

**Avances y retrocesos de los entes reguladores de servicios públicos de jurisdicción nacional (ENRE y ENARGAS) en la protección de las personas usuarias de los servicios públicos. Análisis crítico de las funciones de resolución de controversias con énfasis en los reclamos de personas usuarias residenciales del servicio de energía eléctrica. La oportunidad perdida en la Ley Bases.\***

**Soledad Manin\*\***

**Resumen**

En este trabajo, se hace un análisis de las funciones de los entes reguladores de servicios públicos de gas natural por redes y energía eléctrica de jurisdicción nacional (ENRE y ENARGAS) desde su concepción en la década de los '90, focalizando el estudio en las facultades jurisdiccionales del ENRE y su desarrollo desde ese entonces a la actualidad. En este sentido, señala algunos hitos jurisprudenciales que dan cuenta del impacto que tuvo la evolución y ampliación del marco protectorio de derechos de las personas usuarias y llega a la conclusión de que en la RTI del 2016/2017 se perdió una oportunidad de incorporar dichos avances en materia normativa y jurisprudencial y que la pretendida fusión de ambos entes – dispuesta por la Ley Bases pero no concretada ni reglamentada – no sólo no introduce ninguna actualización en este sentido, sino que omite considerar el impacto que dicha medida tendrá sobre la calidad de la prestación de los servicios públicos involucrados.

**Palabras clave:** servicios públicos, energía, calidad de la prestación, protección de usuarios, Ley “Bases”.

**Summary**

In this paper, an analysis is made of the functions of the regulatory entities of public services of natural gas by networks and electric energy of national jurisdiction (ENRE and ENARGAS) since their conception in the decade of the '90s, focusing the study on the jurisdictional faculties of the ENRE and their development from then to the present. In this sense, it points out some jurisprudential milestones that account for the impact of the

---

\* Recibido: 14-03-2025. Aceptado: 27-05-2025

\*\* Universidad de Buenos Aires. Universidad de José C. Paz, Argentina. Correo electrónico: smanin@derecho.uba.ar

evolution and expansion of the protective framework of users' rights and concludes that in the RTI of 2016/2017 an opportunity was lost to incorporate these advances in regulatory and jurisprudential matters and that the intended merger of both entities – provided for by the Bases Law but not specified or regulated – not only does not introduce any update in this sense, but omits to consider the impact that such a measure will have on the quality of the provision of the public services involved.

**Keywords:** public services, energy, quality of provision, protection of users, "Bases" Law.

## **Resumo**

Neste trabalho, é feita uma análise das funções das entidades reguladoras dos serviços públicos de gás natural por redes e energia elétrica de jurisdição nacional (ENRE e ENARGAS) desde sua concepção na década de 90, focando o estudo nas faculdades jurisdicionais da ENRE e seu desenvolvimento desde então até o presente. Nesse sentido, aponta alguns marcos jurisprudenciais que dão conta do impacto da evolução e ampliação do arcabouço protetivo dos direitos dos usuários e conclui que no RTI de 2016/2017 perdeu-se uma oportunidade de incorporar esses avanços em matéria regulatória e jurisprudencial e que a pretendida fusão de ambas as entidades – prevista na Lei de Bases mas não especificada ou regulamentada – não só não introduz qualquer atualização nesse sentido, mas omite considerar o impacto que tal medida terá na qualidade da prestação dos serviços públicos envolvidos.

**Palavras-chave:** serviços públicos, energia, qualidade da prestação, proteção dos usuários, Lei das "Bases".

## **Introducción**

A treinta años de la reforma constitucional, entendemos que aún hay cuentas pendientes en la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. En particular, en materia de servicios públicos, la cuestión no puede analizarse desligada de los diferentes modelos económicos imperantes durante estas décadas.

Hoy nos encontramos nuevamente ante un modelo que se plantea objetivos similares a los que se tenían en la década en la que se reunió la Convención Constituyente Reformadora.

En efecto, mientras en ese ámbito se fortalecían las herramientas para proteger los derechos de usuarios y consumidores, y se incorporaban vía el Artículo 75, inciso 22 numerosos tratados internacionales de derechos humanos, el gobierno avanzaba con un

programa que tendía a quitar regulaciones de la economía, dejando a los consumidores “desarmados” frente al avance de los grupos económicos - muchos de ellos multinacionales.

Hoy debemos volver a mirar la situación de los usuarios bajo la óptica de un programa de gobierno que se presenta como “innovador” y no hace otra cosa que - a grandes rasgos- intentar replicar el modelo de entonces.

En estas tres décadas, y teniendo como punto de partida la reforma constitucional, hubo grandes avances en el reconocimiento y difusión de los derechos de consumidores y usuarios; por otra parte, se ha avanzado en el reconocimiento de que el acceso a la energía no sólo tiende a satisfacer derechos de las personas en tanto usuarias, sino que, por su conducto, a la satisfacción de derechos humanos fundamentales que hacen al desarrollo de una vida digna.

Asimismo, se ha reconocido que la participación ciudadana en el ámbito de los servicios públicos resulta esencial en el marco de decisiones de la Administración con impacto en los derechos de las personas, consolidándose una doctrina en la materia.

Por su parte, los principios emanados del Artículo 42 en materia de protección de usuarios y consumidores impulsaron e impactaron en la reforma de la Ley Nº 24.240, de Defensa del Consumidor, el dictado de la Ley de Defensa de la Competencia y en los principios del Código Civil y Comercial Unificado, así la jurisprudencia dictada en consecuencia.

Todo lo reseñado modificó sustancialmente - en lo que a este trabajo se refiere - la relación entre personas usuarias y prestadoras de servicios e impactó - o debió haber impactado- en las funciones de los entes reguladores.

En este sentido, procuraremos analizar la función de resolución de controversias (consideradas jurisdiccionales por parte de la doctrina) iniciadas por los reclamos de usuarios residenciales del servicio público de distribución de electricidad y nos focalizaremos en los alcances de la intervención de los reguladores en las relaciones entre las prestatarias del servicio de Distribución de electricidad y los usuarios residenciales.

En particular, observaremos cómo se ha desarrollado el marco jurídico de protección de derechos y analizaremos si tal desarrollo tuvo algún impacto en las funciones anteriormente descriptas.

**Modelo vigente de regulación de los servicios públicos de distribución de energía eléctrica y gas natural por redes**

## **La privatización de los servicios públicos de la década de 1990**

Durante el gobierno de C. Menem, se sancionó la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado (1989), entre muchas otras que conformaron el marco jurídico que dio lugar a la privatización de las empresas de servicios públicos.

El sector de la energía eléctrica y del gas natural por redes - donde centraremos nuestro análisis - fueron entonces regulados por las Leyes 24.065 y 24.076 del año 1992, que, entre muchas otras cuestiones, crearon los entes reguladores de cada actividad.

Cabe señalar que el sector eléctrico comprendido en las previsiones de dichas leyes es la generación, el transporte y la distribución de jurisdicción nacional. En el caso de la distribución, se considera únicamente comprendidas en la jurisdicción nacional al área de concesión de EDENOR y EDESUR. En tanto que en el sector del gas quedan comprendidas las prestatarias de todo el país.

En ambas normas se calificó de servicio público a los segmentos de transporte y distribución de cada actividad, en tanto que la generación fue considerada de interés público.

La argumentación utilizada entonces para justificar frente a la sociedad el traspaso de la gestión de las empresas prestatarias de dichos servicios a manos privadas por medio de diferentes instrumentos - concesiones, licencias, habilitaciones - fue la supuesta ineficiencia del sector público para llevar adelante los objetivos de dichas empresas y las ventajas que representaría el ingreso del sector privado en cuanto a modernización, inversiones y eficiencia.

En los contratos de concesión y sus diferentes Anexos y Subanexos - conjuntamente con las leyes, decretos y Resoluciones de los Ministerios Secretarías y Entes - se encuentran las bases de los servicios públicos de transporte y distribución de energía eléctrica y gas natural por redes, expresando obligaciones y derechos de las prestatarias, así como del Estado concedente y las relaciones con los usuarios de los servicios.

Reiteramos, solo a la distribución y transporte se les dio el carácter de servicio público, liberalizando la generación - considerada de interés público - y promoviendo la desintegración vertical de las actividades. Se dejaba atrás, de este modo, el modelo integrado de las grandes empresas del Estado, tales como Agua y Energía, SEGBA y Gas del Estado..

**Régimen de la electricidad y el gas natural por redes. Leyes 24.065 y 24.076. Creación de los entes reguladores.**

Las leyes 24.065 y 24076 desarrollaron un paradigma de regulación sectorial, esto es, energía eléctrica y gas, y dispusieron la creación de los entes reguladores que tendrían diferentes grados de injerencia en cada segmento de la actividad.

En este sentido se otorgaron a los entes numerosas y variadas funciones en las actividades que la propia ley denomina servicio público, y menos y más acotadas funciones en los demás.

En un contexto de una administración de gobierno que apostó a las leyes del mercado, a las privatizaciones y la desregulación económica, resulta natural que la lógica predominante en dichas normas y sus reglamentaciones fuera la de la regulación económica mínima, esto es, solo lo imprescindible para evitar o prevenir las fallas del mercado.

La regulación económica asume que el funcionamiento del mercado en su libre juego no es perfecto y tiende a corregir las “fallas del mercado”, términos en los que se prevé la intervención en la economía.

Las regulaciones de la década del 90 apuntaron a una mínima intervención en la actividad y a una mirada pretendidamente neutral de los entes, quienes se creía debían actuar como “árbitros” entre los diferentes actores del sistema; esto es generadoras, transportistas, distribuidoras y usuarios. Va de suyo que la concepción imperante es que los entes están parados entre partes iguales.

Es justamente este punto el que quedó - a mi entender - en contradicción con los preceptos constitucionales, en particular respecto de la posición que deberían adoptar los entes en relación a los usuarios residenciales, ya que resulta patente la asimetría entre ellos y las Distribuidoras de energía eléctrica y gas natural por redes. Sobre este punto volveremos más adelante en nuestro análisis.

La doctrina afirma que los entes reguladores cuentan con facultades administrativas, regulatorias y jurisdiccionales; y estas pueden identificarse con cierta claridad en las normas que mencionamos.

En este trabajo, realizaremos un breve repaso de las facultades administrativas y jurisdiccionales vinculadas con los usuarios residenciales de los servicios, ya que - adelantamos- son estas las que entran en tensión - al menos de manera más ostensible y directa- con los preceptos de la protección de derechos de consumidores en particular, y derechos humanos en general.

**Los entes reguladores de servicios públicos domiciliarios de energía de jurisdicción nacional.**

### **Caracterización del ENRE y el ENARGAS según las leyes de creación.**

Las funciones del Ente Nacional Regulador de la Electricidad se encuentran enumeradas en el Artículo 56 de la Ley 24065 y las del Ente Nacional Regulador del Gas, en el Artículo 52 de la Ley 24.076<sup>1</sup>

Los entes reguladores que aquí analizaremos se encuentran en la administración descentralizada; esto es, se trata de entes con autarquía, por lo que mantienen una ligazón de tutela administrativa con la Administración Central.

Ello implica que cuentan con presupuesto propio, dictan sus propias normas y se dan su propio régimen laboral. Sobre este particular, las leyes de creación establecen que será de aplicación la Ley de Contrato de Trabajo.

Ambos cuentan con funciones de control sobre las obligaciones de los prestadores establecidas en los contratos de concesión y ante el incumplimiento de estas, tienen facultades para aplicar sanciones dentro de los máximos y mínimos establecidos en los anexos a los contratos de concesión en función de la falta y la gravedad, otorgando a las prestadoras el derecho de defensa.

Entre sus funciones de mayor relevancia está la protección del medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, y el cálculo de las tarifas a las concesionarias de transporte y distribución.

---

<sup>1</sup> Las funciones que - con idéntica redacción - se enumeran para ambos entes son:

- Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, controlando la prestación de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los contratos de concesión.
- Requerir de los transportadores y distribuidores los documentos e información necesaria para verificar el cumplimiento de esta ley, su reglamentación y los respectivos contratos de concesión, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias, con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pueda corresponder.
- Publicar la información y dar el asesoramiento que sea de utilidad para generadores, transportistas y usuarios, siempre que ello no perjudique injustificadamente derechos de terceros.
- Aplicar las sanciones previstas en la presente ley, en sus reglamentaciones y en los contratos de concesión, respetando en todos los casos los principios del debido proceso.
- Autorizar las servidumbres de electroducto mediante los procedimientos aplicables de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 18 de esta ley, y otorgar toda otra autorización prevista en la presente.
- Velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad, incluyendo el derecho de acceso a las instalaciones de propiedad de generadores, transportistas, distribuidores y usuarios, previa notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza real o potencial a la seguridad y conveniencia públicas en la medida que no obste la aplicación de normas específicas.
- Establecer las bases para el cálculo de las tarifas de los contratos que otorguen concesiones a transportistas y distribuidores y controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes concesiones y con las disposiciones de esta ley.

**Funciones del ENRE en el marco de los contratos de concesión (distribución de energía eléctrica)**

A partir del análisis de los contratos de concesión con las Distribuidoras bajo jurisdicción nacional (EDENOR y EDESUR) podemos observar de manera más detallada las funciones del regulador en particular en materia de sanciones; a saber:

El ENRE podrá disponer la aplicación de sanciones económicas complementarias cuando las Concesionarias no cumpla con las obligaciones emergentes del Contrato de Concesión, sus Anexos y la Ley N° 24.065 (marco regulatorio de la generación, transporte y distribución de la electricidad) cuyo objetivo es orientar las inversiones hacia el beneficio de los usuarios, en el sentido de mejorar la calidad en la prestación del servicio público de electricidad.

Ante los casos de incumplimiento que la Concesionaria considere por caso de fuerza mayor o caso fortuito, deberá realizar una presentación al Ente, solicitando que los mismos no sean motivo de sanciones.

Las multas se establecen en base al perjuicio que le ocasiona al usuario la contravención, y al precio promedio de venta de la energía al usuario las que deben ajustarse al tipo y gravedad de la falta, tendrán en cuenta los antecedentes generales de la concesionaria y, en particular, la reincidencia en faltas similares a las penalizadas, con especial énfasis cuando ellas afecten a la misma zona o grupo de usuarios.

En particular, respecto de las Concesionarias se establece que estas deberán abonar multas a los usuarios en los casos de incumplimiento de disposiciones o parámetros relacionados con situaciones individuales. Una vez comprobada la infracción, el ente dispondrá que la concesionaria abone una multa al usuario, conforme a la gravedad de la falta, a los antecedentes de la concesionaria y en particular a las reincidencias.

Las multas individuales deberán guardar relación con el monto de la facturación promedio mensual del usuario; por su parte, el pago de la penalidad no relevará a la concesionaria de eventuales reclamos por daños y perjuicios.

Complementariamente a lo dispuesto por la ley 24.065, se precisan los lineamientos que regirán al procedimiento de aplicación de sanciones.

El Régimen de Sanciones establecido en el Subanexo se aplica al quinquenio que se establece para el período en curso, y en los sucesivos quinquenios que abarcan el Contrato de Concesión, el Ente podrá ajustar las sanciones a aplicar, teniendo en cuenta posibles modificaciones en las normas de calidad de servicio y otras normativas de aplicación.

Cabe señalar que la única ocasión - con posterioridad al perfeccionamiento de los contratos de concesión - en que se realizó la Revisión Tarifaria Integral (RTI) fue en el período 2017-2021.

Sin embargo, en los períodos que siguieron, establecidos como períodos de transición tarifaria, se realizaron ajustes en el citado Subanexo, aunque teniendo en cuenta la premisa de que las modificaciones no deberán introducir cambios sustanciales en el carácter, procedimientos de aplicación, criterios de determinación y objetivos de las multas establecidas en el presente.

Asimismo, se establecen los indicadores del servicio que darán origen a las sanciones.

En cuanto a la calidad del producto técnico, el Ente puede aplicar sanciones y multas a la concesionaria cuando esta entregue un producto con características distintas a las establecidas (nivel de tensión y perturbaciones).

Las mismas se calcularán en base al perjuicio ocasionado al usuario. El no cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria en cuanto al relevamiento y procesamiento de los datos para evaluar la calidad del producto técnico.

El monto de estas sanciones las definirá el ente en base a los antecedentes del caso, la reincidencia y gravedad de la falta. En cada una de las Revisiones tarifarias cabe analizar y redefinir los topes de las multas a establecer.

**- Calidad de Servicio Técnico**

El ente aplicará sanciones y multas a la concesionaria cuando ésta preste un servicio con características técnicas distintas a las establecidas (frecuencia y duración de las interrupciones).

Las multas por apartamientos en las condiciones pactadas, dependerán de la energía no distribuida (por causas imputables a la concesionaria) más allá de los límites acordados, valorizada en base al perjuicio económico ocasionado a los usuarios.

El no cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria en cuanto al relevamiento y procesamiento de los datos para evaluar la calidad del servicio técnico, dará lugar a la aplicación de multas, que la concesionaria abonará para destinar a compensar a quien sufriese un daño o sobre costo por su accionar, según instruya el ente al respecto.

**- Calidad de Servicio Comercial**

El ente aplicará sanciones a la concesionaria cuando ésta brinde un servicio comercial con características distintas a las establecidas, las que se calculan en base al perjuicio ocasionado a los usuarios, destinada a los usuarios involucrados.

También impondrá penalidades cuando se verifiquen desvíos en los indicadores globales, Oficinas Comerciales - calidad de atención, Indicadores de Call Center y Control de Facturación.

El no cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria en cuanto al relevamiento y procesamiento de los datos para evaluar la calidad del servicio comercial, dará lugar a la aplicación de multas, que la concesionaria abonará para destinar a compensar a quien sufriese un daño o sobre costo por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto.

El monto de estas sanciones las definirá el ente en base a los antecedentes del caso, la reincidencia y gravedad de la falta estableciendo un tope máximo de un porcentaje de la facturación anual en kwh.

La concesionaria deberá informar semestralmente el cálculo de los indicadores individuales y globales, así como las bonificaciones asociadas y procederá a acreditarlas dentro de los diez días hábiles administrativos.

En igual plazo, deberá remitir al ente en medio informático, y deberá informar sobre el cumplimiento del proceso de acreditación de las bonificaciones por multa a los usuarios, mediante documentación certificada por Auditor Externo o Contador Público independiente cuya firma se encuentre certificada por el Consejo Profesional respectivo.

**- Indicador Individual: Conexiones.**

Por el incumplimiento de los plazos previstos, la concesionaria deberá abonar al solicitante del suministro una multa por cada día de atraso en las nuevas conexiones.

**- Indicador Individual: Facturación estimada**

Para los casos en que el ente detecte mayor número de estimaciones que las previstas, percibirá, de parte de la concesionaria, una multa equivalente a un porcentaje de la facturación estimada, y acreditará esta multa hacia el usuario perjudicado.

**- Indicador Individual: Reclamos por errores de facturación**

Por incumplimiento de lo exigido en cuanto a la atención de los reclamos de los usuarios por errores en la facturación, la concesionaria abonará al usuario damnificado una multa equivalente a un porcentaje del monto de la facturación objeto del reclamo.

**- Indicador Individual: Suspensión del suministro de energía por falta de pago**

Si el suministro de energía eléctrica no se restablece en los plazos previstos, la concesionaria abonará al usuario una multa de un porcentaje del monto equivalente al promedio mensual de los kWh facturados en los últimos doce (12) meses, actualizados al momento de hacer efectiva la multa, por cada día o fracción excedente.

**- Indicador Individual: Suspensión indebida de suministro**

Si el suministro de energía eléctrica no se restablece en los plazos previstos, la concesionaria abonará al usuario una multa en función de la duración y/o reiteración de los cortes, de acuerdo con los límites establecidos en el período.

**- Indicadores Globales**

En los semestres en que los indicadores globales no hayan sido cumplidos, las sanciones por apartamientos, se incrementarán acumulativamente del modo en que cada período se establezca.

**- Oficinas Comerciales - calidad de atención y call center**

Se establecen parámetros de cumplimiento para verificar la calidad y se realizan auditorías – de oficio o vinculadas con denuncias – cuyo incumplimiento puede dar lugar a multas.

**- Facturación**

Por incumplimientos o en la información recibida en cuanto a errores en la facturación, la concesionaria abonará una penalidad, estableciéndose una pauta para la valorización de las penalidades.

Las penalidades, además de ajustarse al tipo y gravedad de la falta, tendrán en cuenta los antecedentes de la concesionaria y la reincidencia.

**- Aspectos comerciales - Criterios adicionales**

En el caso de no verificarse la acreditación de las bonificaciones a los usuarios determinadas por el ente y/o aquellas que surgieran de la aplicación de lo dispuesto en el punto 5.5.3 del presente Subanexo, el ente aplicará una penalidad equivalente al doble del valor que debería haberse registrado.

- Sanciones de usuarios dados de baja

En los casos que el ente determine el destino de una sanción a favor de uno o más usuarios y al momento de la acreditación éstos se hallaren dados de baja, la concesionaria deberá depositar los importes correspondientes en una cuenta determinada por el ENRE.

Si, con posterioridad a ello, un usuario se presentare requiriendo el pago de su acreencia, la concesionaria deberá hacer efectivo el crédito y proceder al recupero del importe descontándolo del próximo depósito a realizar en la cuenta referida, todo lo cual deberá acreditar ante el ente con la presentación del recibo de pago e identificación del depósito en el que se efectuará la compensación del importe respectivo.

- Criterios sancionatorios relacionados con la resolución de los reclamos de usuarios ingresados al ente

Las sanciones expresadas en kWh se valorizarán a la tarifa media que corresponda.

Las sanciones, además de ajustarse al tipo y gravedad de la falta, tendrán en cuenta los antecedentes generales de la concesionaria y, en particular, la reincidencia en faltas similares a las penalizadas, con especial énfasis cuando ellas afecten a la misma zona o grupo de usuarios.

Cuando la resolución de un reclamo estableciera resarcimiento por daños y/o reintegro a un usuario, la concesionaria, luego de hacer efectivo dicho pago, podrá interponer los pertinentes recursos legales. En caso contrario los recursos deducidos se tendrán por no presentados.

Otras obligaciones:

- Trabajos en la vía pública

Cuando la concesionaria incurra en acciones o trabajos que afecten espacios públicos tales como calles y/o veredas, deberá ejecutar los mismos cumpliendo con las normas técnicas y de seguridad aplicables en cada caso, como asimismo reparar las calles y/o veredas afectadas para dejarlas en perfecto estado de uso.

Si no fuese el caso y merezca la denuncia de autoridades nacionales, provinciales o municipales o provoquen la denuncia fundada por parte de vecinos o usuarios, la concesionaria abonará una multa destinada a resarcir a quien sufriese el daño por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto, vía pago a la autoridad competente; todo esto sin perjuicio de las otras sanciones o demandas ya previstas en este Contrato de Concesión.

Esta será determinada por el ente conforme a la gravedad de la falta, a los antecedentes de la concesionaria y en particular a las reincidencias y no podrá ser superior a un determinado monto en kWh valorizados al precio que en promedio vende energía eléctrica la concesionaria.

- Construcción, ampliación u operación de instalaciones

Además de las denuncias, oposiciones y sanciones que eventualmente genere el no ajustarse al procedimiento establecido por la Ley No 24.065 para la construcción, ampliación u operación de instalaciones, la concesionaria abonará una multa destinada a resarcir a quien sufriese el daño por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto, vía pago a la autoridad competente.

- En la prestación del servicio.

Por incumplimiento de lo establecido en el Contrato de Concesión, referido a las obligaciones de la concesionaria en cuanto a la prestación del servicio, la misma abonará una multa destinada a resarcir a quien sufriese un daño o sobrecosto por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto. Esta será determinada por el ente conforme a la gravedad de la falta, a los antecedentes de la concesionaria y en particular a las reincidencias y no podrá ser superior al valor de 500.000 kWh valorizados al precio que en promedio vende energía eléctrica la concesionaria.

- Peligro para la seguridad pública.

Por incumplimiento de lo establecido en el Contrato de Concesión, referido a las obligaciones de la concesionaria en cuanto al peligro para la seguridad pública derivada de su accionar, la misma abonará una multa destinada a resarcir a quien sufriese un daño o sobrecosto por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto. Esta será determinada por el ente conforme a la gravedad de la falta, a los antecedentes de la concesionaria y en particular a las reincidencias y no podrá ser superior al valor de 500.000 kWh valorizados al precio que en promedio vende energía eléctrica la concesionaria.

- Contaminación ambiental.

Por incumplimiento de lo establecido en el Contrato de Concesión, referido a las obligaciones de la concesionaria en cuanto a la contaminación ambiental derivada de su accionar, la misma una multa destinada a resarcir a quien sufriese un daño o sobrecosto por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto. Esta será determinada por el ente conforme a la gravedad de la falta, a los antecedentes de la concesionaria y en particular a las reincidencias y no podrá ser superior al valor de 500.000 kWh valorizados al precio que en promedio vende energía eléctrica la concesionaria.

- Preparación de documentos y acceso a la información

Por incumplimiento de lo establecido en el Contrato de Concesión, referido a las obligaciones de la concesionaria en cuanto a la preparación y acceso a los documentos y a la información, y en particular, por no llevar los registros exigidos en el Contrato de Concesión, no tenerlos debidamente actualizados, o no brindar la información debida o requerida por el ente a efectos de realizar los controles y auditorías a cargo del mismo, la concesionaria abonará una multa destinada a resarcir a quien sufriese un daño o sobrecosto por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto. Esta es determinada por el ente conforme a la gravedad de la falta, a los antecedentes de la concesionaria y en particular a las reincidencias y tiene un tope valorizado en kWh valorizados al precio que en promedio vende energía eléctrica la concesionaria.

- Competencia desleal y acciones monopólicas

Ante la realización de actos que implique competencia desleal y/o abuso de una posición dominante en el mercado, la concesionaria abonará una multa destinada a resarcir a quien sufriese un daño o sobrecosto por su accionar, según lo que instruya el ente al respecto. Esta es determinada por el ente conforme a la gravedad de la falta, a los antecedentes de la concesionaria y en particular a las reincidencias y tiene un tope de valor en kWh valorizados al precio que en promedio vende energía eléctrica la concesionaria.

**Las Funciones de “resolución de controversias” o “jurisdiccionales”. Primer caso de estudio: el renombrado Fallo de la CSJN “Ángel Estrada” en el marco de la deficiente prestación del servicio de distribución de electricidad de EDESUR<sup>2</sup>.**

A través de regímenes administrativos o tributarios - muchas veces a través de leyes sancionadas por el Poder Legislativo - se otorgan facultades a los distintos órganos de la administración que exceden lo administrativo e ingresan en lo “jurisdiccional”, que a entender de autores tales como Manili (2022), lesionan el Art. 109 de la Constitución Nacional.

Dicho autor sostiene que varias leyes, algunas derogadas y otras vigentes, crearon tribunales que funcionan dentro del Poder Ejecutivo. Desde los tribunales de faltas municipales hasta el Tribunal Fiscal de la Nación (que decide nada menos que los recursos que los administrados presentan contra los actos de la autoridad tributaria nacional - hoy ARCA) hubo y hay cantidad de entes administrativos que funcionan como tribunales y aplican sanciones: el Banco Central (art. 41 de la ley 21.526), la Comisión de Defensa de la Competencia. Finalmente, entes reguladores de Servicios públicos: Enargas (art. 66 de la ley 24076) ENRE (Art. 72 de la Ley 24065)<sup>3</sup>, ERAS entre otros.

La mayoría de los autores de derecho administrativo consiente la existencia de estos tribunales, tales como Cassagne (2005) en tanto la doctrina constitucional es más reticente. Bidart Campos (1967, p. 292; 2005, p. 428) los tolera siempre que se limiten a la relación entre la administración y el administrado y haya control judicial suficiente (es decir, que recaiga sobre hechos, normas, etc.).

Ekmekdjian (2016, p. 215) los critica duramente y divide la evolución de la jurisprudencia de la Corte respecto de ellos en tres etapas: (i) Hasta 1955 eran convalidados; (ii) desde ese año hasta 1960 el tribunal anuló varias decisiones de ellos por lesionar el

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que si bien se expondrán de manera conjunta entre ambos entes hay que señalar una sustancial diferencia en la materia entre las disposiciones de la Ley 24065 y 24076, ya que la primera establece - en su artículo 27 - que “es facultativo para los usuarios, así como para todo tipo de terceros interesados, ya sean personas físicas o jurídicas, por iguales motivos que los enunciados en este artículo, el someterse a la jurisdicción previa y obligatoria del ente” en las controversias que se susciten entre generadores, transportistas, distribuidores, grandes usuarios, con motivo del suministro o del servicio público de transporte y distribución de electricidad.

<sup>3</sup> La formulación de ambos artículos es similar:

Toda controversia que se suscite entre generadores, transportistas, distribuidores, grandes usuarios, con motivo del suministro o del servicio público de transporte y distribución de electricidad, deberá ser sometida en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente.

Es facultativo para los usuarios, así como para todo tipo de terceros interesados, ya personas físicas o jurídicas, por iguales motivos que los enunciados en este artículo, el someterse a la jurisdicción previa y obligatoria del ente.

debido proceso; y (iii) desde 1960 rige la doctrina que emana del fallo "Fernández Arias c/ Poggio" conforme a la cual las decisiones que estos adopten son válidas en tanto y en cuanto sean susceptibles de control judicial suficiente - comprensiva de hechos y derechos.

A fines de los 90 se produce una clara evolución, que comienza en la causa "Litoral Gas S.A. c/ENARGAS –resol. 29/94"118 - en 1998-, sigue en la causa "Transportadora de Gas del Norte S.A."119, del 2001 y continúa –hacia 2004- en la causa "E.D.E.R.S.A. c/ Turbine Power Co. S.A. 120 y culmina, ya en el año 2005, con el dictado de la sentencia en la causa "Ángel Estrada".

En efecto, la Corte Suprema sostendrá en el conocido caso "Ángel Estrada" que: ...para delimitar el alcance de las facultades a que se refiere el art. 72 de la ley 24.065 es preciso computar la totalidad de sus preceptos, de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y, especialmente, con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos: 312:111 y 1036, y sus citas).

En consecuencia, la Corte considera que la atribución de dirimir todas las controversias de contenido patrimonial que se susciten entre particulares con motivo del suministro de energía eléctrica debe ser entendida en el sentido de que principios constitucionales quedan a salvo siempre y cuando los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos (y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente..."

En relación con el concepto de "jurisdicción primaria", la Corte agrega que: ...conviene recordar que la atribución de la jurisdicción primaria a organismos administrativos (doctrina tomada de E.E.U.U.) 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 (...)

Es decir, la jurisdicción de las agencias se circunscribe a las materias que configuran "el corazón" de las tareas que tuvo en miras el Congreso que las emplazó.

Entre ellas están, por ejemplo, las decisiones relativas a la razonabilidad de las tarifas (confr. casos "Texas & Pacific Railway" y "Far East Conference", citados precedentemente y *United States v. Western Pacific Railroad*, 352 U.S. 59). Según estos principios, en el caso se concluye que:

...Toda vez que la materia del reclamo está constituida por los daños individualmente experimentados en el patrimonio del usuario como consecuencia del

suministro insuficiente de energía eléctrica, resulta claro que la disputa no puede resolverse por aplicación del régimen estatutario que conforma el marco regulatorio del servicio público de electricidad, para cuya administración fue especialmente creado el ente respectivo (...) el Ente Nacional Regulador de la Electricidad carece de competencia para dirimir el conflicto planteado en autos con arreglo a los principios contenidos en la legislación común (confr. Nader v. Allegheny Airlines, 426 U.S.290). No toda disputa imaginable debe ser sometida a la agencia de la administración porque, de modo periférico, ésta tenga algo que ver con alguna de las partes...

De la lectura de dicha sentencia, podemos afirmar que, pasados más de diez años de la reforma constitucional - recordemos que el decisorio es de 2004-, los entrecruzamientos entre las normativas sectoriales y el Art. 42 de la CN resultaban aún tímidos. En este sentido, el voto mayoritario cita las normas de la Ley 24065, 15336 y citas de doctrina estadounidense y , al analizar las características que se entendían intrínsecas a los entes reguladores, se los asimiló a las *independent agencies* de dicho país.

Por su parte, el dictamen del procurador y los votos de los Ministros Zaffaroni y Argibay tienen apoyatura en los mandatos constitucionales dirigidos a las autoridades públicas del Art. 42 y la Ley N° 24.240 entendiendo que estos también se dirigían a los entes reguladores, aun cuando el resultado de su razonamiento derivó en una solución diferente a la de la mayoría; esto es, que el ente regulador tenía competencia para determinar la indemnización por daños y perjuicios reclamada, considerando que, de este modo se cumpliría con el precepto de “procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos”.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que el usuario en cuestión era una empresa y no un usuario residencial.

### **Implicancias en la Reforma constitucional en la regulación energética. La protección de los derechos de las personas en tanto usuarias de los servicios públicos.**

#### **El Art. 42 de la Constitución Nacional y su impacto en la regulación energética**

Como puede observarse a partir de la redacción de las leyes sectoriales que venimos analizando, existe un pronunciado contrapunto con el enfoque constitucional, en el marco de una reforma que se produjo poco después del dictado de dichas normas.

En dichas normas y en los contratos de concesión de los servicios públicos, podemos observar en muy limitadas ocasiones la palabra “usuario” y no ubicamos ni una vez las

palabras “persona” ni “derechos”; a diferencia del enfoque constitucional donde el énfasis está puesto en la persona y la defensa de sus derechos.

Desde este punto de vista, se asume a la persona usuaria de los servicios públicos como destinatario final del “sistema” y en este sentido forma parte de él, pero no se lo concibe desde una dimensión humana, ni su condición de parte más débil en la relación Prestataria-usuario residencial.

Entendemos que el mandato establecido a las autoridades públicas en el citado artículo atañe plenamente a las personas usuarias de servicios públicos, por lo que las “autoridades” a las que se refiere dicho artículo comprende no sólo a las autoridades de aplicación de las leyes de Defensa del Consumidor - 24.240- y Defensa de la Competencia - 27.442 - sino también a los entes reguladores bajo análisis, que tienen competencia directa en materia de distribución de energía eléctrica y gas natural por redes, que resulta el último eslabón del sistema y se vincula directamente con las personas usuarias. Por lo que, entendemos este artículo demanda la integración normativa.

La protección de la salud, seguridad e intereses económicos, información adecuada y veraz y a condiciones de trato equitativo y digno, control de monopolios naturales y legales y calidad y eficiencia de los servicios públicos son sin dudas mandatos mínimos a los que los entes reguladores deben ceñirse en relación con los usuarios.

En virtud de ellos, las normas e instrumentos legales por medio de los cuales se perfeccionó la transferencia de los servicios públicos de jurisdicción nacional a manos privadas debieron y aún deben mirarse con la óptica protectora de este artículo.

A su vez se produjo un gran desarrollo normativo y jurisprudencial en materia de participación ciudadana, cuestión de particular interés para los usuarios de servicios públicos.

Entendemos que, a partir de las cuestiones señaladas, debieron haberse producido importantes modificaciones en el modo de entender la relación de los entes bajo estudio con las personas usuarias.

### **Integración entre el régimen jurídico del servicio público y las leyes de Defensa del consumidor y de la competencia.**

Coincidimos con González Moras (2017) en que el servicio público, desde el punto de vista de las potestades estatales necesarias para organizarlo y ponerlo en funcionamiento se encuentra primariamente en manos de las provincias y municipios y, sólo por excepción, en manos del Estado nacional. Sin embargo, este debe ceñirse a las condiciones establecidas en

el marco constitucional nacional y la normativa de fondo establecida por la Ley de Defensa del Consumidor y el Código Civil y Comercial.

El Código Civil y Comercial resulta de aplicación a las relaciones de consumo en las que se encuentre involucrada la prestación de un servicio público (tanto federal como provincial o municipal), en función de que: a) la ley de Defensa del Consumidor es una norma de orden público (art. 65 de la ley de Defensa del Consumidor); y, b) es una norma de derecho común, complementaria del Código Civil y Comercial.

De esta manera, entre los derechos que se garantizan a los usuarios de servicios públicos, en el marco de las relaciones de consumo, encontramos, en general, todo lo vinculado con las disposiciones relativas a los “Contratos celebrados por adhesión a cláusulas generales predispuestas” (arts. 984 a 989, conforme lo dispuesto por el art. 1117 y sig., con las limitaciones del art. 1121), y, en particular, los reconocidos a los consumidores en los contratos de consumo (arts. 1092 a 1122). Tales derechos resultarán aplicables a un caso concreto conforme lo indicado en los arts. 963 y 964; 7, 12, 1094 y 1095, del propio Código Civil y Comercial.

En el marco de estas relaciones de consumo el Estado (nacional o provincial y municipal), podrá encontrarse, a su vez, en diferentes posiciones. Podrá ser concedente, prestador o ente regulador o de control asumiendo, en función de esas diferentes posiciones, diversas obligaciones. Si es prestador, será deudor directo de las mismas; si, en cambio es concedente u órgano de control o regulador, tendrá la doble obligación de: a) contemplarlas al dictar normas regulatorias, como, por ejemplo, en la aprobación de los reglamentos de servicio, los cuadros tarifarios, etc.; y b) hacerlas cumplir por parte de los prestadores, tanto públicos como privados.

En cualquier caso, la legislación específica que rige la prestación de servicios públicos, en todas las jurisdicciones, debe adecuarse a los estándares y principios establecidos en el sistema protectorio de la Ley de Defensa del consumidor y el Código Civil y Comercial.

La Corte Suprema nacional<sup>4</sup>, por su parte, sostuvo que:

el carácter de orden público de la ley nacional de protección al consumidor (art. 65) no impide que las provincias e incluso las municipalidades, dentro de sus atribuciones naturales, puedan dictar normas que tutelen los derechos de los usuarios y consumidores, en la medida que no los alteren, supriman o modifiquen en detrimento de lo regulado en la norma nacional.

---

<sup>4</sup> Cf. CN25 Del Dictamen del Procurador Fiscal Subrogante, que hace suyo la Corte Suprema; CSJN; Causa E. 115. XXXIX, “Edelar S.A. s/inconstitucionalidad”, sentencia del 8 de mayo de 2007

El Juez Lorenzetti, adhiriendo en su voto a lo sostenido por el Procurador, agregó que:

La Corte Suprema nacional, por su parte, sostuvo que: ‘...el carácter de orden público de la ley nacional de protección al consumidor (art. 65) no impide que las provincias e incluso las municipalidades, dentro de sus atribuciones naturales, puedan dictar normas que tutelen los derechos de los usuarios y consumidores, en la medida que no los alteren, supriman o modifiquen en detrimento de lo regulado en la norma nacional...’

Posteriormente, y ya dictada la ley 26.361, el fuero contencioso administrativo federal<sup>5</sup> agregó que:

si bien como principio, el prestador se halla obligado al cumplimiento de las normas de defensa del consumidor (...) se debe también resguardar la competencia asignada al ente regulador de la actividad de que se trate, que se encuentra específicamente asignada a los efectos de vigilar, mediante los dispositivos adecuados, el cumplimiento de las exigencias legales y reglamentarias vigentes en orden al cumplimiento y desenvolvimiento del servicio involucrado en la cuestión.

Así - continúa el fallo- la Secretaría de Industria y Comercio tiene a su cargo el control del servicio cuyo incumplimiento motiva la denuncia, en todos aquéllos aspectos que se relacionen con la atribución conferida de velar por los derechos del consumidor a la luz de las previsiones contenidas en la ley 24.240, y en tanto no se vinculen directamente con la prestación misma del servicio, cuya supervisión se encuentra a cargo del ente regulador correspondiente, a quien incumbe el control de la actividad desarrollada por las empresas que comercialicen el servicio de que se trate.

Continúa sosteniendo que:

...la opción contemplada en la ley 24.240, con la reforma de su similar 26.361, a favor de los usuarios de los servicios de presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por la legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la ley de defensa del consumidor, no puede significar que se sustituya al ente regulador en el ejercicio de las competencias que le son propias y que le fueron asignadas por el legislador federal, pues no parece lógico concluir que los marcos regulatorios de regímenes específicos queden sujetos a la interpretación de las distintas y más diversas autoridades u organismos locales.

Concluye afirmando

que expuesto de ninguna manera implica entender que se deba excluir la aplicación de la ley de defensa del consumidor a los servicios públicos, sino que, por el contrario, los reclamos de los usuarios basados en normas de derecho común serán

<sup>5</sup> Cont. Adm., Sala II, fallo del 5/5/09 “CTI PCS SA c/DNCI-Disp. 138707 (ex. S01:298879/02)

propios de la competencia de las autoridades locales, mientras que aquellos otros en los que sea necesario la interpretación y aplicación de los marcos regulatorios de los servicios sometidos a legislación federal serán resueltos por los órganos federales.

La protección de los usuarios será, también, el concepto que ordenará la aplicación de la legislación de Defensa de la Competencia en el ámbito de los servicios públicos nacionales.

Ello es lo que establece claramente la Ley de Defensa del Consumidor en su art. 3 al señalar que: “...Las disposiciones de esta ley se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo, en particular la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia y la Ley N° 22.802 de Lealtad Comercial...”

La Cámara Nacional en lo Civil y Comercial estableció<sup>6</sup>, a este respecto, que la intervención que le corresponde a los entes reguladores de servicios públicos creados por los marcos regulatorios nacionales (y prevista en el 16 de la ley 25.156), está justificada por la obligación que pesa sobre los mismos de “proteger adecuadamente los derechos de los usuarios” asegurando la “operación” y “confiabilidad” del servicio, lo que incluye el cumplimiento de los contratos de concesión y la fijación de tarifas justas y razonables.

Sostiene González Moras (2017) que cuentan para ello con facultades para intervenir a efectos de cumplir con su competencia en el caso de las “reglas del mercado” permitieran la adquisición de una empresa prestadora de servicios públicos que no se encuentre en condiciones técnicas (acreditación de la condición de operador técnico de quien esté a cargo del servicio) de asegurar la adecuada prestación del servicio público.

Hace énfasis en la afirmación de la Cámara referida a que:

...quien no tiene la tecnología ni la experiencia en la explotación del servicio público que pretende controlar no reúne las condiciones para ingresar al mercado en términos competitivos, sino porque además, esa falencia se traducirá, tarde o temprano, en la afectación del interés de los usuarios, cuya protección le incumbe -por mandato legal expreso- al Secretario de Comercio Interior (...) No en vano, el constituyente ha prescripto la protección de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en el mismo artículo en que exige la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados y, asimismo, la eficacia del marco regulatorio de los servicios públicos (art. 42 de la Constitución nacional), ello, como un modo de implicar la acción coordinada de todas las agencias del gobierno federal en la prosecución armónica de esos trascendentes objetivos...

---

<sup>6</sup> Fallo del 6/8/02 “Telefónica Comunicaciones Personales S.A. c/DNCI.Disp. 524/01 (ex. 607/84/98)”; Sala IV fallo del 9/6/10 “CTI PCS SA c/DNCI-Disp. 273/07 (ex. S01:235050/04)

**La intersección entre las normas de Defensa del Consumidor y los marcos regulatorios de electricidad. Segundo caso de estudio: El Fallo Plenario de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en la causa "Edesur S.A v. Resolución 361/2005 ENRE - res. SE 568/2008" (2011)**

Abordaremos a continuación un fallo plenario que nos parece de gran relevancia, siguiendo el análisis de Rejtman Farah (2012) en que la cuestión a dirimir era si resultaba de competencia del ENRE la fijación de un resarcimiento por daño directo debido a un afectado, equivalente al valor de reposición del objeto dañado por la deficiente prestación del servicio de distribución de energía eléctrica por parte de EDESUR.

No se discutían en el caso los alcances de las multas o los límites de la responsabilidad de la distribuidora del servicio sino si, en ejercicio de sus competencias, el ente regulador podía resolver el conflicto planteado a la luz de lo previsto por el art. 72, ley 24065, que, en lo que a esta cuestión se refiere, dispone que "...es facultativo para los usuarios, así como para todo tipo de terceros interesados, ya sean personas físicas o jurídicas, por iguales motivos que los enunciados en este artículo, el someterse a la jurisdicción previa y obligatoria del ente".

En definitiva, se trataba de establecer las atribuciones del ENRE para determinar y verificar la existencia de una relación de causalidad entre la deficiente prestación del servicio y el daño ocasionado a artefactos del usuario para, luego, estimar sumariamente el precio en el mercado de aquéllos. Dicha indemnización restringida al valor objetivo del producto en el mercado se asimila a la multa por daño directo regulada por el Artículo 40 bis de la Ley de Defensa del Consumidor.

No parecería justo ni razonable, en ese sentido, obligar a un usuario a iniciar un proceso judicial para lograr la satisfacción de tal tipo de pretensión, a la luz incluso de lo acontecido en "Ángel Estrada", en el que determinar una cuestión de competencias demandó diez años de trámite.

Coincidimos con Laura Monti (2005) quien se refiere al reconocimiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos, es éste "...uno de los aspectos que, en mayor grado, atribuyen fisonomía relativamente nueva al principio atinente a la división de poderes", lo que

...constituye uno de los modos universales de responder, pragmáticamente, al premioso reclamo de los hechos que componen la realidad de este tiempo... y se asienta en la idea de que una Administración ágil, eficaz y dotada de competencia amplia es instrumento apto para resguardar, en determinados aspectos fundamentales, intereses colectivos de contenido económico y social, los que de otra

manera sólo podrían ser tardía o insuficientemente satisfecho.

Como un segundo hecho de relevancia, el plenario tuvo en cuenta que este tipo de reclamos era resuelto por el ente regulador, desde su constitución, sin ningún tipo de apelación por parte de la empresa distribuidora.

A través de su voto, los jueces que integraron la mayoría pusieron de relieve los disímiles contextos fácticos registrados en el plenario, de los que se derivaban diferencias sustantivas entre las pretensiones allí demandadas y las debatidas en el precedente "Ángel Estrada".

En este último caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación - como vimos - debió resolver si el ente regulador tenía competencia para dirimir controversias entre distribuidoras y usuarios en materia de indemnizaciones derivadas de diversos perjuicios que encontraban sustento en el derecho común, todos ellos ocasionados por interrupción del servicio, pero que excedían el mero daño emergente (o resarcimiento del valor de la cosa misma afectada) y, también, si la aplicación de multas previstas en el contrato de concesión, celebrado entre el Estado nacional y el concesionario, excluía la posibilidad de que el usuario reclamara, además, daños y perjuicios derivados del incumplimiento del contrato por parte de la distribuidora.

En el plenario "Edesur", en cambio, el objeto del reclamo y el contexto fáctico en que aquél se fundó fueron otros. El daño directo o emergente, cuya reparación solicitaba el usuario al requerir voluntariamente la intervención del ente, consistía en la reposición del valor de un artefacto dañado, para lo cual aquél acompañó la documentación que acreditaba el pago efectuado para hacerlo.

Puede concluirse que si los incumplimientos contractuales de las distribuidoras en el suministro de energía eléctrica originan un reclamo indemnizatorio, el daño se limita al directo emergente del valor de reposición de un objeto dañado y el respectivo ente regulador tiene competencia para establecerlo en caso que los usuarios requieran voluntariamente su intervención subsistiendo siempre la facultad para solicitar luego la revisión judicial de la decisión administrativa que al respecto se dicte.

El plenario, en el voto de la mayoría se menciona la necesidad de aplicar "un criterio de razonabilidad" en el sentido de la necesidad, al momento de resolver, de adecuar la relación entre los medios y los fines sosteniendo que

si no se interpretara el fallo - Ángel Estrada- aplicando un criterio de razonabilidad se estaría considerando que ese pronunciamiento es adecuado para que cada persona a que se le afecte un aparato eléctrico, a causa del suministro deficiente por parte de

la empresa prestadora de energía... deba promover un pleito para obtener el resarcimiento por el valor de reposición de aquel objeto dañado. La falta de razonabilidad de ese efecto sería tan evidente que hace innecesario explayarse en detalle para demostrarlo.

El voto de la mayoría hace finalmente hincapié en la garantía constitucionalmente protegida por el art. 42, CN. Obligar a un usuario damnificado a promover una demanda judicial para reclamar que se le abonen los daños causados a sus artefactos sería, a juicio de los magistrados que conformaron la mayoría, privarlo operativamente de dicha garantía en virtud de la cual tiene derecho a un procedimiento eficaz para la solución de conflictos.

La parte 2ª del art. 72, ley 24065, se constituye así en un procedimiento eficaz para la solución de este tipo de conflictos dentro del marco de la relación de consumo (art. 42, CN). Resarcir los perjuicios causados por una prestación deficiente del servicio frente a hechos como los dirimidos en el plenario y conforme se ha señalado es un título que el usuario puede invocar precisamente como consecuencia de tal relación de consumo y en resguardo de su derecho como consumidor frente al productor de bienes o servicios dirigidos a un público masivo, tal como lo define el art. 2, ley 24240.

De lo contrario, muy probablemente dicho usuario carecería de mecanismos rápidos y eficaces para tutelar de manera efectiva sus derechos e intereses.

No es menor la jerarquía que la Constitución Nacional confiere a los servicios públicos, a los entes de control de esos servicios y a la obligación impuesta al Legislativo para que establezca procedimientos eficaces para la solución de conflictos. Por lo que, aunque compartimos que ello no es determinante para sostener que resulta inexorable exigir la asignación de competencia jurisdiccional de los entes para dirimir este tipo de conflictos, la previsión del art. 42, CN, permite afirmar que se prevé allí cierta conveniencia para hacerlo; en el sentido que señala Canosa (2005) , "...este tipo de cuestiones in genere no pueden ser consideradas ajenas al rector control en la prestación del servicio público, en la cual tampoco puede desdeñarse la especialidad técnica del ente en cuestión"

### **Implicancias para las personas usuarias de los derechos que hacen al desarrollo de una vida digna.**

El acceso y goce de los servicios públicos esenciales están ligados directamente con los derechos humanos fundamentales, por lo tanto, es en el Estado en quien recae la promoción de su defensa y por otro lado debe remover todas las barreras, incluidas las económicas, que obstaculicen el pleno ejercicio de estos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su art. 25 establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El Pacto Internacional de los Derechos Sociales Económicos y Culturales, en el art. 11, en lo que a la vinculación directa con las temáticas del área refiere: 1.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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 Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el art. 11 se afirma que:

Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Por su parte el art. 26 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y Protocolo de San Salvador establece que: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre DDHH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador- (Ley N° 24.658), en su art. 11.1 se estableció que: “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.”

Nuestra Constitución Nacional en el art. 14 bis. garantiza el acceso a una vivienda digna y el art 42 se 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 proveerán a la protección de esos derechos, a la

educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

Por su parte las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor son un conjunto de principios que establecen las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces. Fueron revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo promueve las Directrices y alienta a los Estados Miembros interesados a crear conciencia sobre las numerosas formas en que los Estados Miembros, las empresas y la sociedad civil pueden promover la protección del consumidor en la provisión de bienes y servicios públicos y privados.

En el punto 77 de las Directrices, se establece 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.

**El mandato de unificación del ENRE y del ENARGAS. La ausencia de motivaciones razonables que justifiquen dicha unificación. La ausencia de instrumentos que fortalezcan la acción del ente unificado en materia de protección de usuarios.**

Mandato de unificación del ENRE y el ENARGAS en la Ley 24.742 (Art. 161) ¿Existe una motivación técnica que justifique la fusión del ENRE y el ENARGAS?

El artículo 161 de la Ley No 27.742 integraba el texto original del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional (artículo 316). En el mensaje acompañado al proyecto de Ley, el Poder Ejecutivo planteó que [e]n lo relativo al sector de la energía, se propician reformas sobre la legislación vigente, cuyos vectores generales consisten en: (i) una visión integrada e internacional del sector energético, conforme los recursos naturales existentes y por desarrollar de la República Argentina; y (ii) la aplicación del principio de

subsidiariedad, propiciando la participación de los privados en el sector

En relación con la estructura estatal competente en materia energética, el Mensaje anunciaba una revisión de las estructuras administrativas –centralizadas y descentralizadas del sector energético, modernizándolas y profesionalizándolas, para un cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones asignadas, especialmente en las tareas de fiscalización y control de los servicios públicos en materia energética.

Como puede advertirse, el mensaje del Poder Ejecutivo no expuso cuáles fueron los criterios tomados en cuenta para justificar la unificación de organismos competentes en distintas materias técnicas (regulación del sector de electricidad y del gas, respectivamente) y, por el contrario, se limitó a brindar una fundamentación general sostenida en la necesidad de un cumplimiento eficaz y eficiente de las funciones asignadas, especialmente en las tareas de fiscalización y control de los servicios públicos en materia energética.

En el marco de la discusión del proyecto de ley en la Cámara de Diputados se celebraron reuniones informativas ante el plenario de comisiones en las que se dio tratamiento al proyecto. La fundamentación del Título VI - Energía estuvo a cargo del entonces Secretario de Energía, Eduardo Rodríguez Chirillo.

Dicho funcionario planteó como punto de partida de su exposición que el sistema energético actual está desinvertido, desfinanciado y es altamente ineficiente, con alto riesgo de desabastecimiento. En relación con el sector eléctrico, manifestó que existe un debilitamiento institucional del sector donde el ente regulador no funciona como tal, requiere la necesidad de recuperar la capacidad técnica e idoneidad y se encuentra con una estructura totalmente sobredimensionada. Luego, en relación con el ENARGAS, planteó que también existe ese mismo debilitamiento institucional.

Al enumerar las medidas propiciadas por el entonces proyecto de ley, el Secretario de Energía advirtió que la unificación de los entes reguladores es un tema que parece menor, pero es vital. Luego, argumentó la necesidad de unificar ambos entes reguladores en que ... hace treinta años estaba muy bien tener ENARGAS y un ENRE. Hoy la energía se trata como una única cosa. Hoy la energía está en la agenda del clima y por eso está en la transición energética, pero es la energía, no es la electricidad o el gas. Por tanto, el planeamiento, es un planeamiento energético cuando planeamos tenemos que planear las líneas y los gasoductos que hay, todo al mismo tiempo, no pueden ir una cosa separada de la otra. Creemos que la unificación del ente, con una buena gobernanza va a dar más seguridad a los inversores.

En el debate en el Senado, el Secretario de Energía reiteró que la media se

fundamenta en que no podemos seguir teniendo distintos entes para un mismo tema que ya llega a la agenda del clima ... del mismo modo que no podemos hacer planeamientos por un lado eléctrico y por otro lado del gas, tenemos que hacerlo en conjunto porque eso va a mejorar el sector del gas y el sector de la electricidad

A nuestro parecer, la fundamentación de la medida por el Poder Ejecutivo se brindó de manera insuficiente y fragmentada. Realizando un esfuerzo interpretativo que supla la falta de sistematicidad propia de la debida fundamentación de un proyecto de ley de este tenor, del mensaje del Poder Ejecutivo y la exposición del funcionario puede interpretarse que la motivación de la medida propiciada se construyó sobre tres argumentos diferentes.

En primer lugar, un diagnóstico de debilitamiento institucional del sector energético, signado por la falta de capacidad e idoneidad técnicas y la sobredimensión de sus estructuras administrativas -del que, no obstante, no se brindan datos ni precisiones mínimas que lo respalden-. En segundo lugar, y como consecuencia de ese diagnóstico, la necesidad de una reorganización, modernización y profesionalización de esas estructuras administrativas para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones, especialmente de fiscalización y control de los servicios públicos en materia energética. Finalmente, un cambio de paradigma sobre la concepción del sector energético, que -al decir del Secretario de Energía- ya no debe interpretarse de manera fragmentada, sino como una única política parte de la cuestión ambiental general y que requiere de un planeamiento de políticas públicas unificado.

De ese modo, por un lado, se plantea que los organismos con competencia en materia energética carecen de idoneidad y capacidad técnicas y que sus estructuras están sobredimensionadas. Por otro lado, se propone entender a la política energética como una única política, en atención al cambio de paradigma que instaló la necesidad de mitigar el cambio climático y, consecuentemente, centralizar el planeamiento de esa política en un único organismo. No obstante, no hay una vinculación entre ambos argumentos que logre una justificación acabada de la decisión o que dé cuenta de los criterios técnicos y jurídicos considerados para propiciar la unificación de organismos con competencias técnicas (y, consecuentemente, jurídicas) diferentes, decisión que, además, implica un cambio sustancial en la función de control de los servicios públicos de electricidad y gas desde la sanción de las Leyes Nros. 24.065 y 24.076 en los años 1991 y 1992, que consolidaron siempre un régimen de regulación separado por sector.

Asimismo, resulta llamativo el argumento que plantea la necesidad de centralizar la función de planeamiento de la política energética en un único ente regulador cuando, en rigor, esa función corresponde, en los términos del Decreto No 50 del 9 de diciembre de

2019 y sus modificatorios, a la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía como parte de la administración centralizada y no a los entes reguladores, cuya competencia se concentra en la regulación y el control de la prestación de los servicios públicos que forma una parte importante de esa política, pero no la agota.

En definitiva, el Poder Ejecutivo no explica cuál es el criterio que permitiría unificar razonablemente dos entes reguladores con competencias sobre servicios públicos distintos - que no se unifican- en una única estructura, ni de qué modo esa medida permitiría alcanzar los objetivos sustantivos de política energética pretendidos con el proyecto de ley. Al respecto, y si bien la disposición del artículo 161 de la Ley No 27.742 deberá interpretarse en el marco conceptual brindado por el Poder Ejecutivo, la mención del Secretario de Energía a la sobredimensión administrativa de los organismos resulta especialmente elocuente, y pareciera dar la pista de la verdadera motivación de la medida.

El texto del artículo citado, prácticamente igual al texto original del proyecto, establece lo siguiente:

Artículo 161.- Créase el Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad el que, una vez constituido, reemplazará y asumirá las funciones del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), creado por el artículo 54 de la ley 24.065, y el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), creado por el artículo 50 de la ley 24.076. // Encomiéndose al Poder Ejecutivo nacional a dictar todas las normas y actos tendientes a hacer efectivo lo dispuesto en el párrafo anterior y a dictar el correspondiente texto ordenado de las leyes 24.065 y 24.076. Hasta tanto no se constituya el nuevo Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad, los actuales Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) continuarán en ejercicio de sus funciones respectivas. El nuevo Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad tendrá las atribuciones previstas en los artículos 52 y concordantes de la ley 24.076, y 56 y concordantes de la ley 24.065.

Asimismo, corresponde destacar lo previsto, en la misma línea, por el artículo 162 de la Ley No 27.742 que faculta al Poder Ejecutivo nacional a adecuar

... las leyes 15.336 y 24.065 y la normativa reglamentaria correspondiente conforme a las siguientes bases: ... [m]odernizar y profesionalizar las estructuras centralizadas y descentralizadas del sector eléctrico a fin de lograr un mejor cumplimiento de las funciones asignadas ... (inc. g).

El artículo 161 de la Ley No 27.742 prevé, entonces: i) la fusión de ambos entes reguladores; ii) el mantenimiento en vigencia de las Leyes Nros. 24.065 y 24.076, sin perjuicio de las modificaciones necesarias a raíz de la unificación establecida; iii) la asignación de competencias al nuevo ente a través de la remisión a los artículos 52 y 56,

respectivamente, de los marcos regulatorios vigentes.

En particular, nos interesa destacar la previsión del último párrafo, que establece que el nuevo ente regulador tendrá las competencias actualmente asignadas por las Leyes Nros. 24.065 y 24.076 al ENRE y del ENARGAS. Si bien los artículos 52 y 56 de las Leyes 24.076 y 24.065, respectivamente, son, en algunos incisos, análogas, cada norma contiene previsiones específicas propia del sector energético que regulan. Sin embargo, el artículo 161 de la Ley No 27.742 no prevé una revisión de esas facultades para la posterior reformulación de competencias bajo el criterio de la unificación. Si bien la norma encomienda al Poder Ejecutivo el dictado de todas las normas y actos tendientes a hacer efectiva la unificación y a dictar el correspondiente texto ordenado de las Leyes Nros. 24.065 y 24.076 -normas que aún no han sido dictadas-, tampoco se prevén pautas para la formulación de competencias bajo la premisa de la fusión de los organismos. Así, la asignación de competencias -cuestión crucial al crear un ente administrativo- pareciera propiciarse bajo un criterio acumulativo de funciones preexistentes, diseñadas para atribuirse a organismos diferentes, y no bajo un criterio integral de unificación sustancial (y no meramente administrativa) propio de la creación de un ente administrativo por fusión de otros dos ya existentes.

De este modo, puede observarse que, al prever la asignación de atribuciones de este nuevo ente regulador, el - supuesto- nuevo paradigma de regulación integrada de la energía brilla por su ausencia. De hecho, la única disposición que plantea un tratamiento conjunto del sector eléctrico y del gas -y del sistema energético en general- en el Título VI de la Ley No 27.742 pareciera ser la fusión de los entes reguladores.

Asimismo, y como se anticipó en el acápite anterior, el artículo 161 de la Ley No 27.742 no establece disposiciones en cuanto al planeamiento integrado de políticas en materia energética, esgrimido como argumento para sostener la medida en análisis. Al mantener vigentes los artículos 56 de la Ley N 24.065 y 52 de la Ley Nº 24.076 y no incorporar innovaciones al respecto, los entes reguladores continúan sin tener competencias en materia de diseño e implementación de políticas públicas en materia energética. Por el contrario, su actuar está sujeto a los objetivos de política nacional en cada sector definidos, respectivamente, por sendos artículos 2o de ambos marcos regulatorios -aún vigentes-, pero que, claro está, fueron establecidos por ley, no por los entes. En rigor, las atribuciones de los entes reguladores se circunscriben a la regulación de los servicios públicos de su competencia que, si bien integran la política energética, no la abarcan por completo.

Como se mencionó previamente, esas facultades de planeamiento respecto de las que

se predica una necesidad de unificación y centralización están a cargo, actualmente, de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía, órgano de la administración centralizada. En particular, por el Decreto No 50/19 y sus modificatorios se le asignan, en lo pertinente, los siguientes objetivos:

1. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política energética nacional (objetivo 1);
2. Intervenir en la elaboración de las políticas y normas regulatorias de los servicios públicos del área energética, en la supervisión de los organismos y entes de control de los concesionarios de obra y de servicios públicos, así como en la elaboración de normas regulatorias de las licencias o concesiones de servicios públicos aplicables a los regímenes federales en materia energética, en coordinación con las áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia (objetivo 4);
3. Ejercer las funciones de Autoridad de Aplicación de las leyes que regulan el ejercicio de las actividades en materia energética (objetivo 5);
4. Asistir al Ministro [de Economía] en la elaboración de las políticas, planes y programas sobre energías renovables, eficiencia energética, electromovilidad, biocombustibles, hidrógeno, transición energética, minerales asociados con la transición y nuevas tecnologías bajas en carbono, y promover el dictado y/o la modificación de la normativa aplicable a esas materias (objetivo 14);
5. Participar en la negociación y celebración de los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales en materia energética en los que la Nación sea parte, y supervisar su ejecución (objetivo 17);
6. Asistir al Ministerio en la investigación y el desarrollo tecnológico en las distintas áreas del sector de la energía (objetivo 20).

Finalmente, la Secretaría de Energía ejerce el control tutelar del ENRE y del ENARGAS -mientras continúen en su funcionamiento- y, si bien el artículo 161 de la Ley No 27.742 no lo aclara, puede razonablemente inferirse que también lo hará en relación con el nuevo ente.

De conformidad con la distribución de competencias dispuesta por los marcos regulatorios de energía eléctrica y gas y de los objetivos asignados por el Decreto No 50/19 y sus modificatorios, en la actualidad no existe una pluralidad de organismos competentes en el diseño y planificación de políticas públicas en materia energética ni tampoco los entes reguladores cumplen esa función. Por esa razón, incluso aunque existiera una distribución fragmentada de competencias en el diseño de la política energética -que, al menos, en materia de organización administrativa no es tal, según se explicó- esa situación no responde a la existencia de dos entes reguladores diferenciados para cada sector, ni tampoco es incompatible con esa estructura. Por el contrario, esa distribución de competencias entre la administración centralizada y descentralizada convivió con la existencia del ENRE y del ENARGAS desde la sanción de las Leyes Nros. 24.065 y 24.076 hasta la actualidad.

Asimismo, el planeamiento de política energética trasciende ampliamente la fracción del sector energético que compone el ámbito de competencia de los entes reguladores de conformidad con los marcos regulatorios (sendos artículos 1o), por lo que no puede argumentarse válidamente que la existencia de esos dos organismos diferentes entorpezca la planificación integrada en materia de energía.

Finalmente, el artículo 161 de la Ley No 27.742 tampoco prevé instrumentos normativos que reviertan las aludidas deficiencias en materia de capacitación e idoneidad técnicas de ambos organismos ni que propendan al cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones.

En definitiva, la Ley No 27.742 no propone una reformulación integral de los marcos regulatorios de energía eléctrica y gas, bajo un criterio razonable de unificación, que propicie una regulación integrada de ambos sectores energéticos en un único régimen normativo, y que justifique técnica y normativamente la fusión de sus entes reguladores.

El proyecto de ley que culminó con la sanción de la Ley Nº 27.742 se estructuró sobre la idea de que la Argentina está inmersa en una grave y profunda crisis económica, financiera, fiscal, social, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria y social y sobre el objetivo de promoción de la libertad económica.

En ese marco, el proyecto promovió una profunda reorganización de la Administración Pública nacional a través de diferentes instrumentos orientados a la reducción de las estructuras estatales de todos los tipos bajo la premisa de concentrar la actividad del Estado en sus funciones esenciales.

El mayor impacto de este objetivo se observa en el ámbito de las sociedades del Estado, destinadas a su extinción a partir de la eliminación de todas las formas societarias especiales con participación estatal y su transformación en sociedades anónimas de derecho privado.

De ese modo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 2o de la Ley No 27.742, se establecieron como bases de las delegaciones legislativas efectuadas por el artículo 1o la reducción del sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas (inc. b) y la mejora del funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común (inc. a). En ese marco, por el artículo 3o se facultó al Poder Ejecutivo a implementar distintas herramientas para la reducción de la estructura estatal central y descentralizada, entre ellas, la modificación o eliminación de las competencias entendidas como innecesarias, y la reorganización, modificación o

transformación de su estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia a las provincias o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, se incorporó un listado en el que se prohíbe la disolución de determinados organismos, en el que no figuran ni el ENRE ni el ENARGAS.

Por su parte, en relación con las empresas y sociedades del Estado, los artículos 4o y 7o de la Ley No 27.742 el artículo 4o faculta al Poder Ejecutivo a transformar sus estructuras y el artículo 7o declara a ciertas sociedades sujetas a privatización.

De este modo, la Ley No 27.742 instaló un nuevo paradigma de concepción del Estado, construido sobre la consideración de que su funcionamiento es ineficiente y su dimensión, desproporcionada, y signado por el principio de libertad económica, que tiene su contrapartida en la reducción de la estructura estatal.

Consideramos que la unificación de los entes reguladores dispuesta por el artículo 161 de la Ley No 27.742 responde a esta nueva premisa de achicamiento del Estado, y no a una decisión adoptada bajo criterios técnicos y jurídicos fundados propios de la regulación de los sectores de la energía eléctrica y del gas.

El Poder Ejecutivo no motivó suficientemente la medida en el mensaje que acompañó el proyecto de ley ni a través de la exposición del Secretario de Energía en la Cámara de Diputados y en el Senado. Tampoco es posible profundizar los pocos argumentos brindados a partir de la lectura del texto finalmente aprobado.

Asimismo, otro aspecto que está completamente ausente es la referencia a la protección de personas usuarias de los servicios públicos en cuestión. Nuevamente, señalamos que el artículo 42 de la Constitución Nacional consagra la protección de sus derechos como el eje sobre el que debe vertebrarse toda regulación de estos servicios que, en definitiva, implican un instrumento para la satisfacción de derechos fundamentales de los usuarios y usuarias.

En este contexto, no es posible conocer en profundidad cuáles fueron los motivos que impulsaron al Poder Ejecutivo a implementar la unificación del ENARGAS y del ENRE, ni cuáles fueron los criterios tenidos en cuenta para diseñar la medida. Esta situación deja, como única alternativa disponible, la vía de la interpretación<sup>7</sup>.

## **Conclusiones**

---

<sup>7</sup> Agradezco profundamente la colaboración en este acápite de Francisca Baur Noblia, docente de Derecho Constitucional y Maestranda en Derecho Administrativo y Administración Pública.

En este trabajo, nos circunscribimos al análisis de la función de resolución de controversias (consideradas jurisdiccionales por parte de la doctrina) y nos focalizamos en los alcances de la intervención de los reguladores en las relaciones - en particular - entre las prestatarias del servicio de Distribución de electricidad y los usuarios residenciales.

Como dijimos antes, en este trabajo pretendimos demostrar que, a treinta años de la reforma constitucional, aún hay cuentas pendientes en la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Repasamos lo sucedido en la década de 1990, en la que, mientras se fortalecían las herramientas para proteger los derechos de usuarios y consumidores, y se incorporaban vía el Artículo 75, inciso 22 numerosos tratados internacionales de derechos humanos, el gobierno avanzaba con un programa que tendía a quitar regulaciones de la economía, dejando a los consumidores “desarmados” frente al avance de los grupos económicos - muchos de ellos multinacionales.

Hoy nos encontramos nuevamente ante un modelo que se plantea objetivos similares a los que se tenían en esa década.

Sin embargo, el objetivo del Estado que se planteó en la Reforma tendiente a la protección de los derechos fundamentales y los derechos de los usuarios nos impide dejar de lado los avances producidos a nivel legal y jurisprudencial que no nos permite volver, sin más, a los objetivos de esa década.

En estas tres décadas hubo grandes avances en el reconocimiento y difusión de los derechos de consumidores y usuarios; los principios emanados del Artículo 42 en materia de protección de usuarios y consumidores impulsaron e impactaron en la reforma de la Ley Nº 24.240, de Defensa del Consumidor, el dictado de la Ley de Defensa de la Competencia y en los principios del Código Civil y Comercial Unificado, así la jurisprudencia dictada en consecuencia, de la que analizamos dos casos con detenimiento.

Entendemos a partir del recorrido realizado que se ha avanzado en el reconocimiento de que el acceso a la energía no sólo tiende a satisfacer derechos de las personas en tanto usuarias sino que, por su conducto, a la satisfacción de derechos humanos fundamentales que hacen al desarrollo de una vida digna.

Se ha promovido una mayor conciencia y participación ciudadana<sup>8</sup> en el ámbito de los servicios públicos, objetivo buscado sin dudas por la Convención y por las herramientas jurídicas construidas en consonancia.

Todo lo reseñado debió haber impactado en la relación entre personas usuarias y prestadoras de servicios y también en las funciones de los entes reguladores; y ello hasta el momento no se tradujo en las normas sectoriales ni en la Revisión tarifaria integral de 2018, en donde se perdió la oportunidad de adaptar los objetivos de las Distribuidoras para una más adecuada atención de los reclamos de los usuarios residenciales, y en función de ello ampliar las posibilidades de actuación y sanción por parte del regulador.

Por su parte, tampoco se ha planteado en esta cuestión ningún avance en la Ley Bases, ya que en lo que respecta a los entes reguladores de servicios públicos de energía de jurisdicción nacional sólo se plantea la unificación, sin desarrollar motivaciones ni objetivos concretos de dicha unificación y tendiendo, por el contrario, a un achicamiento de dichas estructuras que podría repercutir negativamente en la atención de las personas usuarias.

El desarrollo de la materia exige nuevos instrumentos que consideren, fundamentalmente, el derecho a tener una instancia gratuita de resolución de reclamos, como lo es el ENRE, que considere sus derechos y tenga recursos para llevar a cabo esta misión.

Por otra parte, resulta fundamental el derecho a la información. Las facturas de servicios públicos son de difícil comprensión, así como los problemas técnicos que suelen suscitar inconvenientes con el suministro. El ente es el organismo técnico especializado que tendría las herramientas para brindar esa información, que se vuelve crucial - incluso en territorio- cuando se producen interrupciones del servicio o problemas de seguridad en la vía pública o el medio ambiente.

## Referencias bibliográficas

Azpiaz, D. y Basualdo, E. (2004) Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. FLACSO.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiaz.pdf>

Bidart Campos, G. J, (1967). *El Derecho Constitucional del Poder*. Ediar

---

<sup>8</sup> Cabe señalar que las reformas introducidas recientemente en la Ley N° 19.549 parecieran ir en contra del espíritu de promover la participación, pero la cuestión excede el marco de análisis de este trabajo.

- Bidart Campos, G. J. (2005) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Nueva edición ampliada y actualizada a 2002-2004*. Ediar, t. II-B.
- Canosa, A. (2005). El caso 'Ángel Estrada' y las deficiencias en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de órganos administrativos. *Jurisprudencia Argentina*, III, Nro Especial. Lexis Nexis, pp. 33-37.
- Cassagne, J. C. (2005). Las facultades jurisdiccionales de los entes reguladores (a propósito del caso "Angel Estrada"). *La Ley*. 9 de junio. <https://cassagne.com.ar/wp-content/uploads/2023/10/Las-facultades-jurisdiccionales-de-los-entes-reguladores-a-proposito-del-caso-Angel-Estrada-LA-LEY-09062005-1-LA-LEY2005-C-736.pdf>
- Ekmekdjian, M. A. (2016). *Tratado de Derecho Constitucional*. Abeledo Perrot. Tomo V.
- González Moras, J. M. (2017). El servicio público como derecho social. EDULP. <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/774>
- Manili, P. L. (2022) Los tribunales administrativos, el control de constitucionalidad y la división de poderes. *La Ley*, 11 de julio.
- Monti, L. (2005). El ejercicio de funciones jurisdiccionales por organismos administrativos en la jurisprudencia de la Corte Suprema. Sistematización de jurisprudencia vinculada con el caso 'Ángel Estrada'. *Jurisprudencia Argentina*, III, Nro Especial. Lexis Nexis, pp. 59 y ss.
- Rejtman Farah, M. (2012). La competencia de los entes reguladores para determinar el daño directo a la luz del plenario "Edesur". *Jurisprudencia Argentina*. Vol. 2, no. 2, abril-jun. Abeledo-Perrot, p. 175-181.