio claro y justo para operar en el sector energético, estará más dispuesta a invertir en infraestructura necesaria para mejorar las diferentes prestaciones.

Si en cambio, las regulaciones son percibidas como débiles o corruptas, los inversores pueden optar por no arriesgar su capital en ese entorno, al que pueden considerar incierto. Esto es especialmente relevante en el contexto de Corrientes, donde la inversión en infraestructura de servicios públicos es crucial para el desarrollo económico y social.

La falta de ello –y sucede lo mismo en cualquier jurisdicción provincial- la inversión puede llevar a una infraestructura deficiente, lo que a su vez afecta la calidad de vida de los ciudadanos y limita las oportunidades económicas.

Asimismo, las instituciones públicas también juegan un papel fundamental en la promoción de la innovación. Un marco regulatorio claro y estable puede incentivar a las empresas a desarrollar nuevas tecnologías y métodos más eficientes para prestar servicios públicos. Por ejemplo, en el sector energético, la adopción de energías renovables podría ser impulsada por políticas públicas que fomenten la investigación y el desarrollo.

Acemoglu y Robinson destacan que las instituciones inclusivas permiten que una mayor parte de la población participe en el proceso económico, lo que genera un ambiente propicio para la innovación. En Corrientes, esto podría traducirse en iniciativas locales que busquen soluciones innovadoras a problemas específicos, como el acceso al agua potable o la mejora del transporte público.

Un aspecto crítico de las instituciones públicas es su capacidad para garantizar un acceso equitativo a servicios básicos. En muchas ocasiones, las comunidades más vulnerables

son las que sufren las consecuencias de una regulación ineficaz o extractiva. Si las instituciones no están diseñadas para proteger los derechos de todos los ciudadanos, se corre el riesgo de perpetuar desigualdades sociales y económicas.

En Corrientes, esto se traduce en la necesidad de mantener asegurado que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios esenciales como agua potable, electricidad y transporte público. Las instituciones deben trabajar activamente para identificar y abordar las brechas existentes en el acceso a estos servicios, garantizando así que nadie quede atrás.

Para ilustrar cómo funcionan estas dinámicas en la práctica, es útil considerar algunos ejemplos concretos relacionados con la regulación de servicios públicos en Corrientes.

### El Caso del Agua Potable

El acceso al agua potable es un derecho humano fundamental y una necesidad básica para cualquier comunidad. Sin embargo, en muchas áreas rurales de Corrientes, el acceso al agua potable sigue siendo un desafío significativo. La falta de infraestructura adecuada y la inversión en sistemas de distribución han llevado a que muchas comunidades no cuenten con este recurso esencial. Aquí es donde las instituciones públicas deben desempeñar un papel crucial.

La regulación del servicio de agua potable debe estar diseñada para garantizar que todas las comunidades, independientemente de su ubicación geográfica o situación económica, tengan acceso a agua limpia y segura. Esto implica no solo la construcción de infraestructura, sino también la implementación de políticas que aseguren la sostenibilidad y calidad del servicio.

Un enfoque inclusivo podría incluir la participación activa de las comunidades en la toma de decisiones sobre cómo se gestionan los recursos hídricos. Esto no solo empodera a los ciudadanos, sino que también puede llevar a soluciones más efectivas y adaptadas a las necesidades locales. Sin embargo, si las instituciones encargadas de regular el servicio son débiles o están influenciadas por intereses, es probable que estas iniciativas no se implementen adecuadamente.

### El Sector Energético

Otro ejemplo relevante es el sector energético en Corrientes. La provincia cuenta con un potencial significativo para el desarrollo de energías renovables, como la energía solar y eólica. Las instituciones públicas deben crear incentivos para fomentar la inversión en energías renovables, así como establecer regulaciones que faciliten la integración de estas fuentes en la matriz energética provincial.

Esto no solo contribuiría a diversificar las fuentes de energía y reducir costos, sino que también ayudaría a mitigar el impacto ambiental asociado con el uso excesivo de combustibles fósiles. Además, una regulación efectiva en este sector puede promover la creación de empleos locales y mejorar la seguridad energética en Corrientes.

Si las instituciones son capaces de atraer inversiones en energías limpias y sostenibles, se generará un círculo virtuoso donde se benefician tanto la economía local como el medio ambiente.

A pesar de los ejemplos positivos mencionados, existen desafíos estructurales que limitan la efectividad de las instituciones públicas en Corrientes. Entre ellos se encuentran: un desafío importante la permanente formación en capacidades técnicas dentro de las instituciones públicas. Muchas veces, el personal encargado de regular y supervisar los



servicios públicos requiere más y mejor formación, para llevar a cabo su trabajo eficazmente. Esto puede resultar en una regulación ineficaz y en la incapacidad para abordar problemas complejos relacionados con la infraestructura y los servicios.

Para superar este obstáculo, es crucial invertir en capacitación y desarrollo profesional para el personal público. Además, en este aspecto resulta clave establecer alianzas con universidades e instituciones académicas para promover la investigación y el desarrollo de soluciones innovadoras a los desafíos que enfrenta la provincia.

Las desigualdades regionales que ha experimentado Corrientes por parte de actores o responsables nacionales a la hora de establecer políticas públicas o asignar recursos, ha sido clave.

Representa un desafío significativo para el desarrollo institucional, que algunas áreas urbanas pueden tener acceso a mejores servicios y recursos en comparación con las zonas rurales o menos desarrolladas. Esta disparidad puede perpetuar ciclos de pobreza y exclusión social.

Es fundamental también que las políticas públicas nacionales sean diseñadas con un enfoque territorial que reconozca estas desigualdades y busque abordarlas directamente. Esto implica no solo asignar recursos equitativamente, sino también adaptar las estrategias a las necesidades específicas de cada región.

En definitiva, la regulación de servicios públicos en Corrientes es un tema crítico que está intrínsecamente ligado al desarrollo económico y social de la provincia.

Las instituciones públicas desempeñan un papel fundamental en garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios esenciales, pero enfrentan numerosos desafíos que deben ser abordados.

Para avanzar hacia un futuro más inclusivo y sostenible, es necesario fortalecer las instituciones públicas, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Esto no solo mejorará la calidad de los servicios públicos, sino que también fomentará un entorno más propicio para la inversión y la innovación.

Además, es crucial abordar las desigualdades regionales y garantizar que todas las comunidades, independientemente de su ubicación o situación económica, tengan acceso equitativo a servicios básicos como agua potable, energía y transporte.

La implementación de políticas inclusivas que consideren las necesidades específicas de cada región puede contribuir significativamente a reducir estas disparidades.

Por último, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las capacidades técnicas dentro de las instituciones son pasos esenciales para construir un marco regulatorio efectivo. Invertir en capacitación y desarrollo profesional del personal público permitirá una gestión más eficiente y responsable de los recursos.

## **TERCERA PARTE**

### **CAPITULO V**

#### **15. Nuestra Contribución. Una propuesta normativa para la unificación de la regulación provincial de corrientes, sobre los servicios públicos.**

A lo largo del presente trabajo se ha investigado a los entes reguladores de servicios públicos, puntualmente el caso de los organismos encargados de controlar tales actividades en la provincia de Corrientes, República Argentina.

El marco referencial del actual sistema regulatorio de servicios públicos provincial está dado por las leyes y las normativas que rige en la materia a nivel provincial, principalmente la Ley 6073 (energía eléctrica), Leyes 3573, 3979, 4366 y Dec P.E. 5121/1990 (agua potable y saneamiento), Leyes 6192 y 6233 (servicio público de transporte de pasajeros).

A partir de ello, se trabajó sobre una idea rectora: tratar de establecer la conveniencia de unificar la regulación en un solo organismo, y evidenciar los beneficios de tal modelo, concluyendo con el aporte de un proyecto de ley, que aparecerá en la parte final del presente capítulo.

En general, el análisis que se elabora para estudiar el funcionamiento de los entes de control de servicios públicos, parte únicamente de tomar los distintos marcos regulatorios y sus normativas derivadas sin tener en cuenta el sistema jurídico en su totalidad.

A partir del enfoque abordado desde la llamada teoría de los sistemas, la óptica y las conclusiones de él son absolutamente diferentes. Uno de los primeros inconvenientes con el que nos encontraremos es el impacto que ha tenido la reforma constitucional del año 1994.

Se debe tener en cuenta por ejemplo que una de las leyes que regula la energía eléctrica (uno de los servicios públicos) la Ley 24065 que data del año 1992, con la introducción en la nueva carta magna de los artículos 42 y 43 el rango que alcanzan los organismos de control, es de una categorización tal, que quizás el propio legislador de 1992 no hubiera imaginado.

En el funcionamiento de los entes reguladores y sus distintas normativas (resoluciones) en general, no se suele tener en cuenta el impacto de la totalidad del sistema jurídico. Bianchi afirma: “Quizás el primer elemento que deba señalarse al hablar de tarifas sea su fuerza centrípeta. No existe otro aspecto de los contratos administrativos en el cual se hallen vinculadas e interrelacionadas todas las disciplinas que en ellos se dan cita, como en la fijación de la tarifa. Abogados, contadores, economistas, ingenieros (...) se hacen presente con igual intensidad” (Bianchi, 1998).

A partir de esto, se puede entender que el fenómeno de la fuerza “centrípeta” se observa tanto en lo referente a la tarifa de los servicios públicos, como todo lo relacionado con los organismos de control.

De este modo, la investigación se enfocó también en la interacción de los entes reguladores de la provincia de Corrientes, a partir de los preceptos que surgen del artículo 48 de la Constitución Provincial y fundamentalmente de la norma de creación de cada uno de ellos. En el abordaje de la temática, se pueden advertir cuestiones y dimensiones que tienen incidencia en la población correntina ya que se pretende evidenciar cómo funcionan los entes reguladores en este ámbito local.

A partir de esto, se derivan una serie de cuestiones que serán disparadores para poder validar la idea de la conveniencia o no de nuestra hipótesis, estos aspectos van desde la

percepción en cabeza del usuario sobre la eficiencia de tales organismos, la accesibilidad a los mismos y si a partir de la intervención del regulador, el usuario correntino encuentra respuesta a su planteos.

Para entender el problema planteado, lo primero que hay que recordar que hemos advertido que la regulación de servicios públicos constituye un tema suficientemente abordado por una multiplicidad de especialidades.

La particularidad de estas actividades presenta la nota característica de ser punto convergente de aspectos jurídicos, económicos y técnicos, prácticamente con un mismo peso específico cada uno de ellos.

Si bien esta nota es distintiva como actividad jurídica, ella ha sido abordada desde la óptica tradicional de los autores a partir de destacar el rol central en la sociedad de los servicios públicos, y la implicancia en los distintos modelos de gestión gubernamental.

Los sistema de regulación se encuentran atravesados por una multiplicidad de normas, tanto provinciales como nacionales (e internacionales como es el impacto de los tratados internacionales, sobre todo los referentes a los Derechos Humanos y su relación directa-indirecta con la accesibilidad a la prestación de los servicios públicos), lo que hace aún más complejo su abordaje, si se pretende arribar a conclusiones unificadas o pacíficas.

Verdaderamente el desafío de esta investigación se presenta, a primeras luces, de gran envergadura. Pretender abarcar, analizar y proponer una solución regulatoria que reúna a todos o a la mayoría de los servicios públicos provinciales, resulta un gran desafío. Para ello se deberá explorado muchísimo y suficientemente en materia normativa.

A modo de ejemplo, sólo se mencionará que existe una importante transversalidad de normas y sistemas que interfieren en el servicio público de energía eléctrica. En el ámbito nacional se puede nombrar lo que se conoce como “Marco Regulatorio Eléctrico”, que está integrado no sólo por la ley N°15336, complementada por la N° 24065 y su Decreto Reglamentario N° 1398/92, sino también de modo destacado por una profusa reglamentación emanada de la Secretaría de Energía cuyo antecedente más importante lo constituyó la Resolución ex S.E.E N° 38/91, seguida por la Resolución ex S.E.E. N° 61/92 y SE. N° 137192 y sus modificatorias y complementarias, las que componen los procedimientos para la Programación de la Operación, el Despacho de Cargas y el Cálculo de Precios de aplicación en el Mercado Eléctrico Mayorista comúnmente denominada “*Los Procedimientos*”.

Por lo general, la mayoría de los modelos de sistemas eléctricos provinciales —los que partieron del modelo nacional con nacimiento en la década de 1990— se encuentran planteados bajo la misma o similar estructura. Por lo tanto, el ente regulador provincial de la materia, no sólo depende de su propia normativa o la que se dicta a nivel local (provincial), sino también de los respectivos marcos regulatorios de todo el sistema eléctrico.

En la misma línea, los demás servicios públicos como son el agua potable y desagües cloacales, el transporte de pasajeros interjurisdiccional, las telecomunicaciones TIC, presentan una misma problemática en torno a lo normativo, y esa especial tangencialidad de jurisdicciones, conviven e intercatúan (no muchas veces sin conflictos) lo nacional y lo provincial.

Una premisa generalmente utilizada para la investigación del fenómeno regulatorio es que “todo sistema está formado por estructuras, las que, para su operación, requieren de estabilidad dinámica para posibilitar la acción, así como para ordenar los procesos de

movimiento, evolución y cambio, con el fin de poner límites a la contingencia y al riesgo; para hacer posibles el cálculo de probabilidades y la prevención de crisis y rupturas que pongan en peligro la estabilidad e integridad de los sistemas” (Parsons 1984).

Así presentada y analizada con esta perspectiva aplicable a los sistemas sociales, la regulación es un concepto utilizado por la escuela funcionalista inaugurada por Parsons para designar la necesidad de institucionalizar las normas que pongan límites a la acción competitiva de los individuos. Esta posición sin dudas resultará fundamental para contrastar con la línea de pensamiento que seguiremos, a partir del pensamiento de Cossio.

La regulación se identifica —entre otros aspectos— con las acciones orientadas a evitar los efectos adversos de la competencia que caracterizan la economía de libre mercado; desde ese punto de vista, la regulación asume la forma de medidas normativas para corregir las imperfecciones del mercado, es decir, las tendencias monopolistas que alteran la competencia perfecta, según la terminología de la teoría económica clásica. Uno de los aspectos que afecta la difusión de la teoría de la regulación<sup>69</sup> “es su antecedente histórico como acción de gobierno. Como dice Galbraith, la regulación es la actividad pública más cuestionada, particularmente en los ambientes en donde reina el sistema del libre mercado”.

Lo transversal de esta investigación está marcado por las aristas jurídicas, sociales y económicas que repercuten en el régimen del servicio público, fundamentalmente, a partir del cambio producido en el sistema constitucional de fuentes de Derecho Público.

Se puede encontrar esta línea de pensamiento en (Moras, 2013), donde da cuenta que el “régimen actual del servicio público ha desbalanceado progresivamente ese eje, es decir, el

---

<sup>69</sup> Robert Boyer (1992) a través de una de sus obras, *La Teoría de la Regulación* ha hecho este ejercicio metodológico delimitando su génesis y mostrando la existencia de categorías, conceptos y preocupaciones centrales que subyacen y son comunes a estos análisis con la finalidad de guiar el desarrollo consistente y articulado de estas ideas en la problematización de un contexto socioeconómico.

de la tensión Estado-prestador, bajo cualquiera de sus modalidades históricas a favor de un régimen jurídico que coloca en el centro al usuario (actual y potencial), a partir de un claro mandato constitucional: su tutela jurídica y económica como medio para garantizar la efectividad de otros derechos fundamentales y, en definitiva, su dignidad como persona humana.

En consecuencia, y siguiendo la línea antes mencionada, el servicio público tendrá como especie de derecho social incorporado al marco del Derecho internacional de los Derechos Humanos, al menos, dos posibles alcances: 1) Un primer alcance general, como garantía en el marco del principio de igualdad y no discriminación (arg. arts. 1, 24 del Pacto de San José de Costa Rica, tal como ha sido desarrollado por la jurisprudencia y las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y 2) Un alcance particular vinculado a la noción de servicio público esencial que atiende a la provisión de bienes públicos, y los derechos específicos que de allí emergen. En función de ello, el concepto de servicio público se impone, claramente, como una técnica de garantía constitucional (de la efectividad de otros derechos)<sup>70</sup>.

A partir de la experiencia internacional y la diversificación de los reguladores en todas partes del mundo, divididos o separados en agencias o entes reguladores, nos hace presumir que es probable que no exista a nivel mundial experiencias o casos de organismos unificados que atiendan la totalidad de los servicios público existentes en una jurisdicción (servicios en funcionamiento o que han de ser incorporados en un futuro según la oconsidere el poder Ejecutivo).

---

<sup>70</sup>El concepto de servicio público e igualdad social están íntimamente ligados, lo que implica en términos de la Corte Interamericana, su utilización por parte del Estado como una de las acciones positivas que el mismo se encuentra obligado a desarrollar para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el Derecho internacional de los Derechos Humanos, conforme los lineamientos que emanan de los casos “Ximenes Lopes vs. Brasil”, de 2006 y “Velez Loor vs. Panamá”, de 2010, ambos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello, especialmente en lo que hace a las obligaciones estatales en tanto titular de dichos servicios, la posibilidad y condiciones de su delegación para la prestación por parte de un concesionario; y la responsabilidad directa del Estado por la falta de debido control de la prestación del servicio público esencial por parte de un concesionario (Moras, 2013)



Esta modelo de idea que se propondrá para la provincia de Corrientes —sobre la base de un antecedente algo asimilable pero particularmente muy distinto, como es el caso de la Provincia de Córdoba<sup>71</sup>— aparece como una propuesta novedosa, original, diferente y de aplicación exclusiva al ámbito provincial local.

Fundamentalmente a partir de la visión que propone el normativismo estimativo, o la también llamada teoría egológica<sup>72</sup>, se podrá analizar la viabilidad de esta propuesta. Lo central en ella impactará finalmente en la propuesta a presentar, ni mas ni menos que un plexo normativo.

Al comienzo del presente trabajo, se presentó el marco de referencia del sistema que abordaremos. Sobre la base de ello, el sistema jurídico quedó definido por los Tratados Internacionales, la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, y en lo referente a la regulación de los servicios públicos, las Leyes Nacionales y Provinciales.

Este trabajo de investigación pretende ofrecer un aporte jurídico a partir de una estructura normativa nueva en la provincia de Corrientes, modificando así el sistema existente y posicionando o situando al usuario de servicios públicos en la parte superior de esa esala jurídica.

El objetivo final consiste en mejorar la calidad, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos en el territorio provincial, en el marco de las políticas de modernización del Estado orientadas a acercar los servicios de la administración pública

---

<sup>71</sup> En dicha provincia funciona el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSeP), diseñado sobre la base y siguiendo la línea del modelo de concesión nacional de los años 90, lo que no lo hace para nada asimilable con nuestra propuesta.

<sup>72</sup> Sobre la base de las aportaciones realizadas por la fenomenología y la filosofía existencialista, que pone a la existencia humana como eje de la meditación filosófica, Carlos Cossio, ha construido un sistema coherente sobre esta base distinta a la del pensamiento tradicional. Los problemas de la filosofía del derecho deben ser replanteados y solucionados de distinto modo. El derecho es conducta, o más exactamente, conducta en interferencia intersubjetiva (es este un tema de ontología jurídica). Las normas, por su parte, son los pensamientos con que pensamos la conducta, o en otros términos, los conceptos o representaciones intelectuales de esa conducta; por lo tanto, la relación entre norma y conducta es la de concepto a objeto. Esto no significa que las leyes estén de más; en efecto, no es esta una teoría del derecho libre como se la ha calificado erróneamente más de una vez, porque las normas son los esquemas lógicos o conceptos en los cuales el jurista subsumirá la conducta. Pero el derecho está en la conducta y no en la norma.

provincial al ciudadano/ usuario de los servicios públicos provinciales, en consonancia con la visión plasmada en el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social, previsto en la Cláusula Transitoria Primera de la Constitución de la Provincia de Corrientes. Allí, se proyecta la visión de una provincia integrada, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico sustentado en la articulación entre el Estado en todos sus niveles de gobierno y la sociedad civil.

La creación de un organismo único que controle, regule, y supervise el funcionamiento de los servicios públicos de jurisdicción provincial, tiene sus bases en el artículo 42 de la Constitución Nacional, el artículo 48 de la Constitución Provincial, los acuerdos suscriptos a nivel nacional —como el Pacto Federal de Energía— y los convenios interjurisdiccionales entre el Estado provincial y municipalidades de la provincia.

Recordemos – a fuerza de ser repetitivos- que el artículo 48 de la citada Constitución Provincial establece: “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 deben proveer 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 usuarios.

La legislación establece los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial, previendo el mecanismo de audiencias públicas y la necesaria participación en los organismos de control y en la confección o modificación de dicho régimen regulatorio de las asociaciones de consumidores y usuarios y de los municipios interesados. Toda persona tiene derecho de elegir la vía de resolución para sus controversias,

disputas o conflictos, que puede ser la conciliación, la mediación, arbitraje o instancia judicial. En los casos donde el estado provincial y las municipalidades sean parte de la controversia, se preferirá la vía arbitral. La ley establece las normas y procedimientos a cumplimentar en cada caso y las excepciones para cada una de las vías de resolución”.

Por otra parte, el proyecto de ley que se propondrá seguidamente, responderá a los compromisos asumidos por la Provincia de Corrientes en varios ámbitos, por ejemplo en el caso del Pacto Federal de Energía (2017).

En el mismo, la provincia se ha comprometido a fortalecer la institucionalidad del sector eléctrico, asegurando el cumplimiento de los marcos regulatorios y promoviendo las reformas legislativas necesarias, para normalizar y poner en funcionamiento los entes reguladores, y favorecer las condiciones de transparencia en el diseño e implementación de las políticas energéticas, de impulsar el desarrollo de energías limpias, y medidas para fomentar el desarrollo energético ambientalmente sustentable. Además, en ese pacto se ratifica el acuerdo de París (COP21), la adopción de medidas nacionales para definir la política nacional en materia de hidrocarburos en coordinación con las provincias, la división de roles entre prestación de servicio del sector energético y la autoridad pública del sector, y en relación a las tarifas se propone implementar y analizar mecanismos para armonizar entre las jurisdicciones provinciales los precios y tarifas en el sector energético.

A través de este proyecto de centralización organizativa, se pretende consolidar el proceso de institucionalización, regulación y control de gestiones integrales interjurisdiccionales con los municipios de la provincia a fin de alcanzar objetivos comunes, que cuenta con leyes, decretos y acuerdos suscriptos; un claro ejemplo de ello es el abordaje y el tratamiento de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), lo que

representa una cuestión de competencia primordialmente municipal, pero que no puede ser desacoplada de la injerencia provincial.

Entre los principales objetivos de la ley se pueden mencionar: integrar el ejercicio del poder de Policía del Estado y el control de los servicios públicos, servicios o actividades de competencia provincial; establecer normas tendientes a garantizar el normal cumplimiento de los objetivos que hacen a la esencia de los servicios públicos; controlar la calidad, la eficiencia de los servicios públicos y el cumplimiento de los caracteres de generalidad, igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y garantizar la protección de los intereses de los usuarios, del medio ambiente y la seguridad pública en todos los servicios y actividades sometidos a su competencia, los que contribuirán a facilitar el acceso a los mismos y mejorar la prestación de los servicios provinciales con los caracteres y condiciones establecidas en el proyecto de ley a partir de la regulación y la integración del control.

En este sentido, es relevante determinar y definir como actividades separadas a las funciones de formulación de políticas públicas, la planificación, las de regulación y control y las de prestación de servicios, siguiendo criterios actualizados de una moderna administración pública.

Por ello es fundamental contar con un organismo independiente, técnico y especializado en materia regulatoria con una visión central que pueda tener una supervisión integral sobre los servicios públicos, de manera que se optimicen los recursos económicos, técnicos y humanos.

Pensar en un solo organismo que atienda la normal prestación de los servicios de electricidad, agua potable, transporte interprovincial, tratamiento de residuos sólidos urbanos,

significa pensar en mejorar la calidad de vida de los correntinos, que en más de un caso resulta ser usuario concurrente de estos servicios.

En tal caso, y al centralizarse las funciones, el usuarios tendrá la posibilidad de plantear y ejercer sus derechos reconocidos constitucionalmente frente a un solo interlocutor, lo que mejoraría ostensiblemente la posibilidad de respuesta a la solución de los planteos, siempre en pos de mejorar la calidad de vida los habitantes.

En concreto, el sistema de regulación integral que se presenta está pensado sobre la base de acciones de regulación, fiscalización y control sobre aspectos técnicos, operativos, económicos, financieros, legales y ambientales que rodean a la prestación de los servicios públicos.

En relación al transporte automotor, su rediseño institucional es un objetivo de la central en la gestión de cualquier gobierno provincial, y un punto de partida sería la incorporación al sistema regulatorio provincial.

Sin embargo, la necesidad de asegurar la presencia del Estado en la regulación de otros servicios públicos de jurisdicción local como, por ejemplo, la disposición final de residuos sólidos y en el control de concesiones u otro permisos de prestación de servicios otorgados por la provincia vinculados a la gestión privada o cooperativa, como terminales de buses o aeroportuarias, por ejemplo, marca la necesidad de pensar una concepción global del sistema regulatorio, cubriendo sus aspectos de diseño institucional, legal y organizacional.

Cabe señalar, que para el bosquejo institucional del ente, se toma en cuenta los antecedentes y experiencias de otros entes reguladores provinciales de control de servicios públicos existentes en el país, en particular algunos que llevan más de dos décadas de frondosa actividad regulatoria y las necesidades de los correntinos en el marco de las políticas

públicas prioritarias del gobierno provincial, con criterios modernos y adecuado a los tiempos actuales.

Si bien la mayoría de ellos atienden únicamente un servicio —a los sumo hay casos de competencia sobre dos servicios públicos: agua y energía eléctrica— y trabajan como compartimentos estancos, precisamente esa comparativa de funcionamiento resulta central para esta propuesta.

Esta consideración se puede observar plasmada fundamentalmente en dos aspectos contenidos en el proyecto que hacen a la participación y la inclusión. La primera, obedece a la necesidad de acercar la administración a los ciudadanos mediante técnicas modernas que permitan su participación en la toma de decisiones públicas.

Ello es posible a partir de la Audiencia Pública y la Consulta Pública, técnicas que son regladas en este proyecto. Estas formas de participación debieran ser la garantía de que la política pública involucra al ciudadano al dar lugar a la expresión pública.

Por su parte, la inclusión puede evidenciarse a partir de sumar herramientas que permitan a los operadores prestar los servicios de manera igualitaria y con las mismas posibilidades de acceso. Esto es posible a partir de tener tarifas uniformes —en igualdad de condiciones— y alcanzar la universalidad en el acceso a los mismos. En este último apartado, se propone alcanzar este objetivo gracias al fortalecimiento que otorgará contar con un fondo específico (como el que se propone crear) destinado fundamentalmente a compensar asimetrías tarifarias y a realizar obras de expansión necesarias para llevar accesibilidad a los servicios.

Esta normativa podría ser calificada como de vanguardia, colocando con este marco jurídico, a la provincia de Corrientes en las puertas del ingreso a un futuro de crecimiento y

proyección pensando a largo plazo. Para ello debemos comenzar por asegurar las condiciones institucionales que permitan dar reglas claras en actividades que son de alto contenido y alcance social como son las llamadas actividades esenciales.

Sin embargo, no debemos dejar de observar que estas características sociales de los servicios públicos no les quitan su aspecto económico, y de allí la necesidad de entender que estos presentan un costo por su operación y mantenimiento normal. La agencia regulatoria será el ámbito propicio para discutir y fijar las reglas que incluyan debidamente un análisis técnico, económico, jurídico y social que remunere adecuadamente los servicios y permitan la inversión y participación del sector privado, allí donde se considere conveniente.

La función reguladora y de control de la agencia deberá realizarse principalmente a partir de una especial óptica proteccionista, cuidando y velando por los derechos y deberes del usuario y por el debido cuidado del medioambiente. Su posición no debiera ser imparcial, por el contrario, debería ser siempre parcial en miras a proteger a la parte débil, en las relaciones de prestación de servicios públicos.

En igual sentido, deberá dar señales claras que lleven a optimizar y expandir la matriz de producción, incentivando —en materia energética— el uso de energía limpia.

Finalmente, se considera fundamental el proyecto de Ley como una herramienta que permite cumplir sus objetivos, integrar y armonizar los subsistema jurídicos administrativos, poniendo en cabeza de esta agencia las misiones y funciones inherentes al control de los servicios públicos, a las políticas tarifarias y al poder de Policía de los servicios, hoy dispersas a lo largo del ordenamiento jurídico provincial.

A partir de la liberalización de la prestación de los servicios esenciales, hemos visto como se ha ido modificando el rol del estado, al pasar primero por un rol de prestador al de uno que lo ubica como controlador.

Nacen a partir de ello, nuevas funciones para el estado, una de estas funciones es sin dudas el de la regulación económica de los servicios públicos; aparecen así los marcos regulatorios y los entes encargados de aplicar las nuevas reglas de juego.

El eje de nuestro análisis ha derivado en la situación de la provincia de corrientes al haberse dictado un nuevo ordenamiento jurídico. Así, hemos visto que la ley 6073 ha tomado los antecedentes obrantes en materia de control de los servicios públicos o servicios esenciales; en algunas cosas ha reglamentado en la misma dirección que el utilizado por la política post liberalización, y hemos podido evidenciar algunos interesantes aportes.

En rigor, creemos que es poco lo que pueda decirse como aporte brindado por esta legislación. El problema está dado en que el legislador local en realidad no ha introducido una novedad jurídica en materia regulatoria, simplemente ha decidido crear un organismo nuevo, dentro del esquema de la administración central, al que le ha dotado de alguna de las características – y desarrolladas a lo largo del presente trabajo- que presentan los entes reguladores en nuestro país y en el mundo.

Para nosotros, con este marco normativo no se ha dado respuesta a la problemática energética que diera origen a su dictado; ello en virtud de que a diferencia de lo que paso en la experiencia nacional, el operador local no ha mutado de lo público a lo privado.



La experiencia normativa nos enseña que la prestación y la regulación del servicio público deben asignarse a sujetos distintos, situación que no parece darse en nuestra provincia, al menos por ahora. A ello debe agregarse que la administración pública, además de su posición ordenadora y de control suele funcionar como árbitro de los intereses comprometidos en las relaciones prestador-usuario.

En el esquema federal, hemos visto que el marco regulatorio respondió a la necesidad de dotar a la administración de herramientas que fueran capaces de adaptarse al nuevo esquema de prestación.

Los motivos de las privatizaciones radicarón fundamentalmente en una necesidad de fuertes inversiones en los servicios, que el estado nacional no era capaz de afrontar, producto de estar inmerso en una profunda crisis. De allí la necesidad de convocar al sector privado a prestar –además de su experticia- la inversión necesaria. A cambio, debía brindarse cierta seguridad en el cumplimiento de lo contractual.

Resulta muy difícil imaginarse una sociedad sin prestaciones esenciales a las que pueden acceder todos los habitantes en condiciones de igualdad, no discriminación y equidad, con el control de la administración y, en su caso, la protección de los jueces.

Finalmente a pesar de que todo estas observaciones formuladas, creemos que se ha dado un paso importante a nivel provincial en materia regulatoria, y no perdemos las esperanzas, que en un corto plazo, quienes sean llamados por el pueblo a gestionar la cosa pública, puedan aplicar verdaderas políticas de estado para el sector eléctrico.

La diferencia fundamental que encontramos a partir de nuestra propuesta resulta innovadora respecto de la única experiencia que conocemos a nivel país ya que incluye una actividad esencial en la vida de los ciudadanos como es el caso de internet.

A partir de lo sucedido durante la pandemia provocada por el COVID-19 Hemos advertido la necesidad de analizar en profundidad la importancia de declarar servicio público algunas actividades esenciales, como por ejemplo el acceso a Internet.

La pandemia nos modificó la perspectiva sobre los servicios públicos, y eso debe ser recogido por nuestros legisladores, a la hora de pensar normas, regulaciones que a través de las instituciones, nos brinden una forma de vida mas confortable.

Durante marzo del año 2020, en pleno proceso inicial del flagelo que azotó al mundo, el gobierno nacional dictó una norma trascendente, el decreto 311 vino a poner en la centralidad de la discusión, las cuestiones referentes a los servicios públicos y su implicancia en la vida de los argentinos. Tener presentes algunos de los aspectos que se desprenden de sus considerandos, serán importantes a la hora de regular a nivel nacional la problemática.

## **PROPUESTA DE UNIFICACION NORMATIVA**

Como corolario de lo anteriormente expuesto es que el presente trabajo tiene como punto neuralgico la presentación y formulación de un proyecto normativo que se plasma a continuación.

Sobre la base de los preceptos que anteceden, se ha elaborado el presente proyecto de Ley, el que constituye a nuestro humilde entender como una base para un verdadero Marco Regulatorio de los Servicios Públicos, en la Provincia de Corrientes.

## NUESTRO APOORTE

### **LA PROVINCIA DE CORRIENTES SANCIONA CON FUERZA DE LEY**

#### Título I:

#### Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1º: Objeto. Regulación. Control. Esta ley tiene por objeto regular y controlar los servicios públicos, servicios o actividades de competencia provincial, controlar la gestión integral de residuos sólidos urbanos y sus planes, e integrar el control de los mismos en un ente público único que se crea con esa finalidad específica.

Exclúyense la regulación y el control de los servicios públicos de competencia exclusiva municipal o nacional.

ARTÍCULO 2º: Objetivos. Son objetivos de la presente ley, de conformidad con las políticas aplicables a cada sector:

Integrar el ejercicio del poder de policía del Estado y el control de los servicios públicos, servicios o actividades de competencia provincial.

Establecer normas tendientes a garantizar el normal cumplimiento de los objetivos que hacen a la esencia de los servicios públicos.

Controlar la calidad y eficiencia de los servicios públicos y el cumplimiento de los caracteres de generalidad, igualdad, continuidad, regularidad y obligatoriedad.

Garantizar la protección de los intereses de los usuarios, del medio ambiente y la seguridad pública en todos los servicios y actividades sometidos a su competencia.

Propender a la mejor operación de los servicios públicos garantizando la igualdad, el libre acceso y la no discriminación.

El estímulo a la prestación de calidad y eficiencia en los servicios.

La aplicación de incentivos relativos a las diferentes actividades controladas.

Fijar las pautas para las cuestiones tarifarias, en un marco de razonabilidad, atendiendo las características del servicio, los derechos e intereses de los usuarios y un razonable beneficio para el prestador.

## Título II:

### Derechos y deberes de los usuarios de servicios públicos

#### Capítulo I

##### Derechos de los usuarios

ARTÍCULO 3º: Derechos de los usuarios. Todos los usuarios de los servicios públicos gozan de los siguientes derechos, sin perjuicio de los establecidos en la legislación general o específica vigente en la Provincia:

Exigir la prestación de los servicios con los niveles de calidad, eficiencia y eficacia establecidos en la reglamentación, en el contrato de concesión o título habilitante de la prestación.

Recibir información general en forma útil, precisa, oportuna, adecuada y veraz, sobre los servicios ofrecidos por el prestador, para el ejercicio adecuado de sus derechos como usuario.

Efectuar sus reclamos ante el prestador por deficiencias del servicio y recurrir ante la autoridad de control en caso de no recibir respuesta adecuada o ante incumplimientos por parte del prestador, si éste no diera respuesta a sus reclamos en los plazos, términos y condiciones establecidos en la reglamentación.

Integrar las asociaciones de usuarios existentes o constituir otras nuevas, con el objeto de participar en el control de la prestación de los servicios, conforme la reglamentación.

Reclamar y ser resarcido por los daños sufridos por causas imputables al prestador, conforme lo establezca la reglamentación que al efecto se dicte, por parte de la autoridad competente.

## Capítulo II

### Deberes de los usuarios

ARTÍCULO 4º: Deberes de los usuarios. Todos los usuarios de servicios públicos tienen los siguientes deberes, sin perjuicio de los establecidos en la legislación general o específica vigentes en la Provincia:

Abonar en el tiempo y en la forma que indique la reglamentación correspondiente, el importe respectivo resultante de la prestación del servicio, el que incluye el consumo o el uso del servicio prestado o utilizado.

Realizar, a su costa, las instalaciones domiciliarias internas y mantenerlas en buen estado, permitiendo su inspección por el prestador, cuando se trate de servicios públicos domiciliarios.

Solicitar la conexión de los servicios, mediante las redes domiciliarias, cuando el prestador los ponga a su disposición.

Hacer un uso racional del servicio.

Cumplir con la reglamentación vigente para cada servicio.

### Título III

## Agencia Correntina de Control y Regulación de los Servicios Públicos

### Capítulo I

ARTÍCULO 5º: Agencia Correntina de Control y Regulación de los Servicios Públicos. Creación. Créase la Agencia Correntina de Control y Regulación de Servicios Públicos (AGENCCOR) en el ámbito del Poder Ejecutivo provincial, con autonomía funcional, autarquía patrimonial y financiera, con plena capacidad jurídica para actuar en el derecho público y privado. Se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

ARTÍCULO 6º: Competencia. Autoridad de aplicación. La AGENCCOR tiene la competencia técnica específica para ejercer el poder de policía en la regulación y el control de todos los servicios públicos, servicios o actividades de competencia provincial, con excepción de aquellos cuya jurisdicción o competencia corresponda con exclusividad a la Nación o a los municipios.

La competencia alcanza aquellos servicios o actividades que por su naturaleza o por su ámbito de prestación excedan territorial o jurisdiccionalmente a un solo municipio.

La AGENCCOR es la autoridad de aplicación de la presente ley, de las disposiciones legales y reglamentarias que en su consecuencia se dicten y de las normas regulatorias de los servicios y actividades objeto de su competencia y determinadas en esta ley.

ARTÍCULO 7º: Alcance de la competencia. La AGENCCOR ejerce sus funciones de control en el ámbito de:

El servicio de generación aislada, distribución, transporte y comercialización de energía eléctrica.

El servicio de transporte público automotor de pasajeros entre localidades de un mismo municipio o de diferentes municipios de la provincia. La AGENCCOR es autoridad de aplicación de la Ley N° 6.192.

El servicio público de distribución y comercialización de agua potable y desagües cloacales prestados por el Estado o concesionarios. Ejerce el poder de policía y las facultades de regulación y control establecidos en las leyes N° 3.573 y 3.979, y es órgano de contralor de la prestación de los servicios concesionados y de las concesiones otorgadas en la provincia, en los términos del Decreto N° 5.121 de fecha 1 de octubre de 1990 y del artículo 1º del Decreto N° 4.350 de fecha 29 de agosto de 1991.

La gestión integral de residuos sólidos urbanos (RSU), sus planes y programas independientemente de la condición jurídica de los prestadores, de conformidad con la Ley N° 6.422 y a los acuerdos interjurisdiccionales.

El Poder Ejecutivo puede incorporar otros servicios o actividades comprendidas en el artículo 1º de la presente ley, como objeto de competencia en particular, de la AGENCCOR.

ARTÍCULO 8º: Sede. Delegaciones. La AGENCCOR tiene su sede en la ciudad de Corrientes y puede establecer delegaciones para el cumplimiento de sus fines.

## Capítulo II

### Funciones

ARTÍCULO 9º: Funciones. Cuadro tarifario. Reglamento Interno. Estatuto del personal. Régimen escalafonario. Remuneraciones. La AGENCCOR tiene las siguientes funciones:

Controlar el cumplimiento de los principios, caracteres y objetivos de los servicios públicos contenidos en las normas que integran los sistemas jurídicos y marcos regulatorios, en los títulos de prestación o habilitaciones, en los contratos de concesión y en la prestación de los servicios y actividades que regula.

Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios y de los prestadores de los servicios públicos, resguardando el interés de la comunidad, el cuidado del medio ambiente y la promoción de la competencia donde sea posible.

Realizar la inspección y el control del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los títulos habilitantes de los prestadores. Especialmente, fiscalizar las actividades respecto de la economía, sustentabilidad, competitividad, eficiencia y equidad de los servicios públicos.

Reglamentar la prestación de los servicios públicos sometidos a su competencia, garantizando condiciones de continuidad, regularidad, seguridad, economía y calidad, acorde a la naturaleza de los mismos y a la infraestructura que los conforma.



Incentivar el uso racional y eficiente de los recursos que hacen a los servicios públicos.

Promover las inversiones públicas y privadas en materia energética, saneamiento, provisión de agua potable y tratamiento de efluentes cloacales, transporte de personas, asegurando la competitividad del mercado en los casos donde sea posible.

Reglamentar los distintos procedimientos relacionados con el control de la prestación de los servicios públicos, el procedimiento sancionatorio y las sanciones previstas en caso de incumplimiento, garantizando el debido proceso.

Controlar la recepción y prestación de los servicios públicos, investigar las denuncias de los afectados.

Exigir a los prestadores de servicios públicos y actividades comprendidos bajo su competencia, la información necesaria para verificar el cumplimiento de sus obligaciones, con el adecuado resguardo y reserva de la información que pueda corresponder.

Fijar las bases de cálculo para la determinación de las tarifas de los servicios públicos regulados y su mecanismo de actualización, tomando los principios tarifarios de equidad social, accesibilidad, razonabilidad, justicia y sustentabilidad de las tarifas de cada servicio.

Dictar, de conformidad a la presente ley, las normas complementarias y adicionales que rijan los respectivos períodos tarifarios de cada servicio público, así como los procedimientos necesarios para llevar adelante los procesos de revisión tarifaria periódica. Las normas reflejarán las políticas para el desarrollo de los servicios que con tal objeto establezca el Poder Ejecutivo.

Proponer al Poder Ejecutivo metodologías para fijar tarifas que contemplen la retribución de las tareas de exploración, explotación, renovación e innovación tecnológica de los servicios o actividades que regula.

Elevar informe fundado para la aprobación de los cuadros tarifarios por el Poder Ejecutivo.

Establecer los procedimientos necesarios para garantizar la efectivización de los cuadros tarifarios aprobados.

Participar en la elaboración de los planes de expansión y mejora de la infraestructura sobre la que se asientan los respectivos servicios públicos bajo su competencia, velando por la economía y la mejora de los niveles de calidad.

Participar en la planificación de la implementación de soluciones no convencionales tendientes a la satisfacción de la demanda de servicios en áreas que lo carezcan o fueran deficientemente abastecidas; en estos casos deberá darse amplia y adecuada publicación y difusión.

Dictar el Reglamento Interno para la organización y funcionamiento de la agencia.

Establecer el Estatuto de su Personal, el Régimen Escalafonario y de remuneraciones y elevarlos al Poder Ejecutivo para su aprobación.

Administrar los recursos asignados por las leyes y verificar la correcta recaudación y transferencia de los recursos específicos contemplados por la legislación nacional o aquellos establecidos complementariamente en la tarifa o las facturas de los servicios, conforme la modalidad que el Poder Ejecutivo determine.

Autorizar la constitución de las servidumbres requeridas para la construcción, operación y mantenimiento de las instalaciones aplicadas a los servicios, con arreglo a la legislación vigente y establecer las restricciones al dominio de los particulares que sean necesarias para la prestación de los servicios o actividades regulados.

Ejercer funciones jurisdiccionales, resolviendo las controversias que se susciten con motivo de la prestación de los servicios controlados, siendo esta actividad sujeta a control judicial posterior conforme los procedimientos previstos en la normativa vigente.

Efectuar la recepción, tratamiento y resolución de las denuncias de los usuarios de manera expeditiva, eficaz y ecuaníme que garantice los derechos afectados.

Dictar los reglamentos y procedimientos de participación pública en los términos de la Constitución Provincial y de las leyes vigentes.

Promover ante los tribunales competentes y de cualquier jurisdicción, acciones de cualquier tipo o naturaleza, incluyendo medidas cautelares, en cumplimiento de sus objetivos y funciones establecidos en esta ley y su reglamentación.

Intervenir en forma cautelar, por tiempo limitado y con autorización del Poder Ejecutivo, la prestación de algún servicio, cuando se vea afectado en forma grave y urgente el servicio, la salud de la población o el medio ambiente.

Establecer criterios de eficiencia y eficacia, desarrollar indicadores y sistemas para evaluar la gestión de los prestadores, tomando en cuenta las diferencias regionales, las características de cada sistema, y los aspectos ambientales.

Fijar cánones específicos a cargo de los prestadores del servicio bajo su jurisdicción, y el destino de los mismos.

Elaborar el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos para el ejercicio siguiente y remitir al organismo competente del Poder Ejecutivo de conformidad al trámite de ley.

Asesorar al Poder Ejecutivo:

Sobre la concesión, prórroga, caducidad, renovación, rescate y reemplazo de los contratos, permisos o títulos habilitantes de prestación.

En la formulación de políticas en materia sanitaria vinculadas a la captación, transporte, distribución y comercialización de agua potable, colección, tratamiento y disposición de efluentes cloacales e industriales, saneamiento de embalses y cursos de agua en el territorio provincial, tendientes al uso racional del recurso y la preservación de las fuentes.

En la formulación de políticas de expansión de los servicios bajo su jurisdicción y sobre las modificaciones regulatorias que se consideran necesarias para su adecuación a los cambios tecnológicos y al de los requerimientos del mercado.

Presentar anualmente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo un informe de la actividad del ente, de la actividad de las empresas prestadoras y del desempeño de los servicios, incorporando sugerencias sobre medidas a adoptar en beneficio del interés público, incluyendo la protección de los usuarios, dando amplia difusión al mismo.

Informar, proteger y asesorar sobre sus derechos y obligaciones a los usuarios y a las asociaciones que éstos conformen, asegurándoles trato digno y equitativo y acceso a toda la información pertinente, con las restricciones establecidas en los respectivos marcos regulatorios y contratos de concesión, licencias o permisos, según corresponda.

Incentivar el uso eficiente de los recursos y de los servicios públicos domiciliarios, orientando a su gestión racional.

Constituir y participar de fideicomisos financieros o no, y utilizar instrumentos de participación público-privada para el financiamiento, el desarrollo de sus planes y proyectos y el cumplimiento de sus funciones.

En general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el buen ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

### Capítulo III

#### Directorio

ARTÍCULO 10: Directorio. Miembros. Designación. Mandato. La AGENCCOR es dirigida y administrada por un Directorio de tres (3) miembros designados por el Poder Ejecutivo, según sus antecedentes técnicos en las materias relacionadas con la competencia del ente. Sus mandatos duran cuatro (4) años y pueden ser reelectos.

En el acto de designación, se establecerá la calidad de Presidente, Vicepresidente y Director respectivamente.

ARTÍCULO 11: Incompatibilidades. Remoción. Los miembros del Directorio están sujetos al régimen de incompatibilidades, inhabilidades, de Ética Pública y las demás leyes que rigen la actuación en la función pública.

No pueden ser propietarios ni tener vinculación jurídica o económica con las empresas controladas. Una vez finalizada las funciones en la agencia, los funcionarios del

Directorio no podrán formar parte de las empresas controladas por un período de dos (2) años.

Los miembros del Directorio pueden ser removidos de sus cargos por el Poder Ejecutivo por decisión fundada, por las siguientes causas:

Incumplimiento considerado grave por el Poder Ejecutivo de los deberes que les asigna esta ley y sus reglamentos, y de las leyes que rigen la actuación en la función pública.

Condena por delitos dolosos.

Incompatibilidad sobreviniente.

ARTÍCULO 12: Representación legal. Sesiones. Quórum. El Presidente ejerce la representación legal de la AGENCCOR, convoca y dirige las sesiones del Directorio.

El directorio forma quórum con la presencia de dos (2) de sus miembros, uno de los cuales debe ser el Presidente. Sus resoluciones se adoptan por mayoría simple de votos. El Presidente tiene doble voto en caso de empate.

El Vicepresidente reemplaza al Presidente en caso de impedimento o ausencia transitoria.

ARTÍCULO 13: Atribuciones. EL Directorio de la AGENCCOR tiene las siguientes atribuciones:

Aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que rigen la actividad de la AGENCCOR.

Dictar el Reglamento Interno del cuerpo, el que debe establecer las funciones que se deleguen en el Presidente y demás miembros del Directorio.

Delegar parcialmente el ejercicio de sus atribuciones en sus órganos dependientes.

Asignar a sus funcionarios las atribuciones que considere necesarias para una eficiente aplicación de la presente ley.

Nombrar, contratar, promover y remover al personal de la AGENCCOR en todos sus niveles, fijar sus funciones, condiciones de empleo, organizar los horarios y acordar licencias, todo de acuerdo con las reglamentaciones pertinentes.

Elaborar el régimen del personal de su dependencia, el escalafón y el sistema de retribuciones de conformidad a esta ley. Puede conceder al personal premios y estímulos conforme los criterios de capacidad, idoneidad, mérito y eficiencia.

Adquirir inmuebles, comprar, vender, arrendar; aceptar garantías reales, legales y donaciones.

Formular el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos y ponerlo en conocimiento del Poder Ejecutivo.

Ejercer el régimen disciplinario con respecto al personal, aplicar sanciones y desvincular al personal.

Elaborar anualmente la memoria y balance.

Establecer la estructura orgánica de acuerdo con la presente ley y dictar las normas de procedimiento interno.

Celebrar las contrataciones destinadas a satisfacer sus propias necesidades en cumplimiento de su objeto.

Administrar los bienes que componen el patrimonio de la agencia.

Celebrar acuerdos y transacciones judiciales o extrajudiciales.

Otorgar y revocar poderes generales y especiales.

ARTÍCULO 14: Recursos. Los recursos de la AGENCCOR se integran con los siguientes ingresos:

Una Tasa de Control y Regulación a pagar por las empresas prestadoras y por los usuarios de las empresas prestadoras de los servicios públicos de jurisdicción provincial controlados por la AGENCCOR. Las empresas prestadoras del servicio en su carácter de agentes de percepción incorporarán la tasa referida como cargo explícito y efectuarán la transferencia de los importes a la agencia, en los plazos que al efecto establezca la reglamentación. De la misma manera las empresas procederán respecto de su obligación en relación al pago de la tasa referida.

La tasa no podrá exceder del dos por ciento (2%) sobre el monto de la facturación bruta de cada servicio. El porcentual de la tasa de regulación será fijado anualmente por la Agencia, quien tendrá facultades para diferenciarlas para cada tipo de servicio, según corresponda o no su aplicación.

Las sumas fijadas por tal concepto, independientemente de su efectivo cobro, deberá ser abonada directamente a la Agencia, sin deducción alguna, respetando los plazos y formas establecidas por la misma.



El certificado de deuda expedido por la Agencia por la falta de pago de la tasa de Control y Regulación, o por deudas originadas por derechos o tasas retributivas de servicios, será título suficiente y habilitará su cobro judicial por vía ejecutiva. Se seguirá para ello el procedimiento de apremio previsto y regulado por el Código Fiscal de la Provincia.

ARTICULO 15: Los subsidios, herencias, legados, donaciones o transferencias que reciba bajo cualquier título o causa.

El importe de las multas que aplique.

Los derechos y tasas retributivas de los servicios que en su caso preste la agencia.

Los demás fondos, bienes o recursos que le asignen las leyes y reglamentaciones.

Los fondos remanentes de gestiones anteriores.

Los derivados del uso del crédito.

Los provenientes de fideicomisos y otras estructuras de financiamiento.

Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios bienes y fondos.

Los montos en concepto de canon que se encuentren establecidos en cada contrato de concesión o permiso con destino al control de la prestación.

Las partidas presupuestarias que anualmente, destine el Poder Ejecutivo, para completar los recursos necesarios, en caso de insuficiencia.

## Capítulo IV

Fortalecimiento para la compensación tarifaria

ARTÍCULO 16: Fortalecimiento para la compensación tarifaria. Créase el Fondo de Fortalecimiento destinado a compensar las tarifas, para alcanzar una equilibrada distribución social de fondos existentes para atender la cobertura de servicios públicos, en procura de ampliar la prestación de servicios al mayor universo posible de habitantes de la provincia. Los excedentes pueden destinarse a estudios, obras de infraestructura y toda otra actividad conforme a la normativa específica.

El Fondo de Fortalecimiento se integra con el fondo creado por el artículo 49 y por el fondo mencionado en el artículo 50, ambos de la Ley N° 6.073, y será administrado por la AGENCCOR en el mismo sentido y con el mismo alcance establecido en la citada ley.

Asimismo, queda integrado con los demás fondos o partidas especiales existentes en las respectivas leyes, reglamentos o decretos correspondientes a las distintas jurisdicciones administrativas centralizadas, descentralizadas o desconcentradas de la Provincia, cuyo destino sean los servicios o actividades bajo la órbita de la regulación y el control de la AGENCCOR.

## Capítulo V

### Normas de Procedimientos

ARTÍCULO 17: Normas de procedimientos. En sus relaciones con los prestadores, los particulares, los usuarios y con los demás entes y órganos de la Administración pública, la AGENCCOR se rige por los procedimientos previstos en esta ley y en la reglamentación.

En todo lo que no se encuentre previsto en la forma dispuesta en el artículo anterior, rige la Ley de Procedimientos Administrativos de la Provincia de Corrientes N° 3.460 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 18: Resolución de controversias. Toda controversia que se suscite con motivo u ocasión de la prestación de los servicios o actividades controladas por la AGENCCOR o la aplicación de las normas regulatorias de los mismos, entre cualquiera de los sujetos de los distintos servicios controlados, como los prestadores o entre prestadores y usuarios, así como con terceros interesados, debe ser sometida en forma previa y obligatoria a la decisión de este ente.

El procedimiento se realiza en la forma establecida en la reglamentación dictada por la AGENCCOR, la que debe resolver dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles administrativos, desde que las actuaciones se encuentren en estado de decidir respecto de la cuestión sometida a su resolución. El plazo puede prorrogarse o reducirse de acuerdo a la complejidad o urgencia de la cuestión sometida a su intervención.

En la sustanciación de las controversias, la AGENCCOR está facultada de oficio o a petición de parte para suspender los efectos del acto impugnado, cuando éste sea susceptible de causar un grave daño, siempre que de esta suspensión no derive una lesión al interés público.

ARTÍCULO 19: Medios alternativos de resolución de conflictos. Con carácter previo a la sustanciación de todo trámite o procedimiento y en cualquier instancia de los mismos, se puede utilizar todos los medios de resolución alternativa de conflictos que resulten aplicables a las controversias planteadas en materias de su competencia, establecidos y regulados en la reglamentación respectiva.

## Capítulo VI

### Sanciones

ARTÍCULO 20: Sanciones. Las violaciones o incumplimientos de la presente ley y sus normas reglamentarias son sancionadas con:

Apercibimiento.

Multa, la reglamentación determinará los montos aplicables, graduándose la misma en función de la gravedad de la falta cometida, los antecedentes del sancionado y demás consideraciones vinculadas con el hecho.

Decomiso de los elementos utilizados para cometer la falta o de los bienes, artefactos e instalaciones construidas o ubicadas en contravención. Esta sanción puede aplicarse como accesoria de la anterior o independientemente de ella.

Intervención administrativa, para asegurar la continuidad del servicio público.

Caducidad de la concesión, autorización o permiso.

ARTÍCULO 21: Destino de las multas. El producido de la multa, según fuera la naturaleza y entidad de la falta, puede ser impuesta a favor de los usuarios directamente perjudicados en los tiempos y formas que la reglamentación establezca, o integrar, al igual que los bienes decomisados, el fondo que se crea en el artículo 16 de la presente ley.

ARTÍCULO 22: Secuestro de bienes. La AGENCCOR puede disponer el secuestro de bienes como medida precautoria a no ser que dichos bienes pertenezcan a un tercero no responsable.

ARTÍCULO 23: Allanamiento y auxilio de la fuerza pública. En oportunidad de las actuaciones realizadas con motivo de la prevención y constatación de faltas o contravenciones a la presente ley, así como aquellas realizadas para lograr el cumplimiento

de las medidas de secuestro y otras que puedan corresponder, la AGENCORR está facultada para solicitar ante la jurisdicción judicial el allanamiento de domicilio y auxilio de la fuerza pública ante la autoridad competente.

## Capítulo VII

### Participación Pública y Ciudadana

ARTÍCULO 24: Audiencias Públicas. La autoridad de control puede realizar audiencias públicas y convocar a los usuarios e interesados en general o sólo a algún sector de ellos, a los fines de:

Informar y tratar asuntos relacionados con el Estado, mejora o expansión de los servicios.

Tratar los conflictos entre prestadores y usuarios.

Tratar los pedidos de asociaciones de usuarios.

Tratar modificaciones en los cuadros tarifarios de los servicios públicos.

Tratar todo otro asunto que pueda afectar derechos o intereses de los usuarios y que así lo determine la AGENCORR.

Cuando se trate de modificaciones en los cuadros tarifarios de los servicios públicos, en forma previa a su aprobación, la convocatoria a audiencia pública es obligatoria.

La audiencia pública debe realizarse conforme lo dispuesto por la Ley N° 5.982 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 25: Consulta Pública Documentada. La AGENCCOR establece el mecanismo de participación ciudadana denominado “Consulta Pública Documentada”, que es no vinculante y puede instrumentar con carácter previo al dictado de resoluciones sobre cambios tarifarios exclusivamente originados en la variación de los precios, o para todos aquellos casos donde corresponda aplicar la metodología de transferencia, dado un traspaso de costos específicos originado por decisión de autoridad pública, impuesta de manera directa al prestador.

El modo en que los menores o mayores costos, sean adecuadamente trasladados a los usuarios en cada caso, se determinará en la reglamentación respectiva que dicte el ente.

Asimismo, puede convocar al procedimiento de Consulta Pública Documentada cuando la importancia de la materia objeto de análisis así lo requiera, y a “Reuniones Informativas Públicas y Preparatorias” cuando por la complejidad o envergadura de la temática así lo considere la AGENCCOR.

El procedimiento es formal y escrito. Pueden intervenir, previa convocatoria de la AGENCCOR, todos aquellos que acrediten un derecho subjetivo o interés en la temática precitada. En ningún caso, podrá excederse el plazo de treinta (30) días para el tratamiento y resolución final de la cuestión sometida a consulta.

ARTÍCULO 26: Asesoramiento y tutela. La AGENCCOR promueve los mecanismos de participación y tutela de los usuarios de los servicios públicos comprendidos bajo su jurisdicción, adecuando su estructura organizativa a los efectos de dar una respuesta eficaz a la demanda de los mismos, habilitando un servicio de orientación, asesoramiento e información, en los horarios y modalidades que mejor hagan al cumplimiento de su objeto,

tomando las medidas necesarias para asegurar la existencia de ámbitos descentralizados suficientes para la adecuada atención y recepción de reclamos o denuncias.

En todos los casos, debe asegurar la difusión y puesta en conocimiento de las acciones y medidas que se implementen, en su rol regulatorio.

## Capítulo VIII

### Disposiciones Complementarias

ARTÍCULO 27: Exenciones tributarias. Las instalaciones e inmuebles de propiedad o en posesión de la AGENCCOR, así como las operaciones o actividades que realice con motivo del cumplimiento de su objeto, están exentas de impuestos, tasas y gravámenes provinciales o municipales.

ARTÍCULO 28: Traslación de tributos. Las tasas, impuestos o contribuciones de cualquier naturaleza, actuales o futuros, decididos en jurisdicción nacional, provincial o municipal, y que de acuerdo a derecho deben ser puestas al cobro a los usuarios, se trasladarán directamente a los mismos y deben ser discriminados en forma expresa y según la legislación y las reglamentaciones vigentes, en un todo de acuerdo con el mecanismo dispuesto en el artículo 27 de la presente ley.

ARTÍCULO 29: Transferencia de la competencia de la Ley N° 6.192. Transfiérase a la AGENCCOR la competencia y funciones asignadas en el artículo 3° de la Ley N° 6.192.

ARTÍCULO 30: Transferencia de competencia y funciones del servicio de agua potable. Transfiéranse a la AGENCCOR la competencia y funciones del inciso g) del artículo 14 de la Ley N° 3.573, y las demás facultades de regulación y control del servicio público de distribución y comercialización de agua potable y desagües cloacales prestados por el Estado

o concesionarios, establecidos en las leyes Nros. 3.573 y 3.979. Asimismo, se transfiere la competencia y funciones de órgano de contralor de la prestación de los servicios concesionados y de las concesiones otorgadas en la Provincia, establecidas en el Decreto N° 5.121/1990 y en el artículo 1° del Decreto N° 4.350/1991.

ARTÍCULO 31: Transferencia de competencia de la Ley N° 3.588. Transfiérense a la AGENCCOR la facultad y la obligación de someter a la aprobación del Poder Ejecutivo las tarifas a aplicar en los servicios que presta la Dirección Provincial de Energía, establecida en el inciso g) del artículo 17 de la Ley N° 3.588.

ARTÍCULO 32: Asignaciones presupuestarias. El Poder Ejecutivo realiza las asignaciones presupuestarias y de recursos que sean necesarios para el funcionamiento y desarrollo de la AGENCCOR y el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

## Capítulo IX

### Disposiciones Suplementarias

ARTÍCULO 33: Deróganse el artículo 7°, los Capítulos V y VI del Título I y los Capítulos I al XII del Título II, de la Ley N° 6.073.

ARTÍCULO 34: Derógase el inciso g) del artículo 14 de la Ley N° 3.573.

ARTÍCULO 35: Derógase el artículo 36 de la Ley N° 3.588.

ARTÍCULO 36: Derógase el inciso 8°, del artículo 15, de la Ley N° 6.233.

## Capítulo X

### Cláusulas Transitorias



ARTÍCULO 37: Transferencia de personal, bienes y partidas presupuestarias. El Poder Ejecutivo realizará la transferencia del personal, de los bienes y partidas presupuestarias correspondientes a las competencias y funciones transferidas de la Administración de Obras Sanitarias Corrientes, de la Dirección Provincial de Transporte Terrestre y de la Dirección Provincial de Energía de Corrientes, a la AGENCCOR. Asimismo, realizará las acciones que resulten necesarias para el funcionamiento de la misma.

El personal que no sea transferido a la AGENCCOR podrá ser reubicado en la Administración pública provincial centralizada o descentralizada.

ARTÍCULO 38: El personal que se transfiera a la AGENCCOR proveniente de los organismos antes mencionados, mantendrá los derechos subjetivos adquiridos que en cada caso corresponda, conforme a las normas que resulten de aplicación a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 39: Readecuación de organismos. Facúltase al Poder Ejecutivo de la Provincia a dictar las disposiciones necesarias a los efectos de readecuar los organismos cuyo funcionamiento y competencias son modificados por la presente ley: Administración de Obras Sanitarias Corrientes, Dirección Provincial de Transporte Terrestre y Dirección Provincial de Energía de Corrientes.

ARTÍCULO 40: Hasta tanto la AGENCCOR aplique el régimen de tarifas de los servicios públicos regulados por esta ley, regirán los que se encuentren vigentes para cada servicio.

ARTÍCULO 41: Puesta en funcionamiento. Administración provisoria. Para la puesta en funcionamiento de la AGENCCOR, el Poder Ejecutivo puede:

Realizar los actos necesarios para constituir el ente, designar sus autoridades, y poner al mismo en funcionamiento.

Disponer de los recursos que sean necesarios para el normal funcionamiento del mismo, hasta tanto cuente con recursos propios, de acuerdo con la presente ley.

Designar un Administrador provisorio, quien ejercerá las atribuciones y facultades del Directorio de la AGENCCOR hasta la designación de los miembros del mismo.

ARTÍCULO 42: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## **CAPITULO VI**

### **16. Conclusiones**

El camino hacia una regulación efectiva de los servicios públicos en Corrientes requiere un enfoque integral que involucre a todos los actores relevantes: el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades locales. Solo a través de un esfuerzo conjunto se podrá lograr un sistema que garantice el acceso equitativo a servicios esenciales y promueva el desarrollo sostenible en toda la provincia.

El futuro del desarrollo en Corrientes de una institución como la que hemos propuesto depende en gran medida de la capacidad para enfrentar los desafíos actuales con determinación y creatividad. La regulación efectiva de los servicios públicos es fundamental no solo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sino también para fomentar un entorno económico más robusto y sostenible.

La colaboración entre todos los actores involucrados es esencial para construir un sistema que garantice el acceso equitativo a servicios básicos. A través del compromiso conjunto hacia una gobernanza más transparente, inclusiva y responsable, Corrientes puede avanzar hacia un futuro donde todos sus habitantes tengan las oportunidades necesarias para prosperar.

Si bien existen obstáculos significativos por delante, también hay oportunidades valiosas para transformar el panorama institucional en Corrientes. Con un enfoque proactivo y colaborativo, es posible crear un entorno donde los servicios públicos no solo sean accesibles, sino también eficientes, sostenibles e inclusivos para todos.

Resulta una constante, que como ciudadanos estemos habituados a criticar o resaltar los aspectos negativos de un gobierno, o el funcionamiento de la administración pública. En nuestras aulas de la facultad de derecho, intento siempre transmitir a mis alumnos la idea de que el “gobierno”, “el estado”, somos nosotros mismos. A veces cuando decidimos en las urnas quienes conduzcan nuestros destinos, a veces involucrados en la propia gestión de gobierno; pero nunca estamos ajenos.

Advierto además que pocas veces, esas críticas vienen acompañadas de ideas o propuestas que busquen aportar cambios o soluciones. Pues bien, en esta oportunidad hemos aprovechado esta investigación para dejar no solo una propuesta normativa (ya presentada en el capítulo V), sino también ofrecemos alternativas para su implementación previa.

Para llevar a cabo las recomendaciones mencionadas, es fundamental desarrollar un plan de acción claro y estructurado que contemple al menos alguno de los siguientes pasos:

1. **Diagnóstico Situacional:** Realizar un diagnóstico exhaustivo de la situación actual de los servicios públicos en Corrientes, identificando áreas críticas que requieren atención inmediata y recursos.
2. **Identificación de Brechas:** Identificar brechas en la infraestructura existente y en la prestación de servicios, así como las causas subyacentes de estas deficiencias.
3. **Establecimiento de Prioridades:** Definir prioridades en función de las necesidades más urgentes de la población y el impacto potencial de las intervenciones propuestas. Esto permitirá una asignación más eficiente de recursos.
4. **Creación de Alianzas Estratégicas:** Fomentar alianzas entre el gobierno provincial, municipalidades, organizaciones no gubernamentales y el sector privado para abordar problemas complejos desde una perspectiva colaborativa.
5. **Colaboraciones Público-Privadas (PPP):** Fomentar asociaciones con empresas privadas para financiar y gestionar proyectos de infraestructura.
6. **Redes con ONGs:** Trabajar con estas organizaciones que tengan experiencia en áreas específicas como salud, educación o medio ambiente.
7. **Desarrollo de Capacidades:** Implementar programas de capacitación dirigidos a funcionarios públicos y personal técnico en áreas clave como gestión pública, transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad.
8. **Implementación Piloto:** Iniciar proyectos piloto en comunidades seleccionadas para probar nuevas políticas o enfoques antes de su implementación a gran escala. Esto permitirá ajustar estrategias basadas en resultados reales y retroalimentación comunitaria.
9. **Monitoreo y Evaluación:** Establecer indicadores claros para medir el progreso hacia los objetivos establecidos. Realizar evaluaciones periódicas para identificar logros y áreas que requieran ajustes. Estos indicadores pueden incluir métricas como la

satisfacción del usuario, la reducción de tiempos de espera, o el aumento en el acceso a servicios.

10. **Comunicación Efectiva:** Desarrollar un plan de comunicación que informe a la ciudadanía sobre los avances, desafíos y oportunidades relacionadas con la regulación de servicios públicos. La transparencia en la comunicación fortalecerá la confianza pública.
11. **Educación Ciudadana:** Desarrollar campañas educativas que expliquen cómo funcionan los servicios públicos, cómo se financian y cómo pueden participar los ciudadanos en su mejora.
12. **Retroalimentación Continua:** Crear mecanismos para recibir retroalimentación constante de la ciudadanía sobre la calidad de los servicios públicos, lo que permitirá realizar ajustes en tiempo real.
13. **Fomento del Empoderamiento Ciudadano:** Crear espacios donde los ciudadanos puedan participar activamente en la toma de decisiones relacionadas con los servicios públicos, asegurando que sus voces sean escuchadas y consideradas.

El empoderamiento ciudadano puede lograrse mediante:

- **Consejos Consultivos:** Crear consejos consultivos compuestos por ciudadanos que representen diferentes sectores de la comunidad. Estos consejos pueden asesorar al gobierno sobre políticas públicas relacionadas con servicios.
- **Capacitación en Vigilancia Ciudadana:** Ofrecer talleres sobre cómo los ciudadanos pueden monitorear la calidad de los servicios públicos y exigir rendición de cuentas a las autoridades.

- **Iniciativas Comunitarias:** Fomentar iniciativas donde las comunidades puedan proponer y ejecutar proyectos relacionados con servicios públicos, promoviendo así un sentido de propiedad y responsabilidad.

La regulación efectiva de los servicios públicos en Corrientes es un desafío multifacético que requiere un enfoque integral y colaborativo. A través del fortalecimiento institucional, la promoción de la transparencia, la inclusión social y el desarrollo sostenible, se puede construir un sistema que no solo responda a las necesidades actuales, sino que las satisfaga.

La regulación de los servicios públicos en Corrientes no solo es una cuestión técnica; es un proceso social que involucra a todos los actores relevantes en la sociedad. La implementación exitosa de las estrategias propuestas dependerá del compromiso genuino tanto del gobierno como de la ciudadanía.

El compromiso gubernamental, resulta esencial que las autoridades locales y provinciales se comprometan a priorizar la mejora de los servicios públicos, asignando recursos adecuados y promoviendo políticas inclusivas. Esto incluye la voluntad política para implementar reformas necesarias y la apertura al diálogo con la comunidad.

La participación ciudadana activa es fundamental para garantizar que las políticas reflejen sus necesidades y expectativas. Un enfoque participativo no solo fortalece la legitimidad de las decisiones tomadas, sino que también empodera a la población, fomentando un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida.

Las acciones emprendidas deben estar orientadas hacia la sostenibilidad a largo plazo. Esto implica no solo abordar problemas inmediatos, sino también anticipar futuros desafíos relacionados con el crecimiento demográfico, el cambio climático y otros factores que

puedan afectar la prestación de servicios públicos. En un mundo en constante cambio, es crucial que las estrategias implementadas sean flexibles y adaptables. La incorporación de nuevas tecnologías y enfoques innovadores puede mejorar significativamente la eficiencia y efectividad en la gestión de servicios públicos.

En resumen, al adoptar un enfoque integral que combine un diagnóstico riguroso del sistema de los servicios públicos provinciales, que incluya la colaboración interinstitucional, el verdadero empoderamiento del usuario y una comunicación efectiva, podría lograr que Corrientes avance hacia un sistema de prestación y de control de servicios públicos más justo, accesible y sostenible. Este esfuerzo conjunto no solo mejorará la calidad de vida de los correntinos, sino que también sentará las bases para un desarrollo social y económico más equitativo en el futuro.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, Daron y Robinson James (2012) *Porqué Fracasan los Países*. Crown Publishers, Nueva York.

Armstrong, M., Cowan, S. y Vickers, J. (1994). *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience*.

Ariño Ortiz, Gaspar. (1996) *La regulación económica, teoría y práctica de la regulación de la competencia*. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires.

Ariño Ortiz, Gaspar. (1976). *Las tarifas de los servicios públicos*, ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, N° 41, 1976.

Araya, Rogelio (1929). *Tarifas ferroviarias, contrato de transporte y derecho ferroviario*. Tomo III.

Arrufat, M.A.; Neder, E. y Abdala, M. A. (1996). *Los precios locales en el mercado eléctrico mayorista*, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política. Noviembre de 1996.

Artana, D.; Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1998). *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*. Inter-American Development Bank, Technical Study, N° IFM-115.

Aspiazu, Daniel; Schorr, Martín (2001). *Desnaturalización de la Regulación Pública y Ganancias Extraordinarias*; Buenos Aires; Revista Realidad Económica N° 184 noviembre/diciembre de 2001.

Badaraco, E.; Scholand, L.; Erize, L.; Perrone, D. y Werning, P. (1997). *Propuesta de complementos al marco regulador del sector eléctrico argentino*, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre de 1997.



Banco Mundial, Argentina—Reforming Provincial Utilities: Issues, Challenges and Best Practice, Infrastructure Division, Country Dept. I, Latin America and the Caribbean Region, Draft, Report N° 15063-AR.

Banks, J. S. y Weingast, B. R. (1992). The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, Vol. 36, N° 2, 1992.

Balbín, Carlos (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*. 1ª Ed. Bs As, La Ley.

Barreiro, Rubén A, (2002), *Derecho de la Energía Eléctrica, Dinámica Legal, derechos y obligaciones de los usuarios*, Ed. Abaco de Rodolfo Depalma, Bs. As.

Bastos, C. M. y Abdala, M. A. (1993). *Reform of the Electric Power Sector in Argentina*.

Bidart Campos, Germán J. (1984), *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Ediar.

Becker, G. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, 1983.

Bernoit, Francis Paul (1977). *El Derecho Administrativo Francés*, p. 997. Traducción de Rafael Gil Cremades, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

Berçaitz, Miguel Angel, (1980) *Teoría General de los Contratos Administrativos*, Ed. Depalma - Segunda Edición.

Bianchi, A. (2001). *La regulación económica. Desarrollo Histórico. Régimen jurídico de los entes reguladores en la Argentina*. T. I, Ábaco, Bs. As.

Bianchi, Alberto (1998). *La Tarifa en los servicios públicos (Del Rate of Return al Price.Cap)*, ED-183-975.

Boyer, Robert (1992). La Teoría de la Regulación. Valencia: Ediciones Alfons el Magnánim.

Canasi, José, (1981) Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Depalma

Calvert, R. L., McCubbins, M. D. y Weingast, B. R. (1989). A Theory of Political Control and Agency Discretion, American Journal of Political Science, Vol. 33, N° 3, 1989. Epstein, D.

Caplán, A.; (2011) Legitimación activa de las asociaciones para preservar el derecho constitucional de los consumidores, en Ghersi, Carlos A. y Weingarten, Celia -dirs.-, Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Defensa del Consumidor, Buenos Aires, La Ley, t. 560 II.

Cassagne, Juan Carlos (1992). La intervención administrativa, con prólogo de Jorge A. Aja Espil, Abeledo-Perrot.

Cassagne, Juan Carlos, (1992) La Intervención Administrativa, Ed. Abeledo-Perrot.

Cassagne, Juan Carlos (1995). El Servicio Público y las Técnicas Concesionales; La Ley 1995-C-1181.

Cassagne, Juan Carlos, (1994) Los marcos regulatorios de los servicios públicos y la inserción de la técnica contractual, La Ley, TD, Sección Doctrina.

Cassagne, Juan Carlos, (1997) Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada con las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1.994. Ed. Abeledo-Perrot.

Cassagne, Juan Carlos, (2007) Cuestiones del Contencioso Administrativo, 1º Edición, Ed. Abeledo-Perrot, Bs As.

Cassagne, Juan Carlos y Ariño Ortiz, Gaspar. (2005) Servicios Públicos, Regulación y renegociación. Editorial Lexis Nexis Abeledo-Perrot. Buenos Aires.

Carbajales, Mariano. (2006) El Estado regulador, hacia un nuevo modelo de Estado. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires.

Carbonell, M., (2013) Los derechos sociales: Elementos para una lectura en clave normativa, ponencia presentada en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional “Jorge Carpizo”, realizado entre el 17 al 19 de Septiembre de 2013, en Tucumán - Argentina, Libro de ponencias.

Carnota, W.F., La diferenciación entre control de constitucionalidad, control de convencionalidad y control de compatibilidad, (2012) Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 15, 2011. 151. — “Las acciones de clase: desde los Estados Unidos a la Argentina”, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 16.

Cascajo CASTRO, J.L., (1993) Concepto de derechos humanos y problemas actuales, Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Madrid, Dykinson S.L., núm. 1.

Castán Tobeñas, J.(1969), Los derechos del hombre, Madrid, Reus.

Chabas, F., (1998) La noción de consumidor, Anuario jurídico de La Rioja, Logroño, Universidad de la Rioja, núm. 4,.

Chartzman Birebaum, A., (2007) Una visión holística del derecho a la salud y la política de gestión, Hologramática, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Lomas de Zamora, año VI, núm. 7, vol. 5.

Cianciardo, J. y Romero, M.J. (2014), Limitaciones a los derechos constitucionales y control de razonabilidad, en Rivera, Julio (h) -dir.-, Tratado de los Derechos Constitucionales, Buenos Aires, Abeledo Perrot, t. I.

Cincunegui, Juan de Dios (1995). Fundamentos legales de la regulación y el control de los servicios públicos, en Rev. Jurídica La Ley. Martes 12 y miércoles 13 de 1995.

Ciuro Caldani, M.A., (1997) El Derecho del Consumidor, en Stiglitz, Gabriel A. y Hernández, Carlos -dir. -, Tratado de Derecho del Consumidor, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, t. I, 2015. 182. — “La debilidad del consumidor en la sociedad de consumo”, Investigación y Docencia, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, vol. 28.

Clérico, Laura, (2014) Limitaciones a los derechos constitucionales y control de razonabilidad (control de proporcionalidad), en Rivera, Julio (h) -dir. -, Tratado de los Derechos Constitucionales, Buenos Aires, Abeledo Perrot, t. I.

Colmenares, C.M. de, (2001) Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito del derecho interno de Guatemala, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 5.

Courtis, Ch., (2014) El aporte de los sistemas internacionales de derechos humanos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DECS), en Cervantes Alcayde, Magdalena et al. -coord. -, Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales. Debate abierto a propósito de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación - Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones jurídicas.

Diez, Manuel M., (1974) Tratado de Derecho Administrativo- Ed. Plus Ultra

Duguit, León. (1975) Las transformaciones del derecho (público y privado), traducido del francés por Adolfo G. Posada, Ramón Jaén, Ed. Heliasta S.R.L.

Escola, Héctor Jorge, (1977). Tratado Integral de los Contratos Administrativo, Ed. Depalma.

Fuentes, Fernando; Saavedra, Eduardo (2007). Un Análisis Comparado de los Mecanismos de Regulación por Empresa Eficiente y Price Cap. Chile; agosto de 2007.

Fayt, C.S. (2007) Evolución de los derechos sociales. Del reconocimiento a la exigibilidad, Buenos Aires, La Ley.

Ferrajoli, L.; (2005) Democracia y Derechos Fundamentales frente al desafío de la globalización, La Ley, Buenos Aires, La Ley, t. f. — Derecho y Razón.

Gaete, Manuel (2004). Ideología y Teoría en el Pensamiento de F. V. Hayek. Chile; junio de 2004.

Gallina, Carlos (2009). Constitución, Servicios Públicos y Emergencia. 1ªed. Buenos Aires, Ad-Hoc.

Gelli, María Angélica, (2.008) Constitución de la Nación Argentina- Comentada y concordada, La Ley - 4ta. Edición. Ampliada y actualizada.

Grecco, Carlos M (1990). Potestad Tarifaria, Control Estatal y Tutela del Usuario; Revista de Derecho Administrativo; N° 5 Depalma; Buenos Aires; 1990.

Guasch, J. Luis (2005). Concesiones en infraestructura, cómo hacerlo bien. Editorial Antoni Bosch. Barcelona.

Hohfeld, W.N., (1978), Conceptos Jurídicos Fundamentales, Centro Editor de America Latina, Bs As.

Hutchinson, Tomás, (2006) Régimen de Procedimientos Administrativos - Ley 19.549, Ed. Astrea.

Jéze, Gastón (1950). Principios generales del derecho administrativo, T. III y IV, traducción directa de la 3<sup>¼</sup> edición francesa, a cargo de Julio N. San Millán, Almagro, Buenos Aires, Depalma.

Lopez de Castro García-Morato, Lucia, Ariño Ortiz, Gaspar (2003). La competencia en sectores regulados. Regulación empresarial y mercado de empresas.

Machado Neto, Antonio Luiz; (1974) Fundamentación Ecológica de la Teoría General del Derecho, Ed. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Martínez de Vedia, Rodolfo (2000). La regulación de servicios públicos domiciliarios. Editorial Grupo Editor Altamira. Buenos Aires.

Martinez de Vedia, Rodolfo (2007) Mercados, costos y activos en la renegociación de los servicios públicos, 1<sup>a</sup> Ed, Bs as, Ed Abaco de Rodolfo Depalma.

Mairal, Héctor (1971). La Determinación de las tarifas en la concesión de los servicios públicos, RADA N°2, Ed Plus Ultra.

Marienhoff, Miguel S, (1975). Tratado de Derecho Administrativo; Abeledo Perrot, Bs. As.

Marienhoff, Miguel S., (1998) Tratado de Derecho Administrativo – Ed. Lexis Nexis-Abeledo-Perrot.

Mata, Ismael (1995), Noción Actual de Servicio Público; en Jornadas sobre Servicio Público de Electricidad; Bs. As.

Molina, Julio César (2007). Principios Tarifarios del Servicio Público de Distribución de Electricidad. Editorial Quinqué editores. Buenos Aires.

Mosset Iturraspe, Jorge. (1994) Los nuevos derechos de los consumidores y usuarios, en la obra colectiva La Reforma de la Constitución, Santa Fe, Ed. Rubinzal-Culzoni.

Muñoz Machado, Santiago y otros (2009). Derecho de la regulación económica III. Sector Energético Tomo I-II. Editorial Iustel. Madrid.

Muratorio, Jorge I., (2006) La situación jurídica del usuario de servicios públicos, publicado en “Servicio público y Policía ” *dirigido por Juan Carlos Cassagne*, Ed. El Derecho.

Obra Colectiva: Los Servicios Públicos-Régimen jurídico actual. (1994) Ed. Depalma.

Obra Colectiva: Servicio Público y Policía, (2006) Ed. El Derecho.

Posner, Richard (1992). El Análisis Económico del Derecho; Fondo de Cultura Económica. México.

Pozo Gowland, Héctor (2004). Los Servicios Públicos. La Renegociación de sus Contratos; El Derecho Administrativo, Serie Especial.

Rebollo, Luis Martín (1983). De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica, en R.A.P. (Madrid), Volumen 100/102, 1983, p. 2.482 y sigs.

Régimen federal de la energía eléctrica. (2002). Serie de textos actualizados LA LEY con doctrina y jurisprudencia. Editorial La Ley. Buenos Aires

Revidatti, Gustavo Adolfo: Derecho Administrativo. (1984) Ed. Fundación de Derecho Administrativo.

Revidatti, Gustavo Adolfo. (1991). Voces con significados atípicos en el Derecho. Editorial Paralelo 28. Corrientes

Sautu, Ruth (2005). Todo es Teoría. Objetivos y Métodos de Investigación. Buenos Aires: Lumiere.

Sobre Casas, Roberto P. (2003) Los contratos en el mercado eléctrico. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires.

Thury Cornejo, M. (1995). Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos, en Régimen de la Administración Pública, N° 207, Buenos Aires.

Urbiztondo, S.; Artana, D. y Navajas, F. (1998). La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos, Desarrollo Económico, Vol. 38, Número Especial.

Vinelli, F. (2000). Participación de los usuarios en la regulación de los servicios privatizados, en M. Baima; A. Rofman y S. Cesilini (comps): Privatizaciones e impacto en los sectores populares, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Vispo, A. (1999). Los entes de regulación. Problemas de diseño y de contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Zapata, Eduardo Ramón. El Régimen Tarifario de la Ley 24076: Comentarios.

### **Documentos públicos consultados**

- Constitución Nacional.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de la provincia de Corrientes.
- Leyes nacionales 22.177; 22.262; 23.696; 24.065; 24.076; 24.240; 24.667 y 25.156.
- Leyes Provincia de Corrientes 3.573, 3.588, 3979, 6.073, 6192, 6.233.
- Decretos del Poder Ejecutivo Provincial 5.121/1990, 4.350/1991.
- Pacto Federal Argentino para la Energía 2017
- Decretos del Poder Ejecutivo Nacional 214/84; 59/90; 60/90; 61/90; 62/90; 1.185/90



1.443/91; 2.408/91; 2.585/91; 999/92; 1.738/92; 2.255/92; 2.731/93; 1.020/95;  
92/97;

1.167/97 y 669/00

- Resoluciones Secretaría de Comunicaciones 25.839/96 y 10.059/99

- Resolución ETOSS 23/93; 33/93 y 42/00

- Resoluciones ENARGAS 763/94; 124/95 y 2.346/01

- Resoluciones ENRE 292/99; 293/99; 294/99 y 548/99

- Resoluciones Auditoría General de la Nación 198/95; 118/96; 17/97; 910/97;

100/98; 114/98; 9/99; 102/99; 122/99; 155/99; 49/00; 52/00; 179/00; 532/00; 21/01;

82/01; 157/01; 183/01; 219/01; 245/01; 2/02; 3/02; 8/02; 19/02; 36/02; 43/02; 51/02;

66/02; 117/02; 119/02; 145/02; 185/03; 7/04.

- Informes Unidad de Renegociación de Contratos 2002; 2003 y 2004.

## **ANEXO I**

DECRETO 311/2020

EMERGENCIA SANITARIA

DECNU-2020-311-APN-PTE - Abstención de corte de Servicios en caso de mora o falta de pago.

Ciudad de Buenos Aires, 24/03/2020

Ver Antecedentes Normativos

VISTO el Expediente N° EX-2020-18610263-APN-DGDOMEN#MHA, la Ley N° 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 287 del 17 de marzo 2020 y 297 del 19 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la Ley N° 27.541, en virtud de la

pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus (SARS-CoV-2) y la enfermedad que provoca el COVID-19.

Que dada la evolución de la pandemia, se han intensificado los controles del ESTADO NACIONAL para garantizar los derechos contemplados en el artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL respecto de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en la relación de consumo.

Que es mandato constitucional que las autoridades provean 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 y al control de los monopolios naturales y legales.

Que con base en esos lineamientos, mediante el Decreto N° 287 del 17 de marzo de 2020 se establecieron medidas acordes con la dinámica de la pandemia para mitigar su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto.

Que a través del Decreto N° 297 del 19 de marzo de 2020 y con el fin de proteger la salud pública, obligación inalienable del ESTADO NACIONAL, se estableció para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio” en los términos allí indicados desde el 20 hasta el 31 de marzo inclusive del corriente año, pudiéndose prorrogar este plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la situación epidemiológica.

Que en esta instancia y con la misma finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional, procede disponer la suspensión temporaria del corte de suministro de servicios que resultan centrales para el desarrollo de la vida diaria, y aún más en el actual estado de aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Decreto N° 297/20, tales como el suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, entre otros.

Que la iniciativa busca así garantizar –en el marco de esta emergencia– el acceso a esos

servicios, los que constituyen medios instrumentales para el ejercicio de derechos fundamentales (tales como a la salud, a la educación o la alimentación) para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

Que la CONSTITUCIÓN NACIONAL lo incorpora a través del artículo 14 bis tercer párrafo: “El Estado otorgará los beneficios de (...) el acceso a una vivienda digna”.

Que a partir de la recepción constitucional de los tratados de derechos humanos, el derecho a la vivienda adquiere mayor contenido y extensión (cfr. artículo 75 inciso 22 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL). En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con rango constitucional es el que define con mayor extensión y claridad el derecho a la vivienda a través del artículo 11 primer párrafo: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)”.

Que en idéntico sentido se pronuncian, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26).

Que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), ha entendido que el derecho a una vivienda adecuada contiene la disponibilidad de servicios: “Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición” (cfr. párrafo 8 punto b de la Observación General N° 4 de dicho Comité).

Que, en tal sentido, nuestro más alto tribunal también ha señalado, in re “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/Amparo Colectivo”, que “el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y

accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria con especial atención a los sectores más vulnerables y evitando, de esta forma, el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios de dichos servicios esenciales como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de confiscatoria, en tanto detraiga de manera irrazonable una proporción excesiva de los ingresos del grupo familiar a considerar.”

Que, asimismo, y con el fin de evitar la acumulación de deudas que se transformen en impagables para familias y pequeños comerciantes e industriales, corresponde disponer un plan de pagos que facilite afrontar las deudas que se pudieran generar durante la vigencia y en relación con la presente medida.

Que la Ley N° 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que el servicio jurídico pertinente ha tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99 incisos 1 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE  
MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- Las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3º, en caso de mora o falta de pago de hasta SIETE (7) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1º de marzo de 2020.

Quedan comprendidos y comprendidas los usuarios y las usuarias con aviso de corte en curso. Si un usuario o una usuaria accediera a un plan de facilidades de pago en las condiciones que establezca la reglamentación, se considerará a los efectos del presente, como una factura pagada. (Párrafo sustituido por art. 1º del Decreto N° 756/2020 B.O. 20/9/2020.

Vigencia: a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.)

Si se tratare de servicios de telefonía fija o móvil, Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, las empresas prestatarias quedarán obligadas a mantener un servicio reducido, conforme se establezca en la reglamentación.

Estas obligaciones se mantendrán por el plazo de CIENTO OCHENTA (180) días corridos a contar desde la vigencia de la presente medida.

(Nota Infoleg: por art. 2º del Decreto N° 756/2020 B.O. 20/9/2020, se prorroga el plazo establecido en el presente párrafo, desde su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2020.

Vigencia: a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.)

En ningún caso la prohibición alcanzará a aquellos cortes o suspensiones dispuestos por las prestadoras por razones de seguridad, conforme sus respectivas habilitaciones y normas que regulan la actividad.

ARTÍCULO 2º.- Si los usuarios y las usuarias que cuentan con sistema de servicio prepago

de energía eléctrica no abonaren la correspondiente recarga para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberán brindar el servicio de manera normal y habitual durante el plazo previsto en el artículo 1° del presente.

(Nota Infoleg: por art. 3° del Decreto N° 756/2020 B.O. 20/9/2020, se prorroga el plazo establecido en el presente párrafo, desde su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2020.

Vigencia: a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.)

Si los usuarios o las usuarias que cuentan con sistema de servicio prepago de telefonía móvil o Internet no abonaren la correspondiente recarga para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberán brindar un servicio reducido que garantice la conectividad, según lo establezca la reglamentación. Esta obligación regirá hasta el día 30 de abril del año en curso.

(Nota Infoleg: por art. 4° del Decreto N° 756/2020 B.O. 20/9/2020 se prorroga el plazo establecido en el presente párrafo desde su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2020.

Vigencia: a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL. Prórrogas

anteriores: art. 34 del Decreto N° 714/2020 B.O. 31/8/2020; art. 32 del Decreto N° 677/2020 B.O. 16/8/2020; 32 del Decreto N° 641/2020 B.O. 2/8/2020; art. 32 del Decreto N° 605/2020 B.O. 18/7/2020; art. 33 del Decreto N° 576/2020 B.O. 29/6/2020; art. 1° del Decreto N° 426/2020 B.O. 1/5/2020)

### ARTÍCULO 3°.-

1. Las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2° serán de aplicación respecto de los siguientes usuarios y usuarias residenciales:

- a. Beneficiarios y beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo.
- b. Beneficiarios y beneficiarias de Pensiones no Contributivas que perciban ingresos mensuales brutos no superiores a DOS (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
- c. Usuarios inscriptos y usuarias inscriptas en el Régimen de Monotributo Social.

d. Jubilados y jubiladas; pensionadas y pensionados; y trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia que perciban una remuneración bruta menor o igual a DOS (2) Salarios Mínimos Vitales y Móviles.

e. Trabajadores monotributistas inscriptos y trabajadoras monotributistas inscriptas en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en DOS (2) veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.

f. Usuarios y usuarias que perciben seguro de desempleo.

g. Electrodependientes, beneficiarios de la Ley N° 27.351.

h. Usuarios incorporados y usuarias incorporadas en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados de Casas Particulares (Ley N° 26.844).

i. Exentos en el pago de ABL o tributos locales de igual naturaleza.

2. Las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2° serán de aplicación respecto de los siguientes usuarios y usuarias no residenciales:

a. las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES), conforme lo dispuesto por la Ley N° 25.300 afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;

b. las Cooperativas de Trabajo o Empresas Recuperadas inscriptas en el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES) afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;

c. las instituciones de salud, públicas y privadas afectadas en la emergencia, según lo establezca la reglamentación;

d. las Entidades de Bien Público que contribuyan a la elaboración y distribución de alimentos en el marco de la emergencia alimentaria.

ARTÍCULO 4°.- La autoridad de aplicación podrá incorporar otros beneficiarios y otras beneficiarias de las medidas dispuestas en los artículos 1° y 2°, siempre que su capacidad de pago resulte sensiblemente afectada por la situación de emergencia sanitaria y las

consecuencias que de ella se deriven. La merma en la capacidad de pago deberá ser definida y acreditada de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

ARTÍCULO 5°.- En todos los casos, las empresas prestadoras de los servicios detallados en los artículos 1° y 2° deberán otorgar a los usuarios y a las usuarias, planes de facilidades de pago para cancelar las deudas que se generen durante el plazo de vigencia de las medidas aquí dispuestas, conforme las pautas que establezcan los entes reguladores o las autoridades de aplicación de los marcos jurídicos relativos a los servicios involucrados, con la conformidad de la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 6°.- Los precios máximos de referencia para la comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) en las garrafas, cilindros y/o granel con destino a consumo del mercado interno continuarán con los valores vigentes a la fecha de publicación de la presente medida, durante CIENTO OCHENTA (180) días. La Autoridad de Aplicación deberá definir los mecanismos necesarios con el fin de garantizar el adecuado abastecimiento de la demanda residencial.

ARTÍCULO 7°.- Las prestadoras deberán dar adecuada publicidad a lo dispuesto en el presente decreto respecto de los servicios a su cargo.

ARTÍCULO 8°.- Designase como Autoridad de Aplicación del presente decreto al MINISTERIO DE ECONOMÍA, con participación y consulta de las demás áreas competentes, el que deberá dictar las normas reglamentarias y complementarias necesarias para el cumplimiento del presente decreto.

(Artículo sustituido por art. 5° del Decreto N° 756/2020 B.O. 20/9/2020. Vigencia: a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.)

ARTÍCULO 9°.- Invítase a las Provincias y a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES a adherir al presente decreto.

ARTÍCULO 10.- La presente medida entrará en vigencia el día de su publicación en el



## BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 11.- Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

ARTÍCULO 12.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. FERNÁNDEZ - Santiago Andrés Cañero - Eduardo Enrique de Pedro - Felipe Carlos Solá - Agustín Oscar Rossi - Martín Guzmán - Matías Sebastián Kulfas - Luis Eugenio Basterra - Mario Andrés Meoni - Gabriel Nicolás Katopodis - Marcela Miriam Losardo - Sabina Andrea Frederic - Ginés Mario González García - Daniel Fernando Arroyo - Elizabeth Gómez Alcorta - Nicolás A. Trotta - Tristán Bauer - Roberto Carlos Salvarezza - Claudio Omar Moroni - Juan Cabandie - Matías Lammens - María Eugenia Bielsa

e. 25/03/2020 N° 15975/20 v. 25/03/2020 Antecedentes Normativos

- Artículo 1°, primer párrafo sustituido por art. 2° del Decreto N° 543/2020 B.O.

19/6/2020. Vigencia: a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL;

- Artículo 1°, (Nota Infoleg: por art. 3° del Decreto N° 543/2020 B.O. 19/6/2020 se dispone, hasta el 28 de junio de 2020 inclusive, la vigencia de la obligación establecida en el segundo párrafo del presente artículo. Vigente

## EMERGENCIA SANITARIA

Decreto 287/2020

DECNU-2020-287-APN-PTE - Decreto N° 260/2020. Modificación.

Ciudad de Buenos Aires, 17/03/2020

VISTO el Expediente N°

EX-2020-17602773-APN-DSGA#SLYT, la Ley N° 27.541, el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que, por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 se amplió, por el plazo de UN (1) año, la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia declarada por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19.

Que, atento a la evolución de la pandemia, se ha verificado la necesidad de intensificar los controles del ESTADO NACIONAL para comprobar que se dé cumplimiento a lo establecido por el artículo 42 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que dicho artículo establece 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, debiendo las autoridades proveer 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 y al control de los monopolios naturales y legales.

Que, asimismo, dado las medidas adoptadas por este GOBIERNO NACIONAL, algunas jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional deben ejercer sus competencias atendiendo a una demanda que supera la prevista al momento de diseñar su dotación de personal; por ello resulta necesario afectar a trabajadores y trabajadoras de otros organismos o jurisdicciones, sin distinción de modalidad de contratación, a ejercer funciones donde esas personas sean requeridas a fin de lograr la efectiva aplicación del citado decreto y su normativa complementaria.

Que, a tal fin, se necesita disponer de la posibilidad de asignar funciones a la dotación de una jurisdicción o entidad, de manera provisoria, en el ámbito de otra, para cumplir con tareas de inspección y relevamiento de la actividad comercial, entre otras posibles, para contar con herramientas necesarias para garantizar el normal y habitual abastecimiento de aquellos bienes indispensables.

Que el GOBIERNO NACIONAL debe garantizar el acceso sin restricciones a los bienes básicos, especialmente aquellos tendientes a la protección de la salud individual y colectiva.

Que, asimismo, resulta necesario suspender por el plazo que dure la emergencia, la exclusión prevista en el tercer párrafo del artículo 1° de la Ley N° 20.680, a fin de que la norma se aplique a todos los procesos económicos incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).

Que la dinámica de la pandemia y su impacto sobre la vida social de la población en su conjunto, ha demostrado la necesidad de establecer procedimientos de adquisición de bienes y servicios en la emergencia que habilite a todas las áreas comprometidas en dar respuestas integrales, a utilizar herramientas que otorguen celeridad y eficacia a la atención de las necesidades que se presenten, sin mengua de la transparencia que debe primar en todo el obrar público.

Que la Ley N°26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN respecto de los Decretos de Necesidad y Urgencia dictados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Que la citada ley determina que la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los Decretos de Necesidad y Urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de DIEZ (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la Ley N° 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que el servicio jurídico pertinente ha tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1°: Sustitúyese, el artículo 10 del Decreto N° 260/20, por el siguiente:

“El Jefe de Gabinete de Ministros coordinará con las distintas jurisdicciones y organismos del Sector Público Nacional, la implementación de las acciones y políticas para el adecuado

cumplimiento de las recomendaciones que disponga la autoridad sanitaria nacional, en el marco de la emergencia y de la situación epidemiológica.

Modifícase la denominación y conformación de la Unidad de Coordinación General del Plan Integral de Pandemia de Influenza y la Comisión Ejecutiva creada por el Decreto N° 644/07, la cual en adelante se denominará “Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional”. La misma será coordinada por el Jefe de Gabinete de Ministros y estará integrada por las áreas pertinentes del MINISTERIO DE SALUD y las demás jurisdicciones y entidades que tengan competencia sobre la presente temática. Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros a asignar funciones a la dotación de una jurisdicción u organismo de los comprendidos en el artículo 8° incisos a) y b) de la Ley N°24.156, de manera provisoria, en el ámbito de otra,

cuando así resulte necesario, para la efectiva atención de la emergencia sanitaria y la aplicación y control del presente decreto y su normativa complementaria. Asimismo, los y las titulares de las jurisdicciones y organismos comprendidos en el artículo 8° incisos a) y b) de la Ley N°24.156 podrán coordinar acciones para asignar funciones a la dotación de una jurisdicción u organismo de manera provisoria, en el ámbito de otra, y firmar convenios de colaboración con las universidades públicas nacionales, a los mismos fines establecidos en el párrafo anterior.”

ARTÍCULO 2°: Incorpórase como artículo 15 bis al Decreto N° 260/20, el siguiente: “ARTÍCULO 15 BIS: Suspéndese, por el plazo que dure la emergencia, el último párrafo del artículo 1° de la Ley N°20.680 y sus modificaciones.”

ARTÍCULO 3°: Incorpórase como artículo 15 ter al Decreto N° 260/20, el siguiente: “ARTÍCULO 15 TER: Durante el plazo que dure la emergencia, las jurisdicciones, organismos y entidades comprendidos en el artículo 8° incisos a) y b) de la Ley N° 24.156, estarán facultados para efectuar la contratación directa de bienes y servicios que sean necesarios para atender la emergencia, sin sujeción al régimen de contrataciones de la Administración Pública Nacional o a sus regímenes de contrataciones específicos. En todos los casos deberá procederse a su publicación posterior en la página web de la Oficina Nacional de Contrataciones y en el Boletín Oficial. El Jefe de Gabinete de

Ministros establecerá los principios y pautas que regirán el procedimiento de contrataciones de bienes y servicios en el contexto de la emergencia decretada”.

ARTÍCULO 4º: La presente medida entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL.

ARTÍCULO 5º: Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

ARTÍCULO 6º: Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL, y archívese.

FERNÁNDEZ - Santiago Andrés Cafiero - Eduardo Enrique de Pedro - Felipe Carlos Solá – Agustín Oscar Rossi - Martín Guzmán - Matías Sebastián Kulfas - Luis Eugenio Basterra - Mario Andrés Meoni – Gabriel Nicolás Katopodis - Marcela Miriam Losardo - Sabina Andrea Frederic - Ginés Mario González García – Daniel Fernando Arroyo - Elizabeth Gómez Alcorta - Nicolás A. Trotta - Tristán Bauer - Roberto Carlos Salvarezza - Claudio Omar Moroni - Juan Cabandie - Matías Lammens - María Eugenia Bielsa e. 18/03/2020

Nº 15582/20 v. 18/03/2020 Fecha de publicación 18/03/2020