

"Los Entes Reguladores de Servicios Públicos:

**Análisis del ERSeP y su actividad en relación a la distribución
de energía eléctrica en la Provincia de Córdoba.**

**Propuestas para la elaboración de un Régimen de Calidad del
Servicio y Sancionatorio"**

Agradecimientos:

Al permanente apoyo a pesar de las adversidades de mi directora de tesis, Silvana López.

A la memoria de mis padres, Estela y Rubén, quienes me educaron incansablemente en la importancia de la formación profesional.

A mis amados compañeros de ruta, mi esposo Agustín y mis hijos Margarita y Antonio.

INDICE

Anexo normativo	11
Introducción:.....	13
CAPÍTULO 1: Conceptos claves: El servicio público de energía eléctrica como objeto de integración social.	15
A) Servicio Público.....	15
A. I) Concepto: desarrollo histórico:.....	15
A. II) El concepto de servicio público en la actualidad:	16
A. III) Caracteres.....	17
A. IV) Necesidad de regulación:	19
A. V) La experiencia Argentina:	20
A. VI) La prestación monopólica:.....	20
A. VII) A modo de conclusión:.....	21
A. VIII) La dimensión social del servicio público	22
A. IIX) El contexto latinoamericano:	23
B) Concepto usuario- ciudadano:	23
B. I) Los derechos de tercera generación y su incumbencia en el concepto de ciudadanía:	24
B. II) Un “ciudadano” bajo la lógica mercantil:.....	25
B. III) Retomando lo esencial: la noción de ciudadanía:	25
C) Entes Reguladores:	27
C. I) Antecedentes:.....	27
C. II) Concepto:.....	28
C. III) Tipos de agencias de control:	29
C. IV) Funciones y facultades	29
C. V) La proactividad como función destacada:	31
C. VI) Caracteres:.....	32
CAPÍTULO 2: Contexto histórico del nacimiento de la Reforma del Estado.....	34

A) Reforma del estado a nivel nacional:.....	34
A. I) Ideas fuerza de los precursores de la reforma:.....	34
A. II) Análisis crítico:.....	35
B) Marco Normativo:.....	37
B. I) Notas caracterizantes del proceso de reforma analizado:	37
B. II) Los fundamentos jurídico-políticos de la nueva legislación:	38
B. III) Los conceptos inmersos en la legislación:	40
B. IV) Actividades del sector eléctrico:	41
B. V) Una particularidad de la ley: el “Programa de Propiedad Participada”:	41
B. VI) La Comisión Bicameral:	42
B. VII) Auditoría General de la Nación:	42
B. VIII) Las figuras utilizadas para transferir la gestión de los servicios al sector privado:.....	43
C) El proceso privatizador:	44
C. I) Ley 23.697 Emergencia Económica:	44
C. II) La Reforma Constitucional del año 1994:	45
D) Reforma del Estado en la Provincia de Córdoba.	47
D. I) Ideas fuerza. Principios que sostienen la Reforma de Estado:	47
D. II) La experiencia en Córdoba:.....	48
D.III) Objetivos de la legislación:	48
D. IV) La situación previa a la sanción de la Carta del Ciudadano:	49
E) Marco Normativo:.....	50
E. I) Ley 8835 “Carta del Ciudadano”	50
E. II) Ley N° 8836 de “Modernización del Estado”:.....	51
D. III) Ley N° 8837 “Incorporación del Capital Privado al Sector Público”:	51
CAPÍTULO 3: Régimen de la energía eléctrica	52
A) Régimen normativo:	52

A. I) El decreto 634/91:.....	52
A. II) Ley 24.065 “Régimen de la energía eléctrica” y Ley 15.336 “Ley de Energía Eléctrica”:	54
A. III) El objetivo de la ley según Barreiro:.....	57
B) Segmentos de la industria eléctrica:.....	58
B. I) Generación:	58
B. II) Transporte:.....	59
B. III) Distribución:.....	60
CAPÍTULO 4: Marco regulatorio eléctrico de la Provincia de Córdoba:.....	61
A) Las transferencias de los servicios públicos:	61
A. I) Los resultados de la gestión descentralizada:	62
A. II) Los marcos regulatorios:	62
A. III) Adentrándonos al análisis de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba:	63
B) E.P.E.C. (Empresa Provincial de Energía de Córdoba).....	63
B. I) Antecedentes:	63
B. II) Creación:.....	64
B. III) Su estado actual:.....	64
C) ERSEP (Ente Regulador de Servicios Públicos)	65
C. I) Reclamos:.....	66
C. II) Funciones:.....	66
C. III) Competencia del regulador:	66
C. IV) Competencia en materia de sanciones:	67
C. V) La jurisprudencia referente a la potestad sancionatoria de la Administración Pública:.....	68
C. VI) La Gerencia de Energía Eléctrica:	70
D) Marco normativo provincial.	70
D. I) Leyes 8835, 8836 y 8837:.....	70

D. II) Ley 9087 “Estatuto Orgánico de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba”	72
D. III) Las Resoluciones Generales del Ente Regulador:.....	73
D. IV) Los contratos de concesión del servicio público a las entidades cooperativas de la Provincia de Córdoba:	74
CAPÍTULO 5: Calidad del Servicio Público:	77
A) Concepto:.....	77
B) Dimensiones:	77
B. I) Las dimensiones a la luz de los textos vigentes:.....	78
C) A modo de síntesis:.....	80
CAPÍTULO 6: Incumplimiento y potestad sancionatoria:	81
A) Dimensiones que debe contemplar un régimen de calidad de servicio y sanciones:	81
B) Una referencia a nivel nacional:	83
CAPÍTULO 7: Relevamiento Exploratorio en la Provincia de Cordoba: Análisis y Diagnostico.....	84
A) Aspectos generales:	84
A. I) Análisis de la EPEC a la luz de las entrevistas realizadas:	85
B) El Ente Regulador de la provincia de Córdoba:.....	87
B. I) Análisis de las funciones del regulador:	88
B. II) Análisis de las competencias del regulador:.....	89
B. III) Análisis de la “calidad”	91
B .IV) Incumplimiento Y potestad sancionatoria:	91
C) La gerencia de energía eléctrica del ente regulador:.....	92
C. I) Su realidad funcional:	92
C. II) El consumo y los reclamos: estadísticas:.....	93
C. III) Cuadro ilustrativo de cantidad de reclamos ingresados mensualmente durante los años 2015 y 2016 en el Área de Atención a Usuarios:	94

C. IV) Cuadro ilustrativo de tipología de reclamos ingresados en los años 2015 y 2016 a la Gerencia de Energía Eléctrica:	95
C. V) Memoria anual del año 2015 y 2016 de la Gerencia de Energía Eléctrica: actividades desplegadas:	98
D) La situación en la ciudad de Córdoba:.....	104
CAPÍTULO 8: Propuesta de Reglamento. Conclusiones:.....	105
A) Introducción: un caso paradigmático a los fines de comenzar el análisis de la necesidad de contar con el reglamento:	105
A. I) Pautas sobre calidad y sus consecuencias ante el incumplimiento:.....	107
B) Etapas del Reglamento:	107
B. I) Pautas en torno a la Calidad del Servicio Comercial:	108
B. II) Pautas en torno a la Calidad del Producto Técnico:	109
B.III) Pautas en torno a la Calidad del Servicio Técnico:	110
C) Aplicación de sanciones:	110
D) Conclusiones:.....	111
Bibliografía.....	115

Anexo normativo

Leyes Nacionales

- Ley 24.065 Energía Eléctrica: Régimen Legal
- Ley 15.336 Ley de Energía Eléctrica
- Ley 25.250 Reforma Laboral
- Ley 23.696 Reforma del Estado
- Ley 13.653 Empresas del Estado
- Ley 20.705 Sociedades del Estado
- Ley 19.550 Sociedades Comerciales
- Ley 23.697 Emergencia Económica
- Ley 24.309 Declaración de la necesidad de reforma de la Constitución Nacional
- Ley 20.337 Ley de Cooperativas

Leyes Provinciales

- Ley 8.835 Carta del Ciudadano
- Ley 8.836 Modernización del Estado
- Ley 8.837 Incorporación de Capital Privado al Sector Público
- Ley 7.850 Reforma Administrativa y Económica
- Ley 4.358 de creación de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba
- Ley 5.350 Ley de Procedimiento Administrativo
- Ley 9.087 Estatuto Orgánico de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba
- Ley 10.281 Seguridad Eléctrica para la Provincia de Córdoba

Decretos

- Decreto 634/91 de la ley 23.696 Reconversión del Sector Eléctrico
- Decreto reglamentario 1398/92 de las leyes 24.065 y 15.336

- Decreto 843/00 “Servicios Esenciales” reglamentario de la ley 25.250 (ABROGADO POR DECRETO NRO. 272/2006 - ART. 17 - BOLETIN OFICIAL 13/3/2006)
- Decreto 2284/91: Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Entes Reguladores. Reforma Fiscal. Mercado de Capitales. Sistema Único de la Seguridad Social. Negociación Colectiva. Disposiciones Generales.
- Decreto N° 774/02 el “Reglamento de Comercialización de la Energía Eléctrica”
- Decreto N° 1022/15 reglamentario de Ley N° 10.281

Introducción

Mediante el presente trabajo de tesis se persigue, a través de un extenso abordaje teórico y de campo, formular algunos lineamientos básicos acerca de los aspectos que debería contemplar un “Régimen de Calidad de Servicio y Sanciones” para ser aplicado desde el Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSeP) a la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC).

Para ello se comenzará a analizar el marco teórico inherente a la temática bajo estudio, iniciándonos en los conceptos claves de servicio público, su desarrollo histórico, los caracteres que elabora la doctrina al respecto, su necesidad de regulación y por último la dimensión social que lleva implícita la noción.

También serán abordados los conceptos de usuario y ciudadano, para detenernos en lo concerniente a la lógica del ciudadano bajo la óptica mercantil y cómo este se presenta frente a los servicios públicos privatizados. Finalmente analizaremos los lineamientos esenciales de los entes reguladores, sus funciones y facultades, caracteres y antecedentes, destacando la importancia de la proactividad como función destacada de estos organismos.

En el capítulo 2 se hará un relevamiento de los aspectos más destacados a nivel histórico y normativo del nacimiento de la reforma del estado, tanto en el ámbito nacional como a nivel de nuestra provincia de Córdoba. Para ello se explicitarán las ideas fuerza de los precursores de la reforma y cuáles fueron los objetivos de la legislación.

Ya de manera más específica en la materia, se analizará en el capítulo 3 el régimen de la energía eléctrica, las normas que lo integran a nivel nacional, haciendo un desglose de los segmentos de la industria eléctrica, para llegar así al sector de la distribución, último en la cadena de la industria, donde llegaremos a las empresas prestatarias del servicio público de energía, concretamente a EPEC, a quien se le pretende aplicar el régimen de calidad y sanciones a proponer en última instancia.

Seguidamente en el capítulo 4 ingresaremos al abordaje del marco regulatorio específico de nuestra provincia de Córdoba y con él, el análisis de la EPEC, sus antecedentes, creación y su estado actual. Seguiremos con el mismo análisis a nivel del ente regulador, sus funciones, competencias y puntualmente la competencia en materia de sanciones. Asimismo se analizará la gerencia de energía eléctrica, área específica donde será aplicado el régimen mencionado.

También y continuando en la esfera provincial, abordaremos el marco normativo en tal nivel, tanto de leyes, cuando de las resoluciones generales emanadas del ente regulador, haciendo una breve referencia a los contratos de concesión del servicio de electricidad a las entidades cooperativas de nuestra provincia.

A continuación, en el capítulo 5, nos referiremos a la calidad del servicio público, motivación central del presente trabajo, desde que ha sido la deficiente calidad prestada en los últimos tiempos la que ha motivado la necesidad de contar desde el ente regulador, con un reglamento que prevea estándares de calidad y sanciones para los casos de incumplimientos de las ordenes emanadas por aquel por parte de la empresa controlada. A tales fines, se abordará el concepto de calidad y sus dimensiones en esta materia, que abarcan la calidad del servicio técnico, del producto técnico y la calidad comercial.

A propósito de ello, se continuara en el capítulo 6 con el abordaje de la potestad sancionatoria con la que cuenta el ente regulador, las dimensiones que debería contemplar un reglamento de calidad de servicio y sanciones, haciendo un repaso a nivel nacional de lo acontecido con el ente regulador de tal jurisdicción.

Efectuado todo aquel abordaje, en el capítulo 7 se expondrán las conclusiones habidas del relevamiento exploratorio efectuado en la provincia de Córdoba, su análisis y su diagnóstico de lo acontecido en materia energética, tanto en la empresa prestataria, como en el ente regulador.

Desde la óptica del regulador se analizaran sus funciones y competencias, y cómo se ha desarrollado en este tiempo el organismo frente a los incumplimientos de sus resoluciones por parte de la distribuidora.

Situados luego en la gerencia de energía, se analizara la misma, sus funciones, su realidad actual, lo acontecido en materia de reclamos sus estadísticas, para referirnos específicamente al ámbito de la ciudad de Córdoba.

Finalmente, en el capítulo 8 se elaborará la propuesta del reglamento, se describirán las etapas de su implementación, tanto a nivel de calidad del servicio comercial, del producto técnico y del servicio técnico. En cuanto a la aplicación de sanciones, se analizará el carácter de las mismas y el procedimiento de aplicación propuesto.

Finalmente, se elaboraran las conclusiones del caso.

CAPÍTULO 1 Conceptos claves. El servicio público de energía eléctrica como objeto de integración social

Para comprender el fenómeno de los servicios públicos y la necesidad de su regulación, corresponde preliminarmente, conceptualizar y definir algunas categorías teóricas, tanto desde la doctrina jurídica, como las que derivan de los desarrollos teóricos sobre el tema aportados por las ciencias sociales.

A) Servicio Público

A. 1) Concepto. Desarrollo histórico

El concepto de servicio público se constituyó, conformó y desarrolló a lo largo de la historia y fue concebido de distinta forma según las épocas y los autores. Desde que el Derecho Administrativo comenzó a delinear sus propios caracteres como disciplina autónoma en el siglo XIX, la noción del servicio público adquirió notable relevancia, al punto que Jéze en *“Les Principes Généraux du Droit Administratif”* (Paris; 1914) la reconoció como la piedra angular del Derecho Administrativo francés.



Y fue precisamente en Francia donde esta rama del derecho adquirió particular importancia. En ese país, como corolario de la división de poderes, se estableció que los actos de la Administración Pública no podían ser juzgados por los jueces. Se creó entonces un Tribunal administrativo encargado de juzgar los actos del órgano ejecutivo. A partir de entonces, la doctrina trató de encontrar un concepto unívoco de servicio público. La tarea no fue fácil y aún hoy se discute el verdadero alcance de la noción.

Para la escuela de Burdeos, lo determinante de una actividad como servicio público era el órgano que lo prestaba. Así Duguit sostuvo que *"el Estado es un conjunto de servicios públicos, es decir, 'actividades cuya prestación se debe asegurar, regular y controlar por los gobernantes, pues son indispensables para la realización y desarrollo de la independencia social'"*¹

Entre nuestros autores, Bielsa participa de la concepción de que determinadas necesidades públicas pueden ser satisfechas por particulares. Y define al servicio público como *"toda acción o prestación realizada por la Administración pública,*

¹ DUGUIT, León, "Las transformaciones del Derecho Público y Privado", Ed. Heliasta, Biblioteca Jurídica, Buenos Aires, 1975.

*directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía”*²

Las características esenciales eran, entonces:

- 1) prestación por un órgano de la Administración Pública;
- 2) satisfacción de un interés general (elemento finalista), y
- 3) régimen especial de Derecho Público, administrativo en la especie.

Esta teoría no contempla el hecho de que hay necesidades públicas que eran satisfechas por los particulares y es por eso que Jézé concluye que son los gobernantes los que en definitiva determinan voluntariamente cuáles servicios deben ser públicos.

Nace entonces la teoría de la función, en la cual ya no importa el órgano que satisfaga la necesidad, reconociendo que aquélla puede ser satisfecha tanto por la Administración pública, ya sea en forma directa o indirecta, como por aquellos particulares que, sometidos a un régimen jurídico específico, ejerzan una actividad que trascienda la esfera privada beneficiando a la comunidad.³

Como este concepto propuesto por la teoría de la función resultaba abarcativo de una gran cantidad de actividades que satisfacen necesidades públicas, se comenzó a distinguir entre servicios públicos propios e impropios; vale decir que el concepto se extendió a actividades privadas, comerciales e industriales y entonces surge la teoría según la cual lo que caracteriza al servicio público es su prestación en forma monopólica, la que tampoco resulta determinante, porque existen actividades monopólicas que satisfacen necesidades públicas y que, sin embargo, no están sometidas a un régimen de servicio público como lo señalaremos más adelante.

Finalmente Marienhoff,⁴ define al servicio público a partir de sus caracteres, estos son: continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad, igualdad y obligatoriedad, los cuales analizaremos en la punto II siguiente.

Entendemos que la concepción tradicional de servicio público ha ido evolucionando motivada en las diferentes realidades económicas y sociales, y al distinto rol que ha cumplido el Estado en su prestación o bien como promotor de la competencia.

A. II) El concepto de servicio público en la actualidad

En la actualidad, entendemos que el servicio público se extiende a las actividades que satisfacen necesidades primordiales o esenciales de la ciudadanía. Independientemente

² BIELSA, Rafael, "Derecho Administrativo", t. I, p. 463, 6ª ed., Buenos Aires, 1964.

³ Así sostiene Marienhoff, "También pueden haber servicios públicos cuya índole de tales no derive de un acto estatal expreso o de un hecho o 'comportamiento' de la Administración pública, sino de su propia naturaleza o esencia" (en su "Tratado de Derecho Administrativo", t. II, p. 55, Buenos Aires, 1966).

⁴ MARIENHOFF, Miguel S. Ob. Cit. T. II, p. 64.

que éstos sean prestados por el Estado, o bien por particulares, donde el estado debe actuar como concedente y regulador, determinando las reglas aplicables a los concesionarios, lo trascendente es que el mismo se garantice a la población entera a la cual el servicio pretende destinarse. Debe existir un régimen de derecho público, en el cual se fijen las tarifas y se controle la prestación del servicio, aplicándose sanciones para los casos de incumplimiento.

Resulta sumamente trascendente su inclusión como categoría específica dentro de la Constitución Nacional (art. 42), como se verá más adelante, lo cual otorga al servicio público una serie de principios especiales, los que más allá de su definición, son básicamente el reconocimiento de los derechos de los usuarios, la defensa de la competencia, la calidad y eficiencia de los servicios y la participación de los consumidores y usuarios en los organismos de control.

Se trata a nuestro entender de un verdadero derecho del ciudadano, en cuya satisfacción debe estar primordialmente interesado el Estado, el cual debe garantizarlo a todas las esferas de la población.

A. III) Caracteres

El hecho de que una determinada actividad se encuentre sometida al régimen jurídico del servicio público, implica que ella se encuentre alcanzada por lo que la doctrina tradicional denomina “caracteres jurídicos” del servicio público, y ellos son:

- continuidad,
- regularidad,
- generalidad,
- uniformidad,
- igualdad y
- obligatoriedad.⁵

Sostiene Mertehikian (Mertehikian; 1992) que estos caracteres no son exclusivamente del servicio público sino de toda actividad estatal regida por un régimen de derecho público. En términos generales toda actividad administrativa es **continua**, ya que no admite interrupción de ninguna especie y es por ello que se limita el derecho de huelga, se prevé la imposibilidad de la ejecución forzosa de bienes esenciales o necesarios para el cumplimiento de la actividad en cuestión, etc. Asimismo, toda actividad administrativa es **regular**, esto quiere decir, se halla sujeta a reglas y al principio de

⁵ MERTEHIKIAN, Eduardo. “La iniciativa privada en la concesión de obra y de servicios públicos”. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. 1992. Buenos Aires. P. 30 y siguientes.

legalidad, esencial para el estado de derecho. Lo mismo ocurre con la **generalidad**, puesto que la actividad administrativa debe ser cumplida en beneficio de todos los administrados.

La **igualdad** es una exigencia insoslayable derivada de la justicia distributiva, y se encuentra establecida en el art. 16 de la Constitución Nacional. Finalmente lo mismo cabe señalar de la **obligatoriedad**, teniendo en cuenta que en el derecho administrativo el ejercicio de la competencia es obligatorio e irrenunciable, salvo que la ley habilite expresamente a una decisión discrecional para actuar o no actuar.

Respecto a la continuidad, el decreto reglamentario 1398/92 que reglamenta la ley N° 24065 y los artículos 18 y 43 de la Ley N° 15336, en el art. 21, se refiere a que las concesiones de distribución que se otorguen deben prever la sanción por incumplimiento de normas de calidad que afecten la continuidad del servicio.

De esta manera se vuelve necesario reglamentar el derecho de huelga a fin de evitar que se vea afectado por este medio el servicio público.

La ley 25.250 de Reforma Laboral, a través de su artículo 33 dispone que: “En los casos que en razón de un conflicto de trabajo, las partes decidieran la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucren actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, estas deberán garantizar la prestación de servicios mínimos que impidan su interrupción”. En virtud de dicha norma, se dictó el decreto 843/00 a cuya reglamentación quedan sujetos los conflictos colectivos que den lugar a la interrupción total o parcial de servicios esenciales entre los que se encuentran la producción y distribución de energía eléctrica.

Luego, la **regularidad**, significa que la prestación del servicio se encuentra sujeta a reglas, usos y condiciones preestablecidas. “*Continuo es lo que funciona sin interrupción; regular es lo que funciona acompasadamente, conservando un ritmo*”⁶. Tales normas son las siguientes: en primer lugar las leyes básicas que regulan la actividad de energía eléctrica, las leyes 24.065 y 15.336, decreto reglamentario 1398/92 y disposiciones que las complementan. De manera específica, tales normas surgen de los contratos de concesión que el Estado ha celebrado con las distribuidoras y transportistas.

Asimismo tenemos los Reglamentos de Suministro. A nivel nacional ellos se encuentran aprobados por los decretos de creación de las distribuidoras de jurisdicción nacional (714/92 para Edenor y Edesur; 1797/92 para Edelap). Ellos reglan las relaciones entre usuarios y distribuidoras.

El principio de **igualdad** (también llamado por Marienhoff de “**uniformidad**”) implica que todos los usuarios deben recibir el mismo trato en la medida que se encuentren bajo

⁶ MARIENHOFF, Miguel S. Ob. Cit. T. II, p. 66.

circunstancias similares. En relación a este principio encontramos los siguientes artículos; en la Ley 24.065 el art. 2 inc. 2 dispone como objetivo de la política eléctrica nacional “*promover la cooperación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución*”. Luego el art. 23 establece “*Ningún transportista ni distribuidor podrá otorgar ni ofrecer ventajas o preferencias en el acceso a sus instalaciones, excepto las que puedan fundarse en categorías de usuarios o diferencias concretas que determine el ente*”, y en referencia a las tarifas, el art. 44 impone “*Ningún transportista ni distribuidor podrá aplicar diferencias en sus tarifas, cargos, servicios o cualquier otro concepto excepto que aquéllas resulten de distinta localización, tipo de servicios o cualquier otro distingo equivalente que razonablemente apruebe el ente.*”

Luego, la **generalidad**, implica que todos los habitantes tienen derecho a la prestación del servicio público en las condiciones en que ella haya sido prevista por los respectivos ordenamientos⁷. Claro está que este concepto se encuentra unido con el de obligatoriedad. En este aspecto Cassagne disiente y no participa de incluir a la generalidad como un principio en materia de servicios públicos, “*toda vez que cabe admitir la prestación de servicios parciales en determinados lugares sin lesión a la igualdad*”⁸.

El art. 21 de la ley 24.065 y el del mismo número de su decreto reglamentario se refieren a estos principios cuando ponen en cabeza de los distribuidores la obligación de atender a todo pedido de suministro que se formule.

Finalmente, tenemos el principio de la **obligatoriedad**, que implica que el concesionario del servicio está compelido a prestarlo a todo aquel que lo solicite. Cassagne entiende que, sin este principio, el régimen jurídico del servicio público carecería de sentido. El ya mencionado art. 21 de la ley 24.065 así lo dispone al establecer que las distribuidoras deberán satisfacer toda demanda de servicios que le sea requerida, se trate de un nuevo suministro o de la ampliación de un suministro existente.

A. IV) Necesidad de regulación

Los servicios públicos son desarrollados, la mayoría de las veces, bajo la forma de monopolio natural, por lo que requieren de manera ineludible de regulación. Así lo dispone el art. 2 inc. D de la ley 24.065 “*Régimen de energía eléctrica*” cuando establece, entre los objetivos de la política nacional en materia eléctrica, el de “*regular las actividades de transporte y distribución de electricidad.*” Más allá de los argumentos que puedan existir en doctrina sobre la extensión de la regulación, creemos

⁷ MARIENHOFF, Miguel S. Ob. Cit. T II, p. 81.

⁸ CASSAGNE, Juan C. Ob. Cit. P. 1184.

necesaria la participación del Estado en el control de la prestación de servicios de esencial necesidad.

A. V) *La experiencia Argentina*

En nuestro país, en especial en los años que fueron desde 1946 hasta 1990 aproximadamente, se vivió una experiencia de excesiva regulación del Estado en el ámbito económico en general. Así, la regulación como sinónimo de intervención del Estado en la economía, estuvo acompañada por una participación creciente del mismo en la actividad económica, expresada a través de la propiedad, explotación y gerenciamiento de múltiples actividades.

En este contexto, la desregulación económica se volvió un anhelo en muchos sectores allá por la década de 1980. En materia de servicios públicos no cabe utilizar este término, puesto que más allá de las privatizaciones, estos mecanismos implicaron la necesidad de la regulación de las actividades privatizadas.

A. VI) *La prestación monopólica*

Así, el hecho que un servicio público se encuentre privatizado no implica que deje de considerarse como tal -un servicio público-, pero dicho significado se modifica. Ello es así, puesto que estamos hablando ahora de servicios monopólicos, en el sentido de monopolio natural, que son regulados a los fines de generar condiciones análogas a las de la competencia. Tal como sostiene Pirez⁹, en este contexto son considerados servicios públicos sujetos a regulación, y “*no meramente actividades económicas privadas*”.

Dicha regulación supone, para la empresa privatizada, la obligación de prestar el servicio en la cantidad y calidad adecuada a todo aquel que se encuentre en condiciones de requerirla.

Por ejemplo vemos que la ley 24.065 califica a la distribución y al transporte de la energía eléctrica como un servicio público.

Dicho servicio público de distribución de energía, se brinda bajo la forma de monopolio natural, entendiéndose por éste lo siguiente: “*habrá monopolio cuando haya supresión*

⁹ PIREZ, Pedro. “Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, septiembre de 2000. p. 44.

*de la concurrencia en una actividad libre para reservarla a una persona pública o privada”.*¹⁰

Otra parte de la doctrina¹¹ entiende que no es posible calificar a una actividad como servicio público partiendo de un rasgo ajeno a la naturaleza de éste, lo cual implica desnaturalizar su alcance jurídico, dado que hacer del monopolio una nota característica del servicio público, implicaría excluir de tal concepto a actividades que se desarrollan en condiciones de competencia y que nadie pone en duda que se encuentran sometidas al tal régimen, como por ejemplo el transporte público de pasajeros.

Sin embargo en forma habitual y tradicional se consideró que la actividad de distribución por parte de las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica debía desarrollarse bajo la forma de monopolios naturales, entre otras razones, por la necesidad de mantener al margen del manejo privado el enorme poder económico involucrado en estas empresas¹².

Desde el punto de vista de la teoría económica, el monopolio es natural cuando el costo de abastecer al mercado es mínimo al ser realizado por una única empresa, lo cual está asegurado a través de la existencia de economías de escala.¹³

A. VII) A modo de conclusión

Más allá de las distintas posturas, la distribución de electricidad es conceptualizada y definida como un monopolio natural. Generalmente, los contratos garantizan a las concesionarias la exclusividad zonal dentro del territorio que comprende su concesión, la cual implica que ni la concedente ni ninguna otra autoridad nacional, provincial o municipal, podrán conceder o prestar por sí misma el servicio público en cualquier punto del área.

Básicamente, el concepto de monopolio conlleva la posibilidad de que las empresas que prestan los servicios privatizados puedan limitar u obstaculizar la entrada al mercado de

¹⁰ MARIENHOFF, Miguel S. “Tratado de derecho administrativo”, 4º Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, T. III-B, p. 638.

¹¹ CASSAGNE, Juan C. “La intervención administrativa”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 37.

¹² Esta postura prevaleció en los Estados Unidos, según señala ZARDKOOHI, Asgar en su obra “Competition in the Production of Electricity”, donde se señaló que de una actividad que provee un servicio público, como el suministro de energía eléctrica, no puede esperarse que la libre y total competencia entre dos empresas pueda prevalecer permanentemente, pudiendo demostrarse que el mejor servicio y los precios más justos serán proporcionados por una empresa que por varias.

¹³ Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, “La regulación de la competencia y de los servicios públicos”, Buenos Aires, 1999, p. 71.

otros competidores privados de esos mismos servicios. De esta manera, un operador privado que ya se encuentra autorizado formalmente para prestar el servicio pertinente, procurará obtener del ente regulador y de control una regulación cada vez más extensa y compleja, de tal manera que a través de la formulación de dichas reglamentaciones se desaliente la obtención del permiso, licencia, concesión, registro o mera autorización por parte de otros potenciales competidores, o a través de tales limitaciones normativas, virtualmente se les impida ingresar en el mercado.

El mercado queda en condiciones de ser repartido entre pocos y fuertes, posibilitando formaciones monopólicas u oligopólicas y, para el caso de que un nuevo competidor privado logre ingresar al mercado después de sortear la compleja reglamentación, sus posibilidades de crecimiento peligran de antemano frustradas o bien, resulten absorbidos por alguna de las grandes y fuertes empresas que se han apropiado del mercado.

En síntesis, podemos sostener que cuando un servicio público es prestado de manera monopólica requiere necesariamente de la regulación estatal, por encontrarse ausentes las reglas de la competencia y la natural regulación que en dichos casos ejerce el propio mercado.

A. VIII) La dimensión social del servicio público

Podemos considerar básicamente dos concepciones sobre la noción de servicio público:

- una es entenderlos como instrumentos en la configuración de una sociedad integradora, que no excluya a ningún sector de la ciudad en la cual el servicio se brinda;
- otra, es definirlo como la necesidad de regulación de una actividad económica en condiciones de monopolio (tal como lo hemos analizado anteriormente en el punto A VI).



Siguiendo a Pérez¹⁴, ello se relaciona con dos dimensiones fundamentales; por un lado con las concepciones sociales predominantes en un lugar y tiempo determinado, sobre lo que debe ser un servicio en una sociedad, teniendo en cuenta los diferentes grupos de su población y sus actividades económicas. Por otra parte, se relaciona con las condiciones dentro de las cuales se dan los diferentes modelos de gestión de los servicios.

Respecto a los modelos de gestión, nos encontramos básicamente con tres modelos: estatal, privada y mixta.

¹⁴ PIREZ, Pedro. Ob. Cit. P. 9.

Un servicio público debe satisfacer un conjunto muy amplio de necesidades sociales; entendiendo al mismo como una consecuencia de la aglomeración de población y actividades en un territorio determinado, donde la satisfacción de las necesidades de agua potable, eliminación de desechos, energía entre otros, se vuelve necesaria de ser atendida de forma colectiva.

A. IIX) El contexto latinoamericano

Sentado lo anterior, podemos observar que tanto en nuestro país como en el resto de casi toda América Latina, gran parte de la población se encuentra excluida del acceso a servicios esenciales. Dicha exclusión muchas veces encuentra sus razones en el territorio, cuando grandes franjas de la población se encuentran asentadas en lugares donde el servicio y su infraestructura no llegan, o llega en escasa calidad, o bien encuentra su fundamento en razones de índoles económicas o institucionales.

Otra situación muy frecuente es la precariedad económica de esas franjas, que no pueden acceder a las conexiones de los servicios de manera regular.

Es por ello que entendemos que para que un servicio se califique como público, el mismo debe estar garantizado por el Estado para el conjunto de la población al que va destinado de manera equitativa. Darle al servicio una orientación pública implica la inclusión del conjunto de la población, especialmente a los de bajos recursos económicos, garantizando estatalmente el acceso a todo aquel que tenga la necesidad que el servicio satisface.

Dicha garantía debe implicar no sólo universalización del acceso al servicio, sino también una mínima equidad en su distribución cuantitativa y cualitativa, entendiendo al servicio como un derecho de ciudadanía. Todo ello puede ser sostenido desde la ideología del estado de bienestar que vino a reforzar los derechos sociales y en particular el acceso a los servicios, poniendo este tema en la agenda política de todos los gobiernos.

Consideramos que un servicio público debe responder a las necesidades de una sociedad debiendo erigirse en un verdadero derecho ciudadano. Reducirlo a una relación de mercado mediada por un precio y no garantizada públicamente, donde sea necesario el pago de una tarifa tanto para acceder al servicio como para permanecer en él, nos aleja de su verdadera esencia de derecho garantizado por el Estado.

B) Concepto usuario- ciudadano

En este punto, definiremos y distinguiremos entre los conceptos de usuario- consumidor por un lado y el de ciudadano por otro para así poder comprender el origen de esta dicotomía, que nace en un contexto socio- político determinado.

La ciudadanía está compuesta por un cúmulo de



derechos civiles, políticos y sociales; en primer lugar están los derechos de primera generación, que son propios del constitucionalismo liberal del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, que afianzan los valores de libertad, propiedad y seguridad, y son, en esencia, derechos del individuo contra el Estado. Luego, los derechos de segunda generación son los propios del constitucionalismo social, que recién se generan en el siglo XX, concedidos principalmente a los trabajadores, a los gremios y a la familia. Los valores que se protegen aquí son la igualdad y la solidaridad, y ya no se ejercen solo contra el Estado sino también contra otros sujetos, como los empleadores por ejemplo.¹⁵

B. I) Los derechos de tercera generación y su incumbencia en el concepto de ciudadanía

Los denominados “derechos de tercera generación” surgen en la segunda mitad del siglo XX refiriéndose no ya al individuo, sino a grupos sociales. Entre ellos se incluye, entre otros, el derecho de los consumidores. A partir de la inclusión de estos nuevos derechos, se generó una ampliación en la concepción de ciudadanía tal como se concebía tradicionalmente.

Las privatizaciones de los servicios públicos realizadas en el marco de la reforma del estado, reconocen un fraccionamiento de la actividad estatal, que llevó a que la prestación del servicio fuera transferida o delegada y naciera de esta manera la noción de usuario o consumidor.

Tal como lo sostuvimos al analizar el concepto de servicio público, consideramos este ámbito -del servicio público- como un espacio óptimo para la integración social que debe necesariamente garantizar el estado.

Offe¹⁶ realiza un análisis respecto a las dicotomías conceptuales y las contradicciones históricas en las relaciones de dominio y señala que, por un lado, el estado tiene como pre-requisito la existencia de ciudadanos¹⁷ a quienes debe proteger a través de su regulación, los cuales son convertidos, frente al servicio público, en simples usuarios¹⁸ o consumidores¹⁹.

¹⁵En los derechos sociales se incluyen los derechos al trabajo, salud, educación, jubilación, entre otros, y en nuestra constitución se insertan en el art. 14 bis, según la reforma de 1957.

¹⁶ OFFE, Claus: “Contradicciones en el Estado de Bienestar”. Ed. Alianza, Madrid, 1990.

¹⁷ Según la Real Academia Española, Ciudadano significa “*Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país.*”

¹⁸ Según la Real Academia Española, “*Que usa ordinariamente algo*”, “*Dicho de una persona: Que tiene derecho de usar de una cosa ajena con cierta limitación.*”

B. II) Un “ciudadano” bajo la lógica mercantil

Como se analizará luego, las políticas de los 90´ claramente no estuvieron orientadas al “ciudadano” en cuanto sujeto de derechos o miembro participante activo de un estado democrático; por el contrario, se instaló una visión y lógica mercantil en el ámbito público. Así, en materia de servicios públicos, se comienza a observar una contradicción terminológica: el termino ciudadano se contrapone al de usuario-consumidor. A su vez nos enfrentamos a un estado que necesita de una legitimación democrática, la cual a su vez depende del proceso de acumulación capitalista para la realización de sus políticas.

Bajo esta lógica, el mercado funciona como un asignador de recursos y un distribuidor de bienes sociales bajo el dominio de la propiedad privada del capital, mientras que el estado en su forma bienestarista, asume la función de gobernar para todos, generando políticas primordialmente sociales y de pleno empleo, que le otorgarán la legitimación necesaria para poder funcionar.

Esta legitimidad se logra instalando la idea de la plena vigencia del estado de derecho, de la legalidad y de la igualdad ante la ley para todos los ciudadanos.

Por un lado nos encontramos ante una ciudadanía que con el tiempo se irá debilitando frente a un estado cuyo propósito primario no parece haber sido la regulación, sino, más bien crear una “pantalla” que legitime su actuar para coadyuvar a la lógica mercantil de acumulación.

La noción de “ciudadanía” se identifica con los principios democráticos de soberanía y libertad; es a partir de esta concepción que la sociedad podrá romper con el sistema de mercado, limitándolo, para poder administrar la distribución en aras al “bien común”. Ciudadanía simboliza también, derechos sociales.

B. III) Retomando lo esencial: la noción de ciudadanía

De esta manera, no debemos permitir que el concepto de ciudadanía se disuelva en el de usuario, cliente o consumidor; muy por el contrario, éste debe comprender la capacidad para la concreta actuación de los derechos.

¹⁹ Según la Real Academia Española, “*Que consume*”, “*Persona que compra productos de consumo.*”

La falta de participación, la apatía y el desinterés por lo público es una referencia repetida de nuestro tiempo y está en concordancia con esta debilidad de la ciudadanía. Construir ciudadanía requiere, entonces, de la acción política que asuma esa tarea.

Resulta esencial para garantizar la integración social por parte del estado, que éste asegure el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos primordiales, bajo las características de calidad y tarifa razonable, pero, sobre todo, teniendo en cuenta criterios tales como las desigualdades regionales, sociales y económicas tan presentes en nuestro país como en el resto de América Latina; debe el estado garantizar también el desarrollo productivo y sobre todo, la integración social.

Cecilia Carrizo²⁰ sostiene que las nuevas formas de intervención del sistema político administrativo post-bienestarista con políticas públicas focalizadas que promueven la participación de los usuarios y enuncian como objetivo el fortalecimiento de la sociedad civil, constituyen un espacio de interacción privilegiado para el análisis y señalamiento de los límites ante las situaciones problemáticas producidas por la nueva institucionalización selectiva en curso.

En tal sentido, afirma Mardones²¹ (Mardónes; 2004) que el estado regulador restringe la concreta participación de la ciudadanía, que la relega al llamarla usuaria y/o consumidora de un servicio que resulta esencial, interesándoles únicamente permanecer en el poder y, mediante ello, satisfacer las buenas impresiones de una opinión pública inmediatista y efímera.

De la mano del individualismo consumista presente en nuestras sociedades, deviene otro problema y es la falta de “compasión” (en palabras del autor citado), entendiendo la como “nuestro sentimiento por el dolor de los otros”.

Así, esta carencia de solidaridad con el sufrimiento afecta a la política y su ejercicio. En primer lugar la vuelve burocrática e insensible al dolor, por la falta de informalismo presente en la administración pública. En segundo lugar, una política insolidaria con el sufrimiento es fácilmente manipulable; de esta manera, determinados grupos de interés suelen capturar al regulador si éste no se encuentra firme y sólido, reforzando la histórica dependencia que sufrimos de los organismos internacionales y grupos privados de poder.

En conclusión, podemos considerar que, como consecuencia de los procesos de reforma del estado, que implicaron básicamente la instalación de un capitalismo neoliberal como se analizará luego, y de la mano de los procesos de privatización, surge una nueva

²⁰ CARRIZO, Cecilia: “Ciudadanía e instituciones de la democracia liberal: aportes para el análisis y la crítica de sus relaciones en contextos situados”. Publicado en Teoría Crítica de la Ciudadanía. Notas para una política democrática. Vv.aa. Letras de Córdoba. Págs.. 75/98.

²¹ MARDONES, José María: “Sufrimiento humano y respuesta política”. Editorial Anthropos. 2004.

ciudadanía que se relaciona con servicios privatizados, con lo cual pasan de ser ciudadanos a clientes y, desde esta posición, sólo reciben los servicios que pueden pagar, con lo que pierden los derechos de accesibilidad que antes les garantizaba el Estado.²²

C) Entes Reguladores

A semejanza de los principales países desarrollados del mundo occidental, la creación de organismos de regulación y control en la Argentina ha sido consecuencia de la puesta en práctica de los derechos ciudadanos (art. 42 de la Constitución Nacional, art. 75 de la Constitución Provincial; ley Provincial 8835 y art. 46 y concordantes de la ley Provincial 8836) en el uso de los servicios públicos, ya sean éstos estatales o concesionados a particulares.



Al dejar el estado de monopolizar la prestación de dichos servicios surgió la necesidad de crear organismos que preservaran el interés público y la continuidad, calidad, eficiencia y demás rasgos que resguarden los derechos de los usuarios.

En este nuevo escenario donde el estado se convierte en regulador de un servicio ahora prestado por empresas privadas, hacen su aparición los entes reguladores.

C. I) Antecedentes

En cuanto a los antecedentes internacionales de agencias reguladoras, fue Estados Unidos²³ el precursor en la materia de regulación. Allí se utilizaron los siguientes métodos regulatorios: las decisiones judiciales basadas en el *common law*, las regulaciones directas establecidas legislativamente y las franquicias otorgadas por gobiernos locales, generalmente circunscriptas al ámbito de una ciudad. Dichos métodos generalmente resultaban costosos y carecían de la flexibilidad suficiente como para adaptarse a las necesidades de un desarrollo acelerado y complejo de las expectativas sociales respecto a la prestación de tales servicios.

Poco a poco comenzaron a requerirse organismos especializados en la materia, con regulación flexible y continuidad frente a las gestiones políticas.

²² ASSE, Iván. BURIJOVICH, Jacinta. “La reinención del estado cordobés: una “reingeniería” de la ciudadanía. Publicación periódica IFFAP. N° 14. Año 2001.

²³ BARREIRO, RUBEN. Ob. Cit. Pág. 673.

Las primeras agencias sólo tenían facultades para realizar recomendaciones dirigidas tanto a las legislaturas como a los operadores de la actividad; primero, circunscriptas a los ferrocarriles, extendiéndose más tarde al suministro de gas y electricidad. Todas las agencias que se iban creando eran de carácter estatal. Actualmente la actividad eléctrica se encuentra regulada por la *Federal Energy Regulatory Commission*, que fue creada en el año 1977, habiendo sido precedida en 1935 por la *Federal Power Commission*, que fue establecida con la finalidad de regular proyectos hidroeléctricos en ríos navegables.

En nuestro país, alrededor del año 1930 comienzan a aparecer los entes reguladores de servicios públicos como consecuencia de la crisis económica de esa época y de las influencias doctrinarias referidas al intervencionismo estatal vigentes. Muchos años más tarde, a raíz del dictado del Decreto 2284/91 -de desregulación del comercio interior de bienes y servicios y del comercio- los entes sufrieron un gran golpe, puesto que se produjo la desregulación de todas las actividades económicas, produciendo la desaparición de muchos de los ya existentes; no obstante este fenómeno produjo el nacimiento de nuevos entes de control ocupados en la intervención de actividades industriales y comerciales que fueron desarrolladas por el estado hasta el advenimiento de su reforma dispuesta por la ley 23.696.

C. II) Concepto

Ahora bien, ¿qué es un ente regulador? Siguiendo a Bianchi²⁴, podemos sostener que se trata de una persona jurídica que tiene una faz estática- jurídica, dada por los aspectos más relevantes que le son otorgados por disposiciones legales o reglamentarias, como por ejemplo su autarquía, y la otra, dinámico- operativa que se centra en sus competencias, ya que estos entes ocupan un lugar muy importante en las interacciones que se dan entre los agentes directamente interesados en la prestación del servicio, esto es: el Estado como concedente, el concesionario o licenciatario y los usuarios. En este triángulo, el ente debe mantenerse alejado de los intereses de los tres y velar por la protección y cumplimiento de los derechos y obligaciones que cada uno posee.

Asimismo estos entes ejercen las tres funciones del estado; es decir que, dentro del servicio regulado, ejercen funciones administrativas, legislativas y judiciales. Básicamente, podemos entender al regulador como todo ente creado por ley o decreto, bajo alguna forma de descentralización, autárquica o no, que regule una actividad determinada, haya sido declarada esta como servicio público o no.

²⁴ BIANCHI, Alberto B. "La regulación económica". Tomo I. Buenos Aires. Editorial Abaco.1998.

C. III) Tipos de agencias de control

Específicamente referidas a la actividad eléctrica a nivel internacional, existen cuatro grandes tipos de agencias regulatorias y de control:



- a) países donde existe un organismo exclusivamente dedicado a la actividad eléctrica (Argentina, Brasil, Guatemala, Honduras, Paraguay, Ecuador, Uruguay, Francia, Irlanda, Suecia, África del Sur, etc.);
- b) agencias que abarcan además el gas natural, como Colombia, México, Italia, Suiza, Portugal, Reino Unido entre otros;
- c) otro grupo que abarca las actividades energéticas en general (electricidad, gas, gasoductos, oleoductos, hidrocarburos líquidos y gaseosos), como el caso de Estados Unidos, Canadá, España y otros.
- d) países donde se agrupan en la misma agencia la regulación y el control de los servicios públicos, como el caso de Costa Rica, Panamá, etc.

A nivel nacional casi la totalidad de las jurisdicciones provinciales han optado por un organismo dedicado específicamente a la atención de la actividad eléctrica, con excepción de la provincia de Córdoba, donde el Ente Regulador de Servicios Públicos controla los servicios de agua potable y saneamiento, transporte interurbano, concesiones viales y edificaciones, además de la energía eléctrica²⁵.

C. IV) Funciones y facultades

Según Barreiro (Barreiro; 2002)²⁶, podemos clasificar las funciones y facultades de los entes reguladores en seis grandes grupos de acuerdo a la finalidad que persigan:

- a) regulatorias,
- b) de control y fiscalización,
- c) ordenatorias y ejecutorias,
- d) sancionatorias,
- e) jurisdiccionales y

²⁵ En Formosa y Salta, también se apunta a un ente que abarque genéricamente los servicios públicos.

²⁶ BARREIRO, Rubén, ob. Cit. Pág. 690 y sgtes.

f) organizativas.

Tomando como parámetro al Ente Nacional de Regulación de Energía Eléctrica, analizaremos las funciones que reúnen los entes reguladores. Las mismas pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

a) Facultades y funciones regulatorias: éstas se ejercen a través del dictado de normas de carácter general destinadas a reglar diferentes aspectos de la actividad sujeta a la jurisdicción del Enre. Por ejemplo reglamentos y resoluciones para que los agentes operen y mantengan sus equipos e instalaciones en forma que no constituya peligro para la salud o pública (art. 16 parte 1). También precisa criterios para el ejercicio del derecho de libre acceso a la capacidad de transporte (art. 22 decreto reglamentario), fija tarifas, determina la tasa de actualización para el cálculo de los costos propios de distribución, dicta reglamentos en materia de seguridad, normas y procedimientos técnicos, de medición y facturación de consumos, de control y uso de medidores, de interrupción y reconexión de los suministros, de acceso a inmuebles de terceros y de calidad de los servicios prestados (art. 56 inc. B), entre otras.

b) Facultades y funciones de control: controlar que la actividad del sector eléctrico se ajuste a los principios y disposiciones del Marco Regulatorio Eléctrico (art. 2 último párrafo), inspeccionar, revisar y probar periódicamente las instalaciones y equipos generadores, transportistas, distribuidores y usuarios, especialmente para determinar si constituyen peligro para la seguridad pública (art. 16), controlar la prestación de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los contratos de concesión (art. 56 inc. A), controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las disposiciones legales y convencionales aplicables (art. 56 inc. D), entre otras.

c) Facultades y funciones ordenatorias y ejecutorias: ellas apuntan al otorgamiento de permisos y autorizaciones en función de las normas vigentes, como por ejemplo otorgar certificados de conveniencia y necesidad para la construcción y/u operación de instalaciones por parte de transportistas y distribuidores (art. 11).

d) Facultades y funciones sancionatorias: se vinculan a la aplicación de sanciones, como así también a medidas preventivas o cautelares que puede aplicar el Enre en caso de investigarse alguna conducta de la que pueda resultar una sanción. Ellas son: sancionar a quien haya iniciado la construcción y/u operación de instalaciones sin contar con el certificado de conveniencia y necesidad pública (art. 11), aplicar las sanciones previstas en las normas legales y en los contratos de concesión (art. 56 inc. 0), disponer el secuestro de bienes como medida precautoria (art. 79) y requerir el auxilio de la fuerza pública en las acciones de prevención y constatación de contravenciones, así como para lograr el cumplimiento de medidas de secuestro y otras que pudieran corresponder (art. 80).

e) Facultades y funciones jurisdiccionales: hacen al poder de decisión que la ley 24.065 le otorga al Enre para intervenir en conflictos en los que estén involucrados agentes del mercado y eventualmente usuarios y terceros, como por ejemplo, intervenir en los casos en que no haya acuerdo en las condiciones de la prestación del servicio,

entre quien requiera capacidad de transporte a un transportista o distribuidor y estos últimos (art. 25), resolver con carácter previo y obligatorio toda controversia que se suscite entre generadores, transportistas, distribuidores y grandes usuarios con motivo del suministro o del servicio público de transporte y distribución (art. 72 parte 1º) y resolver toda controversia que voluntariamente le sometan usuarios, así como cualquier otro tercero interesado, originadas en el suministro o servicio público de transporte o distribución (art. 72 parte 2º).

f) Por último, tenemos las facultades y funciones organizativas: son las que hacen al funcionamiento interno del organismo y las reglamentaciones que organizan procedimientos ante el Enre.

C. V) *La proactividad como función destacada*



Finalmente cabe destacar una última función, a nuestro criterio de las más importantes, cual es la denominada “proactividad”, entendiéndola como el acompañamiento permanente entre regulador-regulado, con el objetivo de que a través de ese actuar conjunto se logre contar con un servicio de calidad, para que la aplicación de sanciones, como consecuencia de conductas desviadas de los parámetros de calidad exigidos, sea el último recurso a utilizar.

En otras palabras, la función reguladora no se limita a un cometido de control de los términos del título habilitante para la prestación del servicio público; más aún, el control ni siquiera constituye la subfunción de mayor relevancia, si atendemos a la teoría económica que considera al incentivo como el componente más importante.

El Enre, mediante resolución interna²⁷ ha manifestado que “en su función reguladora... tiene diversas actividades, entre las que se encuentran (...) c) la denominada actividad de proactividad, que es una acción concomitante con la gestión del regulado tendiente a prevenir conflictos y a estimular su eficiencia.”

²⁷ Resol. Enre 239/01.

C. VI) Caracteres

Para poder cumplir acabadamente con sus funciones, los Entes Reguladores deben contar con dos características esenciales: independencia del poder estatal e idoneidad en sus agentes.

Por un lado, con la **independencia** del regulador, hacemos referencia a la necesaria autonomía funcional que debe existir para que la función reguladora esté garantizada y sea apta para cumplir con los objetivos para los que fueron creados. Tal independencia debe darse respecto de los poderes públicos, de los grupos de presión o intereses (políticos, sindicales, económicos, medios de comunicación, etc.) y en especial, de las empresas sometidas a su jurisdicción. Debemos entonces olvidar los entes administrativos descentralizados, sometidos al control de tutela de una administración central y tomar conciencia de que un estado moderno requiere autoridades administrativas independientes del poder central. Se trata simplemente de la aplicación del principio de división de poderes y sistemas de frenos y contra frenos.

Resulta bastante aconsejable que existan limitaciones con relación al nombramiento y remoción de los miembros de las agencias, puesto que a más discrecionalidad en la remoción, menor independencia de criterio habrá en los agentes. Asimismo, la creación de los entes por decreto del poder ejecutivo les quita independencia al quedar más a merced de los designios de éste que si se tratara de una ley.

Esta característica resulta sumamente esencial a los fines de evitar la captura de los entes reguladores por los operadores privados y por las empresas reguladas. Esta posibilidad de captura suele ser más dificultosa cuando el regulador tiene bajo su órbita más de una empresa, donde la independencia entre estos actores se ve favorecida. Evitar la posibilidad de que el ente regule y controle en beneficio de la empresa privada en lugar de reglar y controlar para el correcto funcionamiento del mercado y sobre todo, para con los consumidores o usuarios del servicio.

La **idoneidad o especialización en la materia** sujeta a su jurisdicción requerida a estos organismos, hace referencia a la capacidad técnica que debe tener el personal que lo compone, la especialización en la materia sujeta a su jurisdicción, con la finalidad de tomar decisiones rápidas y adecuadas al tipo de servicio que se trata. Más de las veces, los puestos son ocupados por personas con escaso o nulo conocimiento de la materia, deviniendo en ilusoria la real función del regulador, que no cuenta con el personal competente para el cumplimiento de sus tareas. Se trata entonces de resguardar a los agentes de la discrecionalidad y el oportunismo político tan presente en el devenir histórico de nuestro país.

Ya lo ha dicho Gordillo con gran claridad: “(el) desafío que tenemos como sociedad es si podremos pasar en forma integral y no anecdótica al sistema de entes reguladores independientes, integrados por personas designadas mediante procedimientos públicos de concurso que garanticen su idoneidad técnica con prescindencia de su afiliación

política, que tengan estabilidad, imparcialidad e independencia, sin intervención o injerencia de la autoridad política de la administración central”²⁸.

A modo de conclusión podemos sostener que la necesidad de que los entes cumplan exitosamente sus funciones va más allá del éxito o fracaso de sus autoridades o elencos transitorios. Tiene que ver con el fin mismo del estado en su faz reguladora, en un contexto de servicios públicos privatizados o desregulados.

²⁸ GORDILLO, Agustín. “Tratado de Derecho Administrativo”. Tomo 2. p. VII-2.

Capítulo 2 Contexto histórico del nacimiento de la Reforma del Estado

A) Reforma del estado a nivel nacional

Desde los albores de la década del 80' se comenzó a vivir en muchos países el debate acerca del tamaño y rol del Estado, iniciándose los denominados procesos de reforma. Este fenómeno comenzó a darse en los Estados Unidos y se expandió luego a toda América Latina. La “privatización” se instaló como una de las ideas fuerza del momento, en un contexto donde se cuestionaban las experiencias de estatización, fruto de la vigencia del Estado Benefactor, productor de bienes y servicios, que habían provocado un ensanchamiento del sector público en la actividad económica.



La crisis de los modelos estatales de gestión de los servicios públicos llevó a la promoción de su contrario, la privatización, como parte de una estrategia más amplia de reforma del estado. Incidieron en nuestro país y en el resto de América Latina, el peso de situaciones macroeconómicas, como la deuda externa, el déficit fiscal, la inflación y la presión de organismos internacionales de crédito (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), junto con la influencia de las experiencias que muchos consideraron favorables, vividas en otros países.

A. 1) Ideas fuerza de los precursores de la reforma

Según Dromi²⁹, uno de los principales propulsores de la reforma del estado a nivel nacional, dentro del marco de la libertad económica que se empezaba a instalar en ese momento, surgen con fuerza diversos conceptos además de la privatización; se habla también de tercerización, descentralización y “desregulación”, definiendo a este último como la simplificación y la desburocratización del mercado.

La “desestatización” adoptó diversas formas, pudiendo hacerse no sólo por una privatización, sino también por publicitación no estatal, con forma de consorcio, cooperativa, sindicato y otras modalidades de cogestión y subsidiariedad. La “privatización” supuso la transferencia al sector privado de todas las funciones no específicas del estado, que éste había asumido.

²⁹ Dromi, José Roberto. 1991. “Reforma del Estado y Privatizaciones”. Tomo I. Bs. As. Editorial Astrea. Pág. 4.

Todos estos mecanismos sirvieron para provocar el paso de los servicios públicos desde el estado al sector privado, lo cual, en general, se realizó de manera agresiva a los fines de hacerlos más atractivo para las empresas, dejando la lógica del servicio en manos del mercado.

En nuestro país, hacia las primeras décadas del siglo XX, todos los gobiernos fueron creando empresas para servicios públicos tales como casa de la moneda, servicios postales o de correo, imprentas oficiales, ferrocarriles, bancos estatales, etc. Desde 1930 en adelante aparecen las auténticas empresas públicas para desarrollar actividades productivas comerciales bajo fórmulas y modelos jurídicos distintos: por ejemplo entes autónomos y autárquicos, empresas del estado (ley 13.653), sociedades del estado (ley 20.705), empresas mixtas (ley 19.550 y decreto ley 23.549/46), empresas privadas controladas y/o administradas por el estado (leyes 17.507, 18.832, etc.). El estado se convierte así en un productor y comercial más.

Esta ideología imperante durante décadas y hasta al momento de privatizar las empresas prestatarias de servicios públicos, llevó a proponer una reestructuración del aparato estatal.

El justicialismo de esos tiempos, planteó “relocalizar el estado”, yendo en contra de la estatización, más aun, la consideró un fracaso. Expresaron quienes llevaron adelante esta reforma, que el estado ya no tenía vigencia como empresario, como productor, como industrial o comerciante; que éste había tomado un tamaño desmedido, siendo entonces necesario reubicarlo para restablecer la relación autoridad- libertad.

Bajo el lema de recuperar la libertad, la iniciativa privada, la competencia, la inversión, el capital, la producción y el trabajo, se descentralizó la economía hacia otras unidades políticas: la comunidad, el sector privado y las empresas.

Todo ello implicó una necesaria reorganización del gobierno, de las estructuras y funciones de la administración centralizada. Sostuvo Dromi, “...determinamos los sectores prioritarios en los cuales comenzaríamos a operar e iniciamos la acción de inmediato. Así se listaron la televisión, el petróleo, los caminos, los teléfonos, los ferrocarriles, Aerolíneas Argentinas, los sectores hídricos y eletroenergéticos”³⁰.

En esta reorganización surgió la problemática del control de estas nuevas empresas prestatarias, volviéndose necesaria la instalación de organizaciones de usuarios y consumidores, a los fines de asegurar la sujeción del quehacer público a reglas de derecho y buena administración.

A. II) Análisis crítico

Sentadas brevemente las ideas inspiradoras de la reforma del estado, corresponde ahora analizar cuáles han sido las consecuencias de su implementación. Coincidimos con Pirez (Pirez: 2000;43) en lo relativo a que estas gestiones privadas, en un primer momento significaron un mejoramiento de los servicios en cuanto a calidad y condiciones de gestión, las cuales fueron, en la mayoría de los casos, menores a las

³⁰ Dromi. Ob. Cit. Pág. 45.

prometidas en los compromisos suscritos por el estado con dichas empresas, dado que se generó la fricción de intereses privados (orientados a las ganancias) con intereses generales (orientados a satisfacer necesidades de la población en general).

En este proceso privatizador, el estado pasó a ser un mero asegurador del cumplimiento de las relaciones de mercado, aun en situaciones de desigualdad, y el ciudadano, por su parte y como lo hemos mencionado, a ser un cliente que presenta una necesidad a una empresa, quedando reducido a un consumidor que sólo tiene derecho sobre un producto como un equivalente al precio que paga.

Hoy, el estado regula a través de sus organismos que ejercen el poder de policía sobre las adjudicatarias de los servicios, conformando un escenario donde el ciudadano deviene en cliente, y se encuentra supeditado al poder de las empresas en una relación asimétrica.

Los modelos de organización administrativa argentina han ido cambiando de acuerdo con la orientación económica de los regímenes políticos; en los sistemas liberales hasta 1939 el estado, en principio no intervino empresarialmente, pues las empresas públicas aún no germinaban y, de hacerlo, la intervención sólo tenía por objetivo indicar o señalar el camino, pero no ejecutarlo.

Luego la orientación intervencionista sobre todo en lo económico, fundamentalmente después de los años 30, generó un crecimiento de la dimensión operativa y administrativa del estado. El intervencionismo provocó un crecimiento desproporcionado del mismo, tanto cuantitativa como cualitativamente³¹.

Luego de transcurridos varios años de este proceso privatizador, podemos concluir que los organismos reguladores creados a los fines de controlar los servicios privatizados, cuentan con graves déficit de capacidad institucional, para llevar adelante su tarea “con el alcance y profundidad que exige el resguardo del interés público involucrado”³².

Un estado regulador serio, debería evitar que los prestadores monopólicos, como se da en la mayoría de los casos de distribución de energía eléctrica, abusen de su posición dominante, como así también debería garantizar la calidad del servicio prestado y su desarrollo a largo plazo, estimulando las inversiones y la incorporación de tecnología,

³¹ En el año 2004, durante el gobierno de Néstor Kirchner se creó como herramienta estratégica para procurar nuevamente la intervención estatal en materia de servicios públicos, en particular hidrocarburos y energía eléctrica la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA S.A.). Específicamente, su ámbito de acción es el negocio energético, tanto en petróleo y derivados como en gas y energía eléctrica, abarcando los segmentos de producción, industrialización, transporte y comercialización. El objetivo político fue introducir como actor al Estado en un sector que estaba totalmente privatizado, de modo de regular con su presencia el accionar oligopólico. La titularidad de la empresa está repartida de la siguiente manera: Un 53% perteneciente al Estado nacional; un 35% en oferta pública; un 12% en manos de las provincias desearan participar.

³² OZLACK, Oscar. FELDER, Ruth, FORCINITO, Karina. “La capacidad regulatoria del estado en Argentina”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Abril de 2000. p. 62.

garantizando siempre la accesibilidad de todos los sectores sociales a lo largo y a lo ancho del país.

B) Marco Normativo

En 1989 se sanciona la Ley de Reforma del Estado N° 23.696 y la Ley de Emergencia Económica N° 23.697. Estos cuerpos normativos pretenden redefinir el rol del Estado, para que éste deje su papel de empresario frente a los servicios públicos, y asuma la posición de diseñador de políticas



públicas, regulador de los servicios y controlador del cumplimiento de las regulaciones. Analizaremos cuáles han sido, con el correr de los años de este nuevo estado regulador, las capacidades institucionales que adquirió este modelo, y cuántos de estos propósitos deseados se vieron realizados con éxito.

En lo que se refiere puntualmente al sector eléctrico, al que nos referiremos específicamente en el capítulo 3 de este trabajo, las normas que concretan el proceso de transformación de dicho sector, junto con las dos leyes mencionadas, son el decreto 634/91³³, la ley 24.065 y su decreto reglamentario 1398/92, junto con la ya existente ley 15.336, la cuales conforman el régimen de la energía eléctrica.

A nivel nacional, en 1989 se promulgó la Ley de Emergencia Económica 23.697. La misma autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a disponer la intervención de todos los entes, empresas y sociedades, cualquiera fuese su tipo jurídico, de propiedad exclusiva del Estado Nacional y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos, excluyendo a las universidades nacionales.

B. I) Notas caracterizantes del proceso de reforma analizado

Una de las notas más particulares del proceso de reforma estructural del estado, fue el cambio de funciones y funcionarios que, como consecuencia de las transferencias de empresas, tuvo lugar entre el sector público y el sector privado argentino. De esta manera, el Estado nacional abandonó su papel de prestador directo de los servicios públicos y grupos empresariales privados, hasta entonces dedicados a actividades económicas disímiles, se transformaron en concesionarios y licenciatarios de los servicios esenciales; si bien es necesario recordar que con anterioridad algunos servicios, como la energía eléctrica, eran suministrados en parte por cooperativas de servicios públicos.

³³ Reconversión del Sector Eléctrico.

El Estado ya no se encargaría de suministrar el servicio sino que debe ocuparse de controlar la gestión que desarrollan los concesionarios privados. Pero aquí tampoco desempeñaría tareas de fiscalización y regulación en forma directa, sino a través de entes descentralizados, que como estructuras separadas de la administración central, ejercerían la facultad de regular y controlar el cumplimiento de los marcos regulatorios de los servicios privatizados.

B. II) Los fundamentos jurídico-políticos de la nueva legislación

Ellos pueden verse en el mensaje de elevación de la Ley de Reforma Administrativa, de fecha 14 de julio de 1989 expresados por el Presidente Carlos S. Menem, quien sostuvo que bajo la presidencia del general Juan Domingo Perón, mediante la modificación de la ley 13.652 de Empresas del Estado, muchas empresas volvieron a manos de éste en pos de la necesidad que tenía de intervenir en ciertos aspectos de la vida económica nacional, que normalmente estaban reservados al ámbito de la actividad privada. En ese marco de absorción de empresas por parte del estado es que se produjo una creciente política de dilapidación de los recursos públicos, que se volvieron más escasos para atender los servicios esenciales que se encontraban a cargo del estado.

En el Mensaje a la Asamblea Legislativa del 8 de Julio de 1989, sostuvo que “la soberanía pasa por la liberación de todos los recursos y potencialidades del país. Por una auténtica explosión de las iniciativas individuales y comunitarias...”.

Consideraba que las empresas públicas estaban mal administradas, con cuadros económicos- financieros graves que acusaban déficits acumulados y crecientes, prestando servicios ineficientes que terminaban agobiando al que debe ser considerado verdadero destinatario de las mismas: el usuario.

Se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a proceder a la rescisión de todos los contratos de locación de obra pública bajo la invocación de emergencia constitutiva de fuerza mayor, con sustento en la crisis general de las finanzas públicas, admitido por la doctrina.³⁴

Retomando el análisis de la legislación señalada, el primer paso en el proceso de reforma del estado fue la sanción de la Ley 23.696 de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas. A esta, le siguió la Ley 23.697 de Emergencia Económica.

A partir de la vigencia de la ley de Reforma del Estado 23.696, se produjo una profunda modificación en la prestación de los servicios públicos. En efecto, por aplicación de esta norma, se separaron las funciones de reglamentación y control, de las funciones operativas o de prestación misma de esos servicios. Las primeras funciones quedaron en

³⁴ Marienhoff, Miguel S., Tratado de derecho administrativo. Bs. As. 1970. T. III-A. p. 369.

manos del Estado; las segundas, en manos de uno o de varios operadores privados, según se tratara, respectivamente, de una privatización de servicios que diera lugar a un monopolio natural o, en su defecto, que diera lugar a un mercado abierto y competitivo. En relación con los aspectos que específicamente hacen a los servicios públicos, por medio de esta ley se declara en estado de emergencia su prestación por un plazo que no podrá exceder el año a partir de la entrada en vigencia de la misma, pudiendo el Poder Ejecutivo prorrogarlo por una sola vez y por igual término (art. 1). También se lo facultó para intervenir al mismo tiempo por un plazo de 180 días, prorrogable por igual término, a todos los entes, empresas y sociedades, cualquiera fuera su tipo, de propiedad exclusiva del Estado nacional y/o de otras entidades del sector público nacional, entre ellas las de servicios públicos (art. 2), correspondiéndole al interventor la reorganización provisional del ente (art. 3), aunque en el ministerio competente en razón de la materia reside, entre otras facultades, la competencia genérica de “policía de la prestación y gestión del servicio público (...) de que se trate” (art. 4).³⁵

Mediante el art. 6 se facultó al Poder Ejecutivo a transformar el tipo jurídico de todos los entes indicados dentro de las formas jurídicas existentes y por el término establecido en el art. 1. Del mismo modo, se lo autorizó para crear nuevas empresas sobre la base de la escisión, fusión, extinción o transformación de las existentes, reorganizado, redistribuyendo y reestructurando cometidos, organización y funciones u objetos sociales de aquellas empresas. Todo ello con el objetivo de facilitar la privatización de las empresas a las que se refiere la ley 23.696³⁶, más allá del objetivo inmediato también pretendido de mejorar su eficiencia.

Luego, para privatizar (total o parcialmente) una empresa que pertenezca al Estado Nacional, la ley dispone como requisito previo que hayan sido declaradas “sujeta a privatización”, de acuerdo a las previsiones de la ley. Tal declaración la realiza el Poder Ejecutivo, debiendo en todos los casos, ser aprobada por ley del Congreso.

³⁵ Cabe señalar que al hablar de “emergencia”, la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, en autos “Ercolano c. Lanteri de Renshaw”, “Avivo c. De la Pesa”, y “Madrid c. Borelli”, sostiene que los acontecimientos extraordinarios requieren remedios extraordinarios, y efectúa una enumeración de los requisitos de tales situaciones: 1. que la emergencia la declare el Congreso, 2. que tenga un fin público. 2 que sea transitoria, 3. que haya razonabilidad en el medio empleado y que se mantenga la intangibilidad del núcleo de derechos y garantías constitucionales. HUTCHINSON, Tomas. BARRAGUIRRE, Jorge A. GRECCO, Carlos M. “Reforma del Estado. Ley 23.696”. 1990. Editorial Rubinzal- Culzoni.

³⁶ Por ejemplo, por medio del decreto 714/92 y con fundamento en lo dispuesto por la ley mencionada y a los fines de la privatización de la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica a cargo de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, se dispuso la creación de las sociedades Empresa Distribuidora Norte S.A. (Edenor S.A.), y Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur S.A.). A los mismos fines, por decreto 1795/92 se constituyó Empresa Distribuidora La Plata S.A. (Edelap S.A.). En los considerandos de ambos decretos, se calificó a la creación de las tres nuevas entidades como un proceso de reorganización empresaria.

B. III) Los conceptos inmersos en la legislación

Para comprender cabalmente los conceptos que bajo esta legislación se tratan, corresponde distinguir entre privatización y estatización. Al respecto, cabe aclarar que someter una actividad privada a reglas, incluso las más severas, como por ejemplo las reglas de policía, no implica estatizar aun cuando ello signifique un alto grado de intervención estatal. La actividad regulada así, sigue siendo privada, aun cuando los límites de la libertad en su desarrollo o ejecución se angosten.

Regular es intervenir, pero no estatizar. Asimismo, desregular no es estrictamente privatizar. Privatizar significa transmitir la titularidad de los medios de producción o de la competencia para ejercer una determinada actividad desde el sector público al privado. Se privatiza cuando la actividad o la competencia para ejercerla dejan de ser públicas, de ahí que la privatización propiamente dicha consista en la venta de empresas o activos públicos.

En este contexto de reforma del estado el concepto de “privatización” se utilizó de manera muy amplia. Enseñan Brugué y Goma³⁷ que este término se refiere sobre todo a una serie de decisiones encaminadas a rescindir el contrato de bienestar, lo cual se dio como alternativa de fondo al esquema socio- político dominante en el mundo occidental después de la segunda guerra mundial. El término privatización abarcó una amplia gama de iniciativas, hasta contradictorias, las cuales tuvieron el objetivo de afectar el modo de actuar de la administración pública.

Manifiestan los autores citados que la nueva gestión pública se puede resumir a partir de dos grandes movimientos. El primero estuvo orientado a reducir las trabas inherentes al funcionamiento interno de la administración pública burocrática, introduciendo básicamente un “espíritu empresarial” en la gestión pública. El segundo movimiento al que refieren los autores implica una introducción de la ética privada en la fragmentación de la administración pública en unidades auto responsables, echando mano también de la sub contratación, que pretende introducir la competencia en el sector público.

Concluyen los autores que el segundo movimiento ha cosechado éxitos importantes, *“La mayor parte de las iniciativas de modernización del sector público que han lanzado los países occidentales durante los años ochenta pertenecen a este grupo. Creemos que la razón de su auge es la facilidad de su puesta en práctica a través de mecanismos como la separación de los roles de comprador y de vendedor, la creación de unidades autónomas o la simple subcontratación de servicios en el ámbito privado.”*³⁸

Desde la lectura de la ley 23.696 advertimos que el art. 11, hace referencia a la “concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras”, como una modalidad de

³⁷ GOMÁ, Ricard- BRUGUÉ, Quim, “Algunas matizaciones en relación a la privatización de los Servicios Públicos”. Cuadernos de relaciones laborales Nº 8. Serv. Publ. UCM. Madrid, 1996. P. 16.

³⁸ GOMÁ- BRUGUÉ. Ob. Cit. Pág. 24.

privatización, donde Estado mantiene para sí la titularidad de la competencia en la prestación de la actividad. La actividad continúa perteneciendo al sector público, sometida al régimen garantístico que justifica dicha pertenencia; pero la gestión concreta de tal actividad pasa a manos privadas, quienes si bien siempre deben actuar según las condiciones de la transferencia, dentro de ese marco mantienen un ámbito de libertad y de iniciativa, actúan a su propio riesgo, y como todo emprendimiento empresarial basan el desarrollo del mismo en la relación costo- beneficio.

B. IV) Actividades del sector eléctrico

En materia eléctrica, tal como surge de la ley 24.065 existen actividades que deben ser objeto de concesión: ellas son la distribución, el transporte, la generación hidráulica de potencia mayor a 500 kilovatios; en tanto el resto de la generación no se encuentra sujeta a autorización o concesión.



En función de ello, la privatización de las diferentes unidades de negocio en que quedó conformado el sector eléctrico, consistió en la venta del paquete mayoritario de acciones (51%) en el caso de empresas distribuidoras (Edenor, Edesur y Edelap) teniéndose en cuenta que en todos los casos, el 10% corresponde al Programa de Propiedad Participada, al que haremos referencia más adelante.³⁹

Respecto de los procedimientos de selección del co contratista, la ley 23.696 prevé los siguientes: a) licitación pública, b) concurso público, c) remate público y d) venta de acciones en bolsas y mercados del país. Señala Barreiro (Barreiro; 2002), que en la privatización de las empresas de la actividad eléctrica primó en todos los casos el principio de la mejor oferta económica, lo cual además de simplificar y acelerar los procesos de adjudicación del concurso y la toma de posesión de las empresas por sus nuevos titulares, puso a cubierto el proceso de los inconvenientes, conflictos y hasta escándalos que se produjeron en la privatización de otros sectores.

B. V) Una particularidad de la ley: el “Programa de Propiedad Participada”

Como ya adelantáramos, un aspecto importante de esta ley es la incorporación de la institución denominada “Programa de Propiedad Participada”, por medio de la cual un determinado grupo de personas vinculadas con la empresa a privatizar devienen en

³⁹ BARREIRO, Rubén A. 2002. “Derecho de la Energía Eléctrica”. Bs. As. Ábaco. Pág. 62.

propietarios de acciones de ésta. Estos grupos son los empleados del ente a privatizar, de todas las jerarquías que tengan relación de dependencia, los usuarios titulares de servicios prestados por el ente a privatizar y los productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituye la actividad del ente a privatizar (art. 22).

En la práctica, y en especial en lo referente a empresas eléctricas, sólo accedió al programa el personal dependiente de las mismas. Dado que el programa apunta a la propiedad de las acciones, las empresas respectivas deben estar organizadas bajo la forma de sociedades anónimas.

B. VI) La Comisión Bicameral

Asimismo, se estableció un control externo para los entes reguladores, lo que indirectamente implicó un control a los nuevos adjudicatarios de las empresas privatizadas, que está a cargo del Poder Legislativo (Ozlack: 2002; 42). Se creó una Comisión Bicameral en el ámbito del Congreso conformada por doce miembros⁴⁰: seis senadores y seis diputados elegidos por las respectivas cámaras. Dicha comisión se conformó con la misión de constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo a los efectos del cumplimiento de la mencionada ley y sus resultados, debiendo informar a las Cámaras sobre el desenvolvimiento del proceso que organiza. El Tribunal de Cuentas y la Sindicatura General de Empresas Públicas, actuarían en colaboración permanente con dicha Comisión.

B. VII) Auditoría General de la Nación

Además de ello, se prevé un control realizado por organismos técnicos. Tal es el caso de la Auditoría General de la Nación, que ejerce un control de legalidad, y audita los estados contables y la gestión interna. Por otra parte, el Defensor del Pueblo de la Nación, cuya misión se centra en la defensa de los derechos constitucionales y legales, interviene también en el control de las empresas privatizadas.

- En síntesis, la ley 23.696 propone:
 - a) el reordenamiento y racionalización del sector público empresario, a través de la intervención de todos los organismos, empresas y sociedades estatales por un plazo determinado, con el objeto de privatizar las empresas en los casos que así disponga el Congreso de la Nación y de la modificación del status jurídico de las que continúen en propiedad estatal.
 - b) La implementación del “programa de propiedad participada”.

⁴⁰ Art. 14 Ley 23.696

- c) El reordenamiento de los controles estatales, encontrándose autorizado el Poder Ejecutivo Nacional a proceder a la rescisión de todos los contratos de locación de obra pública, a raíz de las graves distorsiones provocadas por la situación económica financiera. (art. 48).
- d) La protección del empleo y de la situación laboral del trabajador durante los procesos de privatización: (art. 41) la transferencia del personal estatal al sector privado se hace con las garantías de estabilidad y continuidad en el empleo.
- e) La suspensión de la ejecución de las sentencias y laudos arbitrales: se refiere a las que condenen el pago de una suma de dinero, dictados contra el Estado Nacional y los entes de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, suspendiéndose por el término de dos años (art. 50). También se marcan las excepciones, como por ejemplo el cobro de indemnizaciones por expropiación, el cobro de créditos laborales o nacidos con motivo de la relación de empleo público, etc.
- f) La implementación de un plan de emergencia del empleo que consiste en la afectación de fondos para encarar obras públicas de mano de obra intensiva que sustituya cualquier tipo de trabajo por medio mecánico, fijándose para ello valores de contratación y plazo de ejecución (art. 59).

Entonces, para finalizar podemos observar que, en lo que respecta a servicios públicos, se desprende claramente a partir de la sanción de esta ley la decisión de transferir al sector privado la gestión de los mismos, si bien el art. 17 admite distintas especies o modalidades de llevarla a cabo. Ahora bien, cualquier modalidad de privatización supone la celebración de contratos, los que según el art. 18 de la ley, se deben llevar a cabo mediante un procedimiento de selección del contratista que asegure la transparencia de la operación resguardando los principios de “igualdad, competencia y publicidad” necesarios para asegurar condiciones de moralidad y conveniencia administrativa.

B. VIII) Las figuras utilizadas para transferir la gestión de los servicios al sector privado

En general, se ha utilizado la figura de la licitación pública o el concurso público, admitiéndose también el remate público, cuando se trate de venta de activos y la venta de acciones en bolsas y mercados. Excepcionalmente, la ley acepta la contratación directa. Asimismo dispone que en todos los casos será requerido una tasación previa efectuada por organismos públicos, y excepcionalmente internacionales con un doble mecanismo de control: por un lado el administrativo (Tribunal de Cuentas de la Nación o Sindicatura General de Empresas Públicas) y por otro lado el control político realizado por el Congreso a través de una Comisión Bicameral, la que tiene facultades de control e información.

Como hicimos referencia anteriormente, bajo el genérico concepto de privatización se involucraron diferentes iniciativas, las cuales resultaron hasta contradictorias en algún punto, refiriéndose todas al actuar de la administración pública. Retomando conceptos de Brugue y Gomá, esta nueva gestión de lo público se puede resumir a partir de dos grandes movimientos: “*down grid y el down group*”⁴¹; donde el primero busco la reducción de las trabas propias del funcionamiento burocrático de la administración pública, introduciendo el “espíritu empresarial” en la misma.

Señalan los autores que este movimiento ha tenido resultados muy escasos dada la especificidad del sector público.

En cuanto al segundo movimiento, hace referencia a iniciativas destinadas a reducir las diferencias entre los sectores público y privado a través de la fragmentación en unidades auto- responsable y la subcontratación.

Coincidimos con ellos en que estos mecanismos, que han sido básicamente externalizadores o subcontratistas de servicios al ámbito privado, han traído éxitos por su facilidad en su puesta en práctica.

C) El proceso privatizador

C. 1) Ley 23.697 Emergencia Económica

Básicamente esta ley, tal como lo reza su artículo 1, “pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece”. Dispone la suspensión de subsidios y subvenciones, y de todo compromiso que afecte de alguna manera los recursos del Tesoro Nacional y/o del Banco Central.

Asimismo, se reforma la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, otorgándole independencia funcional necesaria para cumplir la misión de preservar el valor de la moneda, limitando el financiamiento al Gobierno Nacional y a las Provincias más allá de los límites que establezca la nueva Carta Orgánica. Esta ley suspende también los regímenes de promoción industrial y de promoción minera.

Respecto a las inversiones extranjeras en el país, la ley deroga toda norma por medio de la cual se requiera aprobación previa del Poder Ejecutivo Nacional o de la Autoridad de Aplicación; garantizando igualdad de tratamiento para capitales nacionales y extranjeros que inviertan con destino a actividades productivas en el país.

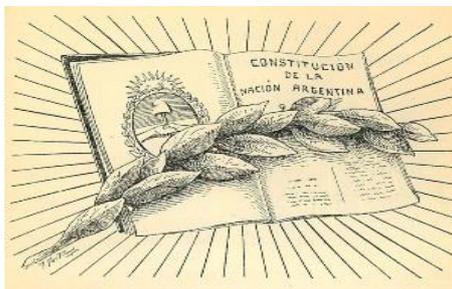
⁴¹ GOMÁ, Ricard- BRUGUÉ, Quim. Ob. Cit. P. 23-24.

Las dos leyes analizadas promueven el proceso privatizador, entendiendo que un estado empresario produce estancamiento puesto que no es propio del Estado el “fin de lucro”⁴².

Dicho proceso se refuerza mediante la desregulación, donde el estado a través del ejercicio del poder de policía, utiliza la suspensión de variadas formas de otorgamiento de subsidios y subvenciones y también con desregulaciones directas, derogando limitaciones y regulaciones a las inversiones extranjeras.

C. II) La Reforma Constitucional del año 1994

En el año 1994, mediante ley 24.309 se convocó a una Convención Nacional Constituyente para reformar determinados aspectos de la Constitución Nacional. La incorporación del art 42, emplazado en el Capítulo "Nuevos derechos y garantías", luego de proclamar la defensa de la competencia contra forma de distorsión de los mercados, el control de los monopolios naturales y legales, la calidad y eficiencia de los servicios públicos, en su párrafo tercero se refiere expresamente a sus marcos regulatorios.



A nivel servicios públicos el referido artículo dispone:

“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. 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.”

Asimismo se incluyeron cláusulas relativas a la preservación del medio ambiente, a los derechos del consumidor y del usuario y la acción de amparo.

Juan de Dios Cincunegui, puntualiza que el "derecho primario o básico" de los consumidores o usuarios es el derecho de acceso al consumo (que engloba la libertad de elección, la no discriminación o arbitrariedad y las condiciones de trato equitativo y

⁴² Barreiro. Ob. Cit. Pág. 197.

digno). A partir de allí, y respecto a la relación de consumo operada en forma actual o potencial, el art. 42 reconoce los "derechos sustanciales" a la seguridad (que incluye el derecho a la vida, a la salud, a la integridad, a la protección del medio ambiente y la prevención de daños) y a la protección de sus intereses económicos (que incluye la calidad de los servicios públicos, la eficiencia en su prestación, tarifas justas y razonables y la reparación de daños)⁴³.

Si el usuario experimenta un daño a raíz de la defectuosa o irregular prestación se genera una obligación resarcitoria en cabeza del concesionario, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado por el insuficiente ejercicio del poder de policía a través de sus órganos competentes.

En definitiva, a partir de la recepción de este nuevo artículo 42, se otorgó rango constitucional al derecho al consumo y la protección de consumidores y usuarios de bienes y servicios. Este artículo está enrolado en los llamados derechos de "Tercera Generación", o también llamados derechos económicos, ambientales, sociales y culturales, que tienen como objetivo fundamental asegurar el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos. Su reconocimiento en la historia de los Derechos Humanos fue posterior a la de los derechos civiles y políticos, de allí que también sean denominados derechos de la tercera generación.

En tal sentido, partiendo de la base de que la relación de consumo no es equilibrada, puesto que el consumidor se considera la parte más débil y por lo tanto merecedora del resguardo de la ley, este nuevo derecho vino a regular un equilibrio entre las partes, estableciendo derechos y deberes para ambas.

Por otra parte y en virtud de que las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al Estado nacional (art. 104), estas pueden legislar en todo lo referente a su comercio interno, entre lo cual se encuentran los servicios públicos.

Luego, de acuerdo al art. 67 inc. 12, al Congreso Nacional le corresponderá legislar en materia de comercio exterior e interprovincial, por lo que en materia de servicios públicos tendrá competencia en lo referente a aquellos interprovinciales, quedando dentro de la esfera provincial, los que se presten dentro del ámbito local.

Por lo tanto, si se trata de un servicio público local, su administración será organizada por las provincias, aunque sea luego interconectado a un sistema nacional. Lo que puede reglar la Nación es exclusivamente esa interconexión pero no las tarifas locales que reiteramos, serán establecidas por el legislador provincial por pertenecer al ámbito de su competencia no delegada.

⁴³ CINCUNEGUI, Juan de Dios, "La participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados (El dilema del control social)", LA LEY, 1995-E, 674. miércoles 25/10/95.

D) Reforma del Estado en la Provincia de Córdoba

Luego de analizado el contexto nacional e internacional vivido a raíz de la reforma del estado, corresponde adentrarnos a analizar que sucedió en nuestra provincia de Córdoba.

En el estado provincial, luego de varias décadas de gestión directa de los principales servicios públicos, el proceso privatizador se fue desarrollando de manera más paulatina. En Córdoba, la reforma de estado propuso la modernización de la administración pública.

D. 1) Ideas fuerza. Principios que sostienen la Reforma de Estado

Sus postulados y principios que la informan devienen de la “Teoría Gerencial o Tecnocrática”, también llamada “Nueva gerencia pública”. Tales postulados tuvieron su impulso a partir de las leyes dictadas durante la administración de José Manuel De la Sota, y ellas fueron las leyes 8835 “Carta del Ciudadano”, 8826 “Modernización del Estado” y 8837 “Incorporación del capital privado al Sector Público”. A nivel municipal, durante la gestión de Kammerath, se dictaron las siguientes ordenanzas en el mismo sentido: Ordenanza de Modernización Municipal, Organización del Municipio Digital e Instrumentación del Programa Córdoba 24 horas.

La orientación gerencial o tecnocrática considera que los vicios propios de los estados se pueden resolver introduciendo a los mismos las modernas tecnologías de gestión empresaria, que ya mostraron exitosos resultados a nivel privado.⁴⁴ En este sentido, David Osborne⁴⁵ nos habla de la necesidad de construir un “Estado empresarial”, lo cual requiere entre otras medidas, diferenciar las funciones de planificación de las de mera ejecución, descentralizando el poder de decisión hacia niveles inferiores de la organización; introducir asimismo la lógica de evaluación de resultados, orientar los servicios hacia los clientes, entre otras.

De esta manera, la añeja organización burocrática del estado, con su carácter centralizado y jerárquico, pretende ser reemplazada por un conjunto de instrumentos propios de la gestión empresarial.

⁴⁴ Mgter. Ase, Iván. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. EL FUTURO DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: De la ilusión tecnocrática a la reconstrucción de lo público. IIFAP. P, 04.

⁴⁵ Osborne, D. y Geabler, T. “La Reinención del Gobierno”, Piados 1994.

D. II) La experiencia en Córdoba

Es así que en la provincia de Córdoba, en el período que va desde el año 1995 a 1997 aproximadamente, se procuró reorganizar administrativamente al estado y transformar sus modalidades de intervención. La reforma administrativa se extendió a organismos de servicios públicos tales como DIPAS (Agua y Saneamiento ambiental), IPV (Vivienda), EPEC (Energía) e IPAM (Atención médica). Bajo el lema de reorganizar el Estado y mejorar los servicios, se produjeron reducciones salariales, cambios de estatutos, falta de renovación de contratos, entre otras medidas que procuraban justamente el achicamiento del mismo.

Luego de la crisis económica del año 1995, la tarea del gobierno consistió en establecer niveles de déficit aceptables⁴⁶, racionalizar la administración de gobierno y de los servicios básicos de bienestar, privatizar empresas públicas deficitarias y no estratégicas (por lo cual quedó excluida la EPEC y los Bancos Provinciales) y unificar entidades bancarias de la Provincia. Asimismo se produjo una enorme reforma de los sistemas de educación y atención de la salud.

D.III) Objetivos de la legislación

Particularmente, la Carta del Ciudadano establece una serie de deberes que se imponen al Estado para con los ciudadanos “clientes” de sus servicios, y los derechos de éstos como usuarios y consumidores de servicios públicos privatizados.

La ley de Modernización del Estado Provincial, en términos generales, plantea una desburocratización del Estado y elabora estándares de calidad de sus servicios, responsabilizándose de la gestión pública a través de sus resultados. En el artículo 2 se enuncian las políticas que servirán al logro de dichos objetivos, y entre ellas tenemos:

- el fortalecimiento de su autonomía...
- la descentralización de funciones y servicios hacia los municipios, comunas, organizaciones no gubernamentales y organismos intermunicipales...
- desregulación de actividades que admitan competencia y funcionamiento de los mecanismos de mercado,
- separación de los roles estatales de planificación y adopción de políticas, ejecución y prestación, regulación, control... defensa de los derechos de las personas, usuario y consumidores... entre otros.

⁴⁶ LA SERNA, Carlos. “Reforma y Democracia; el caso del estado de la provincia de Córdoba en el período 1995/ 1997”. Administración Pública y Sociedad. P. 125.

Todo este conjunto de acciones y políticas, tuvieron como objetivo mejorar la gestión del estado, para lo cual se utilizaron políticas de desregulación, descentralización y privatización. Estas medidas le permitieron al gobierno disponer de gran parte del presupuesto provincial para obra pública.

D. IV) La situación previa a la sanción de la Carta del Ciudadano

Corresponde analizar la situación de la provincia antes de la sanción de la Carta del Ciudadano, para lo cual nos referiremos a la ley N° 7850 “Reforma Administrativa y Económica”, cuya entrada en vigencia comenzó a partir del primero de enero de 1990.

Mediante esta ley se implementaron en el Estado cordobés, sistemas de administración y control de sus estructuras organizativas que posibilitaron su redimensionamiento y reestructuración funcional. Por medio de su artículo 3, se faculta al Ejecutivo a reestructurar, reformar, transformar, descentralizar, privatizar, escindir, fusionar y liquidar los entes y organismos (comprendidos en el art. 2) y según el caso, modificar la tipicidad jurídica de los mismos.

Su finalidad fue permitir a los órganos de gobierno enfrentar la grave crisis económica y social, cambiando estructuras obsoletas pero al mismo tiempo resguardando el espacio de libertad.

Siguiendo a Hutchinson respecto al análisis de la ley⁴⁷, éste sostiene que a diferencia de la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Reforma Administrativa cordobesa, no tiene como fin la privatización. Se pueden descentralizar organismos, que seguirán siendo estatales, o también desmonopolizar, pero no necesariamente “privatizar”, pues puede obligar a competir a un ente estatal con otro que no lo es. Asimismo, se crea una Comisión Bicameral integrada por siete diputados y siete senadores con similares funciones a la creada en la Nación (art. 4).

Luego en lo que respecta puntualmente a las “privatizaciones”, a diferencia de la ley nacional, no hay una norma genérica, sino que en cada caso particular debe hacerse la declaración y aprobación legislativa. En este sentido el art. 24 establece que el Poder Ejecutivo Provincial puede otorgar concesiones de obras, servicios públicos y otras actividades a cargo del Estado por un término fijo.

También se faculta a los tres poderes del estado a declarar la rescisión de todos los contratos de obra celebrados con anterioridad a la vigencia de la ley, por los organismos y entes comprendidos en el art. 2 por razones de emergencia que constituye fuerza mayor; dicha rescisión no procedería en aquellos casos que sea posible la continuación de la obra por acuerdo entre comitente y contratista.

⁴⁷ Hutchinson, ob. Cit. P. 383 y sgtes.

Se autoriza también la contratación directa, (art. 62), previa resolución fundada por la autoridad competente. Luego el art. 64 suspende la ejecución de sentencias y laudos arbitrales que condenen a la Provincia, Municipios, entes y organismos incluidos en el art. 2 al pago de sumas de dinero por el término de un año.

E) Marco Normativo

E. 1) Ley 8835 “Carta del Ciudadano”

En cuanto al proceso de reforma de estado provincial, según Iván Ase⁴⁸, quedó demostrado que este achicamiento de tamaño del estado pretendido por el proceso de reforma del estado a nivel nacional, no dejó de padecer los mismos vicios que su anterior versión intervencionista. El clientelismo y la falta de herramientas idóneas en la gestión continuaron vigentes en gran medida, lo que por supuesto, no se compadecía con la idea de estado moderno que se planteaba. Así, coincidiendo con palabras de Prats Catalá, podemos concluir que “...la falta de reformas políticas que mejoren la transparencia y la participación de los diversos sectores sociales perpetúa la asignación ineficiente e injusta de los recursos públicos y privados, sin que las consecuencias negativas del crecimiento y de inequidad puedan ser superadas mediante la sola elevación de las capacidades gerenciales”⁴⁹.

La reforma en la provincia fue moldeada por las “Leyes del Nuevo Estado”, que incorporaron derechos sociales como obligación del estado. De esta manera, la Carta del Ciudadano, “...hace un amplio desarrollo de los deberes que se impone el Estado con los ciudadanos en tanto clientes de sus servicios y de los derechos de los ciudadanos en tanto usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados o próximos a hacerlo”⁵⁰.

Esta ley regula en su Título II Capítulo 3 “Los Derechos de los Usuarios” y en su Capítulo 4 crea el “Ente Regulador de Servicios Públicos” (ERSeP). Sus principales objetivos y metas son la implementación de mecanismos que faciliten el acceso oportuno a la información y el ejercicio del derecho ciudadano, como así también la modernización de la gestión estatal a través de unidades orientadas a mejorar la calidad de atención e información que reciben los usuarios de los servicios públicos.

⁴⁸ ASE, Iván. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. “El futuro de la modernización administrativa del estado: De la ilusión tecnocrática a la reconstrucción de lo público”.

⁴⁹ PRATS I. CATALÁ, Joan. Reforma del estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. Revista Nueva Sociedad N° 160. Marzo- Abril 1999.

⁵⁰ Ase, Iván. Burijovich, Jacinta. La Reinención del Estado Cordobés: Una “Reingeniería” de la Ciudadanía. P. 189.

En general, respecto a la administración pública provincial se perfiló un ambicioso programa de transformación de la misma, que consistió en su desburocratización, elaboración de estándares de calidad de sus servicios, responsabilización en la gestión pública y la construcción de una cultura de resultados.

E. II) Ley N° 8836 de “Modernización del Estado”

Esta ley, en su Título II, Capítulo 6 “Servicios Públicos” y Capítulo 7 denominado “Contratos del Estado” establece normas referidas a la concesión del servicio público y en su Capítulo 8 crea el “Tribunal de Arbitraje del Sector Público”.

De su artículo segundo se desprenden cuáles eran los objetivos a llevar a cabo con la reforma del estado, a los que ya nos hemos referido con anterioridad. En lo que respecta a servicios públicos, cabe recordar que se fijaron los siguientes:

- desregulación de aquellas actividades que admitan la competencia y funcionamientos de los mecanismos de mercado.
- separación entre los roles estatales de: planificación y adopción de políticas, ejecución y prestación, regulación y control.
- defensa de los derechos de las personas, usuarios y consumidores y participación de los mismos en el control de la gestión pública y en la regulación de los servicios públicos.
- promoción, fomento y asistencia técnica a las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los servicios que presta el estado.

D. III) Ley N° 8837 “Incorporación del Capital Privado al Sector Público”

Esta ley también introduce políticas de estado del mismo tenor que las mencionadas. A modo de conclusión, podemos afirmar que se observa en este proceso de reforma, un fuerte debilitamiento de la noción de ciudadanía, sobre todo en lo que respecta a los servicios públicos, donde el ciudadano, pasa de ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales, a insertarse en una relación de mercado, siendo ahora “clientes en relación con los servicios públicos y beneficiarios en relación a políticas focalizadas y selectivas”.⁵¹

A nivel general, las políticas implementadas de achicamiento, reestructuración y descentralización, no parecen haber logrado la pretendida desburocratización del estado, sino que ha continuado de la misma manera. Un nuevo estado que pretendió ser moderno e innovador, se encontró condicionado la mayoría de las veces por urgencias fiscales y con un perfil escasamente tecnocrático. Consideramos que el estado no ha

⁵¹ Ase, Iván. Burijovich, Jacinta. “Administración Pública y Sociedad”, N° 14. IIFAP. Córdoba 2001. P. 180.

podido demostrar una clara intervención en materia de control de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los actuales prestadores de los servicios, como así también en la protección de los derechos de los “usuarios” y “consumidores” de los mismos.

Capítulo 3 Régimen de la energía eléctrica

Dentro del proceso general de cambios estructurales que se realizaron a nivel nacional mediante las leyes 23.696 y 23.697 ya analizadas, surge la transformación en el sector eléctrico. Corresponde ahora, en este acápite, adentrarnos específicamente en la descripción de dicha transformación, que fue llevada a cabo mediante el decreto 634/91 y la ley 24.065 y que, conjuntamente con la ley 15.336 conforman el marco regulatorio eléctrico, al que más tarde se agregó el decreto 1398/92, reglamentario de la ley 24.065.



A) Régimen normativo

A. 1) El decreto 634/91

Es conocido como la piedra normativa fundamental del proceso transformador del sector eléctrico, puesto que en el mismo se definen los objetivos y alcances de la “reconversión” de este sector.

Su objetivo general está expresado en el art. 1 y es “lograr un eficiente funcionamiento de las actividades de generación, transporte y distribución de la energía eléctrica, que redunde en beneficio de los consumidores a través de un suministro de óptima calidad, tarifas razonables no discriminatorias que reflejen costos de eficiencia en los casos que prevalezcan formas monopólicas de mercado, a fin de alcanzar condiciones y reglas de funcionamiento similares al resto de la economía”.

De la mano de las políticas analizadas anteriormente y en el marco del proceso de reforma de estado vemos cómo mediante este cuerpo normativo, se pretende insertar al sector eléctrico en un contexto económico donde haya reglas similares para todas las actividades. Se busca el estímulo de la competencia dentro de un concepto de libre mercado y desregulación de actividades.

De acuerdo a Barreiro (Barreiro, 2002)⁵², el Decreto 634/91 formuló la primera y más importante ecuación de la transformación: funcionamiento eficiente de las diversas

⁵² Barreiro. Ob. Cit. Pág. 68.

actividades que componen la industria, igual a suministro de óptima calidad con tarifas razonables no discriminatorias.

En otro orden, se establecía la composición del mercado eléctrico, constituido por dos niveles:

Mayorista	En el que participarían los productores o generadores, los transportistas y los distribuidores, así como los consumidores individuales, cuya demanda máxima fuera igual o mayor a la que se establecía en la reglamentación, quienes luego en la ley 24.065 recibirían la denominación de “grandes usuarios”.
Venta a usuarios finales	Constituido por las empresas distribuidoras y sus clientes.

Con relación a las diferentes actividades en que se divide la industria eléctrica, las mismas pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

1. Generación o producción de la energía eléctrica
2. transporte
3. distribución
Estas tres etapas concatenadas intervienen en el fin último de la actividad que se traduce en el abastecimiento del servicio de energía eléctrica a quien lo demande.

El decreto establece que la **generación** o **producción** de energía eléctrica “estará abierta a la entrada de empresas que inviertan en capitales de riesgo para la renovación y operación de equipos”, existentes o nuevos. Para ello se propende a que existan numerosos oferentes en condiciones competitivas de acceso a los mercados, que participe el capital privado y los participantes pudieran colocar su producción en forma coordinada a través del organismo encargado del despacho en condiciones no discriminatorias y a fin de optimizar la operación del conjunto del sistema eléctrico.

Tanto Segba S.A., como Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado, deben llevar adelante un programa de descentralización de sus actividades de generación térmica y eventualmente hidroeléctrica, a fin de transferir, mediante venta o concesión sus centrales a inversores de riesgo, tratando de que ingresaran múltiples ofertas independientes a fin de evitar prácticas monopólicas. En cuanto al **transporte**, el que va desde las centrales de generación hasta sus destinos, será realizado por empresas que

percibirían por esa función una tarifa regulada que debería cubrir sus costos, incluida una razonable ganancia, en condiciones de incentivación de su eficiencia, bajo la autorización y contralor del ente regulatorio.

Por último, las **distribuidoras de jurisdicción nacional** deben sujetarse al régimen reglamentario sobre aspectos técnicos, económicos, tarifarios y de seguridad ambiental que se estableció en el marco regulatorio, en su condición de concesionarios de servicios públicos con mercados cautivos⁵³.

El art. 15 del decreto establece que la Subsecretaría de Energía Eléctrica debe proponer un marco regulatorio del sector eléctrico, cuyo contenido “deberá abarcar todos los aspectos económicos, gerenciales y legales que hacen a la organización, operación y desarrollo de la industria eléctrica. Las normas correspondientes incluirán los procedimientos para proteger los intereses de los consumidores, estableciendo las metodologías y formas de contralor de las tarifas de transporte y distribución de electricidad, debiendo prever asimismo la creación de un ente regulador.”

Podemos decir que, en líneas generales, todos los principios contenidos en el decreto 634/91 han sido recogidos en la normativa posterior (ley 24.065), tanto en la que hace a la organización general de la industria, como la que se dictó para materializar la restructuración del sector con la intención de adecuarlo a los nuevos principios, en especial los que hacen a la división y privatización de la industria.

A. II) Ley 24.065 “Régimen de la energía eléctrica” y Ley 15.336 “Ley de Energía Eléctrica”

En el año 1992 se sancionó la ley 24.065, la cual es complementaria de la ley 15.336 (art.85 Ley 24.065), conformando ambas el marco regulatorio eléctrico. Dicha ley fue elaborada sobre la base de legislación extranjera, que no era demasiado extensa por lo tanto todo ello quedaba sujeto a comprobación, revisiones y ajustes.

El objetivo central de la regulación, según esta ley, está dado por la protección al consumidor frente al monopolista que presta el servicio y dicha protección debe atender tanto a las tarifas, como a la calidad del servicio.

Respecto al concepto de marco regulatorio eléctrico, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (en adelante ENRE), creado por la ley 24.064, ha resuelto que el mismo está integrado por las leyes 15.336 y 24.064, su decreto reglamentario, el Reglamento de Suministro dictado en virtud de lo establecido en los decretos de constitución de las distribuidoras de jurisdicción nacional, así como los contratos de concesión y las

⁵³ En el orden nacional y a este nivel normativo se hace referencia a “usuarios cautivos” para definir a aquellos que no tienen posibilidad de adquirir la energía eléctrica por otro conducto que no sea el de las empresas distribuidoras.

normas por medio de las cuales se realizaron los concursos de privatización de la actividad. Ellos constituyen la legislación específica del sector.

Analizando brevemente el debate parlamentario que existió a la hora de la sanción de esta ley, podemos sintetizar algunos de los conceptos vertidos por uno de los miembros informantes de la mayoría⁵⁴ de la Comisión de Energía y Combustibles, Obras Públicas, Legislación General y Presupuesto y Hacienda, y ellos son:

- a) La necesidad de seguir profundizando el cambio en materia de privatizaciones y reforma del Estado iniciado en el año 1983 con el advenimiento de la democracia.
- b) Se admite que, por la emergencia existente, se esté legislando con mucha premura.
- c) Se pretende legislar desde una “ley macro” que despierte el interés del capital privado para que se sume a la transformación del parque eléctrico.
- d) El contenido de la transformación consiste en crear condiciones y reglas de juego que permitan el ingreso de actores privados, librándolos en lo posible a los precios de mercado; la organización de nuevas instituciones tanto administrativas como normativas que el sistema requiera, la transferencia del estado de las actividades empresarias que realiza, entre otras.

Corresponde ahora el tratamiento de algunos de los artículos de las leyes que conforman dicho marco regulatorio, entre los que se destacan:

El artículo 1 de la Ley 24.065 caracteriza al sector de transporte y distribución de la energía eléctrica como un servicio público. El mismo reza: “Caracterízase como servicio público al transporte y distribución de electricidad. La actividad de generación, en cualquiera de sus modalidades, destinada total o parcialmente a abastecer de energía a un servicio público será considerada de interés general, afectada a dicho servicio y encuadrada en las normas legales y reglamentarias que aseguren el normal funcionamiento del mismo”.

Luego, su decreto reglamentario N° 1398/92, establece al respecto: Artículo 1°: “Atribúyase el carácter de servicio público a la actividad de distribución de energía eléctrica por su condición de monopolio natural. Su regulación deberá consistir en la fijación de las tarifas a aplicar y en el control de la calidad de la prestación del servicio. Caracterízase a la actividad de transporte como un servicio público por su naturaleza monopólica. No obstante, lo cual, comparte las reglas propias del mercado por las particularidades que presenta en lo atinente a su expansión. Tales condiciones deberán ser tenidas en cuenta por la Secretaria de Energía Eléctrica al establecer la regulación específica de tal actividad y por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad al ejercer

⁵⁴ Diputado Hugo A. Bordín Carosio.

las funciones que le asigna la Ley N° 24.065. La actividad de generación de energía eléctrica por responder al libre juego de la oferta y la demanda debe ser sólo regulada en aquellos aspectos y circunstancias que afecten el interés general.”

Por su parte, la ley 15.336 “Ley de Energía Eléctrica”, en su artículo 1 establece: “Quedan sujetas a las disposiciones de la presente ley y de su reglamentación las actividades de la industria eléctrica destinadas a la generación, transformación y transmisión, o a la distribución de la electricidad, en cuanto las mismas correspondan a la jurisdicción nacional; con excepción del transporte y distribución de energía eléctrica cuando su objetivo principal fuera la transmisión de señales, palabras o imágenes, que se regirán por sus respectivas leyes especiales.”

El artículo 2° de la ley 15.336 define que se entiende por energía eléctrica: “A los fines de esta ley, la energía eléctrica, cualquiera sea su fuente y las personas de carácter público o privado a quienes pertenezca, se considerará una cosa jurídica susceptible de comercio por los medios y formas que autorizan los códigos y leyes comunes en cuanto no se opongan a la presente.”

En este sentido, el art. 16 del Código Civil y Comercial, establece que “...Las disposiciones referentes a las cosas son aplicables a la energía y a las fuerzas naturales susceptibles de ser puestas al servicio del hombre”.

Finalmente, el artículo 3 de la referida ley dispone: “A los efectos de la presente ley, denomínese servicio público de electricidad a la distribución regular y continua de energía eléctrica para atender las necesidades indispensables y generales de electricidad de los usuarios de una colectividad o grupo social determinado de acuerdo con las regulaciones pertinentes. Correlativamente, las actividades de la industria eléctrica destinada total o parcialmente a abastecer de energía a un servicio público serán consideradas de interés general, afectadas a dicho servicio y encuadradas en las normas legales y reglamentarias que aseguren el funcionamiento normal del mismo.”

Interpretando el articulado expuesto, podemos analizar en la industria eléctrica la realización de tres grandes actividades: la generación, el transporte y la distribución de energía, las cuales están unidas de manera concatenada. Ellas son las tres etapas que intervienen en el fin último de la actividad, cual es el abastecimiento de electricidad a quien lo demande.

Existen casos de consumidores finales que vendrían a pertenecer a una cuarta actividad, los cuales, tampoco pueden prescindir del distribuidor, quien actúa no ya como proveedor comercial, sino como proveedor físico del fluido, siendo a través de sus redes como finalmente la electricidad llega al gran usuario.

Como ya hemos referenciado en el capítulo 1, respecto del concepto de servicio público, vemos como en lo que refiere al sector distribución, esta ley 24.065 califica al mismo, junto con el sector transporte, como un servicio público.

Retomando con el análisis del articulado de la ley 24.065, el art. 2 establece:

Política general y agentes. “Fíjense los siguientes objetivos para la política nacional en materia de abastecimiento, transporte y distribución de electricidad:

- a) Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios;
- b) Promover la competitividad de los mercados de producción y demanda de electricidad y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo;
- c) Promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad;
- d) Regular las actividades del transporte y la distribución de electricidad, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables;
- e) Incentivar el abastecimiento, transporte, distribución y uso eficiente de la electricidad fijando metodologías tarifarias apropiadas;
- f) Alentar la realización de inversiones privadas en producción, transporte y distribución, asegurando la competitividad de los mercados donde sea posible.

El Ente Nacional Regulador de la Electricidad que se crea en el Artículo 54 de la presente ley, “sujeterá su accionar a los principios y disposiciones de la presente norma y deberá controlar que la actividad del sector eléctrico se ajuste a los mismos”.

Como vemos este artículo establece los objetivos de la política nacional en materia de energía eléctrica, los que fijan los lineamientos que fueran anunciados en el decreto 634/91. A cada objetivo podemos verlo reflejado en los distintos artículos de la ley, como así también en el decreto reglamentario, lo que analizaremos a continuación.

Todos los objetivos enunciados deben ser entendidos como un todo integral, cuyo fin último es “lograr un eficiente funcionamiento de las actividades de generación, transporte y distribución de la energía eléctrica, que redunde en beneficio de los consumidores a través de un suministro en óptima calidad de tarifas razonables no discriminatorias”, tal como lo refiere el art. 1 del decreto 634/91 al referirse al objetivo fundamental de la transformación del sector.

A. III) El objetivo de la ley según Barreiro

Resulta interesante la opinión sentada en este sentido por referido doctrinario⁵⁵, quien entiende que existe un objetivo y varios medios instrumentales para alcanzarlo. El

⁵⁵ BARREIRO, Rubén A. Ob. Cit. P. 124.

objetivo finalidad como él lo llama, en la terminología del citado decreto es “el beneficio de los usuarios”, que más expresamente la ley 24.065 lo refiere como la “protección adecuada de sus derechos”.

Ello queda reafirmado, por el ya analizado art. 42 de la Constitución Nacional cuando establece que los usuarios y consumidores tendrán derecho a ser protegidos en su salud, seguridad e intereses económicos, a ser informados adecuada y verazmente, entre otras.

B) Segmentos de la industria eléctrica

B. 1) Generación

Comencemos a hablar de generación: aquí la ley 24.065 declara que la generación en tanto esté destinada a abastecer total o parcialmente de energía eléctrica a un servicio público, será considerada de interés general, afectada a dicho servicio y encuadrada en las normas legales y reglamentarias que aseguran su normal funcionamiento. El decreto reglamentario por su parte, limita la regulación de la generación a aquellos casos en los que se encuentre afectado el interés general en tanto la actividad responde al “libre juego de la oferta y la demanda”.

En la actualidad, el mercado de generación es muy extenso y permite el acceso a múltiples participantes, habiendo permitido los avances tecnológicos la reducción de costos, lo que hace posible llevar a cabo la coordinación económica entre varias empresas.

Podemos entonces sostener que su carácter no monopolístico, no significa que esté exenta de regulación, ya que en varias ocasiones la legislación impone a los generadores el cumplimiento de normativas y actos de naturaleza regulatoria. Por ejemplo, tienen obligación de operar y mantener sus equipos e instalaciones de manera tal que no constituyan peligro para la seguridad pública, debiendo cumplir con las reglamentaciones y resoluciones que el ente emita al efecto. Asimismo tales equipos e instalaciones se encuentran sujetos a la inspección, revisión y prueba que periódicamente realice el ENRE, el cual podrá disponer la suspensión del servicio, la reparación o reemplazo que corresponda y cualquier otra medida destinada a proteger la seguridad pública (art. 16 ley 24.065).

Del mismo modo los generadores están sujetos a las normas que prohíben prácticas de competencia desleal o abuso de posición dominante (art. 19), así como a las que imponen determinadas limitaciones para la participación de un segmento vertical de la industria en otros, como las disposiciones que les vedan ser propietarios o accionistas mayoritarios de una empresa transportista (art. 31).

B. II) Transporte

El artículo 3 de la ley 24.065, establece “El transporte y la distribución de electricidad deberán prioritariamente ser realizados por personas jurídicas privadas a las que el Poder Ejecutivo les haya otorgado las correspondientes concesiones de conformidad con las disposiciones de las leyes 15.336, 23.696 y de la presente ley. El Estado por sí, o a través de cualquiera de sus entes o empresas dependientes, y a efectos de garantizar la continuidad del servicio, deberá proveer servicios de transporte o distribución en el caso en que, cumplidos los procedimientos de selección referidos en la presente ley, no existieron oferentes, a los que puedan adjudicarse las prestaciones de los mismos.”

Respecto de la privatización de este sector ya nos hemos referido en extenso, resta agregar que tal como sucedió en nuestro país, en el orden internacional también se instaló el ideal de la privatización como opción para combatir la falta de inversión y el atraso que se vivía en el sector energético.

La forma que se utilizó en la mayoría de los casos fue la concesión, entendida esta como el “acto mediante el cual el Estado encomienda a una persona (individual o jurídica, privada o pública) por tiempo determinado, la organización y funcionamiento de un servicio público”⁵⁶.

Siguiendo a MARIENHOFF, éste nos dice que los principios fundamentales sobre los cuales reposa el régimen jurídico de la concesión son los siguientes: a) se otorga interés público, b) el servicio público concedido no deja por ello de ostentar tal carácter, por lo que sus elementos caracterizantes continúan plenamente vigentes, y c) la concesión es un contrato administrativo sujeto a las reglas que lo gobiernan.

Sabemos que la existencia de un interés público relevante, implica que exista un régimen jurídico propio del derecho administrativo. Cassagne habla de “régimen exorbitante”, puesto que estos contratos poseen cláusulas inusuales como por ejemplo el *ius variandi*, propio de los contratos administrativos, que significa la prerrogativa que tiene la administración de modificar unilateralmente las condiciones establecidas.

Como se ha dicho entonces, la distribución y el transporte sería objeto de concesión y se venderían a particulares los paquetes mayoritarios de las acciones que componían las sociedades anónimas que se constituirían a partir de las diferentes unidades de negocio; se otorgó concesión por un plazo de 95 años para ambas actividades. Luego, en todos los casos se previó, conforme a lo dispuesto en la Ley de Reforma del Estado, que el 10% de las acciones correspondería a un Programa de Propiedad Participada en el que participarían los trabajadores de las empresas, como ya se analizó.

⁵⁶ MARIENHOFF, Miguel S. Ob. Cit., t III-B, p. 591.

B. III) Distribución

El art. 9 de la ley 24.065 define al Distribuidor de la siguiente manera: “Se considera distribuidor a quien, dentro de su zona de concesión es responsable de abastecer a usuarios finales que no tengan la facultad de contratar su suministro en forma independiente”.

Luego, el decreto reglamentario en su art. 9 expresa: “El titular de una concesión de distribución no puede ser propietario de unidades de generación. De ser este una forma societaria, sí pueden serlo sus accionistas como personas físicas o constituyendo otra persona jurídica con ese objeto”.

La distribución es el último eslabón de la cadena básica de la industria eléctrica, que va desde la generación hasta la entrega de energía al usuario. Estos tienen relación directa con los denominados “usuarios finales”, quienes no tienen la posibilidad de contratar su suministro en forma independiente. La actividad del distribuidor se apoya en tres pilares fundamentales:

- a) la obligación de suministro, por la que el distribuidor debe darlo a todo aquel que, encontrándose en su zona de concesión, así lo solicite,
- b) la calidad del servicio, que es el “conjunto de normas que especifiquen la calidad de la energía eléctrica a suministrar y del servicio a prestar, desde el punto de vista técnico y comercial” (art. 56, inc. B, punto b.1.1. decreto reglamentario), y
- c) tarifas justas y razonables (art. 2 y 40 ley 24.065).

Vemos aquí como aparece el tema de la calidad de producto técnico y del servicio que debe brindar la distribuidora. Es este nuestro punto de partida para elaborar la propuesta del régimen de calidad de servicio y sanciones ante la ausencia del mismo en nuestra provincia.

No sucede así en la órbita nacional, donde el ENRE, que tiene como funciones la de control y regulación de la distribución y en menor medida, del transporte de la energía eléctrica, como así también el cumplimiento de las normas legales que rigen su actividad por parte de los actores del mercado que se encuentran sometidos a su jurisdicción, desempeña funciones jurisdiccionales, lo que ha llevado a considerarlo como un organismo con funciones cuasi judiciales y cuasi legislativas.

Ya nos hemos referido brevemente al Ente Nacional Regulador. El mismo fue creado por el art. 54 de la ley 24.065, el cual debe complementarse con lo dispuesto por el último párrafo del art. 2 de la mencionada ley que dispone: “El Ente Nacional Regulador de la Electricidad (...) sujetará su accionar a los principios y disposiciones de la presente norma y deberá controlar que la actividad del sector eléctrico se ajuste a los mismos”.

Bastos lo define como el organismo que “deberá llevar a cabo las medidas necesarias tendientes a efectivizar el cumplimiento reformas referidas al correcto desenvolvimiento del mercado eléctrico⁵⁷”.

Como hemos visto, existen actividades fuertemente reguladas como la distribución de la energía y otros menos, como el transporte de la misma. Luego, la generación se encuentra sujeta a determinadas regulaciones de orden técnico y ambiental, así como económico, en cuanto al funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista.

Capítulo 4 Marco regulatorio eléctrico de la Provincia de Córdoba

Antes de comenzar a hablar puntualmente del marco regulatorio provincial, haremos una breve referencia a la empresa regulada, EPEC y al Ente Regulador, para luego adentrarnos a la normativa regulatoria.



A) Las transferencias de los servicios públicos

Como lo hemos referenciado, el proceso de reforma del estado vivido en nuestro país, además de las privatizaciones, incluyó la descentralización, o sea que transfirió la responsabilidad de la provisión de algunos servicios públicos a entidades gubernamentales no centralizadas. Sin embargo, servicios como agua y saneamiento y energía eléctrica, entre otros, fueron transferidos a las provincias a comienzos de los años ochenta o fueron delegados a los municipios, en algunos casos.

Señala Alfredo Callejo (Callejo; 2000) que en las jurisdicciones donde la distribución eléctrica sale de manos del Estado, nacen los “marcos regulatorios” como prolijos instrumentos legales que reglan los derechos y obligaciones de aquellos particulares que aspiren ser actores de la actividad eléctrica, los que, además, establecen los poderes que el Estado se reserva y su forma de ejercicio, como así también los derechos del usuario sujeto al monopolio.⁵⁸

Como bien lo expresa Pirez⁵⁹, *“las estrategias de descentralización se basan en el supuesto de que encargando la gestión de los servicios a unidades estatales más pequeñas, como las locales, será posible lograr una gestión más adecuada que la*

⁵⁷ BASTOS, Carlos M. y ABDALA, Manuel A. “Transformación del sector eléctrico argentino”. Santiago de Chile, 1993, p. 259.

⁵⁸ CALLEJO, Alfredo Victoriano. “Municipios y cooperativas en la regulación electro energética bonaerense”. Publicado en LLBA2000-241, 2000.

⁵⁹ PIREZ, Pedro, ob. Cit. Pág. 36.

desarrollada por las unidades estatales centrales”. Entiende que tal adecuación significa que los recursos locales poseen mayor capacidad de movilización y son más eficaces por la cercanía entre el productor y el consumidor, junto con las relaciones de control que pueden darse a ese nivel.

A. I) Los resultados de la gestión descentralizada

Las experiencias concretas no muestran, sin embargo, buenos resultados de la gestión descentralizada de los servicios o, si se quiere, sobre si esos resultados son particularmente diferentes de los que se logran en el modelo centralizado. En muchos de los casos de gestión estatal descentralizada se encuentran los mismos problemas que se detectan en la gestión estatal centralizada.

Los gobiernos no centrales no siempre están en condiciones de responsabilizarse de los servicios y la descentralización puede significar un incremento de las dificultades para su gestión. Las experiencias descentralizadas de gestión de servicios indican, por lo general, una debilidad asociada a las condiciones generales de gestión de esos gobiernos. (Pírez; 2000:38).

A. II) Los marcos regulatorios

Según Barreiro (Barreiro: 2002;74), el marco regulatorio es un instrumento formado por una serie de normas y disposiciones que encuadran o limitan las atribuciones de los organismos de regulación y control, los cuales, en general, son creados por los propios marcos regulatorios y actúan según la delegación de funciones allí establecidas.

Su finalidad es ajustar el funcionamiento de las empresas prestatarias de servicios públicos a los lineamientos propuestos por la reforma del estado, cuya característica saliente está dada por reglas de mercado de competencia, y en los segmentos monopólicos, por normas específicas y parámetros de calidad y eficiencia cuyo incumplimiento se penaliza.

Como máxima referencia de los marcos regulatorios en nuestro país el art. 42 de la Constitución Nacional dispone que “...*la legislación establecerá (...) 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*”. También tenemos las leyes nacionales 24.065 y su anterior la 15.366, ya analizadas; mientras que a nivel provincial, las leyes de reforma del estado 8835, 8836 y 8837 que conjuntamente con las demás leyes, decretos y resoluciones internas del ente regulador que analizaremos luego, conforman el marco jurídico-institucional de aplicación.

A. III) Adentrándonos al análisis de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba

La distribuidora de energía eléctrica de nuestra Provincia presenta una particularidad: se trata de una empresa pre-existente a todos estos cambios, dado que tuvo su nacimiento en el año 1953.

En el marco de la reforma de estado provincial, hubo iniciativas para privatizarla, sin llegar a concretarse. El gobierno provincial de José Manuel De la Sota postergó en numerosas ocasiones la privatización de la empresa, siendo que, junto con el Banco provincial y los juegos de azar, constituían el paquete accionario mayoritario a privatizar con la reforma del estado.

Luego de sucesivas postergaciones, motivadas en la mayoría de los casos por las fuertes movilizaciones tanto de los empleados de la empresa, como de la sociedad en general que se oponían a su venta, en el año 2001 se analizó la opción por parte del gobierno de concesionar sólo el 80 por ciento de las acciones de la empresa -no el 100 por ciento como estaba previsto- y conservar el 20 restante en manos del Estado para privatizarlo en un contexto más favorable.

Los temores por la devaluación y la profunda crisis que atravesaba el país en el año referido, hizo que las empresas que se encontraban interesadas en la compra de la EPEC, desistieran en sus intenciones.

Lo cierto fue que la realidad económica imperante de ese momento indicaba claramente que no era posible llevar a cabo una privatización en condiciones mínimamente favorables para la provincia de Córdoba.

B) E.P.E.C. (Empresa Provincial de Energía de Córdoba)

B. I) Antecedentes

La Empresa Provincial de Energía de Córdoba tuvo su nacimiento en el año 1953 a partir de la fusión de los dos organismos públicos que hasta ese momento prestaban y administraban el servicio: la Dirección General de Energía Eléctrica y el Servicio Público de Electricidad de Córdoba (SPEC).



Ambos organismos, dependientes del Estado Provincial, reunían los sistemas de generación y distribución de energía eléctrica que existían en ese momento.

Pero la historia de la energía eléctrica en Córdoba había comenzado en 1888, fecha en que comenzó a funcionar la primera usina municipal de la ciudad capital.

B. II) Creación

La actual EPEC se creó mediante Ley N° 4358 del 31 de diciembre de 1952 y comenzó a cumplir sus funciones a partir del 1 de abril de 1953, marcando un impulso para el servicio eléctrico de la provincia. En el año 1959 se autorizó la ampliación de la Central Deán Funes con un grupo de 33.000 kW, la construcción de la central termoeléctrica de Pilar, con una potencia de 66.000 kW y la construcción de estaciones transformadoras en la periferia de la ciudad de Córdoba. Además, se inauguró la Central San Roque, concretando un proyecto que había surgido en los primeros años del siglo.

Hasta el año 1965, más del 70% de la energía consumida por la Provincia se compraba a Agua y Energía Eléctrica de la Nación. A partir de la inauguración de las Centrales Deán Funes (en Córdoba) y Arturo Zanichelli (en Pilar), se mejoró sustancialmente la capacidad propia de generación de energía eléctrica. Además se continuó con la electrificación rural y la atención a las cooperativas.

La profunda transformación impulsada por las nuevas obras no sólo permitió abastecer a casi doscientos cincuenta mil clientes a mediados de la década del '60, sino que sentó las bases para el poderoso desarrollo industrial que caracterizó a la provincia por entonces.

B. III) Su estado actual

En la actualidad la EPEC es un organismo autárquico que desarrolla su actividad en la órbita del Ministerio Agua, Ambiente y Energía de la Provincia de Córdoba. Cuenta con más de 916 mil clientes directos, a lo que se suma el abastecimiento a 239 cooperativas eléctricas que brindan el servicio al resto de los habitantes del interior provincial. Específicamente, distribuye electricidad de forma directa al setenta por ciento de la población provincial, y el restante treinta por ciento es distribuido por las doscientas cuatro cooperativas eléctricas diseminadas en el interior de la provincia.

Es la cuarta empresa eléctrica argentina por venta de energía eléctrica y por cantidad de clientes, registra una venta anual de energía de más de 5.636,78 GWh y una facturación anual de aproximadamente \$750.160.133,88. Sus empleados se agrupan en el Sindicato de Luz y Fuerza.⁶⁰

⁶⁰ www.epec.com.ar/ septiembre 2018.

C) ERSEP (Ente Regulador de Servicios Públicos)

El ERSeP es un organismo de carácter autárquico dependiente del Ministerio de Transporte y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba, con personalidad jurídica de derecho público y capacidad para actuar pública y privadamente, individualidad financiera y patrimonio propio⁶¹.



Fue creado por la mencionada Ley Provincial 8835, sancionada en marzo de 2000, dando inicio a sus actividades en marzo de 2001.

Sus funciones, competencias y atribuciones se encuentran detalladas en el capítulo cuarto de la referida ley. Su función es regular y controlar los siguientes servicios públicos provinciales, siempre que ellos se presten en el territorio provincial, con excepción de los de carácter nacional y los municipales que no excedan el ámbito de un solo municipio o comuna⁶²:

- agua potable,
- energía eléctrica,
- transporte interurbano de pasajeros,
- concesiones edilicias la Red de Accesos a Córdoba,

Resulta esencial que la actividad regulatoria respete los principios procesales de informalismo, economía, celeridad, sencillez y eficacia, en un todo de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 5350 “Ley de Procedimiento Administrativo” (t.o. Ley N° 6658), lo que facilita el acceso por el ciudadano al control del servicio que recibe y el reclamo a sus pretensiones.

Sus resoluciones causan estado y agotan la vía administrativa sin necesidad de recurso alguno, pudiendo ser materia de acción judicial contencioso administrativa en los plazos y procedimientos fijados en el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo, aunque también las partes podrán optar por interponer el recurso administrativo de reconsideración, en cuyo supuesto el agotamiento de la vía administrativa y el plazo para interponer la acción judicial serán deferidos a la resolución del recurso.

⁶¹ Art. 21 Ley 8835.

⁶² Art. 22 Ley 8835.

C. I) Reclamos

El ERSeP receipta y tramita los reclamos de los usuarios de los servicios públicos mencionados tanto en su sede central de Córdoba capital, como en los Centros de Atención de Usuarios situados en las terminales de ómnibus de Córdoba Capital, Río Cuarto, Villa María, San Francisco, Villa Dolores y Villa Carlos Paz.

En la actualidad, se receiptan reclamos efectuados por usuarios individuales en contra de la EPEC como de las Cooperativas del interior provincial en temas referidos a: daños en artefactos eléctricos por deficiencias en los niveles de tensión recibidos, conexiones ilícitas o clandestinas, excesos de consumo en la facturación recibida, demoras en la conexión del servicio, cortes reiterados, subas y bajas en los niveles de tensión, postes eléctricos en mal estado, pedidos de revisión de montos facturados para analizar si son acordes a los cuadros tarifarios aprobados, entre otros.

El Directorio del ERSeP está conformado por seis miembros con mandato por cinco años pudiendo ser reelegidos por única vez; quedando, de esta manera, conformada la representación general de todas las fuerzas involucradas en la defensa de los usuarios.

C. II) Funciones

Específicamente, de acuerdo a lo establecido por el art. 24 de la ley 8835, las funciones del ERSeP comprenden:

- El dictado de la normativa regulatoria, control y aplicación de sanciones,
- Participación en la solución de conflictos entre las partes del sistema,
- El estímulo de la calidad y eficiencia de los prestadores.
- La aplicación de los incentivos relativos a la actividad regulada de conformidad con las políticas sectoriales.

C. III) Competencia del regulador

El artículo 25 de la ley enumera las siguientes: a) cumplir y hacer cumplir la ley y sus reglamentos, como así también las normas reguladoras. Por su parte el inciso b) determina: “aplicar a los prestadores las sanciones previstas en los títulos habilitantes”, e) “Desarrollar acciones destinadas a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios”, finalmente en el inciso t) de modo complementario y residual, se establece “En general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el buen ejercicio de la función reguladora y la satisfacción de los objetivos de la presente ley”.

Podemos entonces enumerar su competencia, la que está dada para:

- Resolver los reclamos de los usuarios por deficiencias en la prestación del servicio o fallas en la facturación, resolver controversias que surjan de la prestación de los servicios regulados y controlar la aplicación de los cuadros tarifarios. Como ya mencionamos, es una actividad efectivamente ejercida por el regulador.
- Desarrollar acciones destinadas a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios, a la que ya nos hemos referido.
- Aprobar los manuales del usuario.

Al respecto el Ente sancionó la Resolución General N° 2 en el año 2001, por medio de la cual se aprobó el procedimiento a seguir ante reclamos efectuados por usuarios de los servicios públicos bajo su control.

A posteriori, en el año 2006, se dictó la Resolución General N° 16, que vino a reformular la reglamentación mencionada a los fines de adaptarla a las nuevas situaciones planteadas con el transcurrir de la vida del regulador.

Se dictó entonces el “Procedimiento Único de Reclamos”, al que haremos referencia luego.

- Establecer los procedimientos de consultas de opinión y audiencias públicas.
- Producir una decisión fundada en todo reclamo o conflicto que deba resolver.
- Controlar el mantenimiento de los bienes e instalaciones afectados a los servicios.
- Establecer criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión de prestadores, con sus diferencias regionales, características de los sistemas y aspectos ambientales.
- Aplicar sanciones a prestadores, lo que será tratado a continuación.

C. IV) Competencia en materia de sanciones

¿Puede el ERSeP cuando dicta normas reguladoras, establecer sanciones para el caso de incumplimiento de las mismas cuando las infracciones y las sanciones no están expresamente previstas en los marcos regulatorios o en los títulos habilitantes de los servicios públicos sujetos a su regulación y control?



A nuestro entender, las normas precedentemente citadas articuladas con los fines y objetivos previstos en el marco regulatorio, constituyen sustento suficiente para que el ente regulador establezca sanciones que aseguren el cumplimiento de las normas técnicas reguladoras de los servicios que dicte en ejercicio del componente normativo de su función (art. 24 citado).

La denominada “coacción” es una nota específica del derecho que implica que toda norma jurídica conlleve una sanción para el caso de su incumplimiento; de lo contrario estaríamos frente a una norma moral o de comportamiento social. Por lo tanto, una norma integrante del sistema jurídico, que impone una conducta determinada, debe estar necesariamente asegurada por otra que establezca una sanción para el caso de incumplimiento.

C. V) La jurisprudencia referente a la potestad sancionatoria de la Administración Pública

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Font, Jaime”⁶³ y “Peso, Agustín”⁶⁴, entendió que la atribución sancionatoria se extrae a través de la definición de los poderes razonablemente implícitos o inherentes que tiene la administración.

En esa línea de atribuciones razonablemente implícitas, puede inscribirse la jurisprudencia del Tribunal Superior de Córdoba, el cual sostuvo que *“si bien ninguno de los artículos del Pliego de Condiciones o del Contrato de Concesión suscripto por la actora, refiere de un modo expreso a la renovación de las conexiones que instaladas regularmente y que se encuentran deterioradas, es dable deducir de los mismos la intención normativa de que la sustitución de los bienes afectados al servicio público de agua potable por lo que resulta improcedente la pretensión de la concesionaria de resistir al cumplimiento de la obligación de cargar con el costo de las renovaciones de las conexiones por expiración de su vida útil”*⁶⁵.

En coincidencia con lo dispuesto por la máxima autoridad judicial de Córdoba, la Cámara Nacional Federal en lo Contencioso administrativo resolvió: *“si bien no existe regulación alguna que autorice al Ente Nacional Regulador de Electricidad a ordenar a la empresa distribuidora de energía eléctrica a reintegrar al usuario los gastos ocasionados en la construcción de una cámara transformadora, dicha facultad tiene una clara apoyatura en las normas específicas de regulación del servicio público, y se encuentra razonablemente implícita en la competencia que se le asigna como organismo de control y regulación del mercado eléctrico”*⁶⁶.

Linares afirma que *“los textos sobre competencia, en sentido estricto, no son sino partes de normas dispersas en varios artículos o leyes y que el jurista se ve obligado a considerar en interpretación sistemática construyendo la norma total. Son textos*

⁶³ CSJN, Fallos 254:56, Año 1962.

⁶⁴ CNCAF, Sala IV, 1985, E.D. 114-231.

⁶⁵ Sala Contencioso administrativa, 14/10/2005, “Aguas Cordobesas S.A. c/ Provincia de Córdoba”, LL 2006-337.

⁶⁶ Sala III, 22/08/2007, “Edesur S.A. c/ Ente Nacional Regulador de Electricidad”, LL 2007-F-282.

parciales de un todo, que dan el “quien” (órgano) debe efectuar una prestación estatal consistente en un acto administrativo, o acto de la Administración, o hecho, o acto administrativo-jurisdiccional, del cual acto o hecho fluirán derechos y obligaciones para el Estado o particulares según las leyes. Las sanciones que debe aplicar la administración no escapan de tener también su “quien” (competencia) debe dictarlas dado que ocurra el entuerto”⁶⁷.

El principio de legalidad que se refiere tanto a las infracciones como a las sanciones que les están conexas, funciona de distinta manera según la relación jurídica y los valores resguardados por la norma que comanda la relación. Así, el referido principio juega en plenitud cuando se trata de delitos penales, con atenuación de los requisitos subjetivos en materia de derecho contravencional (o penal administrativo); con menor amplitud tratándose de las relaciones de sujeción especial y aun con más reducido margen con referencia a las relaciones disciplinarias provenientes de un contrato administrativo.

En este último caso, tratándose de las concesiones de obras y de servicios públicos que están sujetas a regulación, basta con la asignación legal de la competencia normativa al ente regulador para que éste, a lo largo de la dilatada vida de los títulos habilitantes, dicte las reglas técnicas necesarias exigidas por el servicio y que establezca las sanciones para los casos de infracción, naturalmente, dentro de los lineamientos de los marcos regulatorios y de los títulos mencionados y, sin lugar a dudas, siguiendo criterios de razonabilidad y sin obstáculos al control judicial suficiente.

En tal sentido, cabe recordar que los servicios públicos para una adecuada protección de los derechos de los usuarios deben sujetarse a los principios de calidad y eficiencia (art. 42 C.N.) y para hacer efectivo los mismos, el regulador está investido de la atribución normativa.

Entiende Ozlack (Ozlack, Felder, Forcinito: 2000;36) que el esquema sancionatorio resulta de suma importancia para que el regulador garantice el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de los compromisos de inversión, de los estándares de calidad y demás obligaciones de las prestatarias.

Podemos concluir entonces que la normativa regulatoria dictada por el ente regulador para que resulte efectiva, debe estar acompañada de las sanciones correspondientes a los casos de incumplimiento, las cuales corresponde que estén sujetas a los principios y lineamientos de los marcos regulatorios y títulos habilitantes.

⁶⁷ LINARES, Juan Francisco. “Competencia administrativa y prohibiciones implícitas”, Revista Argentina de Derecho Administrativo, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Abril- Junio 1975, págs. 15-33.

C. VI) La Gerencia de Energía Eléctrica

Según el art. 30 de la ley 8835⁶⁸, el ERSeP se integra con Gerencias relativas a las materias y competencias que les son propias y a las funciones que se les asignen en forma individual o en conjunto. Tales gerencias tienen a su cargo la sustanciación y resolución de todos los trámites relativos a su competencia, como de aquellos que específicamente le hayan sido delegados, debiendo articular la sustanciación con el Departamento de Asuntos Legales.

Asimismo el ente cuenta con departamentos y áreas, con facultades en las cuestiones que le son propias de la materia en la que actúan y en las funciones asignadas, los que dependerán directamente del Directorio⁶⁹.

La gerencia de energía eléctrica regula y controla la actividad de doscientas cuatro cooperativas eléctricas, que se encuentran dispersas a lo largo del territorio provincial y de la EPEC.

Recepta y resuelve reclamos de usuarios de energía eléctrica de toda la Provincia de Córdoba. Entre sus funciones, se hace referencia al control y regulación de la distribución de energía, al control y fijación de los cuadros tarifarios como también el control de obras de electrificación, resolución de reclamos y conflictos de los usuarios.

Es de su competencia también el control técnico de las antenas de telefonía celular, desde la medición de sus emisiones hasta el emplazamiento, tarea que se realiza conjuntamente con profesionales del Laboratorio de Investigación Aplicada de la Universidad Nacional de Córdoba y el Colegio de Ingenieros.

D) Marco normativo provincial

D. I) Leyes 8835, 8836 y 8837

Analizaremos ahora las leyes provinciales que conforman este marco regulatorio. Así, la Ley N° 8835, fuente legal de creación del Organismo de control, ya analizada, fija la función reguladora del ERSeP.

Por su parte, la Ley 8836 en su Capítulo 6 se refiere a los servicios públicos, estableciendo quiénes deben prestarlos, cómo debe ser su gestión, los derechos y obligaciones de los prestadores y todo lo relativo a tarifas y títulos habilitantes.

La Ley 8837 en su artículo 1, establece como objetivo del Estado Provincial, el garantizar la calidad de las prestaciones y servicios a su cargo o de aquéllos que estén

⁶⁸ El ERSeP tiene las siguientes Gerencias: 1) Gerencia General. 2) Gerencia de Agua y Saneamiento. 3) Gerencia de Energía. 4) Gerencia de Transporte. 5) Gerencia Vial y Edilicia

⁶⁹ Los Departamentos son: Departamento de Administración y Economía y Departamento de Asuntos Legales. Las Áreas son: 1) Área de Atención al Usuario 2) Área de Recursos Humanos 3) Área de Compras 4) Área de Sistemas y Telecomunicaciones 5) Área de Prensa, Difusión y Protocolo 6) Área de Antenas 7) Área de Costos y Tarifas.

sujetos a su control y su artículo 2, establece que para el logro de los objetivos indicados el Estado Provincial trazará las siguientes políticas:

...d) Separación entre los roles estatales de:

1) Planificación y adopción de políticas;

2) Ejecución y prestación;

3) Regulación; y

4) Control. (...)

...h) Defensa de los derechos de las personas, usuarios y consumidores y participación de los mismos en el control de la gestión pública y en la regulación de los servicios públicos.”

En su Título III establece el Marco Regulatorio de la Energía Eléctrica. Por medio del Artículo 25, se ratifica la jurisdicción de la Provincia de Córdoba *“sobre los servicios de transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica en todo el territorio provincial, los que se regirán por las normas de la presente Ley y la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las atribuciones de la Nación en la materia.”*

Por su parte, el Artículo 26 establece: *“La distribución y el transporte de energía eléctrica, incluyendo su transformación, destinados a atender las necesidades de los usuarios, constituyen servicio público y estará sujeto a regulación, en los términos del marco regulatorio y de los títulos habilitantes que el Estado Provincial otorgue para su prestación, por ser el responsable de fijar las políticas del sector eléctrico y de ejercer el control de la prestación de los servicios públicos”*.

El Artículo 30 se refiere a los títulos habilitantes, estableciendo que será el Poder Ejecutivo quien otorgará los referidos títulos para el ejercicio de las actividades eléctricas en el ámbito provincial. Y continúa, *“En el caso de la comercialización, los títulos podrán otorgarse por áreas o regiones, con reserva de mercado por un período de hasta diez (10) años. El título único podrá ser otorgado a favor del distribuidor del área, con la obligación de dividir las actividades de distribución y comercialización en el plazo que se fijará en ambos títulos, el que no podrá exceder de los diez (10) años de conferido el primer título de comercialización en la Provincia. Una vez vencido el plazo del primer título, la actividad de comercialización quedará desregulada en todo el ámbito provincial, sin perjuicio de los resguardos que el Poder Ejecutivo establezca para la protección de los derechos de los usuarios.”*

Por último, el artículo 32 menciona a las Cooperativas a las que haremos referencia más adelante de manera específica.

D. II) Ley 9087 “Estatuto Orgánico de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba”

El marco se completa con la Ley N° 9087 “Estatuto Orgánico de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba”, que fija los derechos y obligaciones de la Empresa y el Estado.

Se establece que la Empresa está destinada a satisfacer el interés general de la población en materia de energía y telecomunicaciones, para la colaboración en el desarrollo económico y demográfico de la provincia.⁷⁰

En su título XVI, se legisla acerca del “Reglamento De Servicio”, el que establece, en líneas generales, la posibilidad de la empresa de ocupar la vía pública cuando así lo requieran las necesidades del servicio y de solicitar al Poder Ejecutivo la declaración de utilidad pública a los fines de la expropiación de los bienes que sean necesarios para el cumplimiento de la ley. El artículo 35 establece que *“la Empresa suministrará sus servicios, según sus posibilidades técnico-económicas, a los interesados que lo soliciten y hayan cumplido con los requisitos establecidos en el Reglamento de Comercialización del servicio mencionado en el artículo que antecede y en dispositivos legales establecidos por La Empresa”*.

En cuanto a los precios y tarifas, observamos la directa intervención del regulador en su definición. Mediante el artículo 44 de la citada ley se establece que *“LA Empresa pondrá a consideración del ERSeP, los precios y tarifas para la energía y demás servicios que suministre o efectúe La Empresa, acompañando los estudios técnicos que reflejan los resultados del Cuadro.”*

Esta ley fue dictada con anterioridad a la creación del ente regulador, como puede observarse; no obstante, ya en existencia del mismo, se dictó por Decreto N° 774/02 el “Reglamento de Comercialización de la Energía Eléctrica”, que regula los derechos y obligaciones de la empresa para con los usuarios y dispone las condiciones mediante las cuales otorgará a éstos el servicio de energía.

En él se definen los tipos de suministros (urbano y rural), los requisitos para otorgarlo, se establecen las obligaciones de los solicitantes o usuarios, las bajas y suspensiones del suministro, los inconvenientes en la medición, los procedimientos a seguir ante una aplicación indebida de tarifas, los daños que pueden producirse por deficiencias del servicio en los artefactos eléctricos de los usuarios, facturación, conexiones ilícitas, entre otros tantos aspectos que abarca.

En el mismo sentido, para las cooperativas a cargo del servicio, el regulador dictó mediante resolución general el Anexo VIII del Contrato de Concesión, donde se

⁷⁰ Artículo 3 de la Ley 9087.

establecen los derechos y obligaciones de las cooperativas para con sus usuarios, aspecto éste al que nos referiremos posteriormente.

D. III) Las Resoluciones Generales del Ente Regulador

De acuerdo a lo que ya dejamos señalado, el ERSeP puede dictar normas regulatorias. Al respecto, es importante mencionar la Resolución General N° 1 de fecha 8-05-2001, dictada en las albores de su nacimiento dispone: *“El Directorio del ERSeP en pleno dictará Resoluciones Generales en los casos de disposiciones de alcance general y de aplicación interna y externa, operativas, reglamentarias o interpretativas de la Ley de su creación o de los marcos regulatorios de los servicios públicos y concesiones de obra pública bajo su control.”*

En consonancia con dicha disposición, con fecha 27 de julio de 2004 el Directorio del Ente dictó la Resolución General N° 8, la cual forma parte del marco regulatorio que estamos analizando. En ella se aprobó el “Manual del Usuario de Servicios Públicos bajo Control y Regulación del ERSeP”, que cuenta con un variado articulado. El objetivo del Manual es *“...asegurar la prestación de los servicios públicos, la vigencia de los derechos y garantías de los usuarios reconocidos en las Constituciones de la Nación y de la Provincia, como así también en las leyes que reglamentan su ejercicio”*. Vemos como este instrumento no es sino un desprendimiento de la normativa más general.

Allí se establecen los derechos y obligaciones de los usuarios, de los prestadores, se fija la competencia del regulador, su jurisdicción, sus funciones en la resolución de controversias e impugnaciones. Luego se hace referencia en particular a cada uno de los servicios que regula el Ente.

Cabe asimismo mencionar que el ERSeP dictó la Resolución General N° 16/2006 por medio de la cual estableció el “Procedimiento Único de Reclamos de los usuarios de los Servicios Públicos bajo Regulación y Control del ERSeP”, en el cual se dispone que los usuarios de los servicios públicos tienen los derechos que les acuerdan la Constitución Nacional, Provincial, Ley Nacional de Protección al Consumidor 24.240, Ley Provincial 8835 “Carta del Ciudadano”, Manual del Usuario y demás legislación vigente.

El reglamento establece normas de procedimiento para los reclamos que se formulen con motivo de la prestación de los servicios públicos, bajo los principios de informalismo, economía, sencillez, celeridad y eficacia (art. 2). Básicamente, dispone que todo reclamo originado en la prestación de servicio se dirigirá inicialmente al prestador y cuando éste se negare a aceptar el reclamo o no brindare el trato adecuado, habilitará al ERSeP para aplicar las sanciones pertinentes.

Fija también los medios para efectuar los reclamos (personal, por teléfono o fax, por vía postal o electrónica). Asimismo dispone que, sin perjuicio de lo anterior, los usuarios puedan reclamar ante el ERSeP.

De todo reclamo se dará vista al prestador, quien deberá acompañar los antecedentes del caso y cualquier información que considere necesaria para efectuar su descargo. Finalmente el ERSeP, luego de sustanciado el reclamo, deberá decidir mediante resolución fundada, indicando la conducta a seguir por las partes y el plazo para su cumplimiento.

Para finalizar, el art. 16 establece que las resoluciones del Ente causan estado y agotan la vía administrativa sin necesidad de recurso alguno, pudiendo ser materia de acción judicial contencioso- administrativa en los plazos y los procedimientos fijados en el Código de Procedimiento Contencioso- Administrativo. Asimismo las partes podrán interponer recurso administrativo de reconsideración.

D. IV) Los contratos de concesión del servicio público a las entidades cooperativas de la Provincia de Córdoba

No todos los usuarios de energía eléctrica están sometidos al servicio monopólico de una empresa pública ni al de una concesionaria resultante de los procesos de privatización; existen también usuarios a quienes el servicio es brindado por empresas organizadas jurídicamente bajo la forma cooperativa.

La cooperativa es una forma jurídica de organización empresaria admitida por nuestra legislación (Ley 20.337) y por muchas otras en el mundo, siendo consideradas como instrumentos para el desarrollo, no obstante lo cual puede advertirse que en el proceso privatizador dado en nuestro país, ha sido una de las formas más ignoradas en cuanto a la posibilidad de ser concesionarias de los servicios públicos, llegándose incluso a no ser admitidas como operadoras de algunos de los mismos.

En el caso de análisis, nos referimos a entidades que operan en el servicio eléctrico como cooperativas de usuarios, donde la titularidad empresaria está en cabeza de los mismos que tienen la necesidad a satisfacer a través del servicio.

Podemos observar entonces que la prestación cooperativa es una alternativa distinta a la prestación directa por el Estado o la indirecta a través de empresas con fines de lucro. Esta distinción no es menor, ya que el “usuario” es sujeto activo dentro de la empresa, con derechos susceptibles de ejercicio a través de un poder societario democratizado,

con capacidad de decisión en marcos asamblearios y con capacidad de ejecución y control con mecanismos de las mismas características⁷¹.

A nivel provincial, la ley 8836 “Modernización del Estado” en su Artículo 32 establece, *“LAS Cooperativas que, en la actualidad, prestan servicios eléctricos en la Provincia de Córdoba, deberán adecuar su funcionamiento al presente régimen, dentro del plazo y las condiciones que establezca la reglamentación, y observar las prescripciones de los Artículos 37, 39 y 40 de la Ley de Modernización del Estado. A ese efecto, el Poder Ejecutivo otorgará la concesión por un plazo no menor a los diez (10) años o los títulos habilitantes que correspondan, respetando la actual modalidad y con la posibilidad de prestar todos los servicios que establezcan sus estatutos, siempre que observen valores desagregados. A las Cooperativas que no se adecuen al presente régimen, el Poder Ejecutivo les cancelará la autorización para prestar el servicio eléctrico, y convocará a las Cooperativas vecinas que se hubieran adecuado para que asuman la prestación del servicio”*.

Reiterando conceptos ya vertidos, la concesión de servicio público es un contrato en virtud del cual el titular de un servicio público encomienda a una persona, física o jurídica, privada o pública, por un plazo determinado y un precio o tarifa a pagar por los usuarios, la prestación del servicio. Es, al decir de la Corte Suprema de Justicia de la Nación un contrato en virtud del cual se efectúa una "transferencia transitoria de las potestades públicas".⁷²

A pesar de la poca trascendencia que en los hechos se le dieron a las cooperativas, la ley 23.696 tuvo también como pretensión, fomentar la creación de las mismas mediante la asociación de usuarios beneficiarios, como modelo de organización económica cuya finalidad fuera la gestión de los servicios.

Normativamente se define a la cooperativa, como a un ente de autoadministración de intereses propios gestionados directamente. La gestión de un servicio es el principal objeto cooperativo, como puede ser, por ejemplo, la provisión del servicio de energía eléctrica. Así, dichas cooperativas quedan comprendidas, por su cometido y organización dentro de los llamados cuerpos intermedios, desplegando una actividad administrativa colateral y subsidiaria a la del Estado.

⁷¹ CALLEJO, Alfredo V. “¿El síndico en la cooperativa de servicios públicos, una suerte de Ombudsman del usuario?”. Publicado en LA LEY, 1992-B, 1230.

⁷² Corte Suprema de Justicia de la Nación, "in re": "A. M. Delfino y Cía.", Fallos 148: 430.

Son entes nacidos de un contrato constitutivo privado, unidos al Estado por vínculos de derecho público –autorización- y en tanto y en cuanto les concede él la prestación de servicio público, quedan bajo el control y fiscalización del ente público concedente.⁷³

En la provincia de Córdoba, en el año 2002, el Ministerio de Obras Públicas de la provincia, en ejercicio de las atribuciones fijadas por el Decreto 406/04, suscribió con las cooperativas del interior provincial los respectivos contratos de concesión del servicio público de energía eléctrica, mediante los cuales se definieron los alcances, objeto, plazo y contenido de los mismos.

De acuerdo a los contratos suscriptos por la Provincia con las cooperativas, en el primer artículo se define la zona o ámbito geográfico de la concesión en la que se le otorga a la concesionaria la exclusividad, quedando la misma obligada a prestar el servicio en el plazo y los términos que en dicho contrato se definen.

Para la comercialización de la energía el estado provincial otorga una “reserva de mercado” mediante la cual brinda la garantía de exclusividad para dicha comercialización, en forma exclusiva y por cuenta y riesgo de la concesionaria, en los términos y condiciones de la ley 8837, su reglamentación y el contrato.

En dichos contratos se establecen, entre otras cuestiones, aspectos relativos a:

- obligaciones de ambas partes,
- períodos de gestión,
- responsabilidades,
- régimen societario,
- inversiones e instalaciones, bienes cedidos, servidumbres,
- régimen y cuadro tarifario,
- rescisión por incumplimiento del concedente,
- caducidad de la concesión.

Asimismo las partes suscribieron once anexos⁷⁴. En el Anexo VIII, de la misma manera que lo hace el Reglamento de Comercialización de la EPEC, se establecen los derechos y obligaciones de las entidades cooperativas y los usuarios del servicio entre sí.

⁷³ Ob. Cit. Pág. 111.

⁷⁴ Anexo I: Área de Concesión. Anexo II: Régimen Tarifario. Anexo III: Procedimiento para la Determinación del Cuadro Tarifario. Anexo IV: Cuadro Tarifario Inicial. Anexo V: Cuadro Tarifario Objetivo. Anexo VI: Normas de Calidad del SERVICIO PUBLICO y Sanciones. Anexo VII: Subsidios de Compensación Tarifaria. Anexo VIII: Reglamento de Suministros de Energía Eléctrica para los Servicios Prestados por la Concesionaria. Anexo IX: Bienes afectados a la

Capítulo 5 Calidad del Servicio Público

A) Concepto

Corresponde ahora adentrarnos al concepto que nos convoca, esto es, la calidad del servicio público. Un régimen de calidad implica la creación de determinadas pautas, estándares, atributos o cualidades a ser cumplidos por las empresas reguladas, controladas y medidas por los entes reguladores. El tema de la calidad del servicio aparece reiteradamente en todos los cuerpos normativos analizados y a los cuales nos referiremos a continuación.



El decreto reglamentario de la Ley 24.065, esboza una definición de calidad de servicio, al describirla como el *“conjunto de normas que especifiquen la calidad de energía eléctrica a suministrar (producto) y del servicio a prestar, desde el punto de vista técnico y comercial”*. Es decir que la calidad del servicio (Barreiro; 2000: 306) puede entenderse como un conjunto de parámetros estándar que las distribuidoras deben alcanzar para que se considere que el servicio es prestado en condiciones satisfactorias para el conjunto de los usuarios por ellas abastecidos.

Cuando hablamos de “calidad”, nos referimos a la necesidad de que los ciudadanos gocen de servicios públicos en condiciones de calidad y eficiencia, entendiendo por el primer término *“Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”*⁷⁵; asimismo, y más acorde a la temática aquí tratada, puede entenderse como, *“Condición o requisito que se pone en un contrato”*⁷⁶. Así lo reza y exige el artículo 42 de la Constitución Nacional, cuando dispone que: *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz (...) Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos (...) al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos...”*

B) Dimensiones

La palabra “calidad”, contiene tres grandes dimensiones:

prestación del servicio. Anexo X: Bienes Cedidos en Tenencia y Uso. Anexo XI: Documentación Contractual. Documentación Constitutiva de la Cooperativa. Nómina de Actuales Autoridades. Últimos tres balances aprobados.

⁷⁵ www.rae.es

⁷⁶ www.rae.es

1. Como “**calidad de producto técnico**” que significa que “*el producto tiene que ser apto para el destino que se intenta darle y por el cual se está pagando una tarifa*”, tal como lo expresa el decreto reglamentario de la ley 24.065 en el art. 56, inc. B.1.1., la calidad de producto está relacionada con los niveles de tensión en el punto de alimentación y con sus perturbaciones.

En el Régimen de Calidad y Sanciones del ENRE⁷⁷, los aspectos de calidad del producto técnico que se controlan son las perturbaciones y el nivel de tensión, por ejemplo las variaciones rápidas de tensión, las caídas lentas de tensión y las armónicas.

2. La segunda dimensión hace referencia a la “**calidad de servicio técnico**”, que está vinculada con la confiabilidad y continuidad del servicio prestado por la distribuidora. Aquí se tienen en cuenta la frecuencia y duración de las interrupciones. Así como los usuarios tienen derecho a que se les suministre un producto apto para la finalidad que esperan, también lo tienen a que ese producto sea entregado en forma regular y continua.

En el citado Régimen del ENRE⁷⁸, la calidad del servicio técnico se evaluará en base a los siguientes indicadores: a) Frecuencia de interrupciones (cantidad de veces en un período determinado que se interrumpe el suministro a un usuario). b) Duración total de la interrupción (tiempo total sin suministro en un período determinado).

3. La tercera dimensión se refiere a la “**calidad comercial**”, la cual se medirá teniendo en cuenta el plazo empleado por el concesionario para dar respuesta a las solicitudes de conexión de servicio, los errores en la facturación, la facturación estimada, la suspensión del suministro por falta de pago, y las demoras en la atención de los reclamos del usuario.

B. I) Las dimensiones a la luz de los textos vigentes

El Régimen del ENRE que venimos analizando⁷⁹, señala al respecto que “LA DISTRIBUIDORA deberá extremar sus esfuerzos para brindar a sus usuarios una atención comercial satisfactoria.”

Señala además que la distribuidora debe orientar sus esfuerzos hacia:

. el conveniente acondicionamiento de los locales de atención al público, para asegurar que la atención sea personalizada,

⁷⁷ Contrato de Concesión EDESUR S.A. del Poder Ejecutivo Nacional. Sub anexo IV) P. 71.

⁷⁸ REGIMEN CITADO. P. 76.

⁷⁹ REGIMEN CITADO. P. 85.

- . evitar la excesiva pérdida de tiempo del usuario, favoreciendo las consultas y reclamos telefónicos,
- . satisfacer rápidamente los pedidos y reclamos que presenten los usuarios y
- . emitir facturas claras, correctas y basadas en lecturas reales.

El servicio debe prestarse conforme a determinados caracteres mencionados tanto en las leyes como en su reglamentación (art. 2 e incisos de la Ley 24.065), ellos son la confiabilidad, la igualdad, el libre acceso, la no discriminación, el uso generalizado y la continuidad.

Los contratos de concesión han recogido estos principios en sus disposiciones, obligando a las distribuidoras a prestar el servicio conforme a determinados niveles de calidad detallados, a satisfacer toda demanda de suministro atendiendo a todo nuevo requerimiento, abstenerse de ofrecer ventajas o preferencias en el acceso a instalaciones, etc. Todos estos principios se encuentran receptados en el articulado de la mencionada ley.

Particularmente, el art. 26 establece: *“Los transportistas y los distribuidores deberán fijar especificaciones mínimas de calidad para la electricidad que coloquen en sus sistemas. Dichas especificaciones serán publicadas en los respectivos cuadros tarifarios”*. Y el Decreto Reglamentario establece: *“Los criterios para determinar las especificaciones mínimas de calidad de la electricidad que se coloque en el sistema de transporte y/o distribución deberán ajustarse a las normas técnicas que, a tales fines, establezca el Ente Nacional Regulador de la Electricidad”*.

A nivel nacional el ENRE no ha dictado tales normas técnicas, tampoco lo ha hecho el ERSeP, pero sí cabe señalar que al aprobar los cuadros tarifarios de las distribuidoras, ambos organismos dispusieron que las mismas debían dar cumplimiento a tal norma.

Resulta interesante destacar que el art. 27 de la mencionada ley, nos habla de “servicio adecuado”, entendiéndose por tal, el que sea prestado conforme a las normas de calidad de servicio definidas en cada contrato de concesión y las que pueda establecer el ENRE⁸⁰.

Como bien lo señalamos oportunamente, el artículo 42 de la Constitución Nacional otorga el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios a la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

⁸⁰ En las legislaciones provinciales, puede destacarse la de la Provincia de La Rioja, que exige que el mantenimiento asegure la “calidad y continuidad” (art. 37) del servicio, mientras que la Provincia de San Juan se refiere a la “calidad, cantidad y continuidad” (art. 35).

A nivel provincial la Ley 8835, en su artículo 4 dispone que *“Todas las personas en la Provincia tienen derecho a: a) Obtener prestaciones y servicios públicos de calidad, efectivos para satisfacer sus necesidades y en plazos adecuados”*. En el mismo sentido el artículo 15 expresa: *“Todos los usuarios de los servicios públicos, sin perjuicio de los establecidos en la legislación general o específica de la Provincia, gozan de los siguientes derechos: a) Exigir la prestación de los servicios de acuerdo a los niveles de calidad y eficiencia establecidos en el contrato o título habilitante de la prestación”*. Por su parte el artículo 24 establece: *“Función reguladora. La función reguladora del ERSeP comprende el dictado de la normativa regulatoria, el control y aplicación de sanciones, la solución de conflictos entre las partes del sistema, el estímulo de la calidad y eficiencia de los prestadores y la aplicación de los incentivos relativos a la actividad regulada, de conformidad con las políticas sectoriales.”* Luego, en lo atinente a las competencias el artículo 25 expresa, *“...a) Desarrollar acciones destinadas a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios (...) j) Resolver los reclamos de los usuarios por deficiencias en la prestación del servicio...”*.

Por su parte el Manual del Usuario ya analizado, en su artículo 22 establece, como obligación de los prestadores, *“Prestar, operar y administrar el servicio en forma obligatoria, ininterrumpida y en condiciones de calidad, eficiencia, igualdad, accesibilidad, universalidad, regularidad, continuidad y no discriminación...”*.

Asimismo, el Procedimiento Único de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos Bajo Regulación y Control del ERSeP, en su artículo 4 establece: *“Los prestadores de los Servicios Públicos deberán suministrar los mismos de modo eficiente y continua. Las interrupciones de los servicios, por causa imputable al prestador darán derecho a compensaciones económicas a favor de estos que se verán reflejadas en la facturación inmediata subsiguiente al periodo en que se produjo la interrupción o cuando lo disponga el Ente de Control. En caso de duda sobre la causa de interrupción del servicio, se presumirá imputable a la empresa prestadora y la restitución del mismo deberá efectuarse sin cargo para el usuario”*.

Refiere también, en su artículo siguiente, a la calidad del servicio cuando dispone que, *“LOS precios y tarifas serán estructurados con sujeción a un criterio técnico-económico que garantice el desarrollo del sistema eléctrico provincial, asegure las mejores tarifas para los usuarios y se procure la mejor calidad de servicio.”*

C) A modo de síntesis

De lo analizado hasta aquí surge, por un lado, que las empresas distribuidoras se encuentran obligadas a realizar el mantenimiento e inversiones necesarias para alcanzar los niveles de calidad contractualmente establecidos, pero, por otro, se deja a su arbitrio determinar la entidad de tales inversiones y trabajos, siendo exclusivamente responsables de tal determinación.

Al respecto corresponde destacar que a nivel nacional, el ENRE no controla las inversiones de las distribuidoras, dado que el contrato de concesión del servicio eléctrico no fijó obligaciones de inversión; en cambio sí fija metas de calidad de servicio con el cual dichas concesionarias deben cumplir. De ello puede deducirse que si bien tiene un ámbito más restringido de control, debe ser más estricta en la supervisión del cumplimiento de los estándares de calidad.⁸¹

Por otra parte, la calidad de un servicio se mide también en términos de inclusión social. Un servicio es satisfactorio no sólo cuando se brinda en condiciones óptimas, sino también cuando se brinda a toda la población a la cual debe ir destinada. “*La insuficiencia en el desarrollo de las redes que permiten prestar los servicios y por ende acceder a ellos está asociada, en términos generales, con los territorios urbanos en donde se asienta la población de menores recursos.*”⁸²

Hay claras evidencias que los sectores de menores recursos económicos reciben los servicios de menor calidad; ello tanto en cuanto a la calidad recibida, a la cantidad, a la frecuencia en su prestación.

Entendemos entonces que el estado debe garantizar la calidad del servicio público brindado y su desarrollo a largo plazo, estimulando la inversión y la incorporación de tecnología, garantizando siempre la accesibilidad por parte de todos los sectores y áreas geográficas del país.

Capítulo 6 Incumplimiento y potestad sancionatoria

Para cumplir acabadamente con su fin regulatorio, todo Ente de control debe necesariamente contar con un esquema sancionatorio, que asegure el cumplimiento de sus pautas regulatorias.

Un régimen de sanciones resulta un elemento clave para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de los compromisos de inversión, y todas aquellas obligaciones de las empresas prestatarias del servicio público.⁸³



A) Dimensiones que debe contemplar un régimen de calidad de servicio y sanciones

⁸¹ OSZLAK, Oscar. FELDER, Ruth, FORCINITO, Karina. Ob. Cit. P. 26.

⁸² PIREZ, Pedro. Ob. Cit. P. 70.

⁸³ OSZLAK, Oscar. FELDER, Ruth, FORCINITO, Karina. Ob. Cit. P. 36.

1. En caso de incumplimiento por parte de la distribuidora de las obligaciones impuestas por la ley, por los reglamentos aplicables, por el contrato de concesión o las normas dictadas por la Secretaria de Energía u otra autoridad de aplicación, dará lugar a sanciones. Recordemos que son obligaciones fundamentales de la actividad del distribuidor las siguientes: obligación de suministro (debe brindarlo a todo aquel que, encontrándose en su zona de concesión, así lo solicite), calidad de servicio (a lo que ya se hizo referencia) y tarifas justas y razonables.

2. Tanto el transportista como el distribuidor son los responsables de prestar el servicio con un nivel de calidad satisfactorio.

3. El organismo de control debe verificar el cumplimiento de las pautas establecidas, fijando el monto de las sanciones.

Por el término “sanción” o más específicamente, “potestad sancionadora” del Estado, hacemos referencia al poder de control y dirección que debe provenir de una fuente legítima (una ley sancionada por el Poder Legislativo del Estado). La administración puede aplicar sanciones en virtud de los poderes que emanan del ordenamiento, con el objetivo de reprimir el incumplimiento del deber de los particulares de contribuir al bien común y las infracciones al orden público. Dichas sanciones “administrativas” se rigen específicamente por normas y principios del derecho administrativo.

En la mayoría de los documentos contractuales se suelen establecer distintos tipos de penalidades, como por ejemplo apercibimientos, multas y rescisión; no perdiendo nunca de vista, tal como se condice con los principios del Estado de Derecho, que cualquier tipo de sanción que la administración pretenda aplicar no debe estar exenta de las garantías constitucionales vinculadas con la cláusula de libertad y el ejercicio del derecho de defensa y debido proceso (artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional). De hecho, la misma ley 24.065 exige, para cualquier tipo de reglamentación dictada por el ENRE, que la misma debe asegurar la garantía constitucional de debido proceso.

Como corolario de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un fallo del año 1937, expresó que en el contrato de concesión del servicio público “*el Estado concede pero no enajena la prestación de los servicios y tiene el derecho y la obligación de exigir la eficacia de los mismos*”, por lo cual, estimó la Corte, como ajustadas a derecho las multas aplicadas al concesionario por la Municipalidad concedente en función de los días de demora en poner en funcionamiento la cantidad de tranvías comprometidos.

En particular, en cuanto a la potestad sancionatoria del regulador, la ley 24.065 nos hace referencia a la aplicación de sanciones, como una actividad reservada al ENRE, teniendo en cuenta que su función carecería de eficacia si no estuviera acompañada por la facultad del organismo de sancionar las conductas que constituyan una transgresión a la normativa o una inadecuada prestación del servicio.

Si bien resulta un elemento resistido por las distribuidoras, en la medida que exista un marco regulatorio exhaustivo y específico, más reducido será el margen de discrecionalidad para éstas.

B) Una referencia a nivel nacional

El ENRE ha dictado el Reglamento de “NORMAS DE CALIDAD DEL SERVICIO PUBLICO Y SANCIONES”, donde establece que “*Será responsabilidad de la DISTRIBUIDORA prestar el servicio público de electricidad con un nivel de calidad satisfactorio.*”⁸⁴ En dicho reglamento refiere a que la distribuidora debe responder a las normas de calidad establecidas, para lo cual el Ente implementará controles sobre: calidad en el producto técnico suministrado, calidad en el servicio técnico prestado y calidad del servicio comercial.

En el mismo se fijan parámetros de calidad, los que serán exigidos según las distintas etapas fijadas a través de un cronograma. Existe una etapa preliminar de seis meses, donde el ente y la distribuidora revisan y completan la metodología de medición y control de los indicadores de calidad que se controlarán en los siguientes 24 meses.

Luego, los siguientes 24 meses constituyen la denominada etapa 1, en la que se exige el cumplimiento de los indicadores y valores prefijados para esta etapa. El incumplimiento de los mismos dará lugar a la aplicación de sanciones.

A partir del mes número 31, contado desde la transferencia, se iniciará la denominada etapa 2, en la que se controla la prestación del servicio en cada suministro. En dicha etapa serán toleradas, hasta un determinado límite las variaciones de tensión, la cantidad de cortes mayores a 3 (tres) minutos de duración y el tiempo total sin servicio.

En los suministros en que se excedan estos valores la distribuidora le reconocerá al usuario un crédito en la facturación inmediatamente posterior al registro, cuyo monto será proporcional a la energía suministrada en condiciones no satisfactorias (variaciones de tensión mayores a las admitidas) o a la energía no suministrada (frecuencia y duración de los cortes por encima de los admitidos).

En caso de incumplimiento por parte de la prestataria de los niveles comprometidos durante un tiempo superior al 3% del período en que se efectúe la medición (mínimo 1 semana), la distribuidora quedará sujeta a la aplicación de sanciones.

De acuerdo a dicho reglamento, las sanciones las pagará la distribuidora a los usuarios afectados por la mala calidad de la tensión, aplicando bonificaciones en las facturas inmediatamente posteriores al período en que se detectó la falla, las que se calcularán con los valores indicados en el reglamento de referencia.

⁸⁴ Contrato de Concesión EDESUR S.A. del Poder Ejecutivo Nacional. Subanexo IV) P. 70.

El monto total de la sanción se repartirá entre los usuarios afectados de acuerdo a la participación del consumo de energía de cada uno respecto al conjunto; las mismas se calcularán valorizando la energía entregada con niveles de tensión fuera de los límites permitidos con los valores indicados en una tabla del reglamento.

A modo de conclusión podemos señalar entonces que el incumplimiento de las pautas preestablecidas en los marcos regulatorios, debe dar lugar a la aplicación de multas, cuyos montos estarán basados en el perjuicio económico que le ocasiona al usuario recibir un servicio en condiciones no satisfactorias.

Capítulo 7 Relevamiento exploratorio en la Provincia de Córdoba: Análisis y Diagnóstico

A los fines de ir acercándonos a la elaboración de lineamientos propositivos acerca de elementos mínimos que debería contener un Reglamento de Calidad del Servicio y Sanciones, resulta necesario realizar un análisis de la situación y un diagnóstico acerca de los límites de la normativa vigente en relación a la actividad y empresa reguladas por el ente de control.



A) Aspectos generales: Un breve repaso de lo acontecido en materia de servicios públicos

Como hemos visto, la privatización de los años noventa generó expectativas en la población acerca del aumento de la calidad de los servicios públicos, las cuales se convertirían con el tiempo en exigencias crecientes (Ozlack, 2000: 18). Sin embargo la falta de inversión en nuestro país en materia de energía eléctrica es un tema de público conocimiento.

Durante la década kirchnerista y ante la experiencia privatizadora que no logró cumplir con las promesas de calidad que se esperaban, se ha vuelto a destacar la importancia del estado y su intervención. Se buscó nuevamente la nacionalización de los recursos, alentando el ingreso de actores locales al mercado eléctrico, aunque el problema de las faltas de inversiones continúa siendo una constante en nuestro país.

El congelamiento de las tarifas eléctricas vigente desde la pesificación de la economía en el año 2002, desarmó el modelo de los años 90, que se apoyaba en un esquema de convertibilidad. Las empresas en esos años facturaban en dólares y hoy lo hacen en pesos, cada vez más baratos con relación a la moneda norteamericana. El resultado de este reordenamiento fue la caída de la inversión, ya que con precios devaluados la

mayoría de las empresas privadas dejó de invertir en ampliaciones de capacidad, sin construir nuevas centrales eléctricas.

Asimismo, la recuperación económica de la última década no fue de la mano de la recomposición tarifaria en materia de servicios públicos de electricidad y gas. Los costos de generación que van en sostenido aumento, sumado a la inflación, y a la mayor utilización de combustibles líquidos y gas importado y la importación de energía de Brasil, hacen que los subsidios estatales vayan en aumento⁸⁵.

Los entes de control, en general, tienen a su cargo el control del cumplimiento de las inversiones pactadas en los contratos de concesión, pero no sucede esto en el caso del ENRE, el cual no tiene a su cargo la supervisión del cumplimiento de las inversiones, sino que en materia eléctrica el contrato de concesión se limitó a establecer estándares de calidad de servicio que deben cumplir las concesionarias. (Ozlack, 2000:27).

“La industria eléctrica se nutre de inversiones”⁸⁶, la falta de ellas trae como consecuencia el resentimiento de la calidad de los servicios y no solo la calidad sino que en materia eléctrica se ponen en juego básicamente los problemas en el suministro, cuyas consecuencias, tanto a nivel residencial como industrial, son incalculables.

El continuo crecimiento en la demanda de potencia del sistema eléctrico, debe necesariamente estar acompañado de un adecuado desarrollo de la infraestructura y de esa manera intentar mantener la calidad del servicio en los niveles exigidos por los clientes.

Como hemos visto, tanto el servicio público de energía eléctrica como en los demás servicios urbanos en nuestro país parecen mostrar un conjunto de problemas comunes: se observan coberturas insuficientes que dejan fuera del acceso al servicio a una importante franja de la población.

Por otra parte, la calidad deficiente de los mismos, impacta directamente en la calidad de vida, en especial en la población excluida; asimismo impacta en el medio ambiente puesto que las crecientes necesidades han ido más rápido que los recursos financieros asignados y las capacidades de planeación y regulación.

A. I) Análisis de la EPEC a la luz de las entrevistas realizadas

Situándonos ya en el territorio de la provincia de Córdoba y entrando a un análisis de la Empresa Provincial de Energía, podemos referenciar la entrevista realizada al Dr. Juan

⁸⁵ SPOTORNO, Fausto. “Un cambio alentador en la política energética”. La Ley online. Cita Online: AR/DOC/6142/2011

⁸⁶ Barreiro, Ob. Cit. P. 94.

Pablo Quinteros⁸⁷, ex vocal del Directorio del ente regulador por la oposición. En oportunidad de entrevistarlo durante su mandato en el Ente como miembro del directorio, nos indicó que para ilustrar a la EPEC basta con leer la respuesta a la nota que la empresa envió al regulador con motivo de los cortes de energía masivos ocurridos en la ciudad de Córdoba los días 19 y 20 de diciembre de 2012.

Nos muestra el entrevistado que en dicha nota la empresa desconoce completamente la autoridad del ente al manifestar que: “se ha omitido especificar la norma legal y/o procedimiento al amparo del cual se sustancian las referidas actuaciones administrativas”, informando asimismo que el ente no ha consignado de manera concreta y detallada “los hechos en función de los cuales debería esta Empresa formular su descargo...”.

El entrevistado se mostró asombrado ante la impunidad de la empresa para con el regulador; enfatizó que la misma señaló en tal oportunidad que en esos días “no hubo cortes... sino indisponibilidad del servicio”.

Concretamente resaltó que la empresa que tiene más de siete mil millones de presupuesto, por lo que resulta inaceptable que no sepa en qué zonas de la ciudad se producen los cortes de servicio; entiende que resultan burlescas y emblemáticas las respuestas que brinda la empresa en esa nota, lo que demuestra el desprecio para con el regulador y sus usuarios.

En cuanto al incumplimiento de las resoluciones emitidas por el regulador por parte de la EPEC, señaló que “Epec siempre fue reacia a cumplir las resoluciones del ente. Nosotros no podemos nivelar para abajo, tenemos que tratar que ellos mejoren la calidad, aunque haya que extender el reglamento en el tiempo”.

De otro costado, de la entrevista realizada al contador Alejandro Fantini⁸⁸ de la EPEC, debemos destacar que resultó sumamente dificultoso acceder a la gente de la empresa para entrevistarla. Fue a través de dirigentes del ente regulador que pudimos acceder a ellos, y en la única entrevista lograda no nos permitieron grabar ni tomar nota.

Básicamente refirieron en toda la entrevista a la necesidad de establecer previamente un sistema tarifario acorde a las exigencias que puedan devenir de un futuro reglamento de calidad y servicio. Señaló que con los años, y a través concretamente de alguna resolución sobre calidad, que prácticamente no hubo, o sobre facturación estimada y excesos de consumo, las relaciones con el regulador se fueron ordenando y aceptando, mejorándose la comunicación y tomando posiciones claras respecto de algunos temas.

⁸⁷ Dr. Juan Pablo Quinteros. Ex Vocal del Directorio del E.R.Se.P. por el “Partido Nuevo”.

⁸⁸ Alejandro Fantini, gerente comercial de EPEC.

Indicó también que en un primer momento el regulador solo intervenía en áreas más de tipo administrativas y con el correr del tiempo se fue involucrando más en la problemática del negocio eléctrico, lo que fue permitiendo que se tomen medidas más claras y objetivas.

Respecto al problema tarifario indicado por el contador Fantini de EPEC, el ex vocal del ERSeP, Dr. Quinteros, señaló que *“En el año 1994 Epec tenía más de 4500 empleados, hoy debe tener 3600 aproximadamente. Han pasado 20 años y hoy tienen menos empleados con el crecimiento en la demanda del servicio que ha habido. Epec en la década del 90, con más empleados de los que tiene ahora, menos prestación, tenía ahorrados en el banco 180 millones de dólares que era la inversión de los tres años siguientes. 90 millones de esa plata se la consume la crisis económica grande de Angelos, la otra mitad la gasta Mestre en el año 95 cuando le da el retiro voluntario masivo a una generación de empleados de Epec que se encontraban en el momento que más le podían dar al estado. Esta gente, que entraba a los 18 años a trabajar, que los capacitaban, son jubilados por el estado en su momento de mayor esplendor. Entonces se perdieron esos cuadros técnicos y la empresa queda desguazada, es una generación perdida. Se gastaron millones en pagar esos retiros.”*

Por su parte, el Dr. Carlos Arrigoni⁸⁹, ex gerente del área de legales del ente regulador, refirió en su entrevista que antes de la existencia del ente, la EPEC no solo era distribuidor de energía, sino que ejercía también una suerte de regulación y control sobre las cooperativas, mediante el dictado de reglamentos y normas técnicas.

Señala en dicha oportunidad el entrevistado que cuando se creó el regulador mediante la sanción de la ley 8835, el mismo no se expidió respecto a las pretéritas o contemporáneas potestades que la distribuidora ya tenía con las cooperativas del interior provincial. Es así que mediante el dictado paulatino de resoluciones por parte del regulador, se fue poniendo a la empresa bajo la órbita de regulación y control del ERSeP.

Añadió que desde el asesoramiento legal de los primeros años del regulador, muchas veces la distribuidora les suministraba sus reglamentos de comercialización con los cuales funcionaban y el ente los revisaba y proponía modificaciones.

B) El Ente Regulador de la provincia de Córdoba

El principal problema que desde el ente de control se observa respecto del servicio público de electricidad, es el de la calidad del servicio que brinda la EPEC, ante lo cual el regulador no cuenta con las herramientas necesarias para hacer frente a los reclamos que se suscitan a diario por tales inconvenientes.

⁸⁹ Carlos Arrigoni, ex gerente de Asuntos legales del ERSeP.

Sabemos que nos encontramos en una ciudad donde el crecimiento poblacional no ha ido de la mano del crecimiento de las redes que sustentan los servicios, donde una importante porción de la población urbana se caracteriza por una inserción precaria en el mercado de trabajo, con bajas remuneraciones, falta de ofertas de suelo y viviendas adecuadas a sus limitadas posibilidades.

Según estudios realizados en nuestra provincia, el crecimiento en el consumo de energía eléctrica ha mostrado un aumento año a año con una tendencia que, sin duda, se mantendrá; “Por esta situación, las empresas distribuidoras se enfrentarán con una demanda social de suministro de energía que deberá cumplir con exigencias de calidad, medio ambiente y precios adecuados”.⁹⁰

B. I) Análisis de las funciones del regulador

Situados ya en la órbita del regulador, se realizaron diversas entrevistas que mostraron la realidad de su funcionamiento frente a la EPEC y de qué manera se llevan a cabo las funciones legalmente otorgadas al ente, en su cotidiano devenir.

Al respecto, de acuerdo a lo manifestado por el Dr. Federico José Soria⁹¹, en su realidad cotidiana el Ente “*solo realiza la actividad de participar en la solución de conflictos en lo referido a la relación comercial, o bien en las relaciones entre las Cooperativas con la Provincia, o de las cooperativas entre sí, por ejemplo, cuando se suscita un conflicto referido a los límites entre las distribuidoras, a los fines de dilucidar si tal usuario pertenece a una u otra cooperativa*”.

Añadió que también interviene el ente en el dictado de normativa regulatoria, tales como los reglamentos de comercialización para las cooperativas y el proyecto de obras de ingeniería eléctrica de la Provincia.⁹²

Refirió el entrevistado que el regulador nunca intervino desde su creación en las funciones de estímulo a la calidad de los prestadores ni de aplicación de sanciones.

Por otra parte, de la entrevista realizada al Ingeniero Cristian Ariel Miotti⁹³, respecto de la función del Ente de dictar normativa regulatoria, surge que, “*tanto sea en lo que se*

⁹⁰ DEVALIS, Sergio. “Matriz de recursos energéticos de la Provincia de Córdoba”. CIECS. CONICET. 2013. Págs. 17/18.

⁹¹ Federico José Soria, abogado de la Unidad de Asesoramiento Legal de la Gerencia de Energía del ERSeP.

⁹² Resolución General ERSeP N° 11/2011: “REGLAMENTO PARA LA REGISTRACIÓN, INSPECCIÓN Y HABILITACIÓN DE LAS OBRAS DE INGENIERÍA ELÉCTRICA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: Confección de Proyectos de Obra, documentación que se debe presentar, etapas a cumplimentar para la construcción de las obras y su puesta en servicio”.

refiere a los anexos del contrato de concesión de las Cooperativas (ej: de suministros y para registración de obras ya vigentes, etc.), como así también la normativa técnica (ej: especificaciones relativas a la construcción de redes eléctricas) y reglamentos en general (Res. 08/2010 para la resolución de reclamos por excesos de consumo)”.

Con respecto a la segunda función de control y aplicación de sanciones, refirió el nombrado que *“por el momento solo en casos especiales (ej: cortes masivos de Diciembre/2011, en que se aplicó una multa económica a la EPEC por Res. 01/2012 y Diciembre/2013 en que se ordenó la compensación a los usuarios afectados bonificándoles el consumo del mes de Diciembre por Res. 60/2013)”.*

En cuanto a la función de solución de conflictos entre las partes del sistema manifestó el ingeniero que es una tarea que el ente realiza permanentemente, con la resolución de cada reclamo o consulta.

En cuanto a la función de estímulo de la calidad y eficiencia de los prestadores, la misma está en proyecto, *“pero hasta el momento implementado solo con folletería y propaganda pero nada más que eso.”*

Por último, en cuanto a la función de aplicación de los incentivos relativos a la actividad regulada de conformidad con las políticas sectoriales, el entrevistado refirió que el Ente no realiza nada y que eso podría contemplarse en tarifa si se estudiara cada caso correctamente.

B. II) Análisis de las competencias del regulador

En lo atinente a las competencias otorgadas al Ente, se entrevistó a sus agentes para que nos ilustren sobre las audiencias públicas que se llevan a cabo a la hora de analizar las modificaciones tarifarias solicitadas por la EPEC. En este sentido, el Dr. Soria⁹⁴, explicó que las audiencias públicas no se realizan en los casos en que el aumento de tarifa provenga del aumento en el precio de la compra de energía, es decir, cuando proviene directamente de la Secretaría de Energía de la Nación, ya que en tales casos esos costos se trasladan en forma directa al consumidor final. Ello es así porque existe una resolución por medio de la cual el ente autorizó a la EPEC, por un plazo determinado, a no realizar la audiencia pública por este motivo, aunque sí se requiere una resolución del regulador.

⁹³ Cristian Ariel Miotti, Ingeniero electrónico. Gerente del Área de Energía Eléctrica del regulador.

⁹⁴ Dr. Federico José Soria del ERSeP.

En cuanto a la competencia para emitir resoluciones, el entrevistado nos afirmó que es una competencia desplegada a diario por el regulador, mediante el dictado de resoluciones particulares frente al reclamo de cada usuario. El mismo, luego de ser analizado por el área técnica, es resuelto por el área de asesoramiento legal que emite un dictamen no vinculante. Con dicho dictamen, el Directorio en su conjunto se reúne para su análisis, emitiendo inmediatamente la resolución definitiva.

Finalmente, en lo relativo a la competencia en materia de sanciones, nos ilustró que justamente es la competencia que nunca ejerció el regulador y es lo que se propone para un futuro.

En este punto resulta necesario destacar la opinión del contador Fantini⁹⁵ de la EPEC, quien respecto de la aplicación de sanciones por parte del regulador señaló “...*la necesidad de establecer previamente un sistema tarifario acorde a las exigencias que puedan devenir de un futuro reglamento de calidad y servicio.*” Agregó que el Ente ha avanzado en materia de facturaciones pero no así en las cuestiones relativas a la calidad, debido a la ausencia de un reglamento que fije pautas al respecto.

Por su parte, el gerente de energía eléctrica del regulador⁹⁶, enfatizó al hablar de este tema, que hace falta “concluir con el dictado de los reglamentos específicos que permitan avanzar sobre cada aspecto de la regulación del servicio eléctrico”, en particular, se refirió a la necesidad de completar los Anexos al Contrato de Concesión otorgado a distribuidores cooperativos y, en el caso puntual de EPEC, afirmó que resulta casi imposible regular de una forma correcta en ausencia de toda la normativa necesaria para ello.

Específicamente señaló que tales deficiencias influyen en las actividades de carácter técnico, ya que no es posible intervenir en forma adecuada en la regulación tarifaria, en las inversiones ni en la calidad de servicio, lo que conlleva necesariamente a la dificultad de asegurarle a los usuarios una correcta y eficiente prestación del servicio a tarifas adecuadas, que aseguren la sustentabilidad en la prestación.

En lo referente al régimen de calidad y sanciones, afirmó que el mismo debería contemplar, tanto para EPEC como para cualquier otro prestador, una regulación similar a la dispuesta en el marco vigente en la provincia de Buenos Aires, es decir, la posibilidad concreta de controlar al prestador, sancionarlo en caso de incumplimiento y compensar a los usuarios frente a las comprobadas deficiencias del producto técnico entregado, como así también en el servicio comercial.

Entiende que las sanciones deben ser acordes a cada una de las cuestiones controladas. Ejemplifica lo anterior diciendo que un adecuado “producto técnico” implica un nivel

⁹⁵ Alejandro Fantini. Gerente comercial de EPEC.

⁹⁶ Ing. Cristian Ariel Miotti, gerente de la gerencia de energía eléctrica del ERSeP.

de tensión en el punto de suministro, por lo cual pueden evaluarse sus posibles perturbaciones. En cuanto al “servicio técnico”, el mismo significa la frecuencia y duración media de las interrupciones en el suministro, y por último el “servicio comercial” se vincula a la atención al usuario, la correcta facturación, la eficiente tramitación de sus reclamos y quejas, etc.

Concluye sosteniendo que las sanciones por incumplimientos en los estándares que se fijan para cada aspecto, deberán ser correctamente valoradas y meritadas de manera tal que, por un lado se asegure un correcto resarcimiento a los usuarios afectados, y a su vez, para que a la distribuidora le resulte una “guía orientativa” respecto de las inversiones que son necesarias realizar para corregir las deficiencias detectadas.

B. III) Análisis de la “calidad”

Entrevistado sobre este punto, el Ingeniero Zumutt⁹⁷, ex gerente de la Gerencia de Energía del ERSeP, refirió que la calidad en el servicio técnico hace a la existencia de un nivel adecuado de tensión en el segmento correspondiente, lo que conlleva al correcto funcionamiento de los equipos electrónicos.

Asimismo señaló que por calidad de servicio comercial se entiende “...*el tiempo que va a demorar la empresa en atenderte, las colas, cuanto demora entre que solicitas el servicio y que te conecten, cuanto demora en dar de baja... todo eso es calidad de servicio, junto con la lectura no estimada y la lectura real objetiva. La lectura es esencial para todos, para la empresa porque es una fenomenal balanza y para que la gente esté tranquila.*”

B. IV) Incumplimiento y potestad sancionatoria

El ingeniero Domingo Zmutt señaló que debe existir un sistema de medición para saber en qué punto estamos situados y que grado de calidad se brinda. Hizo referencia a que la EPEC sabe que brinda calidad deficiente del servicio por la gran cantidad de reclamos que recepta y su impacto a nivel social. A partir de la medición se puede saber qué grado de calidad se brinda y en consecuencia, que tarifa se cobra.

Coincidimos en este punto, dado que la “sanción” propiamente dicha debe venir a consecuencia de un adecuado nivel de medición. Señaló el mencionado entrevistado, en cuanto a las sanciones económicas que “*el destino de las mismas debe ser para los usuarios: eso lo dice la ley 24.065, es la ley factor, está contemplado... “el sentido de la sanción es decirle a la empresa: les conviene hacer inversiones porque si supera este nivel de mala calidad, o sea desciende del piso para el cual cobra una tarifa, se le*

⁹⁷ Ingeniero Domingo Zmutt fue gerente de la gerencia de energía eléctrica del ERSeP en sus comienzos, desde el año 2001 al 2006.

aplica severas sanciones, para que de este modo le convenga invertir y no pagar la sanción”.

En fin, puede advertirse que la política de control actual se limita a reclamos individuales y sectorizados, con mecanismos para atacar la mala calidad del servicio mediante soluciones aisladas. De la entrevista realizada al vocal del Directorio del Regulador, Dr. Quinteros, de manera coincidente con los demás trabajadores del ente, manifestó que el regulador funciona de forma correcta ante reclamos individuales pero no en cuestiones genéricas de la calidad que se brinda en el servicio de energía eléctrica.

Específicamente sobre este punto señaló: *“Yo cuando hablo del ERSeP digo que son 2 mundos: uno es el mundo de los reclamos de los consumidores, donde el usuario del servicio público de energía o de agua concurre al organismo directamente (ahorrándose ir a la prestataria) y formula su reclamo porque se le quemó un artefacto por ejemplo. Esos reclamos se solucionan, la mayoría en forma favorable y el ente brinda una respuesta satisfactoria. En las estadísticas Epec lidera la cantidad de reclamos ampliamente año a año. En síntesis el ente como oficina de atención a usuarios funciona bastante bien.... la gente concurre aquí directamente y se evita ir a la empresa.”*⁹⁸

C) La gerencia de energía eléctrica del ente regulador

C. 1) Su realidad funcional

Como ilustramos en el capítulo anterior, la regulación y control del sector energético en la provincia de Córdoba se encuentra a cargo de la Gerencia de Energía Eléctrica del ERSeP. De la entrevista realizada al actual Gerente, éste nos especificó en cuanto a los roles y funciones que, *“Dentro de lo que a la Gerencia de Energía Eléctrica respecta, el ERSeP regula la prestación del servicio público de transporte y distribución de energía eléctrica en la provincia de Córdoba. En virtud de ello, controla la prestación a cargo de la EPEC y 202 de las 204 Cooperativas Eléctricas que prestan el servicio eléctrico en el ámbito provincial, según el marco regulatorio dispuesto por la ley provincial N° 8837.”*

En cuanto al funcionamiento cotidiano de la gerencia agregó, que *“En la realidad cotidiana funciona de una manera bastante limitada, dado que la regulación se ejerce sólo según las posibilidades otorgadas por la ley provincial N° 9087 (estatuto de la EPEC), el Reglamento de Comercialización de la Energía Eléctrica (aplicable a la EPEC), el Contrato de Concesión otorgado por el Estado Provincial a los Distribuidores Cooperativos y algunos de los Anexos del mismo (dado que el resto no fue puesto en vigencia, como producto del contexto social, político y económico que caracterizó a la última década, coincidente en el tiempo con la vida del ERSeP), todo lo*

⁹⁸ Entrevista realizada con fecha 12 de marzo de 2014.

cual impide que el marco regulatorio sea aplicable de manera homogénea a la totalidad del mercado.”

Consultado respecto a cómo podría funcionar mejor la gerencia señaló, “*Para que el ERSeP pueda desarrollar su actividad reguladora de una manera acorde a las necesidades de la sociedad y conforme a lo expuesto tanto en la ley de creación del mismo como en el marco regulatorio vigente, debería disponer de la totalidad del marco normativo necesario, ajustado a las necesidades y políticas actuales. En función de ello, debería dotárselo además, de los recursos humanos y económicos necesarios y apropiados. A mi entender, no hay rol o función que el ERSeP desempeñe en la realidad que no esté reglamentado o previsto en alguna de las leyes ya referidas.”*

C. II) El consumo y los reclamos: estadísticas

Analizado el problema de las faltas de inversiones y costos en energía eléctrica, haremos un breve análisis sobre dos cuestiones: el incremento del consumo de energía eléctrica y consecuentemente, el incremento de los reclamos hacia la EPEC.



De acuerdo a datos obtenidos de la Secretaría de Energía de la Nación, podemos observar el aumento en la energía facturada en los últimos cuarenta años en la provincia de Córdoba, tanto en áreas residencial, comercial, industrial, alumbrado, riego, oficial y “otros”. Analizados sus totales advertimos que la facturación de energía eléctrica en el año 1970 ascendía a 987.677 MWh, creciendo paulatinamente hasta llegar al año 2010 a un total de 6.879.543⁹⁹. Los analistas que elaboraron estas estadísticas destacan que un factor clave en este incremento, ha sido el incremento de los consumos comerciales y residenciales como consecuencia de la reducción en los precios de artefactos eléctricos y de confort.

Asimismo, se ha resaltado que el nivel de consumo por habitante se relaciona también con la existencia o no de gas natural para uso industrial y residencial, el nivel económico de la población, el desarrollo de las redes de distribución eléctrica, el desarrollo industrial del país, entre otras. Además han influido fenómenos tales como la globalización y la necesidad de energía de los países desarrollados, puesto que el bajo costo de la mano de obra de países en desarrollo ha desplazado hacia éstos, las industrias de alto consumo energético.

En cuanto a los reclamos recibidos en el ERSeP, el ente nos ha brindado la información referente a la cantidad de reclamos ingresados en los diferentes servicios regulados, información de la que se deduce de forma notoria que el servicio público de energía es

⁹⁹ Devalis, Sergio. Ob. Cit. Pág. 28.

el que más reclamos recepta anualmente, duplicándose incluso del año 2015 al 2016 los ingresados en tal gerencia.

De esta manera, el Área de Atención a Usuarios del ente de control nos informó la cantidad de reclamos ingresados por gerencia en los años 2015 y 2016, información que también es brindada por la página web institucional del Ente¹⁰⁰.

C. III) Cuadro ilustrativo de cantidad de reclamos ingresados mensualmente durante los años 2015 y 2016 en el Área de Atención a Usuarios:

Atención a Usuarios													
RECLAMOS INGRESADOS POR MES DURANTE EL AÑO 2015													
Gerencias	En e	Feb	Ma r	Ab r	Ma y	Ju n	Jul	Ago	Sep	Oc t	No v	Dic	TOTAL
Energía	150	122	183	191	185	213	176	318	442	303	199	140	2622
Agua	56	78	86	95	72	75	58	71	47	76	46	45	805
Transporte	66	63	95	111	71	82	71	82	63	75	55	64	898
Vial	4	11	7	45	11	19	10	10	10	7	13	7	154
Antena	0	6	0	0	2	0	0	3	1	2	3	0	17
TOTAL	276	280	371	442	341	389	315	484	563	463	316	256	4496

RECLAMOS INGRESADOS POR MES DURANTE EL AÑO 2016													
Gerencias	En e	Fe b	Ma r	Ab r	Ma y	Ju n	Jul	Ago	Sep	Oct	No v	Dic	TOTAL
Energía	151	186	210	256	296	359	548	1355	1188	530	286	164	5529

¹⁰⁰ www.ersep.gov.ar

Agua	64	50	58	79	60	53	44	55	59	58	40	43	663
Transporte	53	82	73	91	64	83	47	84	99	69	56	61	862
Vial	14	5	12	20	13	4	14	10	14	8	12	17	143
Antena	0	1	3	0	3	1	0	0	1	<u>0</u>	3	2	14
TOTAL	282	32	356	446	436	50	653	1504	1361	665	397	287	7211

C. IV) Cuadro ilustrativo de tipología de reclamos ingresados en los años 2015 y 2016 a la Gerencia de Energía Eléctrica:

En lo que hace puntualmente a la Gerencia de Energía Eléctrica, se acompaña el siguiente detalle de la tipología de reclamos ingresados también en los años 2015 y 2016.

TIPOLOGIAS		ene-15	feb-15	mar-15	abr-15	may-15	jun-15	jul-15	ago-15	sep-15	oct-15	TOTAL
899	TARIFAS SOCIALES											0
918	OTROS ERSEP	23	22	26	20	15	27	24	12	28	22	219
938	DEMORA EN CONEXION	12	5	13	9	10	20	15	11	16	12	123
939	INSPECCION DE MEDIDOR	1										1
940	CAMBIO DE MEDIDOR					1						1
941	CABLES CORTADOS											0
942	RECHAZO DE DEUDA	2	4	3	1	4	4	1	1		1	21
943	MALA ATENCION DE LINEA 0800											33
944	DISCONFORME ACTA DE INFRACCION	5	2	2	6	2	6	2	1	4	3	33
945	ERROR EN LECTURA											0
946	NO LLEGAN FACTURAS A TIEMPO											0
947	DEUDA PRESCRIPTA											0
948	CONEXIÓN DEL SERVICIO	6		3	4	3		5		10	3	34
949	CAMBIO DE TAPA DEL MEDIDOR				2					1		3
950	CORRIMIENTO DE POSTE	3									2	5
952	POSTE EN MAL ESTADO			2	2			1		1		6
954	REPARAR VEREDAS											0
955	CORTES REITERADOS	3	2				1	5		1		12
956	OSCILACION DE VOLTAJE	6		4	5	2	7			1		25
958	APARATOS QUEMADOS		1	16	6	5	16	15	8	16	11	94
959	ERROR EN FACTURACION				1	1		1	1			4
960	DENUNCIA POR ILICITO											0
961	EXCESO DE CONSUMO	64	64	93	108	97	136	105	197	345	303	1512
963	PRESUPUESTO DE CONEXIÓN	1	1	2	1	1	4	1	2	2	3	18
962	COOPERATIVAS								12			12
TOTAL MENSUAL		126	101	164	165	141	221	175	245	425	360	2156
CANTIDAD DE AMPLIACIONES INGRESADAS		18	9	20	14	35	29	18	37	72	66	300
OFICIOS		ene-15	feb-15	mar-15	abr-15	may-15	jun-15	jul-15	ago-15	sep-15	oct-15	TOTAL
POR EXCESOS (CANTIDAD EMITIDA EN EL MES)		32	30	44	42	46	99	45	72	177	187	774
POR EXCESO (EMITIDOS EN RELACION A LOS)		29	17	26	25	32	72	45	67	175	180	668
POR AMPLIACIONES (CANTIDAD EMITIDA EN)		8	5	3	7	15	20	12	11	36	59	176
POR AMPLIACIONES (EMITIDOS EN RELACION)		7	2	0	7	13	14	11	11	22	44	131
OTROS		6	8	5	3	9	13	3	4	6	7	64
TOTALES		82	62	78	84	115	218	116	165	416	477	1813

TIPOLOGIAS 2016		ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic	TOTAL
899	TARIFAS SOCIALES													0
918	OTROS ERSEP	23	49	33	22	27	40	37	25	16	14	48	29	363
938	DEMORA EN CONEXION	9	8	14	12	7	13	9	18	3	6	20	15	134
939	INSPECCION DE MEDIDOR													0
940	CAMBIO DE MEDIDOR													0
941	CABLES CORTADOS													0
942	RECHAZO DE DEUDA		1			2	2		1			1		7
943	MALA ATENCION DE LINEA 0800													34
944	DISCONFORME ACTA DE INFRACCION	1	1	3		3	5	2	8	1	3	6	1	34
945	ERROR EN LECTURA													0
946	NO LLEGAN FACTURAS A TIEMPO												1	1
947	DEUDA PRESCRIPTA													0
948	CONEXIÓN DEL SERVICIO	3	1	3	1	3	5	3	1			2		22
949	CAMBIO DE TAPA DEL MEDIDOR													0
950	CORRIMIENTO DE POSTE													0
952	POSTE EN MAL ESTADO	1	2	4	1			1			1		3	13
954	REPARAR VEREDAS	2		2								2		6
955	CORTES REITERADOS	4	4	1	2	2	1	4	3		1	2	1	25
956	OSCILACION DE VOLTAJE			2	1	1	1	4	1	2	1		2	15
958	APARATOS QUEMADOS	7	10	10	7	9	11	10	11	7		5	6	93
959	ERROR EN FACTURACION		1	111		1	1							114
960	DENUNCIA POR ILICITO													0
961	EXCESO DE CONSUMO	74	74		95	197	247	395	845	786	700	498	128	4039
963	PRESUPUESTO DE CONEXIÓN	1		4				1	1	5	2	1		15
962	COOPERATIVAS										2			2
TOTAL MENSUAL		125	151	187	141	252	326	466	914	820	730	585	186	4917

CANTIDAD DE AMPLIACIONES INGRESADAS		20	20	17	22	54	36	64	161	258	237	103	37	1009
--	--	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----	-----	----	-------------

OFICIOS	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic	TOTAL
POR EXCESOS (CANTIDAD EMITIDA EN EL MES)	66	37	51	58	100	107	213	547	501	383	339	63	2465
POR EXCESO (EMITIDOS EN RELACION A LOS RECLAMOS INGRESADOS EN EL MES)	47	37	49	43	95	105	190	493	500	356	291	63	2269
POR AMPLIACIONES (CANTIDAD EMITIDA EN EL MES)	13	11	9	14	28	23	44	92	143	140	37	60	614
POR AMPLIACIONES (EMITIDOS EN RELACION A LAS AMPLIACIONES INGRESADAS EN EL MES)	7	6	4	8	22	14	34	75	104	103	28	26	431
OTROS	5	6	4	8	5	9	2	7	5	2	10	14	77
TOTALES	138	97	117	131	250	258	483	1214	1253	984	705	226	5856

C. V) Memoria anual del año 2015 y 2016 de la Gerencia de Energía Eléctrica: actividades desplegadas:

Memoria Anual 2015: Gerencia de Energía Eléctrica¹⁰¹

I. ÁREA DE RECLAMOS Y CONSULTAS

a) TRAMITACIÓN DE RECLAMOS

Durante el transcurso del año 2015 se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Se tramitaron dos mil doscientos dieciséis (2616) reclamos, y trescientas (300) ampliaciones de los mismos.

Se libraron a las distribuidoras dos mil doscientos setenta y un (2271) oficios, ordenando a las mismas la conexión o reconexión del suministro, o la no suspensión del mismo hasta tanto el ERSeP emita una resolución definitiva al respecto, a partir de reclamos planteados por los usuarios en tal sentido.

Se resolvieron seiscientos veinte (620) reclamos mediante notas enviadas a los usuarios en respuesta a lo planteado por los mismos. Se archivaron tres mil noventa y nueve (3099) reclamos.

b) GESTIONES INFORMALES PARA LA RESOLUCION DE RECLAMOS

Durante el transcurso del año, en esta área, se llevaron a cabo numerosas gestiones informales a los fines de lograr un acercamiento y una solución entre las partes en conflicto, como así también a los fines de acelerar los tiempos de la conexión del servicio en los casos de demora.

c) CAPACITACION

¹⁰¹ http://ersep.cba.gov.ar/memorias/memoria_2015.pdf

El personal del área se capacitó en las cuestiones atinentes a lo dispuesto por la reciente Ley Provincial de Seguridad Eléctrica (N°10.281) y su Decreto reglamentario (N° 1022/2015), tomando conocimiento de los alcances de la misma y de la incumbencia de este organismo en la materia.

Memoria Anual 2016: Gerencia de Energía Eléctrica¹⁰²

I. ÁREA DE RECLAMOS Y CONSULTAS

a) TRAMITACIÓN DE RECLAMOS

Durante el transcurso del año 2016 se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Se tramitaron 4917 reclamos, 1009 ampliaciones de los mismos y 416 notas.
- Se libraron a las distribuidoras 3156 oficios, ordenando a las mismas la conexión o reconexión del suministro, o la no suspensión del mismo hasta tanto el ERSeP emita una resolución definitiva al respecto, a partir de reclamos planteados por los usuarios en tal sentido.
- Se resolvieron 2264 reclamos mediante notas enviadas a los usuarios en respuesta a lo planteado por los mismos.
- Se archivaron 1718 reclamos.

b) GESTIONES INFORMALES PARA LA RESOLUCION DE RECLAMOS

Como todos los años, en esta área, se llevaron a cabo numerosas gestiones informales a los fines de lograr un acercamiento y una solución entre las partes en conflicto, como así también a los fines de acelerar los tiempos de la conexión del servicio en los casos de demora.

c) CAPACITACION

El personal del área se capacitó en las cuestiones atinentes a la implementación de la Tarifa Social Nacional dispuesta por la Resoluciones 06/2016 y 07/2016 del Ministerio Energía y Minería del Gobierno de la Nación, tomando conocimiento de los alcances de la misma y de la incumbencia de este organismo en la materia.

II. UNIDAD DE ASESORAMIENTO TECNICO

a. PROYECTOS DE INGENIERÍA ELÉCTRICA

Durante el año 2016 se presentaron ante la Gerencia de Energía Eléctrica para su visación y aprobación, un total de 128 Proyectos de nuevas obras, y 5 Relevamientos de

¹⁰² http://ersep.cba.gov.ar/memorias/memoria_2016.pdf

Obras Preexistentes. Un total 106 proyectos obtuvieron su correspondiente Apto Para Construir y 1 relevamiento su respectivo Registro de Obra.

En el transcurso del año, 88 proyectos fueron ejecutados y obtuvieron el correspondiente Certificado de Final de Obra, mediante el cual se habilitó la puesta en servicio de las obras en cuestión.

b. INSPECCIONES

Al respecto, entre otras cuestiones, se inspeccionaron suministros; se relevaron estados de instalaciones de los usuarios y de las prestadoras; se verificaron estados, lecturas y funcionamiento de medidores; etc.

Dentro de ello, se llevaron a cabo 269 verificaciones de lecturas según lo previsto por la Resolución General ERSeP N° 08/2010 y se realizaron 95 inspecciones técnicas de medidores, labrándose las correspondientes actas.

Dichas intervenciones fueron efectuadas atendiendo a reclamos tanto de los usuarios como de las distribuidoras, relativos a la prestación del servicio, la ejecución de redes, o por construcciones civiles bajo líneas de energía y para contraste de medidores, conjuntamente con las Distribuidoras.

c. INFORMES TÉCNICOS

A raíz de reclamos presentados por los usuarios, relacionados con la prestación de los servicios tanto de la EPEC como de las Distribuidoras Cooperativas, se elaboraron un total de 800 informes técnicos que fueron incorporados a los expedientes para la elaboración de los correspondientes dictámenes y posteriores resoluciones, según el caso. Dicha cifra se compone de 53 análisis correspondientes a ilícitos, 7 análisis tarifarios de Distribuidoras, 124 trámites referidos a problemas de facturación, 91 a artefactos dañados, 15 informes correspondientes a casos de mayor complejidad (no encuadrados en las tipologías anteriores), 137 informes relacionados a inspecciones, 17 a conexiones y 356 informes referidos a errores de lectura, medidores retirados y casos de estacionalidad.

Asimismo, se avanzó en un cambio de la metodología del tratamiento de los reclamos que ingresan al área, optimizando la clasificación para su análisis dentro de los puntos que les corresponde según lo previsto en la Resolución General ERSeP N° 08/2010.

De esta manera, se acrecentó el número de casos que derivaron en el traslado del trámite a otras áreas de la Gerencia, para su tratamiento interno o para dar respuesta al usuario y/o reclamante.

Adicionalmente, se confeccionaron los informes técnicos respaldatorios de los ajustes tarifarios otorgados a las Distribuidoras Cooperativas y la EPEC, de los cuales derivó el dictado de las pertinentes Resoluciones Generales N° 06/2016,09/2019, 53/2016 y una de ellas en análisis actualmente en el directorio del ERSeP.

d. REGLAMENTACIÓN, PROCEDIMIENTOS E INSTRUCTIVOS DE TRABAJO

En el marco de las Resoluciones Generales N° 07/2014 y 08/2014 aprobadas por el ERSeP, se trabajó en la culminación de la Etapa Preliminar y se aprobaron mediante la Resolución 51/2016 las Bases Metodológicas para la implementación de las Normas de Calidad del Servicio Público y Sanciones para continuar con los trabajos de las siguientes etapas previstas. Por otra parte se mantuvieron diversas reuniones con la Universidad Tecnológica Nacional en donde se plantearon las condiciones para proseguir con la formalización de un nuevo convenio para la culminación de la Etapa de Prueba e inicio y desarrollo de la Transición de las Normas de Calidad.

En el marco del Proyecto de Ley Provincial (“Fomento de la Generación Distribuida en la Provincia de Córdoba”) sobre Generación Distribuida y Energías Renovables (programa “Renovar”) se participó en las reuniones, realizadas en el Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, formando parte del C.A.P.E.C. (“Consejo Asesor de Política Energética de Córdoba”).

e. ATENCIÓN DE CONSULTAS Y ASESORAMIENTO

Se atendieron consultas telefónicas, personales y en forma escrita, como así también se brindó asesoramiento por diversas cuestiones relacionadas con temas tarifarios, técnicos, administrativos, reclamos específicos sobre el servicio de distribución de energía eléctrica, etc., tanto a Distribuidoras, a usuarios (de Distribuidoras Cooperativas y de la EPEC), como también a Profesionales del área.

En algunos casos se realizaron inspecciones sin haber tenido un reclamo formal, debido a la necesidad del usuario o porque la gravedad del caso lo requería de manera inmediata. Estas situaciones especiales terminaron en tratativas con la distribuidora solucionando el problema ó con la iniciación de reclamos de carácter formal, donde se intimó a la Prestadora del servicio a cumplir con las disposiciones de las reglamentaciones vigentes.

f. APLICACIÓN DE LA TARIFA SOCIAL NACIONAL

Según lo dispuesto por la Resolución del Ministerio de Energía y Minería de la Nación N° 06/2016, la cual dispuso la creación de la Tarifa Social Nacional, se ha trabajado desde el mes de Febrero coordinando con las Distribuidoras de Energía Eléctrica que prestan el servicio en la Provincia de Córdoba, y con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) el manejo de la información.

Esta tarea, contempla tanto la recepción de bases de datos de usuarios residenciales por parte de las Distribuidoras, como el posterior manejo de información y devolución de resultados, una vez recibida la información procesada por SINTyS.

A su vez, se dispuso la atención de consultas, tanto personales como de forma telefónica, de los usuarios interesados en averiguar sobre su condición respecto de la mencionada tarifa.

III. SERVICIO JURÍDICO

A. TRAMITACIÓN DE RECLAMOS

Se tramitaron los reclamos ingresados, conforme sus tipologías, las cuales fueron: artefactos dañados, exceso de consumos y/o incorrecta facturación, incorrecta categorización, prescripción de deuda, conexiones irregulares, mala calidad en la prestación de energía eléctrica, falta de formalidades específicas para la obtención de la titularidad del suministro eléctrico, solicitud de conexión del servicio de energía eléctrica, presupuestos de obras de tendido eléctrico, homologación de cuadros tarifarios, aprobación de estructura tarifaria única, aprobación de obras y otros varios.

Se resolvieron mediante la implementación de la normativa de aplicación correspondiente, la cantidad de ochocientos setenta (870) reclamos a través del respectivo Dictamen, de cuarenta y cuatro (44) reclamos a través de notas de respuesta, doscientos cuarenta y seis (246) por archivo y se respondieron treinta (30) oficios (...)

D. IMPLEMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN GENERAL ERSeP N° 07/2014 y RESOLUCIÓN GENERAL ERSeP N° 08/2014.

Por medio de la Resolución General N° 51/2016, se aprobaron las Bases Metodológicas para la Implementación de las Normas de Calidad de Servicio Eléctrico y Sanciones, aplicables por la EPEC y las Cooperativas Eléctricas, en cumplimiento de las referidas Resoluciones 07/2014 y 08/2014.

D. I) Análisis de la información reseñada

En primer lugar puede fácilmente observarse que del total de reclamos ingresados al Ente regulador al Área de Atención a Usuarios, el servicio de energía es el que más reclamos receipta, casi triplicando a los servicios de agua y transporte durante el año 2015, y sextuplicando al área de transporte durante el siguiente año 2016.

Luego, en lo referente a los cuadros siguientes, ya puntualmente de la gerencia de energía eléctrica del Ente regulador, el mayor motivo de reclamos está originado en los denominados “excesos de consumo” que tienen que ver principalmente con la estimación de consumos que realiza la EPEC mediante la cual factura al usuario un consumo muy por encima de su promedio de consumo real anual, lo que conlleva a un necesario incremento, a veces desmedido, del precio final de la factura que recibe el usuario.

También se observa un alto número de reclamos por artefactos eléctricos dañados por mala calidad del producto técnico, altas o bajas de tensión. Mediante tal tipología pueden reclamarse los mencionados artefactos que hayan sido previamente declarados ante la EPEC, ello se viabiliza mediante el llenado del Formulario que brinda la distribuidora N° 460 “Declaración de Potencia Instalada”. Luego, debe acompañar una serie de documentación pertinente a los fines de la prosecución de su reclamo.

Por último vemos que las demoras en la conexión del servicio son un tema de frecuente reclamo, y ello hace a la deficiente calidad del servicio comercial que brinda la empresa distribuidora. También, frente a la elaboración de un acta de infracción por conexiones irregulares por parte de la empresa, y ante su disconformidad, el usuario presenta el reclamo el que se analiza tanto desde el área técnica como desde el área legal.

En la sección “oficios” se incluyen genéricamente las medidas cautelares o preventivas dictadas por el regulador en aquellos casos donde, a primera vista el reclamo luce procedente. Mediante ellos se ordena a la empresa que se abstenga de cortar el servicio, o bien lo reanude hasta tanto se dicte resolución definitiva de la cuestión sometida a reclamo, por aparecer verosímil el derecho del usuario reclamante y a los fines de evitar causar un daño irreparable al mismo.

Estas medidas se dictan básicamente en dos casos: cuando el regulador lo considera prudente a los fines de evitar un daño irreparable en los consumidores del servicio, como mencionamos recién; o bien ante cierto tipo de tipologías de casos que ya se encuentran preestablecidos mediante la Resolución General N° 8 del 2 de Noviembre de 2010 que aprueba el Reglamento para la Resolución de reclamos sobre consumos facturados incorrectamente.

En ella se dispone que dada la evolución de los reclamos en los últimos años ante el Organismo, corresponde determinar criterios claros para dar un correcto tratamiento a los reclamos en aquellos casos donde la prestataria estima los consumos, es decir, no toma las lecturas reales de los mismos, y provoca con ello un exceso en la facturación.

Los supuestos que suelen presentarse en estos casos son básicamente dos: 1) Cuando en un suministro se hubiere estimado consumos, uno o más, y éstos hubiesen sido sobreestimados; 2) Cuando en un suministro se hubiere estimado consumos, uno o más, y éstos hubiesen sido subestimados generando un acumulativo frente a una lectura real.

De esta manera, el Ente realiza un análisis del promedio de los consumos de los seis (6) meses anteriores al período objetado y compara dicho promedio con el promedio de lo facturado en el período reclamado, para luego de ello, determinar la existencia o no de una incorrecta facturación y proceder conforme a los supuestos de sobreestimados y subestimados analizados precedentemente.

En estos casos el ERSeP emitirá un oficio a la distribuidora, mediante el cual se ordenará la no suspensión del servicio por la falta de pago del período contable objetado

por el usuario, o de reconexión del servicio, según corresponda, el cual tendrá vigencia hasta tanto haya una resolución firme al respecto.

Finalmente, las memorias transcriptas, que han sido brindadas por el regulador, ilustran sobre la cantidad de reclamos receptados, de los cuales solo un porcentaje bajo cuenta con resolución definitiva, mientras que muchos de ellos son gestionados a través del libramiento de los oficios referenciados a la distribuidora, mediante los cuales se brinda una rápida solución al problema presentado por el usuario.

D) La situación en la ciudad de Córdoba

Frente a este cuadro de situación observamos que todas las empresas de servicios encuentran grandes dificultades a la hora de ampliar o mejorar la cobertura, o simplemente de mantener la calidad de los servicios. Este es el caso de la EPEC; existen grandes sectores de la población de nuestra ciudad de Córdoba que se encuentran excluidos del servicio. El derecho a la inclusión de estas franjas de población debe ser materia de agenda política.

Como bien muestra Pirez¹⁰³ en su artículo, la existencia de tal derecho se reconoce por ejemplo en el tratamiento que se le daba a la población de bajos recursos “colgada” del servicio eléctrico por parte de la empresa estatal en Buenos Aires. Allí se realizaban operativos para incluir formalmente a esos consumidores, intentando costos accesibles, sin cortar el servicio si existían necesidades familiares importantes como niños, enfermos o ancianos, cuando ellos habían comenzado los trámites o si prometían realizarlos en breve.

Respecto al problema de los ganchos y la violación de los cables de pre-ensamblado en nuestra ciudad de Córdoba, en el año 2006, el Gobierno provincial creó el programa Tarifa Solidaria, que permite que las familias en mayor estado de vulnerabilidad, accedan a bonificaciones tanto en el servicio de energía, como en el de agua y algunos impuestos.

En los últimos años el beneficio se ha extendido hacia mayor cantidad de beneficiarios, incluyendo centros de jubilados, centros vecinales y entidades sin fines de lucro que trabajen con personas en situación de vulnerabilidad social, aunque ha acotado el total que bonifica por usuario. De esta manera la prestación solidaria pretende extenderse en más usuarios, pero en menos cantidad de KW.

¹⁰³ PIREZ, Pedro. Ob. Cit. P. 26.

Capítulo 8 Propuesta de Reglamento. Conclusiones

A) Introducción: un caso paradigmático a los fines de comenzar el análisis de la necesidad de contar con el reglamento



Podemos afirmar que el regulador, cuando dicta normas reguladoras, debe establecer sanciones para el caso de incumplimiento de las mismas, cuando las infracciones y las sanciones no están expresamente previstas en los marcos regulatorios o en los títulos habilitantes de los servicios públicos sujetos a su regulación y control.

Para que la normativa regulatoria dictada por el ente regulador resulte efectiva debe estar acompañada de las sanciones correspondientes a los casos de incumplimiento, las cuales corresponde que estén sujetas a los principios y lineamientos de los marcos regulatorios y títulos habilitantes.

La experiencia vivida en nuestra provincia entre el regulador y la EPEC en materia de aplicación de sanciones, ha sido sino nula, al menos escasa.

En el mes de enero de 2012 el regulador inició un reclamo de oficio por el que se trató la problemática planteada relativa a la deficiente prestación del servicio de energía eléctrica provisto por la EPEC, con cortes masivos del servicio en diversos sectores del Departamento Capital, así como también en otros Departamentos del Interior Provincial, durante los días 19 a 22 de diciembre de 2011. Tal situación fue de público y notorio conocimiento, objeto de tratamiento de diversos artículos periodísticos.

De esta manera con fecha 28 de diciembre de 2011 desde el Ente, se intimó a la distribuidora a fin que produzca informes con indicación del detalle de las zonas afectadas por los cortes de servicio ocurridos en la fecha indicada, como así también el listado de suministros afectados, discriminados por categoría tarifaria y especificando la cantidad de horas en que cada uno permaneció sin suministro; para que también produzca su descargo y acompañe los antecedentes del caso y cualquier otra información que considere necesaria.

En un primer requerimiento del ente a la EPEC, la empresa respondió a través de una emblemática nota a la cual ya nos hemos referido en varias ocasiones en este trabajo, donde desconoce por completo la autoridad del ente y las repercusiones de lo sucedido en la ciudad. Manifestó que “...se ha omitido especificar la norma legal y/o

procedimiento al amparo del cual se sustancian las referidas actuaciones administrativas... tampoco han sido consignados en vuestra nota, de manera concreta y detallada el o los hechos en función de los cuales debería esta Empresa formular su descargo, todo lo cual –en el marco del debido proceso legal adjetivo que debe observar cualquier procedimiento sancionatorio- la coloca en un estado de indefensión al desconocer el motivo o la causa en virtud de la cual el Ente formula el requerimiento...”. Añade luego, sin perjuicio de lo expuesto, en relación a los cortes que “...no han existido cortes de servicio entre los días lunes 19 y jueves 22 de Diciembre pxmo pdo, sino indisponibilidades en el equipamiento asociado a la distribución de energía como consecuencia del exceso en la demanda del fluido registrado a raíz de las altas temperaturas que son imprevisibles por su anormal duración e intensidad...¹⁰⁴”.

Con referencia a esta respuesta, el vocal del Directorio del regulador, Dr. Quinteros, refirió que se trata de una nota ilustrativa de cómo EPEC entiende al ERSeP.

Se pretendió con esta disposición, aplicar una medida de índole regulatoria y ejemplificadora, tendiente a restablecer el equilibrio en la relación prestador-usuario afectada por la Distribuidora a partir de la deficiencia en la calidad del servicio suministrado. En este sentido, uno de los vocales del directorio expresó “La única forma de asegurar al usuario eficiencia y calidad en la prestación del servicio, es avanzar con un “Régimen de Calidad del Servicio”, el que inexplicablemente a la fecha no ha sido resuelto por el Ente, a pesar de los numerosos planteos al respecto efectuados por este Vocal.”¹⁰⁵

Mediante dicha resolución se resolvió ordenar a la EPEC compensar económicamente a los usuarios del Servicio Público de Energía Eléctrica que se vieron afectados por la indisponibilidad del servicio durante los días 19, 20, 21 y 22 de diciembre de 2011, hasta alcanzar la suma de pesos dos millones (\$2.000.000), en forma proporcional a la energía no suministrada, ello en los términos del considerando respectivo.

El reclamo social por un ente regulador con capacidad efectiva de control es cada vez más frecuente¹⁰⁶. En un artículo periodístico respecto a cortes de servicio la periodista Laura González se refiere al presente debate sosteniendo “...sigue durmiendo el sueño de los justos un marco regulatorio que permita al Ersep (que se queda con 0,4 por ciento de la boleta) aplicar sanciones u obligar a la empresa a compensar al usuario por los días o las horas que padeció los cortes o la baja tensión”.

¹⁰⁴ Nota remitida por EPEC al ERSeP con fecha 06/01/2012 en respuesta al reclamo N° 0521-037731/2011.

¹⁰⁵ Resolución General ERSeP N° 01/2012.

¹⁰⁶ <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/tarifa-solidaria-no-alcanza-como-unica-respuesta>

A. I) Pautas sobre calidad y sus consecuencias ante el incumplimiento

Hemos señalado que la competencia del ERSeP para dictar normas la tiene dada por su ley de creación (8835), que le permite dictar resoluciones generales en los casos de disposiciones de alcance general y de aplicación general, sean operativas, reglamentarias o interpretativas¹⁰⁷.

En virtud de la prestación del servicio de energía eléctrica que brinda la EPEC en el departamento capital y en aquellas jurisdicciones de la Provincia de Córdoba que no hayan sido otorgadas en forma exclusiva a otros prestadores Cooperativos, y dado que posee jurisdicción exclusiva no otorgada a otro prestador, conforme a la Ley 9087 (Estatuto Orgánico de Empresa Provincial de Energía de Córdoba), se vuelve necesario dictar normas que permitan asegurar una correcta y razonable prestación del servicio público otorgado, bajo pautas de calidad.

Las pautas o estándares brindadas sobre la calidad del servicio resultarán aplicables a todos los tipos o categorías de suministros y su incumplimiento dará lugar a la aplicación de sanciones.

Como analizamos en el capítulo referente a “calidad”, nos referimos con ella tanto al producto técnico suministrado, al servicio técnico prestado y al servicio comercial. Sobre estos parámetros el regulador deberá aplicar los controles y mediciones de determinados estándares esperados, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de sanciones. Estas deberán estar basadas en el perjuicio económico que le ocasiona al usuario recibir un servicio fuera de los parámetros establecidos de calidad mínima debida.

B) Etapas del Reglamento

Consideramos que las exigencias requeridas a la EPEC, deberán darse de manera paulatina, en etapas, teniendo en cuenta el estado actual de la situación donde a la fecha en nuestra provincia, la aplicación de sanciones por un ente regulador resulta una novedad, ponderando además que se debe prever un sistema paulatino a los fines de ir coordinando las necesidades de inversión con las exigencias requeridas en cuanto a la calidad del servicio prestado en general.

Así proponemos comenzar con una **etapa inicial**, a los fines de entablar diálogos y concertaciones con la empresa para establecer métodos de medición y control sobre la calidad del servicio, donde no se aplicarían sanciones.

Una segunda **etapa de prueba**, para poner en marcha lo acordado y los métodos propuestos, a los fines de dejar establecidas como las etapas subsiguientes con una total implementación del régimen de calidad y sanciones. En el transcurso de la misma, tampoco se aplicarían sanciones.

¹⁰⁷ art. 1º de la Resolución General ERSeP N° 1 de fecha 8/05/2001, y su modificatoria Resolución General ERSeP N° 06/2004,

Proponemos en esta etapa relevar información adecuada por parte de la empresa sobre el servicio brindado, los planes de inversión previstos a futuro, entre otras cuestiones.

Por último una **etapa del régimen** en la cual se instrumentarán las acciones tendientes a ejercer los efectivos controles en cada suministro. Aquí ya resultarán de aplicación las sanciones previstas en el régimen.

Las acciones deben tener como punto de partida saber en qué estado de situación nos encontramos en tales suministros; es decir, hacer un relevamiento respecto de las mediciones de tensión, si ellas son reales o estimadas; registrar las interrupciones de servicios y crear una base de datos a tal efecto, de acuerdo al estado de las redes y lo que arroje las campañas de medición.

B. I) Pautas en torno a la Calidad del Servicio Comercial

En lo atinente al servicio comercial, se deberá organizar una base de datos con información relativa a las conexiones (solicitadas y realizadas), suspensiones y cortes de servicio. Asimismo, incluir todo lo relativo a reclamos de usuarios, quejas, y toda violación al Reglamento de Comercialización de Energía Eléctrica.

Proponemos implementar medios para que la EPEC brinde una atención comercial satisfactoria a sus usuarios.

Entre ellas nos referimos: acondicionar los locales de atención al público a los fines de dar una atención adecuada, sobre todo evitando demoras. Asimismo que haya personal disponible para orientar a los usuarios sobre los tramites a realizar, debiendo tener a mano los instrumentos legales de la empresa, el cuadro tarifario vigente, un libro de quejas y el presente reglamento de calidad de servicios y sanciones.

Luego en lo atinente al tratamiento de los reclamos, la empresa deberá entregar un comprobante del reclamo efectuado al usuario con un código de identificación, fecha de recepción, motivo del mismo y fecha estimada de solución. Se propone que todo reclamo reciba una respuesta por escrito dentro de los diez (10) días hábiles administrativos, y de no ser posible, indicar los motivos por los cuales podría demorarse la respuesta.

En cuanto al a emisión de facturas, la empresa deberá facturar en base a lecturas reales y no estimadas, debiendo especificar el periodo tarifario, las magnitudes de los consumos facturados, los cargos fijos, discriminar cargas impositivas y fechas de vencimiento. Asimismo deberá incluir una leyenda que permita identificar los motivos de las sanciones y multas por incumplimientos aplicadas por el ERSeP, y todo lo relativo a lugares o instituciones habilitadas para el cobro, dirección, teléfono de los locales de atención al público y horario de atención, número de teléfono para la recepción de reclamos. Luego, la factura deberá ser recibida en el domicilio con una anticipación al primer vencimiento de al menos siete días corridos, o también por medios electrónicos, como ya ocurre en la actualidad.

En cuanto a los pedidos de conexiones, los mismos deben ser satisfechos de la forma más rápida posible. Se propone que en la etapa de funcionamiento del Régimen, para las conexiones en redes existentes, hasta 5 kW un plazo de siete (7) días hábiles y más de 5 y hasta 40 kW hasta quince (15) días hábiles. Cuando haya que realizar conexiones que requieran modificación de la red existente los plazos se ampliarán a quince (15) días hábiles para el primer caso y a treinta (30) días hábiles para el segundo.

Respecto a las facturaciones estimadas, salvo el caso particular que se aplique otra modalidad aprobada por el regulador, la facturación deberá realizarse en base a lecturas reales, salvo casos de fuerza mayor en donde podrá estimarse el consumo.

Se propone que para los usuarios cuya categoría tarifaria prevé la facturación bimestral, no puedan emitirse más de dos facturaciones estimadas durante un año calendario, ni tres facturaciones estimadas para otras categorías tarifarias.

En los casos de suspensión y/o corte de suministro por falta de pago, la distribuidora deberá comunicar fehacientemente al usuario antes de efectuar la suspensión y/o corte del suministro motivado en la falta de pago en término de las facturas. A partir del momento en que el usuario pague la factura adeudada más los recargos correspondientes, la distribuidora deberá restablecer el servicio dentro de las 48 horas hábiles de haberse efectivizado el pago.

Finalmente la distribuidora, deberá poner a disposición del usuario en cada centro de atención comercial un libro de quejas, foliado y rubricado por el regulador, a los fines de que los usuarios puedan asentar sus quejas, críticas o reclamos con respecto al servicio. Por su parte la distribuidora deberá informar en forma trimestral al ente regulador indicando la cantidad de quejas y/o reclamos recibidos durante ese periodo.

B. II) Pautas en torno a la Calidad del Producto Técnico

En cuanto a la calidad del “Producto Técnico”, se deberá controlar los niveles de tensión y sus perturbaciones, debiendo la EPEC efectuar las mediciones a las que hicimos referencia y volcar las mismas en bases de datos propuestos a tales fines.

Estimamos adecuado que los controles se realicen en forma semestral y en caso de aplicar sanciones, las mismas deberán ser abonadas a los usuarios a través de un crédito en la facturación posterior al período de control. La multa estará basada en el valor de la energía suministrada en malas condiciones de calidad.

Recordemos que, en las etapas previas a la implementación del Régimen, los incumplimientos a los parámetros no darán lugar a la aplicación de sanciones. Estimamos que los incumplimientos de los niveles de tensión admisibles durante la duración del período de medición, para dar lugar a sanciones, deberán ser superiores al 3% de la duración del periodo en que se efectuará la medición.

B.III) Pautas en torno a la Calidad del Servicio Técnico

En lo relativo a la calidad del “Servicio Técnico”, la misma se evaluará en base a la frecuencia de las interrupciones y su duración en función de los siguientes indicadores: la cantidad de veces en un periodo que se interrumpe el suministro a un usuario, es decir la frecuencia y la duración de cada interrupción.

Reiteramos que durante la primera etapa de prueba corresponderá efectuar un relevamiento de la información necesaria a los fines de determinar en qué estado se encuentra el servicio, sin aplicarse sanciones.

Luego en la etapa del régimen se propone efectuar controles de forma semestral y en caso de apartamientos de los valores límites corresponderá la aplicación de sanciones, las cuales serán reintegradas a los usuarios como crédito en la facturación inmediata posterior al control. La base de la multa estará dada por el valor de la energía no suministrada.

Corresponde aclarar que las causas que dan lugar a las interrupciones pueden ser propias de la distribución o ajenas a ella. Entre las ajenas podemos distinguir aquellas que provengan de las redes de transporte de alta tensión o las referentes al sistema de generación.

Entre las causas propias de la distribución a su vez, pueden estar las forzadas, como las climáticas o ambientales, o programadas para tareas de mantenimiento o ampliaciones de redes.

C) Aplicación de sanciones

Para el caso que la distribuidora no cumpla con las obligaciones descriptas, las que surgen de las leyes provinciales y cualquier otra norma que integre el Marco Regulatorio Eléctrico provincial, el regulador dispondrá la aplicación de sanciones.

El objetivo de la aplicación de sanciones económicas es orientar las inversiones de la distribuidora hacia el beneficio de los usuarios, pretendiendo mejorar la calidad de la prestación del servicio de energía eléctrica.

En los casos que, a juicio de la distribuidora, el incumplimiento se deba a un caso fortuito o fuerza mayor, ésta deberá efectuar una presentación al ERSeP solicitando que el mismo no sea motivo de sanciones. En dicha presentación la empresa deberá aportar el material probatorio que acredite las causas de fuerza mayor invocadas.

Proponemos que, para determinar el valor de la sanción, se siga un criterio en base al perjuicio que le ocasiona al usuario el apartamiento de la calidad de servicio convenida y el precio promedio de venta de la energía al usuario.

Carácter de las sanciones: en los casos en que corresponda la aplicación de sanciones, se tendrá en cuenta los antecedentes de la empresa, y en particular, la reincidencia en faltas similares a las penalizadas.

La distribuidora deberá abonar multas a los usuarios en los casos de incumplimiento de disposiciones o parámetros relacionados con situaciones individuales; teniendo en cuenta la gravedad de la falta, los antecedentes de la distribuidora y en particular, las reincidencias.

Las multas deberán guardar relación con el monto de la facturación promedio mensual del usuario y su pago lógicamente no releva a la empresa de eventuales reclamos por daños y perjuicios.

Procedimiento de aplicación: cuando el regulador compruebe la falta de la distribuidora en el cumplimiento de alguna obligación, pondrá en conocimiento a la misma y la emplazará en forma fehaciente para que en el término de diez días hábiles presente todas las circunstancias de hecho y de derecho que correspondan a su descargo. Si la empresa no responde en dicho plazo, el regulador aplicará la sanción correspondiente con carácter inapelable.

En caso de que la distribuidora formulara un descargo u observación, se acompañarán todos los elementos que estime conveniente en base a lo cual el ERSeP se deberá expedir dentro de los treinta días hábiles siguientes. Sus resoluciones causarán estado y agotarán la vía administrativa.

D) Conclusiones

A partir del extenso análisis normativo y doctrinario efectuado, primero en torno a la reforma del estado tanto a nivel nacional como provincial, y luego respecto a su impacto en la industria eléctrica, hemos advertido los pilares fundamentales sobre los cuales se asienta el servicio de distribución de energía eléctrica. Distribución entendida como el último eslabón en la cadena de la industria eléctrica, que comienza con la generación, pasa por el transporte y termina en la distribución al usuario final, atrapados en la prestación de un servicio brindado –la mayoría de las veces y en lo que aquí nos atañe– de manera monopólica, que impide contratar su suministro en forma independiente.

A la luz de esta realidad es que la normativa ha impuesto, casi unánimemente la necesidad de brindar un servicio no solo en forma obligatoria, por cuanto es uno de los caracteres que informan el concepto de servicio público analizado en el capítulo 1, sino también y en lo que aquí interesa de calidad.

La calidad de servicio incluye, como se analizó extensamente en el capítulo 5, tanto la calidad del servicio técnico suministrado (frecuencia y duración de las interrupciones), cuanto del producto técnico (nivel de tensión y perturbaciones), incluyendo por último la calidad del servicio comercial, que abarca los aspectos atinentes a los demoras en la atención a los usuarios, tiempos de respuesta para las nuevas conexiones solicitadas o

para el restablecimiento de suministros suspendidos por falta de pago, la emisión de facturas estimadas, entre otros tantos supuestos.

La falta de regulación y control a nivel provincial de tales estándares desde el ente regulador creado por la Ley 8835 a tal efecto, fue el disparador de este trabajo de investigación, mediante el cual se procuró brindar los aspectos mínimos y esenciales que tal reglamentación debería contener. Concretamente, la falta de método específico de control del regulador hacia la empresa prestataria, su consecuente falta de penalización de los apartamientos de esta última de las medidas dictadas por el ente de control, y por ende, la constante situación de los usuarios que no son debidamente resarcidos cuando reciben una calidad de servicio –entendida en todas sus aristas– inferior a la correspondiente a la tarifa abonada, han sido las piedras fundamentales que motivaron esta propuesta.

Así fue que repasando lo acontecido en el ámbito local, a través de las entrevistas analizadas y la extensa teoría que informa la presente temática, pudimos concluir en la propuesta de reglamento efectuada en el capítulo 8.

Propuesta que contiene un claro encuadre normativo, en cuanto la Carta del Ciudadano así lo dispone en su art. 24, según la cual la función reguladora comprende el dictado de la normativa regulatoria, el control y la aplicación de sanciones, la solución de conflictos entre las partes del sistema, y el estímulo de la calidad y eficiencia de los prestadores.

Por su parte, la Empresa Provincial de Energía presta el servicio público en el departamento capital y en todas aquellas jurisdicciones de esta Provincia que no hayan sido otorgadas en forma exclusiva a otros prestadores. Conforme su Estatuto Orgánico interno (Ley 9087) tiene otorgada a su favor la prestación del servicio público de energía eléctrica dentro de una jurisdicción exclusiva que no la comparte con ningún otro prestador, lo que patentiza la necesidad de su efectivo control por parte del Estado a través de su agencia reguladora.

Sostenemos enfáticamente que la función del regulador carecería de eficacia si no estuviera acompañada por la facultad de sancionar las conductas que constituyan una transgresión a la normativa o una inadecuada prestación del servicio de electricidad. La notable cantidad de reclamos ingresados al regulador en el área de energía, que fueran plasmados en los cuadros incorporados en el capítulo 7, denotan la urgencia y la clara necesidad de contar con estándares de calidad mínimos que deben ser objeto de permanente supervisión estatal.

Lógicamente y como fuera mencionado, la industria eléctrica requiere de inversiones que posibiliten a las distribuidoras brindar un servicio de calidad, consecuentemente se necesitan también las inversiones dirigidas a concretar e implementar el sistema de control de calidad y aplicación de sanciones, que dependen adicionalmente, del costo

político que se quiera asumir con su implementación. Ello conlleva a la necesidad de contar con la efectiva decisión política del Estado de actuar en tal sentido.

No descartamos que sea éste el sistema más conveniente para lograr el fin último, cual es el de lograr un servicio público de energía eléctrica que llegue en condiciones de calidad a la mayor parte de la población. Sin embargo, contar con un ente de control eficaz supone, al menos, que el mismo disponga de un marco regulatorio normativo que permita, a través de la implementación de estándares mínimos de calidad, lograr correctos parámetros de prestación y confiabilidad del servicio de energía bajo su control.

De este modo, la verificación del cumplimiento de las obligaciones de calidad impuestas en un régimen pre establecido se simplifica, y tanto la prestataria del servicio, como el regulador adquieren certidumbre y previsibilidad respecto del contenido de la normativa vigente.

No tenemos dudas que un marco regulatorio debe incluir un régimen de medición de control y penalizaciones para los casos en que las prestatarias superen los límites establecidos de calidad del servicio, a través de lo cual la empresa también tendrá una señal para que sus inversiones sean acordes a las previstas al momento de determinar las tarifas.

Luego, los destinatarios de tales penalizaciones aplicadas a la empresa por incumplir con los parámetros establecidos, serán los usuarios afectados, actuando las mismas como compensación, y procurando en definitiva, que el costo de la tarifa que se abona, sea acorde a la calidad realmente suministrada por la distribuidora.

En breve síntesis, se propone estructurar un sistema de medición de calidad y consecuente aplicación de multas para los tres aspectos de calidad mencionados, dividido en etapas.

Comenzando con una etapa preliminar donde no se apliquen sanciones y se dispongan en este transcurso sistemas de medición de los niveles de calidad, comenzando luego la segunda etapa de prueba, donde se ponga en marcha lo acordado en la primera, para finalizar con la etapa de régimen, en la cual se instrumentaran las acciones tendientes a controlar a la distribuidora y sancionarla en casos que correspondan.

Si bien ésta es una propuesta concreta, en procura de obtener una mejora a nivel de un servicio público elemental, debemos tener en cuenta que ella choca con una realidad política y económica que dificulta su real puesta en funcionamiento. El anhelo por un servicio público de calidad seguirá vigente en nuestras sociedades enmarcadas y situadas en contextos político económicos desfavorables. Quizás entender que el destinatario de los mismos sigue siendo el ciudadano y no un mero cliente, resulte un fundamento suficiente para motivar a los agentes del Estado a llevar a cabo las reformas necesarias para lograr el efectivo control de la calidad de los servicios públicos prestados bajo su órbita.

Bibliografía

ASE, Iván. BURIJOVICH, Jacinta, “*Administración Pública y Sociedad*”, N° 14. IIFAP. Córdoba 2001.

ASE, Iván. BURIJOVICH, Jacinta, *La Reinención del Estado Cordobés: Una “Reingeniería” de la Ciudadanía*.

ASSE, Iván. BURIJOVICH, Jacinta. “*La reinención del estado cordobés: una “reingeniería” de la ciudadanía*”. Publicación periódica IFFAP. N° 14. Año 2001

BARREIRO, RUBEN A. “*Derecho de la Energía Eléctrica*”, Editorial Ábaco, Buenos Aires, 2002.

BASTOS, Carlos M. Y ABDALA, Manuel A., “*Transformación del sector eléctrico argentino*”, Santiago de Chile, 1993.

BIANCHI, Alberto B. “*La regulación económica*”, Editorial Abaco, Buenos Aires, 1998.

BIELSA, Rafael, “*Derecho Administrativo*”, sexta edición, Buenos Aires, 1964.

CARRIZO, Cecilia, “*Ciudadanía e instituciones de la democracia liberal: aportes para el análisis y la crítica de sus relaciones en contextos situados*”. Publicado en *Teoría Crítica de la Ciudadanía. Notas para una política democrática*. Vv.aa. Letras de Córdoba. Págs.. 75/98.

CASSAGNE, Juan C. “*La intervención administrativa*”, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.

CINCUNEGUI, Juan de Dios, “*La participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados (El dilema del control social)*”, LA LEY, 1995-E, 674. miércoles 25/10/95.

DEVALIS, Sergio, “*Matriz de recursos energéticos de la Provincia de Córdoba*”. CIECS. CONICET, 2013.

DROMI, José Roberto, “*Reforma del Estado y Privatizaciones*”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1991.

DUGUIT, León, “*Las transformaciones del Derecho Público y Privado*”, Editorial Heliasta, Biblioteca Jurídica, Buenos Aires, 1975.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, “*La regulación de la competencia y de los servicios públicos*”, Buenos Aires, 1999.

- GOMÁ, Ricard- BRUGUÉ, Quim**, “*Algunas matizaciones en relación a la privatización de los Servicios Públicos*”. Cuadernos de relaciones laborales N° 8. Serv. Publ. UCM. Madrid, 1996.
- GONZALEZ CALDERON, Juan A.**, “*Derecho Constitucional*”, Buenos Aires, 1958,
GORDILLO, Agustín, “*Tratado de Derecho Administrativo*”. Tercera edición. Editorial “Fundación de Derecho Administrativo”. Buenos Aires. 1998.
- LA SERNA, Carlos**, “*Reforma y Democracia; el caso del estado de la provincia de Córdoba en el período 1995/ 1997*”, Administración Pública y Sociedad.
- LINARES, Juan Francisco**, “*Competencia administrativa y prohibiciones implícitas*”, Revista Argentina de Derecho Administrativo, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, Abril-Junio 1975.
- MARDONES, José María**, “*Sufrimiento humano y respuesta política*”. Editorial Anthropos. 2004.
- MARIENHOFF, Miguel S.**, “*Tratado de derecho administrativo*”, 4° Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- MARIENHOFF, Miguel S.**, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, 1966.
- MERTEHIKIAN, Eduardo**, “*La iniciativa privada en la concesión de obra y de servicios públicos*”, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1992.
- MGTER. ASE, Iván**. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. EL FUTURO DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: De la ilusión tecnocrática a la reconstrucción de lo público. IIFAP.
- OFFE, Claus**, “*Contradicciones en el Estado de Bienestar*”. Ed. Alianza, Madrid, 1990.
- OSBORNE, D. Y GEABLER, T.**, “*La Reinención del Gobierno*”, Piados 1994.
- OZLACK, Oscar. FELDER, Ruth, FORCINITO, Karina**. “*La capacidad regulatoria del estado en Argentina*”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2000.
- PIREZ, Pedro**, “*Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, 2000.
- PRATS I. CATALÁ, Joan**, “*Reforma del estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina*”. Revista Nueva Sociedad N° 160, Marzo- Abril 1999.

Otros

CALLEJO, Alfredo V. “¿El síndico en la cooperativa de servicios públicos, una suerte de Ombudsman del usuario?”. Publicado en LA LEY, 1992-B, 1230.

CALLEJO, Alfredo Victoriano. “Municipios y cooperativas en la regulación electroenergética bonaerense”. Publicado en LLBA2000-241, 2000.

Contrato de Concesión EDESUR S.A. del Poder Ejecutivo Nacional. Sub anexo IV)

<http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/tarifa-solidaria-no-alcanza-como-unica-respuesta>

Resol. Enre 239/01.

SPOTORNO, Fausto. “Un cambio alentador en la política energética”. La Ley online.

Cita Online: AR/DOC/6142/2011.

www.epec.com.ar/

www.rae.es

Resoluciones Generales ERSEP

Resolución General ERSeP N° 1 de fecha 8/05/2001, y su modificatoria Resolución General ERSeP N° 06/2004

Resolución General ERSeP N° 11/2011: “REGLAMENTO PARA LA REGISTRACIÓN, INSPECCIÓN Y HABILITACIÓN DE LAS OBRAS DE INGENIERÍA ELÉCTRICA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: Confección de Proyectos de Obra, documentación que se debe presentar, etapas a cumplimentar para la construcción de las obras y su puesta en servicio”.

Resolución General ERSeP N° 01/2012.

Fallos

CNCAF, Sala IV, 1985, E.D. 114-231.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, "in re": "A. M. Delfino y Cía.", Fallos 148: 430.

CSJN, Fallos 254:56, Año 1962.

Sala Contencioso administrativa, 14/10/2005, “Aguas Cordobesas S.A. c/ Provincia de Córdoba”, LLC, 2006-337.

Sala III, 22/08/2007, “Edesur S.A. c/ Ente Nacional Regulador de Electricidad”, LL
2007-F-282.