



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

LA REPRESENTACIÓN DEL USUARIO EN EL ENTE
REGULADOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LA PROVINCIA DE
SANTA FE

2013

Tutor: Dr. Viale Federico

Alumno: María Laura del Río

Título al que se aspira: Abogado

Fecha d presentación:

Dedicatorias y agradecimientos

1. Resumen.

El tema que presentaremos a continuación denominado “La representación del usuario en el ente regulador de energía eléctrica de la provincia de Santa Fe”, lo ubicamos en la rama del derecho público.

De cara a los problemas que venimos atravesando respecto a la prestación de los distintos servicios públicos, surgen y se plantean una serie de interrogantes que dieron lugar al desarrollo de este problema de investigación plasmado en este trabajo.

En el primer capítulo, haremos referencia a la ubicación de los entes reguladores dentro de nuestro sistema de administración, donde desarrollaremos algunas características sobre el origen, la estructura y organización de los entes descentralizados a nivel general. Nos detendremos en el debate doctrinario existente en cuanto a cuál es el órgano competente para su creación, para luego continuar con una breve reseña histórica del nacimiento de los entes en Estados Unidos. Luego analizaremos su evolución, para finalmente conceptualizar el ente regulador y su posterior constitucionalización.

En el segundo capítulo se desarrollarán las características más importantes de los entes reguladores, mencionando las particularidades de cada uno de ellos.

Ya en el tercer capítulo haremos una reseña histórica sobre la prestación del servicio de energía en la provincia de Santa Fe y como ha sido su evolución hasta la actualidad, lo que nos llevó a incluir un análisis político y realizar una breve comparación con la accountability¹; para así terminar abordando en el último capítulo a las conclusiones y propuestas que justifican el abordaje.

Se recurrió a un análisis de la legislación y de fuentes bibliográficas referidas al tema para la estructura y la redacción de los capítulos.

¹ Accountability se lo utiliza como un sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, de dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública.

En cuanto a la metodología utilizada, la misma es de tipo cualitativa e incluye el análisis y la interpretación de la legislación como también de la bibliografía específica sobre el tema.

2. Estado de la cuestión

El tema que vamos a abordar en esta investigación, lo consideramos relativamente nuevo, porque no solo data de los años noventa sino que el proceso de creación de los entes se fue llevando a cabo a medida que se iban privatizando los distintos servicios.

Nos encontramos frente a un conjunto de normas que forman un compendio no sistematizado ni homogéneo. Con esto queremos decir que a nivel nacional, se han dictado leyes y decretos que dan nacimiento a los entes reguladores y a nivel provincial podemos notar la ausencia de regulación de nuestros servicios.

En primer lugar para entender el tema que estamos analizando, nos tenemos que remitir a dos leyes fundamentales, ellas son, la ley Nº 23.696 de reforma del Estado y la ley Nº 23.697 de emergencia económica. Estos instrumentos fueron los que dieron origen a la privatización de los servicios públicos durante la década del noventa, que ha expresado en su mayor pureza una posición neoliberal. Como consecuencia de este fenómeno nos encontramos con la necesidad de crear un organismo que controle a las empresas privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos privatizados.

La creación de los entes fue de forma espasmódica y reactiva, es decir, fueron creados a medida que se iban privatizando los servicios públicos y sin existir una legislación que los abarcara a todos y los homogeneizara.

Ahora dedicándonos al plano provincial, mencionamos un proyecto de ley que data del año 1996 que propone la creación de un ente regulador de energía eléctrica en Santa Fe. Este proyecto coincide en su mayor parte con ley que regula el Ente Nacional Regulador de Energía Eléctrica (ENRE).

En cuanto a la jurisprudencia existente, al tema específico que nos abocamos, encontramos una sentencia judicial dictada por la Jueza Susana Gueiler del juzgado de primera instancia en lo civil y comercial de la decimoctava nominación de la ciudad de Rosario. La importancia de este fallo radica en que se declaró la inconstitucionalidad de varios artículos contemplados en el Reglamento interno de la EPE, que violentaban considerablemente los derechos de los usuarios. La demanda fue interpuesta por una ONG llamada Unión de Usuarios y Consumidores.

El primer autor que consideramos para encarar los objetivos, fue Alberto Bianchi, quien desarrolla el origen de estos entes, ubicados geográficamente en Estados Unidos. Se explayará en la evolución de los entes. Sus obras nos sirven para entender como actuó el gobierno frente a la privatización de los servicios, particularmente del ferrocarril que empezó a actuar a forma de monopolio, y como consecuencia de esto, surge la necesidad de que se cree una agencia de control.

Otro autor que hace un aporte importante al tema estudiado es Julio Comadira en una de sus obras se adentra en el estudio de la creación de los entes, y destaca la necesidad de independencia de los mismos respecto al poder político. El habla expresamente de neutralizar el fenómeno llamado "captura" del ente por el sector regulado y lo que sostiene la importancia de la dedicación exclusiva de los funcionarios que llevarán la dirección del ente.

Juan Carlos Cassagne es otro de los grandes referente en la materia, quien observa que en el derecho administrativo es atípico que el Estado regule las actividades de sus propias empresas y que ejerza el control para la defensa de los usuarios. Cassagne considera que el fenómeno de la privatización trae aparejado la necesidad de regular las actividades llevadas a cabo por las empresas privadas. Luego se explaya sobre las potestades de los entes reguladores y al igual que Comadira resalta la importancia de la independencia con respecto al gobierno de turno, sumándole a lo que

planteo Comadira sobre la importancia de la estabilidad de los directivos, los mecanismos de designación y representación.

Por otro lado nos encontramos con Ismael Mata, quien hace un análisis novedoso desde una visión económica liberal, considerando que la regulación es una forma a través de la cual el Estado interviene en el mercado, viéndolo como una interferencia o restricción en las actividades desempeñadas por el sujeto regulado. Es el órgano encargado de intervenir por medio de normas restrictivas dictadas por el mismo y controlando el cumplimiento de las mismas.

Agustín Gordillo abarca las temáticas recorridas por los otros autores, es quien más se adentra en los derechos e intereses de los usuarios, planteando la necesidad de este sistema de entes reguladores independiente de forma acabada, es decir, que sea producto de una planificación largoplacista. Para Gordillo una de las formas para garantizar la independencia del órgano regulador, es la idoneidad de los miembros, que el acceso a dichos cargos sea por medio concursos públicos y evitando lealtades partidarias, porque esto comprometería su imparcialidad e independencia. También remarca que para que las decisiones tomadas por el ente, sean claras y previsibles, es necesaria una Audiencia Pública previa que de lugar a los proyectos de cambio en el sistema. Este autor marca su postura defendiendo la participación directa del usuario en el directorio del ente.

3. Marco teórico

Los conceptos fundamentales sobre los que versará el trabajo y en los cuales nos vamos a detener posteriormente para definirlos y analizarlos son, en primera instancia como eje del trabajo el concepto de ente regulador, su origen, estructura, funciones y organización. También nos hemos dedicado a explicar en que consisten las Audiencias

Públicas sus dos etapas y sus alcances, ubicándolo como una forma precaria e insuficiente de participación del ciudadano.

Otro concepto en el cual nos apoyaremos es el de accountability, vertical, horizontal y societal, este punto de vista que nos lleva a un análisis político más profundo, lo hemos utilizado porque el mismo ayuda a explicar la función de control que ejercen los entes reguladores, lo que sucede cuando esa función no se cumple y los diferentes canales que los usuarios encuentran para hacer valer sus reclamos y derechos garantizados por nuestra legislación. Este concepto nos ayuda a reforzar la falsación de nuestra hipótesis, no solo desde un análisis legal sino también desde la teoría política contemporánea.

En cuanto a las posturas conceptuales identificamos la sostenida por Marienhoff que sostiene que en cuanto al órgano competente para la creación de los órganos descentralizados debe ser siempre hecha por el Estado y considera que solo tiene base constitucional los decretos del Ejecutivo, en el caso de Dromi, quien adopta una postura menos estricta, considerando que la creación deberá hacerse por ley en los casos que la Constitución lo disponga expresamente. La última de las posturas que mencionaremos y a la cual adherimos es la de J. Comadira quien expresa que la creación debe hacerse por ley, quedando circunscripta la posibilidad de decreto solo a los supuestos en los que el ente no exceda con su actuación al ámbito de las relaciones especiales de sujeción.

4. Introducción

En el derecho público encontramos diversas subdivisiones, dentro de las mismas, este trabajo se concentrará en la rama que corresponde al Derecho Administrativo, este está compuesto por un conjunto de normas jurídicas positivas, principios de derecho público y reglas jurisprudenciales. El objetivo es regular la organización y el comportamiento de la administración, la relación entre la

administración y el administrado y la relación de los distintos organismos del Estado entre sí.

El motivo por el cual hemos decidido llevar a cabo esta investigación, radica principalmente, en la desprotección que vemos del ciudadano como usuario y consumidor de los servicios públicos, focalizándonos en el usuario del servicio de electricidad en la provincia de Santa fe, otro factor que incentivo nuestro interés fue un conjunto de reclamos llevados adelante de forma espontánea por usuarios insatisfechos canalizados a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Una vez situados frente a la problemática de estudio, nos pareció importante contextualizar los hechos que dieron origen a la necesidad de crear entes reguladores.

Remitiéndonos a décadas anteriores es pertinente recordar que el Estado de bienestar surgió como consecuencia de la gran depresión de la década del treinta, la cual inspiro una nueva visión por parte del premio Nobel de economía J. M. Keynes que innovo sobre cuáles deberían ser las funciones del Estado en relación al mercado. Básicamente implicaba el incremento del gasto público, el estímulo a la demanda y un accionar positivo por parte del Estado sobre los derechos sociales.

Luego de varias décadas este modelo económico vio su ocaso, dando lugar al renacer de la ortodoxia económica que llevará el nombre de neoconservadurismo. Entre sus exponentes encontramos a Margaret Thatcher en Reino Unido y a Ronald Reagan en Estados Unidos.

Estas políticas neoconservadoras repercutieron en Argentina y se reflejaron en las administraciones de Carlos S. Menem y su ministro de economía Domingo Cavallo.

Con la sanción de la ley N° 23.696 de Reforma del Estado y la ley N° 23.697 de Emergencia Económica, da comienzo a la decadencia del Estado keynesiano que dio lugar a esta nueva política económica de desregulación, privatización y minimización del rol del Estado. Respecto a los servicios públicos en esta instancia se determinó que

los mismos serían administrados por el sector privado, en reemplazo de las empresas estatales, que hasta ese momento habían demostrado su incompetencia en el manejo del servicio.

Ante este cambio de paradigma en el modelo económico, encontramos al usuario frente a una situación de desprotección o falta de representación ante eventuales conflictos que pudieran surgir con las nuevas empresas prestadoras de servicios. De aquí la importancia trascendental de la función que cumplen los entes reguladores.

Entendemos como entes reguladores aquellos organismos del Estado responsables de ejercer el control de la buena prestación de los servicios públicos concesionados a empresas privadas, tanto en calidad como en oportunidad, cobertura y precio.

Así llegamos a la situación actual donde si bien existe a nivel nacional un ente regulador de energía eléctrica (ENRE) creado por la ley N° 24.065 y reglamentado por el decreto 1298/92; en Santa Fe nos encontramos ante la falta de un ente regulador que controle a la Empresa Provincial de Energía Eléctrica (EPE).

Esta investigación se va proponer establecer, a modo de hipótesis que la situación actual del usuario de energía eléctrica es de vulnerabilidad y falta de representación. Creemos que esta situación se revertiría materializando la creación del ente regulador de energía eléctrica a nivel provincial, que debería incluir la participación directa del usuario en el directorio del ente.

En congruencia con la hipótesis elaboramos una serie de objetivos. Donde el objetivo general sería analizar la situación de los usuarios de la EPE y la reglamentación que regula la relación del usuario con la empresa prestataria del servicio. En cuanto a los objetivos específicos, primero nos propondremos describir el contexto histórico que motivó el surgimiento de estos entes en Argentina, conceptualizarlos y comentar las

distintas etapas de su evolución. Luego investigaremos el tratamiento del tema en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia existente.

Finalmente en base a lo investigado en la doctrina y junto con conceptos de la teoría política, intentaremos armar una propuesta basada en un proyecto de ley N° 1606/95 tratando de dar solución a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los usuarios.

Capítulo I

El origen y las etapas de los Entes Reguladores

Sumario: 1. Introducción.- 2. La administración central su estructura y organización.-3. Descentralización: Distintas Posturas.-4. Origen Anglosajón de los entes reguladores.- 4.1 Un paso hacia adelante: la creación de la Comisión Interestatal de Comercio.- 5. Las etapas de la prestación del servicio público en Argentina.- 5.1 De las empresas privadas al Estado.- 5.2 Un paso atrás: del Estado a manos privadas.- 6. Hacia un concepto de ente regulador.- 7. Órgano competente para su creación.- 8. La función de los entes reguladores desde una perspectiva económica.- 8.1- Los limites al monopolio.- 8.2 Diversas regulaciones.- 9. Constitucionalización de los entes reguladores.- 10. Consideraciones finales.

1. Introducción

En el presente capítulo abordaremos sobre la organización del Estado como persona jurídica y como este actúa a través de sus órganos, así lograremos tener una visión más amplia sobre la ubicación en nuestra administración de los entes reguladores.

Necesariamente haremos mención al origen de los mismos y como fueron desarrollándose en Estados Unidos, para luego nosotros adoptar esa forma de control, que surge como consecuencia de la sanción de dos leyes en virtud de las cuales se lleva adelante el proceso de privatización de los servicios públicos, como una política de gobierno de Carlos Menem.

2. La administración central su estructura y organización

En la República Argentina, tal como lo define el Dr. Dromi², el Estado como persona jurídica, actúa a través de sus órganos y entes para llevar a cabo sus funciones específicas. Para cumplir con las mismas, asume distintas formas de organización, algunas centralizando, otras desconcentrando y en el caso que nos compete, descentralizando.

La descentralización tiene lugar según lo establece Dromi³, cuando “el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propios, bajo el control del Poder Ejecutivo”; un ejemplo son, las entidades autárquicas, tales como el Banco Central y las Universidades Nacionales.

Tanto Gordillo como Marienhoff⁴, sostienen que las características fundamentales de estos entes descentralizados son:

² Dromi, R. “Derecho Administrativo” 12ª Edic. Edit. Ciudad Bs. As. 2009.

³ Dromi, R. “Derecho Administrativo” 12ª Edic. Edit. Ciudad Bs. As. 2009.

⁴Gordillo, A. “Tratado de derecho administrativo”: parte general. 10a Ed. Edit. Fund. de Derecho Administrativo, Bs.As. 2009.

- tener personalidad jurídica propia, es decir, que puedan actuar por sí mismos y por cuenta propia;
- contar con una asignación legal de recursos, estos reciben sus fondos regularmente por la ley de presupuesto (Nº 26.784) o pueden serle asignados en el momento de su creación y luego se manejan con los ingresos obtenidos de su actividad;
- poseer patrimonio estatal, tal como lo establece Gordillo, estas entidades son de propiedad del Estado, en el sentido que el mismo puede suprimir el ente y puede disponer del destino de sus fondos como desee;
- tener facultad de administrarse a si mismos.

3. Descentralización: Distintas Posturas

Hasta la sanción de la Ley 25.152 del año 1999 conocida como Ley de Administración de los Recursos Públicos, existió un debate respecto a cuál era el órgano competente para descentralizar y crear organismos con personería jurídica diferenciada del Estado. Esta cuestión ha generado cierta discrepancia en la doctrina, algunos autores como Cassagnes, sostienen que la entidad autárquica puede ser creada por ley o por decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo, por que se trata de facultades concurrentes, excepto aquellas relacionadas con las atribuciones del Poder Legislativo y que están a su cargo por imposición de la Constitución Nacional. Dicho autor adopta una posición intermedia tendiente a evitar considerar como inconstitucional los actos de creación de dichos entes por decreto.

En la misma línea encontramos a Roberto Dromi⁶, fundamentando su postura en el Art 99 inciso 1 de la Constitución Nacional: "El Presidente de la Nación tiene las

⁵ Perez Hualde, A. "Servicios Públicos y organismos de control". Tº I 1ª Edic. Edit. Lexis Nexis. Bs. As. 2006.

⁶ Dromi, R. "Derecho Administrativo" 12ª Edic. Edit. Ciudad Bs. As. 2009.

siguientes atribuciones: es jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país”.

Para dicho autor la creación le corresponde al Poder Ejecutivo, por ser el responsable político de la Administración general del país; y al Poder Legislativo como responsable de las asignación presupuestaria facultado por el Art. 75 inc. 20 de la Constitución Nacional.

Por lo que Dromi concluye estableciendo que la creación del ente deberá hacerse por ley en los supuestos en que la Constitución expresamente lo disponga.

Y en cuanto a la creación por decreto del Poder Ejecutivo, este distribuye su competencia entre órganos que aunque descentralizados continúan bajo su dependencia a través del control administrativo amplio.⁷

En una postura contraria, encontramos a Marienhoff; considerando que la entidad es siempre creada por el Estado, y su creación depende de un acto de poder, si bien en nuestro país existen muchas entidades creadas por ley formal o por decreto para este autor solo tienen base constitucional, los actos normativos decretados por el Poder Ejecutivo, mientras que aquellos creados por ley resultan una violación constitucional.

Adoptar una u otra posición lleva a consecuencias diversas, la primera es el juzgamiento de constitucionalidad sobre el origen de los entes, y esta cuestión importa a los efectos de determinar el grado de control del Poder Ejecutivo sobre ellos. Comadira⁸, de acuerdo también a nuestra postura sostiene; “que el criterio diferenciador debe pasar por el hecho de que la actividad de los entes se proyecta sobre derechos de sujetos que advienen a la relación como terceros; en cuyo caso la creación debe hacerse por ley, quedando circunscripta la posibilidad de decreto solo a los supuestos en los que el ente no exceda con su actuación al ámbito de las relaciones especiales de sujeción”.

⁷ Dromi, R. “Derecho Administrativo” 12ª Edic. Edit. Ciudad Bs. As. 2009.

⁸ Comadira, J. Derecho Administrativo, acto administrativo, procedimiento administrativo. 2da Edic. Edit. Lexis Nexis-Abeledo Perrot. Buenos Aires. 2007

El objetivo de crear órganos descentralizados, según la definición de parte de la doctrina, es reducir la injerencia del Poder Ejecutivo en la administración. Dada la discrepancia respecto a cual es el órgano competente para su creación, surge la pregunta acerca de cuán autárquicos son los órganos descentralizados creados por decreto presidencial en relación a aquellos creados por Ley del Congreso.

Según nuestra concepción, consideramos a la autarquía como un “género” dentro de lo que es la descentralización y, creemos que es bastante grafico referirnos a los entes reguladores como “especies” dentro de este.

4. Origen Anglosajón de los entes reguladores

Podemos decir que el surgimiento de los entes reguladores se produjo en Estados Unidos a fines de la década del sesenta. Finalizada la guerra civil, que enfrento a la Unión y a la Confederación entre en los años 1861 y 1865, la invención del ferrocarril se convirtió en el principal medio de transporte tanto de personas como de bienes.

Tal fue la trascendencia de este medio de transporte en la economía agraria norteamericana que los granjeros, acopiadores que comercializaban sus productos, e incluso los consumidores, comenzaron a sentir que su medio de vida giraba en torno al tren. Al mismo tiempo, los estados se encontraban imposibilitados económicamente de llevar a cabo por si mismos la actividad ferroviaria, lo cual generó que en poco tiempo la misma quedase en manos de algunas empresas privadas, que fijaban a su voluntad las tarifas del transporte.

El conflicto se desata cuando a fines de la década tuvo lugar una fuerte crisis agrícola y los productores comenzaron a reclamar que los precios ferroviarios eran muy altos. A ello se le sumo la corrupción de los funcionarios y que los bienes transportados no llegan en buenas condiciones a su lugar de destino a causa de la negligencia de las empresas.

Esta situación llevó a que estas pocas y poderosas empresas incurrieran en abusos en cuanto a la fijación de los precios, comportándose como un monopolio, donde los agricultores debían abonar costos excesivos por el transporte de sus mercaderías. Lo que acontecía era que los cargadores importantes recibían de forma secreta grandes bonificaciones y las localidades eran tratadas de manera desigual y así los trayectos cortos resultaban ser más costosos que los trayectos largos.

A principios de la década del setenta se lograron establecer en varios estados, tales como Illinois, Minnesota e Iowa, comisiones reguladoras de los servicios ferroviarios, lo que se llamo la “legislación de los granjeros” y que dio lugar a varios “casos de granjeros”. El caso más renombrado fue “Munn v. Illinois”⁹ donde la Corte Suprema distinguió entre negocios con interés público en juego, por lo que podía ser regulado y otros de índole privada que no admitían regulación estatal.

Este movimiento de granjeros tuvo un gran éxito en su inicio pero nunca pudo constituirse como una agrupación política. Sin embargo las legislaciones locales, con el correr del tiempo, crearon comisiones encargadas de regular las tarifas ferroviarias. Estas comisiones reguladoras solían ser de dos tipos, las “débiles”, ya que solo contaban con facultades para investigar y asesorar; y las “fuertes” con un poder regulatorio y disciplinario.

4.1 Un paso hacia adelante: La creación de la Comisión Interestatal de Comercio

Todo esto permitió a que en el año 1887 se promulgase la ley de Comercio Interestatal, que creó la Comisión Interestatal de Comercio (CCI.), convirtiéndose en el órgano regulador de la actividad comercial entre los estados de America del Norte.

⁹ Bianchi, A. “Creación de los primeros entes reguladores del gobierno federal”. Revista Rap (revista en línea) Julio 2010 (17 pantallas). Disponible en: www.revistarap.com.ar

Esta ley que crea la Comisión estableció que las tarifas debían ser justas, razonables y no discriminatorias, estipulando la prohibición de fijarlas de manera monopólica. Por otra parte, no prohibió los precios discriminatorios con fundamento en el “valor servicio”, que era una política de subsidios cruzados, destinados a fines de fomento para favorecer zonas menos desarrolladas.

Ya en 1890 la Corte Suprema de Estados Unidos, en sus sentencias limitó de manera severa los poderes de la Comisión, lo que dio paso a largas luchas de la agencia por recuperar el terreno perdido, hasta que en el año 1920 la ley de transporte le otorgo amplias facultades en materia tarifaria, especificaciones de los servicios, entrada y salida de la actividad y controles sobre los prestadores. En esta época también se crearon las primeras comisiones reguladoras de energía y telecomunicaciones.

En conclusión en Estados Unidos el principio inspirador de las comisiones reguladoras independientes, fue obtener una administración técnica independiente y ajena de las alternativas de la vida política, con el objetivo de proteger al usuario de los posibles abusos por parte de las empresas privadas.

5. Las etapas de la prestación del servicio público en Argentina

5.1 De las empresas privadas al Estado

Durante los primeros 30 años del siglo XX, la prestación de los servicios públicos se encontraba en manos del sector privado. Los Correos¹⁰ y Obras Sanitarias¹¹ fueron la excepción. La prestación privada se realizaba por concesión en el caso de los ferrocarriles¹² y la electricidad, a través de licencias en materia de radios y de permisos en materia telefónica.¹³

¹⁰ Ley Nº 816 de Correos del 10 de Octubre de 1876.

¹¹ Ley Nº 8.889 De Obras Sanitarias de la Nación del 18 de Julio de 1912

¹² Ley Nº 2.873 de Ferrocarriles Nacionales del 25 de Noviembre de 1891

¹³ Kurlat Aimar, J. El Servicio Publico: técnica jurídica sujeta a un ente regulador en el derecho federal argentino. Revista Digital Rap (revista en línea) 25/04/12; 155 (31 pantallas) (Disponible en:

www.revistarap.com.ar)

Desde 1945 hasta 1989 es el periodo en el cual el titular y el prestador del servicio público estaban ambos representados por el Estado. Para ello el Ejecutivo se sirvió de entes descentralizados, entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades mixtas, sociedades del Estado y sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Para Kurlat Aimar¹⁴ “en lo que concierne a la prestación excluían generalmente al derecho público, frente a esta situación resultaba que el régimen aplicable en la relación usuario-prestador era un régimen civil o comercial, sin perjuicio de que se trataba de una actividad de servicio público.”

La Ley 13.653¹⁵ sobre Régimen y funcionamiento de Empresas del Estado sancionada en la primera presidencia de Juan Domingo Perón, establecía en su articulado que una de las funciones de las Empresas del Estado, era cumplir con la prestación de servicios públicos.

Posteriormente el régimen de esta ley fue modificado y se determinó que las actividades de dichas empresas quedarían sujetas al derecho público en todo lo que correspondiese a la administración o al servicio público que prestaban.

Luego de este recorrido vemos como fue mutando paulatinamente hacia un control público más abarcativo hasta que en 1973 con la sanción de la ley 20558 se dio origen a la Corporación de Empresas Nacionales, un ente descentralizado que tenía como función ejercer el control de las participaciones estatales en las empresas públicas.¹⁶

¹⁴ Kurlat Aimar, J. El Servicio Público: técnica jurídica sujeta a un ente regulador en el derecho federal argentino. Revista Digital Rap (revista en línea) 25/04/12; 155 (31 pantallas). (Disponible en: www.revistarap.com.ar)

¹⁵ Ley 13.653 Régimen Legal del funcionamiento del empresas del Estado. (en línea) (disponible en Internet: <http://infoleg.mecon.gov.ar> (última consulta 27/08/13)

¹⁶ Kurlat Aimar, J. El Servicio Público: técnica jurídica sujeta a un ente regulador en el derecho federal argentino. Revista Digital Rap (revista en línea) 25/04/12; 155 (31 pantallas) .(Disponible en: www.revistarap.com.ar)

5.2 Un paso atrás: del Estado a manos privadas

Durante muchos años, la figura del servicio público estuvo asociada a una función estatal, se trataba de servicios básicos brindados por el Gobierno que tenían que estar al alcance de todos los ciudadanos.

Esta premisa estuvo fuertemente arraigada en los servicios nacionales de electricidad, gas, agua, transporte, y telefonía, durante ese período de reforma, sin que importaran demasiado los resultados económicos, pues las inversiones en infraestructura y la búsqueda de ganancias estuvieron prácticamente ausentes. En consecuencia el sector no registro un crecimiento positivo, que de haberse explotado de forma sostenida, hubiera devenido en mejores prestaciones y mayor rentabilidad para el Estado.

El Estado como administrador demostró que tampoco brindaban una optima calidad en cuanto a la prestación, generando así un efecto negativo; ya que el mercado no crecía en calidad y cantidad de los servicios porque el mismo no era capaz de lograrlo. Tampoco había exigencias por parte de los usuarios, dado que estos estaban acostumbrados a las limitaciones de su Gobierno. ¹⁷

Según lo expresado por Cassagne¹⁸ en su obra, el sistema que regía durante este periodo se caracterizó por la concentración de los poderes regulatorios en las propias empresas estatales prestatarias de servicios. Sin perjuicio de dicha concentración, no hubo un impedimento para que se ejerza, aún de manera limitada, el poder de policía por parte de los órganos de la administración central. No obstante en la práctica se produjeron desequilibrios económicos, abusos y arbitrariedades a manos de la administración de turno.

¹⁷ Martínez de Vedia Rodolfo. "Los Servicios Públicos Nacionales, situación actual. Ediciones Rap. 2010

¹⁸ Cassagne Juan C, "Estudios de derecho público" Edit. Depalma. Bs. As. 1997.

Todo esto trajo como consecuencia una crisis institucional, que a partir de 1989, llevó al nuevo gobierno encabezado por Carlos Menem, a dar comienzo a un programa para privatizar los servicios públicos

Ese mismo año, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación las llamadas leyes de Reforma del Estado (Nº 23696) y de Emergencia Económica (Nº 23697), que constituyeron las bases para la reforma del Estado Nacional y las políticas económicas. A través de estas leyes se llevó a cabo el proceso privatizador en Argentina cuyos objetivos fueron:

- a) Desregular la economía;
- b) Privatizar las empresas estatales;
- c) Reformar la administración Pública;
- d) Transferir Servicios Públicos sociales a las Provincias.

Estas leyes facultaron al Poder Ejecutivo a privatizar, otorgar en concesión o liquidar las empresas o sociedades que pertenecieran total o parcialmente al Estado nacional, y que hayan sido declaradas sujetas a privatización. El Poder Legislativo declaró en emergencia la prestación de los servicios públicos, como también la situación financiera de las empresas y sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y sociedades de economía mixta.¹⁹

Con la reforma del Estado la doctrina encontró como línea del ordenamiento de los servicios públicos el principio jurídico de subsidiaridad del actuar administrativo, es decir, que el Estado no debía intervenir en la prestación del servicio, cuando los particulares pudieran hacerlo. Este principio de subsidiaridad, implicaba que la iniciativa sería privada, a menos que ella no existiera o que resultase insuficiente.²⁰

¹⁹ Kurlat Aimar, J. El Servicio Público: técnica jurídica sujeta a un ente regulador en el derecho federal argentino. Revista Digital Rap (revista en línea) 25/04/12; 155 (31 pantallas) .(Disponible en: www.revistarap.com.ar)

²⁰ Ferrés Rubio, R. La posición de los entes reguladores en el nuevo escenario de prestación y regulación de los servicios públicos. Revista Digital Rap (revista en línea) 27/11/11: (6 pantallas). Disponible en : www.revistarap.com.ar

Junto con la reformulación del papel del Estado se puso el acento en la regulación de los servicios públicos. Siguiendo el modelo anglosajón, constituyéndose un régimen de carácter potestativo que disciplinaba su prestación, pudiendo ser realizada por la administración o bien por los particulares; a través de un instrumento llamado Ente Regulador, a los cuales se les asignó autonomía funcional y una competencia integrada por los siguientes elementos:

- a) normativo, esencialmente para el dictado de reglas de índole técnica propias del servicio regulado
- b) control, y poder sancionatorio, para examinar que las acciones del prestador concordasen con el marco legal, sus reglamentos y las normas propias del regulador y en caso de que se cometiese alguna infracción, se aplicarían medidas correctivas
- c) jurisdiccional, en caso de que se produzcan eventuales conflictos, estos pudiesen resolverlos. ²¹

Siguiendo el análisis de Ismael Mata²², en Argentina los entes reguladores ingresaron de modo orgánico al sistema jurídico como medio de la política de los servicios públicos, siendo a su vez, parte de un conjunto de políticas articuladas que se llamo "Reforma del Estado". Tal conjunto se integro con políticas de descentralización, desregulación, regulación de servicios públicos y privatización.

Junto con ese fenómeno que fue la privatización, que implicó la transferencia al sector privado de la gestión de los servicios públicos que antes eran prestados por el Estado, se generó paralelamente la necesidad de regular esas actividades para proteger los intereses de los usuarios.

²¹ Mata, I. Los entes reguladores de servicios públicos. La experiencia de Argentina. Revista Digital Rap (en línea) (20 pantallas). Disponible en: www.revistarap.com.ar

²² Mata, I. Los entes reguladores de servicios públicos. La experiencia de Argentina. Revista Digital Rap (en línea) (20 pantallas). Disponible en: www.revistarap.com.ar

En este contexto aparecieron, los marcos regulatorios de cada una de las actividades junto a los entes reguladores creados por el Estado. Dichos marcos tienen como función, entre otras, aplicar esas regulaciones y entender, en una instancia administrativa, algunos de los conflictos que puedan producirse entre las empresas concesionarias de los servicios y los usuarios.

Estos entes reguladores, cuyos antecedentes se remontan al derecho norteamericano, han sido creados, como lo establece Cassagne²³, como personas administrativas con competencia especial y personalidad jurídica propia, sin perder con ello la administración, el ejercicio de los poderes de tutela, ni otras condiciones que le son inherentes como parte del vínculo que los une a la empresa prestataria del servicio.

Hasta ahora, en base a lo que hemos leído, podemos inferir que la legislación no contemplo desde un principio, de forma expresa como debería llevarse a cabo la creación de los entes reguladores de cada uno de los servicios. Se limitó a mencionar la necesidad de su creación, sin indagar o interiorizarse en las especificidades de los mismos, ya que todo ello se fue realizando de modo coyuntural, es decir, a medida que los servicios se iban privatizando.

6. Hacia un concepto de ente regulador

El Dr. Alberto Bianchi²⁴, especialista en la materia, afirma que los entes reguladores, poseen una doble característica. La primera de ellas es la estática-jurídica que está dada por los aspectos más importantes que le son conferidos por disposiciones legales, es decir, esta primera característica es la que contempla a la estructura del ente como persona del derecho público. Allí la mayoría de ellos se encuentran constituidos como entidades autárquicas, y como resultado se encuentran en alguna dependencia de los órganos de la administración central. La segunda característica es la dinámico-

²³ Cassagne, J. "Derecho Administrativo" T I 6º Ed. Edit. Abeledo-Perrot ; Bs. As. 1996.

²⁴ Bianchi, A. "La Regulación Económica" T I. 1º Ed. Buenos Aires. Depalma 2001.

operativa que focaliza en sus competencias, ya que estos entes ocupan un lugar primordial en la dinámica de fuerzas e intereses que se dan entre los tres sectores interesados directamente en la prestación del servicio público, esto es;

- a) el Estado como concedente;
- b) el concesionario o licenciatario;
- c) los usuarios.

De esta triada frente a la cual el ente debe mantenerse imparcial, de los intereses de los tres sectores, y guardar por la protección y el cumplimiento de los derechos y obligaciones que cada uno posee, por eso se lo ha mencionado oportunamente como mediador o como parte que arbitra entre las partes mencionadas.

En cuanto a la jurisdicción administrativa del ente, encontramos distintas posturas, en el caso de Alberto Bianchi que consideran que los entes pueden ser entendidos como tribunales administrativos, a opiniones como la de Agustín Gordillo, que lo niega rotundamente, considerando que “(...) es imposible confundirlo o pretender confundirlo, con un órgano del poder judicial, cualquiera que fuere la terminología que emplearen las leyes. Pero cabe reconocer que tanto la jurisprudencia como la doctrina son liberales en el uso de la terminología, lo cual no es bueno para el Estado de Derecho. Por de pronto, las normas aplicables establecen que se regirán por la ley stricto sensu, de procedimientos administrativos de la Nación y su reglamentación admiten el recurso administrativo de alzada, contra los actos del ente, para ante el Poder Ejecutivo Nacional. Sus normas aclaran que los miembros del directorio del ente son funcionarios públicos administrativos, no jueces o magistrados de la Nación”.²⁵

Si bien la postura de Gordillo está bien fundamentada no podemos ignorar que las normas de atribución de competencia como en el caso del ENRE ²⁶ o en el

²⁵ Gordillo, A. Tratado de derecho administrativo: parte general 10a ed. - Buenos Aires : Fund. de Derecho Administrativo, 2009.

²⁶ ENRE: obligatoria para todos los sujetos, incluyendo usuarios, terceros, transportistas, etc.

ENARGAS²⁷ le asignan una intervención previa y obligatoria en materia de decisiones judiciales, y las decisiones podrán ser apeladas ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal.²⁸

7. Órgano competente para su creación

Respecto a esta cuestión, que fue expuesta con anterioridad y de la cual haremos un breve comentario, podemos decir que en nuestra doctrina, antes de la reforma constitucional, era un tema polémico precisar si correspondía al Congreso o al Poder Ejecutivo la creación de los entes autárquicos.

En base a lo leído y a lo analizado, podemos decir que en cuanto a la determinación del órgano competente para la descentralización autárquica, debe resultar del tipo de actividad que desarrollara el ente, y tal como lo expresa Julio Comadira, "(...) especialmente, el origen y naturaleza de los derechos particulares sobre los cuales ese accionar pudiere gravitar. En ese marco conceptual estimo que la creación de entes destinados a proyectar su actividad sobre derechos de sujetos que advienen a la relación como terceros, debe hacerse, necesariamente por ley formal, quedando circunscripta la posibilidad del decreto sólo en los supuestos en los que el ente no exceda con su actuación el ámbito de las relaciones especiales de sujeción"²⁹.

En uno u otro caso ya sea que la competencia radique en el presidente o en el jefe de gabinete o en ambos, lo cierto es que posible porque deriva de los arts. de la Constitución Nacional: Art. 99 Inc 1: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: es jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país. Art 100 Inc 1: Al jefe de Gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: ejercer la administración general del país.

²⁷ ENARGAS: Obligatoria para todos, excepto terceros y usuarios en donde la jurisdicción es facultativa.

²⁸ Ley 24.076 Art 66-70. Ley 24.065 Art 72-76.

²⁹ Comadira, J. "Derecho Administrativo" 2da Edic. Editorial Abeledo Perrot, Bs. As. 2007.

Y al Poder Legislativo con sustento en el Art. 75, inc. 20 de la Carta Magna conserva la competencia para “crear y suprimir empleos” y “fijar atribuciones”. Por lo tanto, creemos que la ley formal solo es exigible cuando la Constitución lo establece expresamente o bien cuando ello derive de la materia a regular.

8. La función de los entes reguladores desde una perspectiva económica

Desde el punto de vista económico, Mitnick Barry³⁰, considera la regulación como una forma de intervención del Estado, que radica en una restricción de las actividades del sujeto regulado, por un órgano regulador que no desarrolla las actividades del regulado, sino que dicta normas de carácter restrictivo, controlando el cumplimiento de forma continua.

Siguiendo con la visión económica, encontramos a Samuelson y Nordhaus quienes señalan que “la regulación está configurada por las normas o leyes dictadas para controlar las decisiones de las empresas relacionadas con las ventas, los precios o la producción”.³¹

Aclarado el punto de vista económico, podemos concluir que los entes se caracterizan por ejercer una acción distinta y externa a la actividad regulada, se trata de una limitación a la libertad del regulado, hablamos de una política pública, ya que responde al interés general, aspira a que la conducta que se espera del sujeto regulado se refleje en el modelo, que tal conducta este contenida en la norma y verificar que se cumpla, es trabajo del regulador.

En un criterio más amplio, consideramos la postura de Ferrés Rubio³², en el sentido de que las funciones primordiales conferidas a los entes, ejercen una regulación específica en lo relativo a la regulación de precios y fijación de tarifas, conforme a

³⁰ Mitnick, B. “La economía política de la regulación”. México D.F. FCE, 1989.

³¹ Nordhaus, W. y Samuelson P. “Economía” Madrid, Macgraw Hill, 14ta. edición. 1992

³² Ferrés Rubio, R. “Posición de los entes reguladores en el nuevo escenario de prestación y regulación de los servicios públicos” Revista Rap (revista en línea) 2009 noviembre; (7 pantallas) (disponible en: www.revistarap.com.ar)

pautas basadas en la realidad del mercado, concesión de licencias, supervisar la calidad y seguridad del servicio; controlar que los prestadores u operadores cumplan con las obligaciones asumidas y tienen una función de desarrollo normativo o ejercicio de potestad normativa.

Como se puede percibir, la regulación comprende tanto el establecimiento de normas o reglas, con el fin de ordenar u organizar una actividad como también verificar que dicha actividad se desarrolle de acuerdo a dichas reglas.

8.1. Los límites al monopolio

Podemos definir al monopolio como aquella situación de mercado, en la que hay un único proveedor, o que existan fuertes barreras que hagan imposible la libre competencia, o bien, cuando un solo sujeto controla la oferta frente a la multiplicidad de demandantes.

A los fines de este trabajo haremos alusión particularmente al monopolio “natural”, estamos ante este tipo de monopolio, cuando una sola empresa está en condiciones de ofrecer los bienes o servicios a mejor precio que si hubiere diversos oferentes.

Para la teoría económica, “la regulación presupone una posición crítica frente al mercado, un enjuiciamiento de su modo de funcionar y de las acciones voluntarias de sus operadores, lo que justifica la aplicación de una política correctiva, de las llamadas “fallas” del mercado. Por lo tanto un regulador debe asegurar el funcionamiento de este último en condiciones normales, permitiendo que la oferta y la demanda se articulen en un marco razonable de libertad”.³³

Un argumento económico tradicional para sustentar la regulación es evitar los altos precios de los monopolios naturales, vemos exactamente la forma en que los

³³ Ariño Ortiz, G. “Economía y Estado”. Editorial Abeledo-Perrot, Bs. As. 1993- (en línea) (disponible en: www.enre.gov.ar/jornadasjuricas (última consulta 20/08/13)

reguladores controlan el incremento excesivo del precio de los monopolistas, recordemos que un monopolio natural es una industria en la que la forma más eficiente de organizar la producción es mediante una sola empresa. Si dos empresas o más se dedicaran a brindar el mismo servicio, el costo medio de las dos empresas sería superior al de una sola empresa.

Desde una perspectiva económica, la solución de establecer un ente regulador, significa un avance respecto al monopolio no regulado. Los propietarios de los monopolios no tienen porque tener más prerrogativas que los consumidores. Por ello no existe razón para permitirles obtener beneficios monopolistas a costa de los consumidores, por eso una de las funciones principales de los reguladores es reducir la distancia que existe entre el precio del servicio y el costo que tiene para la empresa prestataria del servicio.³⁴

Por eso, si estamos frente a un monopolio natural, es necesario que la política a seguir sea la regulación, para lograr que los menores costos y la mayor eficiencia se trasladen a los usuarios, y por otro lado, evitar que el único prestador abuse de su posición dominante en el mercado.

8.2. Diversas regulaciones

Podemos mencionar dos tipos de regulación, una económica que apunta a un control sobre los precios, la calidad y la determinación de los requisitos para ingresar al mercado, y otra social, que tiene como objetivo, la protección de la salud, el bienestar, o el medio ambiente a través las sanciones o correcciones frente a los efectos negativos que puedan generar estas empresas prestatarias de servicios.

³⁴ Nordhaus, William D, y Samuelson Paul A., Macroeconomía. Madrid, Macgraw Hill . 16ta. Edición 2001.

Por su parte Comadira citando a Jorge Bustamente³⁵, las agrupa en regulación de fomento o desarrollo, de control o prevención y social. La acción de promoción o desarrollo, radica en una acción por parte del Estado, con el propósito de variar el funcionamiento del mercado, por medio de correcciones de la oferta o la demanda, hasta lograr poder determinar los precios. El objetivo de este tipo de regulación de fomento, es estipular sectores económicos, mejorando las condiciones que le brinda el mercado, a través de exenciones, subsidios, etc.

La regulación de control, tiene como fin, evitar que aquellos que actúen en el mercado, abusen de su posición dominante, y es ahí que a través de la intervención del Estado se logra corregir la desigualdad entre la empresa prestataria del servicio y el usuario.

Y la regulación social, se enfoca en la protección de los sectores sociales, en lo atinente a los diversos aspectos, tales como la salud, la vivienda, etc., lo encontramos en el caso de las regulaciones previsionales y de obras sociales.

En función de lo dicho anteriormente, la regulación de los servicios públicos, responde al tipo de regulación de control y tiene como fin prevenir las consecuencias negativas que puedan generarse a causa del monopolio natural.

9. Constitucionalización de los entes reguladores

Como hemos mencionado anteriormente, este proceso de regulación tiene su origen a partir de la sanción de dos leyes, la ley de Reforma del Estado y la ley de Emergencia Económica. En ese entonces no encontrábamos, en una situación en la que el Estado dejó de participar en la producción de bienes y en la prestación de servicios, para pasar a ejercer funciones de regulación y control. Como consecuencia de esto surgen nuevas estructuras, llamadas entes reguladores; cuya función principal, es

³⁵ Comadira, J. "Servicios públicos y regulación económica en la Argentina. (en línea) (disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1626/11.pdf> (última consulta 23/08/2013)

asegurar el buen funcionamiento de los sectores privatizados, para desempeñar dicha función, se los doto de facultades administrativas, normativas, y en algunos casos, se le otorgo facultades de naturaleza jurisdiccional.

La mayoría de los marcos regulatorios impusieron a los entes tareas, tales como, hacer cumplir las disposiciones del marco regulatorio y de los contratos de concesión y en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas, la facultad de aplicar sanciones. Es también tarea del organismo de control, velar por la calidad y la seguridad de los servicios que presta su regulado, prevenir conductas monopólicas, evaluar la necesidad de planes de mejoras y aprobar en los casos que los requieran; procurar la expansión del servicio, contemplar y considerar los reclamos de los usuarios y aprobar las tarifas diferenciales.

Los entes reguladores en Argentina, en su mayor parte, siguieron el modelo tradicional de entidad administrativa autárquica, que era el modelo también adoptado por otras autoridades administrativas de control, como el Banco Central de la República y la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Estos organismos reguladores son personas públicas estatales que forman parte de la administración pública descentralizada, no dependen del Poder Legislativo pero si se encuentran sujetos a este en algunos casos, respecto al Poder Ejecutivo, dependen de el, en lo que hace a la designación y remoción de las autoridades, revisión de sus decisiones, como al desarrollo de la política regulatoria y a su sostenimiento presupuestario.

Durante todo el proceso de reforma del Estado, las dos leyes generadoras de dicho proceso, no previeron expresamente dentro de su esquema, ni al usuario, ni al consumidor, ni tampoco a los entes de control de los servicios públicos.

Recién en el año 1994 durante el gobierno del Dr. Carlos S. Menem, con la reforma de la Constitución Nacional, se otorga al control un papel fundamental encarnado por los entes reguladores, con la incorporación del Art. 42.

Dicho Art. establece: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

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

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y a 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.

De la lectura del Art. interpretamos que es el Estado quien debe intervenir a fin de evitar los posibles perjuicios que puedan producirse contra el usuario, como sabemos en Argentina los servicios públicos son prestados por empresas privadas, dicha prestación se explota a través de un monopolio natural legal, y es ahí donde se encuentra la necesidad de que el Estado a través de sus entes reguladores ejerza un control amplio a fin de evitar que se vulneren o afecten los derechos de los usuarios y consumidores, siendo estos la parte mas débil de la relación.

Del artículo mencionado haremos hincapié en la parte que nos interesa de acuerdo a la investigación que estamos llevando a cabo, en el primer párrafo del Art.,

hace referencia a los derechos de los usuarios y consumidores, y la relación que se genera por la prestación del servicio público.

En el segundo párrafo, hace mención a que el Estado a través de sus autoridades y organismos de control, debe hacer valer y proteger los derechos citados.

En los últimos dos párrafos alude a los marcos regulatorios de los servicios públicos, que deberán cumplir con el mandato constitucional de proveer al sistema de un procedimiento eficiente e idóneo para resolver las posibles controversias que puedan generarse.

Al mismo tiempo estos organismos de control, a través de sus marcos regulatorios deberán otorgar un mecanismo para que participen de forma activa en la defensa de los derechos de los consumidores, tanto las provincias como los distintos organismos y asociaciones del consumidor. Este párrafo es el origen del debate doctrinario acerca de la participación del usuario de manera directa en los entes reguladores, hay quienes consideran que la letra de la Constitución debe ser analizada y tomada de manera exegética, e interpretar que al no estar literalmente mencionada la participación directa del usuario, no debemos suponerla. Por otra parte están quienes hacen una interpretación del artículo, que va más allá de lo expresamente escrito, considerando que en el espíritu del artículo se busca dar participación al usuario y que es el Estado quien debe garantizarlo.

Es por ello que llegamos a la conclusión de que de dicho Art., al desglosarlo, distingue al consumidor de un usuario de servicios públicos, ya que establece una protección distinta. Si bien establece una protección genérica, incluye la obligación a la autoridad administrativa en pos de los derechos de los usuarios, de controlar los monopolios naturales y legales, proteger la calidad y eficacia de los servicios públicos, incluso faculto al legislador para dictar los marcos regulatorios; es decir, crear

organismos de control, previendo la participación necesaria de las asociaciones de usuarios.

Este será el eje del problema al que intentaremos dar una respuesta o un nuevo punto de vista a lo largo el trabajo.

Finalmente concluimos, de que no quedan dudas de que deben establecerse estos entes reguladores, de que manera deben estar constituidos y que funciones deben cumplir, además de sus competencias jurídicas y sus relaciones con los poderes del Estado.

10. Consideraciones Finales

En el presente capítulo hemos abordado de manera general varios puntos, desde la descentralización del Estado como forma de organización hasta el nacimiento de los entes reguladores en América del Norte, para ir de a poco adentrándonos al tema que nos interesa. En cuanto al órgano competente para crear un ente regulador, vemos que existe un debate doctrinario donde ambas posturas se encuentran bien fundamentadas. Nuestra opinión respecto a la creación de estos organismos de control, es que consideramos conveniente que los mismos deben crearse en virtud de una ley sancionada por el Congreso, y no por un decreto de necesidad y urgencia, ya que esto respondería más a una política de gobierno y no a una política de Estado. Esta postura que adoptamos la respaldamos principalmente en el Art. 75 Inc. 20 de nuestra Constitución Nacional.

Finalizando el capítulo, mencionamos la constitucionalización de los entes reguladores, para hacer hincapié en la hipótesis a demostrar, ya que creemos que el rol que cumpliría el usuario dentro de los entes reguladores sería trascendental.

Capítulo II

Particularidades de los Entes Reguladores

Sumario: 1.- Introducción.- 2. Estructura interna de los organismos de control.- 3. Entes reguladores.- 3.1 Los distintos servicios y sus entes.- 3.2 Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS).- 3.3 Comisión Nacional de Comunicaciones.- 3.4 Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS).- 3.5 Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS).- 3.6 Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE).- 3.7 Ente Regulador de Energía Eléctrica de Santa Fe (ENRESFE).- 4. Consideraciones finales.

1. Introducción

En el siguiente capítulo, vamos a ver como ha sido la evolución del proceso privatizador y sus falencias, considerando que uno de los principales errores que percibimos fue la falta de planificación durante el periodo privatizador, ya que que estos entes se fueron creando a medida que los servicios iban pasando a manos de empresas particulares.

Hemos mencionado algunos entes reguladores a nivel nacional e incluimos uno de los entes reguladores que existe en nuestra provincia, siendo este el ente regulador de servicios sanitarios de Santa Fe, a modo de comparación práctica; también hemos hecho referencia al proyecto de ley existente desde el año 1996 sobre la posibilidad de crear un ente regulador de energía eléctrica de Santa Fe.

2. Estructura interna de los organismos de control

La privatización de los servicios públicos supuso el alejamiento del Estado de la prestación directa de estos, la delegación en manos privadas y el diseño de un nuevo orden institucional de regulación y de control. Esto generó una redefinición en su totalidad de los derechos y obligaciones entre el Estado y las empresas privadas, como también con los supuestos beneficiarios. Refiriéndonos como tales a los usuarios y consumidores.

En este contexto el Estado se desentiende de dos funciones que tenía hasta ese momento: que era de proveer y de prever. Como consecuencia, los servicios públicos pasan a tener el carácter de actividades privadas reglamentadas por el Estado; donde los usuarios y consumidores no son más que clientes que ingresan al servicio en la medida que cuenten con los medios económicos para poder mantener esta relación de consumo.³⁶

³⁶ Flacso. Agua y Energía. Mapa de Situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país. Marzo 2008. ; 8; 182.

Esto trae aparejado que la intervención del Estado no solo se aleja de la responsabilidad por la prestación del servicio, sino que al verse limitado su ejercicio de poder de policía, también se desentiende de la planificación de desarrollo.

Uno de los principales errores que a nuestro criterio incurrió el Estado, fue no haber realizado en forma previa o posterior a su implementación un cuerpo normativo de carácter general y con competencia sobre la totalidad de los servicios públicos sujetos a privatización.

Así mismo, la falta de planificación en este proceso de privatización, traspaso el mando a empresas privadas sin especificar cuáles serían los criterios de funcionamiento requeridos. En la actualidad las empresas prestatarias de dichos servicios están sujetas al control de los organismos de regulación que operan bajo su órbita.

El Estado no mantuvo un criterio unificado, sino que creó normas regulatorias, tomando en cuenta la empresa concesionaria o el área que se transfería al sector privado. Tampoco consideró ningún tipo de lineamientos integrales que protegiesen tanto los intereses del usuario como los intereses del propio Estado, necesarios para la regulación de este tipo de servicios. No fueron precisas ni claras, la determinación de prioridades, respecto a los objetivos que los organismos reguladores debían cumplir.

Otra deficiencia del Estado es en cuanto al financiamiento de los entes reguladores, que se hace por medio de cánones a cargo de las empresas reguladas o tomando un porcentaje sobre la facturación de los usuarios, esto afecta completamente a la autonomía e independencia del organismo de control, ya que genera la captación de las empresas concesionarios y de algunos funcionarios del Poder Ejecutivo.

3. Entes Reguladores

Como veníamos planteando en el capítulo anterior, la regulación es la actividad inherente al Estado, cuya finalidad es el dictado de normas que regulen determinadas

actividades de trascendencia social y evitar con ello que quien las tiene a su cargo afecte de manera negativa perjudicando las necesidades básicas de los ciudadanos.

Es el Estado quien determina la regulación, por eso no debe caer en el abuso. Tal como lo manifiesta Gordillo³⁷ “el que legisla no ejecuta ni juzga la ley, el que la ejecuta no la dicta ni juzga de ella, y el que la juzga no la dicta ni ejecuta”.

3.1. Los distintos servicios y sus entes

Como lo hemos manifestado al inicio del trabajo, nuestra investigación versa sobre el ENRE, sin perjuicio de ello, a modo informativo me limitare a describir las distintas características de cuatro entes correspondientes a servicios fundamentales, destinados a cubrir las necesidades básicas de todo ciudadano, tales como , el Gas (Ente Nacional Regulador del Gas- Enargas), la energía eléctrica (Ente Nacional Regulador de la Electricidad –ENRE-), las telecomunicaciones (Comisión Nacional de Comunicaciones- CNT) y el agua, tanto a nivel nacional como el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y a nivel provincial Ente Regulador de los Servicios Sanitarios (ENRESS).

3.2 Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)

El Enargas fue creado en el ámbito del Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos, la ley 24.076 fue sancionada en mayo de 1992 y referencio el marco regulatorio, por medio ella se privatizo el transporte y distribución de gas natural por redes, por Gas del Estado.

Se trata de un ente autárquico, que posee plena capacidad jurídica para actuar en el ámbito del derecho público y privado.

³⁷ Gordillo, A. “Tratado de derecho administrativo: parte general .10a Edic. Fundación de Derecho Administrativo, Bs.As. 2009.

Los objetivos para la regulación y distribución del gas serán ejecutados y controlados por el Ente Nacional Regulador del Gas, creado por esta ley. Algunos de los objetivos son³⁸:

Proteger los derechos de los consumidores;

Promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural y alentar inversiones para asegurar el suministro;

Propender a una mejor confiabilidad, igualdad, no discriminación y uso generalizado del servicio;

Regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen sean justas y razonables;

Incentivar el uso racional del gas natural, velando por la adecuada protección del medio ambiente;

La ley establece que tanto la distribución como el transporte de gas serán realizados por personas jurídicas de derecho privado a las que el Poder Ejecutivo haya habilitado mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión o licencia, previa selección por licitación pública.³⁹

En cuanto a las obligaciones que se le imponen al transportista y distribuidor encontramos, que en caso de que pretendan realizar una obra de gran magnitud previo a llevarla a cabo, deberán solicitar la autorización del ente.⁴⁰ En cuanto a la prestación del servicio, los distribuidores deberán satisfacer toda la demanda razonable, estando obligados a responder toda solicitud de servicio dentro de los 30 días contados desde la recepción.⁴¹

³⁸ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art. 2- (en línea) disponible en Internet: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/475/textact.htm>. (última consulta 29/07/13).

³⁹ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art. 4

⁴⁰ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art. 16

⁴¹ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art 25- 26

Respecto al tema tarifario del servicio, cada 5 años el Ente, revisara el sistema de ajuste de tarifas, estas se calculan tomando en cuenta, el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte; la tarifa del transporte y la tarifa de distribución.⁴²

En el Art. 52 encontramos las facultades y funciones asignadas al ente, y las mismas son:

- Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias;
- Dictar reglamentos a los cuales deberán ajustarse todos los sujetos de esta ley;
- Establecer las bases para el calculo de las tarifas de las habilitaciones a los transportistas y distribuidores, y controlar que las mismas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes habilitaciones;
- Aprobar su estructura orgánica;
- Delegar progresivamente en los gobiernos provinciales el ejercicio de aquellas funciones que considere compatibles con su competencia; y
- En general realizar, todo otro acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El Enargas será dirigido y administrado por un directorio integrado por cinco miembros, un presidente, un vicepresidente y tres vocales, todos ellos designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los miembros del directorio, para ser seleccionados deberán contar con antecedentes técnicos y profesionales en la materia. Duran un periodo de cinco (5) años en sus cargos, el que podrá ser renovado de forma indefinida. Cesarán en forma escalonada cada año. Al designar el primer directorio, el Poder Ejecutivo Nacional establecerá la fecha de finalización de cada uno para permitir el escalonamiento.⁴³

⁴² Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art. 37

⁴³ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art. 54

Entre las funciones asignadas al directorio, encontramos que deberán velar por el cumplimiento y aplicación de las normas legales y reglamentarias, confeccionar el reglamento interno del cuerpo, asesorar al Poder Ejecutivo en todas aquellas cuestiones en las que el ente sea competente, contratar y remover al personal del ente, fijándoles sus funciones y condiciones de empleo, deberán formular el presupuesto de gastos que requerirá la aprobación del Poder Ejecutivo para incluirlo en el proyecto de ley nacional de presupuesto.⁴⁴

Frente a toda controversia o conflicto que pueda generarse entre los sujetos de esta ley como con todo tipo de terceros interesados con motivo de los servicios de transporte, distribución o comercialización de gas, deberán ser sometidas en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente.

Y las decisiones de naturaleza jurisdiccional del ente será apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal.

El recurso deberá interponerse fundado ante el mismo ente dentro de los quince (15) días de notificada la resolución. Las actuaciones se elevarán a la Cámara dentro de los cinco (5) días contados desde la interposición del recurso y este dará traslado por quince (15) días a la otra parte.⁴⁵ Las resoluciones del ente podrán recurrirse por vía de alzada en los términos de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativos y sus disposiciones reglamentarias. Una vez agotada la vía administrativa procederá el recurso en sede judicial directamente ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.⁴⁶

⁴⁴ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art. 59

⁴⁵ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art. 66

⁴⁶ Ley 24.076 de Regulación del transporte y distribución de gas. Art 70

Este ente esta sujeto al control externo establecido por la ley de Administración Financiera.⁴⁷

3.3 Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)

La privatización de ENTEL (Empresa Nacional de Teléfonos), fue el símbolo del inicio del proceso privatizador en la década de los '90 en Argentina.

La privatización ofrecida resultada lo suficientemente atractiva para las potenciales empresas privadas, tal como lo establece Daniel Azpiazú, el estado ofrecía capitalización con títulos de la deuda a valor nominal, reducida inversión, mercado no competitivo, dos monopolios, en el norte Telecom Argentina, y en el sur Telefónica de Argentina, y un control por parte del Estado permisivo. Donde todo esto termina presentado un panorama ideal para lograr altos niveles de rentabilidad y bajo compromiso del sostenimiento de control.⁴⁸

La autoridad que regulo y controla el servicio telefónico, y que estableció los derechos de los usuarios, fue en sus comienzos, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones mediante el decreto 1185/90, luego por los decretos 660/92 y 952/96 se adoptó la decisión de fusionar la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Comisión Nacional de Correos y Telégrafos y el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) en la Comisión Nacional de Comunicaciones, paralelamente se dispuso que por el tiempo que dure el proceso de fusión, el COMFER dependería del Poder Ejecutivo Nacional a través de la Secretaria de Prensa y Difusión. El decreto 1260/96 en su artículo 1 modifica al decreto 660/96 y establece expresamente la exclusión de la CNC, del COMFER.

⁴⁷ Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. (en línea) (disponible en Internet: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/textact.htm>. (última consulta 29/07/13).

⁴⁸ Flacso. Agua y Energía. Mapa de Situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país. Marzo 2008. ; 8; 182..

La comisión nacional de comunicaciones fue creada por el decreto 660/96⁴⁹, fue el resultado de la fusión de dos organismos: la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT), consolidándose un único ente con competencia de control sobre los servicios de comunicaciones.

La CNC es un organismo descentralizado que funciona en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, inversión pública y servicios, el objetivo y función principal, es llevar a cabo la regulación, contralor, fiscalización y verificación de los aspectos vinculados a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, postales y de uso del espectro radioeléctrico.

Tiene un directorio de 6 miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional, permanecen en el cargo por el término de cinco (5) años renovable por un solo período, y un vocal que es designado a propuesta del Consejo Federal del Telecomunicaciones.

Sus recursos están conformados por las tasas de verificación y fiscalización, derechos, aranceles y el producido de las tareas técnicas.

Dicho organismo se encuentra sujeto al control de la Ley 24.156 de Administración Financiera y se aplica la Ley de Procedimiento Administrativo.

3.4 Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS)

El Ente Regulador de Agua y Saneamiento fue creado por un Convenio Tripartito en el año 2006, (anteriormente Ente tripartito de Obras y Servicios Sanitarios-ETOSS) entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la ley N° 26.221.

⁴⁹ Decreto 660/96. Modificación de la Actual Estructura de la Administración Nacional (en línea) Disponible en Internet: http://www.cnrt.gov.ar/bases/norma/dec_660-96.HTM. (última consulta 29/07/13)

Se trata de un organismo autárquico con capacidad de derecho público y privado, el objetivo de la creación de dicho ente, es ejercer el control en la prestación del servicio público de provisión de agua desagües cloacales.

La dirección del ente estará a cargo de un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un representante de la Provincia de Buenos Aires y un representante del Poder Ejecutivo Nacional.⁵⁰ La duración en dichas funciones se extenderá por un plazo de cuatro (4) años, pudiendo renovar su designación por un periodo de igual duración.

Las personas que integren el directorio deberán cumplir los mismos requisitos que para ser diputado nacional y contar con experiencia e idoneidad acordes a las actividades que deban realizar.

Un aspecto característico del ente es que cuenta con un Gerente General, y una Comisión Asesora. La función principal del Gerente es coordinar la relación del directorio con la Comisión Asesora y con las gerencias técnicas, el mismo es designado por el directorio, siendo estos responsables directamente por las acciones y omisiones en las que pudiese incurrir.

En cuanto a la Comisión Asesora, la misma estará integrada por tres representantes de los municipios comprendidos en la jurisdicción de la concesión, un representante de la Provincia de Buenos Aires, un representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un representante del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento y un representante de la Subsecretaría de Recursos Hídricos.

La Comisión deberá sesionar como mínimo dos veces por mes y analizará los temas que considere de su incumbencia a los servicios y también cuestiones que competen al Ente Regulador. Se pronuncia a través de dictámenes fijando en su opinión los que deberán tener tratamiento obligatorio por parte del Directorio del Ente.

⁵⁰ Ley 26.221 ERAS. Art 2 (en línea) (disponible en: www.eras.gov.ar) (última consulta 28/07/13).

El ERAS tendrá a su cargo, el control y la regulación de la prestación del servicio, como también de los aspectos contables de la concesión y la atención de reclamos de usuarios. Podrá emitir normas para reglamentar las condiciones de prestación que se establezcan en el Marco Regulatorio y contrato de Concesión respectivos. Tiene facultad para emitir normas que regulen las relaciones entre la empresa prestadora y los usuarios, estableciendo los requisitos y procedimientos que aseguren a éstos la atención e información necesaria para ejercer sus derechos.⁵¹

Las principales funciones asignadas al ente es que deberá fiscalizar la calidad del servicio, proteger los intereses de la comunidad y el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas de calidad y de instalaciones internas.

Los recursos con los que cuenta el ente para hacer frente a los costos de su funcionamiento provienen de aportes gubernamentales de cada una de las jurisdicciones, de un porcentaje de la facturación de la empresa concesionaria, el cual será determinado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que abona el usuario a través del sistema tarifario, que funciona mediante una liquidación mensual que hace la concesionaria especificando claramente en cada factura el monto que el usuario aporta para el sostenimiento el Ente Regulador. Como toda entidad autárquica también puede recibir subsidios, donaciones y legados y cualquier otro ingreso que previeron las leyes o normas especiales.⁵²

3.5 Ente Regulador de Servicios Sanitarios- (ENRESS)

En el año 1995 durante el Gobierno de Carlos Reutemann, Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. suscribe el contrato de concesión de los servicios sanitarios, tomando posesión de la ex Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS)

⁵¹ Ley 26.221 ERAS. Art 3 (en línea) (disponible en: www.eras.gov.ar) (última consulta 28/07/13).

⁵² Ley 26.221 ERAS. Art 50 (en línea) (disponible en: www.eras.gov.ar) (última consulta 28/07/13).

Comenzando el proceso de privatización de los servicios sanitarios, como la provisión de agua potable, desagües cloacales y pluviales.

El ENRESS surge de la ley 11.220⁵³, se crea en la órbita del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda. Es un entidad autárquica administrativa con capacidad de derecho público, tendrá a su cargo el ejercicio del poder de policía, que comprende la regulación y el control de la prestación del servicio en todo el territorio de la provincia de Santa Fe, cualquiera sea el prestador, y en particular, con relación al concesionario, ya que deberá controlar que cumpla con las obligaciones que éste tenga a su cargo.

El ente es dirigido y administrado por un directorio compuesto de cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo, uno de ellos será a propuesta de la organización gremial más representativa de los trabajadores de la actividad, en todos los casos los miembros deberán contar con experiencia e idoneidad, conforme a la actividad que deberán desempeñar.

El Poder Ejecutivo podrá remover a los directores, por justa causa que implique incumplimiento de sus funciones. Aquella circunstancia que justifiquen la remoción debe ser comunicada de manera inmediata a la legislatura, pudiendo oponerse a dicha medida.

Los prestadores del servicio sean públicos o privados, se encuentran sujetos al control permanente y al poder disciplinario que se la ha asignado al ente regulador, que será ejercido en la forma prevista en las normas aplicables.

En caso de que la empresa prestataria del servicio hubiere cometido una infracción, esto puede dar lugar a la aplicación de una sanción aplicada por el ente, que podrá ser, un apercibimiento, una multa o una intervención cautelar.

⁵³ Ley 11.220- de regulación de la prestación del Servicio de Agua Potable y creación del ENRESS. (en línea) (disponible en Internet) <http://www.cosepav.com.ar> (última consulta 01/08/13).

En caso de que se presente algún conflicto, las decisiones adoptadas por el ente regulador, gozan del carácter propio de los actos administrativos, y las mismas son obligatorias tanto para los prestadores como para los usuarios, las decisiones adoptadas por el ente, habilitarán la vía judicial. No obstante ello, el recurrente podrá optar por interponer los remedios y recursos administrativos que correspondan por aplicación de las normas generales de procedimiento administrativo de la Provincia de Santa Fe.

La ley establece que los reclamos de los usuarios, relativos al servicio o a la tarifas se deberán interponer directamente ante los prestadores, debiéndose resolver en los plazos fijados en las normas aplicables. Si transcurrido el plazo no existe una resolución expresa, los usuarios frente al silencio de los prestadores podrá dar por denegados los reclamos efectuados. En caso de silencio o alguna decisión de los prestadores, los usuarios podrán interponer un recurso directo ante el Ente Regulador que deberá resolver el recurso en un plazo de treinta (treinta) días, contados a partir de que se configuro el silencio o el rechazo expreso de los prestadores.

Antes de resolver el organismo, deberá solicitar los antecedentes del reclamo y cualquier información que considere necesario a ese efecto.

Algo característico en el articulado de la ley es que los usuarios no deberán agotar previamente la vía recursiva para poder demandar judicialmente a los prestadores, siempre que las circunstancias del caso muestren una arbitrariedad manifiesta de los actos cuestionados y la presencia de peligro en la demora.

3.6 Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE)

El sector eléctrico en la Argentina hasta la sanción de la Ley Nº 24.065, el sector eléctrico se encontraba bajo la estructura de un esquema de integración vertical, en ese contexto las empresas que estaban involucradas participaban en todos los sectores de la industria eléctrica.

A partir del proyecto de transformación que se produjo a principios de los años noventa, el sector se articuló en tres segmentos de la actividad independiente; generación, distribución y transporte.

Actualmente, la distribución y el transporte son considerados servicios públicos que se prestan en condiciones de monopolio natural. Por lo tanto resulta totalmente necesaria la presencia del Estado como regulador y contralor de la actividad.

El Ente Nacional Regulador de Energía Eléctrica, fue creado en 1993 por la ley 24.065⁵⁴ y reglamentado por el decreto 1398/92, en el ámbito de la Secretaría de Energía y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

“Se trata de un organismo autárquico, con plena capacidad jurídica para actuar en el ámbito del derecho público y privado, y su patrimonio estará constituido por los bienes que se le transfieran y por los que adquiriera en el futuro por cualquier título”⁵⁵.

Será el encargado de regular la actividad eléctrica y de controlar que las empresas del sector, generadoras, transportistas y distribuidoras cumplan con las obligaciones establecidas en el marco regulatorio y las que se establezcan en el contrato de concesión.

Entre los objetivos con los que debe cumplir el ente podemos destacar los siguientes:

- proteger adecuadamente los derechos de los usuarios;
- promover la competitividad en la producción y alentar inversiones que garanticen el suministro a largo plazo;
- promover el libre acceso, la no discriminación y el uso generalizado de los servicios de transporte y distribución, asegurando tarifas justas y razonables;

⁵⁴ Ley 24.065 de energía eléctrica (el línea) disponible en Internet <http://www.enre.gov.ar/> (última consulta 01/10/13)

⁵⁵ Ley 24.065. Art 55

- incentivar y asegurar la eficiencia de la oferta y la demanda por medio de tarifas apropiadas;
- alentar la realización de inversiones privadas en producción, transporte y distribución, asegurando la competitividad de los mercados donde sea posible.

El organismo será dirigido y administrado por un directorio integrado por cinco (5) miembros, un presidente, un vicepresidente y los tres restantes serán sus vocales; “serán seleccionados, entre personas con antecedentes técnicos y profesionales en la materia por el Poder Ejecutivo, dos de ellos serán a propuesta del Consejo Federal de la Energía Eléctrica, su mandato durará cinco (5) años y podrá ser renovado en forma indefinida...”⁵⁶

De acuerdo al Art. 54 de la presente ley, la gestión financiera, patrimonial y contable del ente, se regirá por las disposiciones la presente ley y los reglamentos que a tal fin se dicten. Quedando sujeto al control externo que establece el régimen de contralor público. En cuanto a las relaciones con el personal del ente regulador se rige por la ley de contrato de trabajo, por ende no resulta aplicable el régimen jurídico básico de la función pública.

En caso de controversia que pueda producirse entre generadores, distribuidores, transportistas, grandes usuarios, con motivo del suministro o del servicio público, dicha controversia deberá ser sometida en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente.⁵⁷ Para los usuarios o terceros interesados es facultativo someterse a la jurisdicción previa y obligatoria del ente, en caso de que se presenten los mismos motivos enunciados para los sujetos de la ley.

En caso de una denuncia que se haya entablado ante el organismo de control, por un acto realizado por el transportista, distribuidor o el usuario, y el ente considera a dicho acto violatorio de la ley o de su reglamentación, el ente notificará a la partes y

⁵⁶ Ley 24.065 Art.57 -58

⁵⁷ Ley 24.065. Art 72

convocara a una audiencia pública, estando facultado previo a resolver, las medidas de índole preventivo que considere necesarias.

3.7 Ente Regulador de Energía Eléctrica de Santa Fe (ENRESFE)

Este ente regulador, ha quedado en un proyecto de ley 1606/95, realizado por El Centro de Ingenieros de Rosario, dicho proyecto tiene una estrecha vinculación con el ENRE, ya que de acuerdo a lo leído, este proyecto adhiere prácticamente en su totalidad al esquema nacional, por lo que la gran mayoría de sus artículos se desprenden de ley 24.065.

A rasgos generales podemos enunciar que en parte de su articulado, dispone la creación en el ámbito del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda del Ente Regulador de la Energía Eléctrica de Santa Fe.

Lo constituye como una persona jurídica que puede actuar tanto en el ámbito del derecho privado como público.

Algo que lo diferencia del ENRE, es la creación de un Consejo, si bien también este Consejo será integrado por cinco miembros y designados por el Poder Ejecutivo, son más específicos en cuanto a los requisitos que deberán cumplir sus miembros, ya que los mismos deberán tener mas de diez años de residencia en la Provincia de Santa Fe, que posean antecedentes reconocidos en la materia y deberán ser profesionales universitarios, ya sea, Ingenieros, abogados o economistas.

En cuanto a las funciones, se trata de un ejercicio del poder de policía, por lo que podrán dictar reglamentos estableciendo distintos procedimientos y sistemas, en dirección al ejercicio del control, actuado siempre dentro de las facultades y obligaciones establecidas en los marcos regulatorios.

4. Consideraciones finales

En base a lo expuesto en este capítulo, a modo de síntesis y reflexión, podemos decir, que los entes reguladores son entidades estatales, reguladas por el derecho público, cuya finalidad principal es la regulación y el control de los servicios públicos prestados por el sector privado.

Las distintas leyes concuerdan prácticamente en su totalidad respecto a las funciones y objetivos otorgados a los entes, funciones de regulación específica de los precios y la fijación de las tarifas, y la función de asegurar que los prestadores cumplan con las obligaciones asumidas.

Decimos entonces que todos ellos son organismos descentralizados y autárquicos, no obstante podemos notar que entre ellos hay diferencias notables. Entre esas diferencias, hemos notado que en cuanto al instrumento de creación, algunos lo han sido por decretos del Poder Ejecutivo, tal como la CNC, y otros por ley, el caso del ENRE y el ENARGAS. Otra destacable diferencia la encontramos al comparar la existencia a nivel nacional de un ente para cada uno de los servicios públicos, mientras que nivel provincial solo contamos con el ENRESS. Sería ideal que la estructura Nacional de los entes se refleje en la estructura provincial.

En lo que respecta a los miembros que dirigirán el Ente, en la mayoría de los mismos son elegidos por el Poder Ejecutivo, en otros, se hace mediante concurso público, y en algunos casos se hace con la intervención del Poder Legislativo, aunque dicha intervención es meramente consultiva, ya que no es vinculante. Siendo evidente que dicho método de selección no fija como requisito indispensable los conocimientos comprobables en la materia y la independencia partidaria.

Capítulo III

Los Entes y el Usuario

Sumario: 1. Introducción.- 2. El ente de control y su accionar.- 3. Reseña histórica sobre la prestación del servicio de energía eléctrica en Santa Fe.- 4. Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe.- 5. Un exceso de poder: El reglamento interno de la EPE.- 6. La justicia a favor de los usuarios.- 7. Reclamos de los damnificados.- 8. Distintos reclamos, distintas propuestas, ninguna solución.- 9. Un balance de quejas.- 10. Desde un punto de vista político: Accountability.- 10.1 Accountability vertical.- 10.2- Accountability horizontal.- 11. El control del Poder por el Poder.- 11.1 La independencia de los entes respecto del Poder Ejecutivo.- 11.2 Idoneidad, formación y experiencia.- 12. Un derecho con efecto simbólico: La Audiencia Pública.- 13. El usuario y la vulneración de sus derechos.- 14. Consideraciones finales.

1. Introducción

En este capítulo vamos acercándonos mas en el tema que planteado, refiriéndonos a los aspectos provinciales y del servicio de energía eléctrica. Hacemos un breve mención respecto a como ha ido evolucionando la prestación del servicio público de energía eléctrica en nuestra provincia hasta la actualidad.

Uno de los puntos principales que veremos a continuación, es el reglamento interno de la EPE y sus artículos más controvertidos, lo cual nos llevo a comprender los motivos detrás de los distintos reclamos efectuados por los usuarios a nivel general y hemos detenido particularmente en uno, el cual llevo hasta la justicia y en ese fallo encontramos cuestiones interesantes a tener en cuenta.

Para ampliar nuestra visión hicimos el ejercicio de comparar los reclamos realizados ante la Defensoría del Pueblo ante un servicio con ente regulador provincial frente al otro que no lo tiene.

Con el objetivo de hacer un análisis un tanto más político nos adentramos en el concepto de accountability, el motivo por el cual lo incluimos, es porque nos ayuda a reforzar la hipótesis desde otra disciplina como la teoría política.

2. El ente de control y su accionar

Tomando en cuenta, que hemos definido a los entes reguladores como personas públicas estatales y autárquicas, podemos decir que las decisiones se toman por medio de actos administrativos, estos actos pueden tener alcance individual o general, y los mismos pueden ser impugnados a través de recursos administrativos, tal como lo establece el Art. 73 del decreto reglamentario Nº 1759/72 de la Ley Nº 19.549. ⁵⁸

⁵⁸ Decreto Reglamentario 1759/72 de la Ley Nº 19.549 Procedimiento Administrativo (en línea) disponible en internet:

http://www.jgm.gov.ar/archivos/AccessoInfoPub/Normativa/normativa_nacional/LEY19549yDecReglamento1883_91.pdf (última consulta 01/10/13).

El criterio general adoptado por los marcos regulatorios de los servicios públicos, es que los entes reguladores se rigen por los procedimientos de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo.

3. Reseña histórica sobre la prestación del Servicio de Energía Eléctrica en Santa Fe

El motivo por el cual decidimos hacer una reseña histórica sobre la prestación del servicio de energía en Santa Fe, es principalmente porque hemos venido hablando de los entes reguladores y del control que estos ejercen sobre las empresas privadas prestatarias de los distintos servicios públicos. Destacamos la necesidad de que dichos organismos no solo sean independientes del poder político de turno sino también de la importancia de que dichos órganos estén integrados por los usuarios, y que se ejerza una representación directa de los mismos.

En Santa Fe, la prestación del servicio de energía eléctrica es brindado por la Empresa Provincial de la Energía (EPE), siendo esta una empresa del estado provincial, la provincia carece de un ente regulador propio que controle como la empresa lleva a cabo la prestación del servicio.

En el año 1947 se crea Agua y Energía Eléctrica (AyE) que se encargo de la producción, distribución y comercialización de energía, tenía objetivos ambiciosos de crecimiento y desarrollo.

En 1949, el Estado provincial mediante la sanción de la ley N° 3644, declaro como servicio público la generación, transporte y distribución de energía eléctrica como servicio público, creando un ente estatal descentralizado que llevaría a cabo la explotación del servicio.

Tiempo después, se crea la Dirección Provincial de la Energía (DPE), como organismo autárquico y se dispuso que todos los servicios públicos de generación,

transporte y distribución de la energía dentro de la Provincia, quedaban sujetos a la jurisdicción del Gobierno de Santa Fe, quien delego en el ente autárquico las facultades y coordinación de las prestaciones.

En este contexto, convivieron en el ámbito provincial la DPE y AyE de la Nación, hasta que en 1981, en un proceso de transferencia de explotación a las provincias, la Nación transfirió a Santa Fe la explotación del Servicio.

Alrededor de 1986 se sanciona la Ley Nº 10.014 que crea la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe⁵⁹, que continua prestando el servicio hasta la actualidad.

4. Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe

Esta ley que tiene vigencia hasta la fecha, da nacimiento a la Empresa Provincial de la Energía Eléctrica y la constituye como una persona jurídica pública estatal. El objetivo principal, en virtud del cual se da origen a esta Empresa del Estado Provincial, es según lo establece el Art 5 de la Ley Nº 10.014, generar, transportar, transformar, distribuir, comprar y vender energía y prestar el servicio público.

Entre las atribuciones y deberes contemplados en la ley, haremos mención a los más importantes, entre ellos, que la EPE administra sus bienes y los recursos que la presente ley le asigne⁶⁰, podrá realizar por si todos los actos, contratos y operaciones que fueran necesarios.

En cuanto a la organización, el Art. 8 establece que la empresa provincial será funcionalmente estructurada de modo que bajo una conducción general centralizada, la gestión de los servicios se desarrollen descentralizadamente, con el objeto de asegurar la eficiencia.

⁵⁹ Ley Nº 10.014 Estatuto de la Empresa Provincial de Energía de Santa Fe. (en línea) (disponible en http://gobierno.santafe.gov.ar/sin/mitemplate.php?tiponorma=ley&anio_norma=1986&nro_ley=10014&echa_norma=18/12/1986) Última consulta (25/09/13).

⁶⁰ Ley 10.014, Art 6 Inc a

Esta empresa del estado, estará dirigida por un directorio y por funcionarios de jerarquía que ejerzan funciones delegadas, el directorio se encuentra integrado por un Presidente, un Vicepresidente y tres vocales, que tanto su designación como su remoción, estará a cargo del Poder Ejecutivo.

En función de lo analizado, no queda claro de este Art 10, es que primero dice que los miembros serán elegidos y removidos por el Poder Ejecutivo, en el párrafo siguiente, establece que uno de los vocales será designado a propuesta de las Asociaciones Profesionales con personería gremial del sector, debiendo garantizarse la elección por medio del voto secreto y universal de los trabajadores que pertenezcan a la entidad autárquica, y cumplan con los requisitos de antigüedad en el sector, eso hace referencia a uno de los vocales, mientras que el segundo vocal representará a las Cooperativas de servicios eléctricos de la Provincia, que aclara que será designado por el Poder Ejecutivo, en base a una terna de candidatos que dichas cooperativas propondrán.

Este Art. presenta una serie de inconsistencias y una falta de especificaciones en relación al proceso de selección de los miembros del directorio y de los requisitos que deben reunir dichos candidatos. En primer notamos la completa falta de mención en el articulado del tercer vocal, en cuanto a sus características, el modo de elección y quien se encarga de su designación.

Esto nos hace pensar que tal designación recaería sobre el ejecutivo, ya que es el que designa al Presidente, al Vicepresidente y a uno de los vocales sin considerar su idoneidad técnica y profesional, que se encuentra expresamente establecido para la elección del primero vocal.

La ley hace mención a que la fiscalización o la intervención de la Empresa, será efectuada por el Tribunal de Cuentas, pero también puede ser intervenida por el Poder

Ejecutivo, con el fin de normalizarla y de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar.

De la lectura de esta normativa, salta a la vista la preeminencia del Poder Ejecutivo, en virtud de esto hay determinados puntos relevantes que la normativa no garantiza, a saber, la transparencia de las elecciones de los miembros del directorio o los méritos académicos o idoneidad de quienes accedan a tales puestos, enfatizamos en este punto, ya que es algo excluyente y que se exige en los demás entes para sus respectivos directorios.

Y por último, algo que venimos sosteniendo a lo largo del trabajo, la ausencia de la representación del usuario y sus intereses. Todo esto nos lleva a reforzar la idea sobre la importancia y urgencia de que ese proyecto de ley llamado ENRESFE se convierta finalmente en ley, dando nacimiento a un Ente Regulado de Energía Eléctrica a nivel Provincial.

5. Un exceso de Poder: El Reglamento interno de la EPE

Del reglamento de la EPE⁶¹, citaremos algunos artículos que resultaron controversiales, los mismos fueron objeto de reclamo de una ONG llamada Unión de Usuarios y Consumidores que incluso llegaron a la justicia a través de una denuncia iniciada por dicha ONG en Abril de 2011.

A continuación citaremos los puntos más relevantes en el contexto de nuestra investigación.

La norma del Art. 11 establece la exención de responsabilidad de la EPE ante los clientes por los perjuicios que pudieran ocasionarles por interrupciones o cualquier falla y/o accidente que pudiera acontecer en la red de distribución y/o fuente de generación.

⁶¹ Reglamento General para el Suministro y Comercialización del Servicio Eléctrico. (en línea) (disponible en: <http://www.epe.santafe.gov.ar/fileadmin/archivos/Prensa/RegSuminist.pdf>), (ultima consulta 09/10/13).

En Art. 23 cualquier reclamo acerca de los importes facturados, provisión de energía eléctrica, revisión o cambio de medidor, aumento de potencia instalada, o sobre el servicio en general, deberá ser efectuado personalmente o por carta dirigida al Sistema de la EPE que corresponda al domicilio del cliente. En ningún caso las facturas cuestionadas tendrán carácter suspensivo de los pagos, salvo que el monto cuestionado discrepe en forma notable con las facturas corrientes del cliente, en cuyo caso tendrá derecho a solicitar antes de su vencimiento la aclaración previa. Si el reclamo significara gastos no imputables a la EPE, se facturaran los mismos con cargo al cliente.

Art 46 La EPE fijara en un cartel o vitrina adecuados, el anuncio de que se encuentra a disposición de los clientes el libro de quejas.

Art. 47 En el caso de comprobarse que el cliente no hubiera actualizado la modificación en uso del servicio o de verificarse inexactitud en los datos suministrados por el mismo, que originen la aplicación de una tarifa menos a la que le corresponde, la empresa facturara e intimará el pago de la diferencia mediante la aplicación de la tarifa vigente a la fecha de su normalización, con efecto retroactivo, sin perjuicio de la acción legal y administrativa que corresponde. En los caso en que la EPE aplique tarifas superiores a las que corresponde, por causas imputables a la misma, deberá reintegrar al titular del servicio los importes recibidos de más.

Art 48 La EPE podrá cobrar a sus clientes en forma anticipada el consumo de energía eléctrica en función de los registros de los períodos anteriores o en base a la carga declarada en los casos en que las circunstancias lo justifiquen.

En este reglamento encontramos una serie de artículos que demuestran la falta de control y de representación del usuario.

Del análisis posterior, hemos notado que el reglamento solo contempla obligaciones y prohibiciones para el usuario, desde la semántica vemos reforzada esta idea, al ver la reiteración de las expresiones “el usuario se obliga” “el usuario tiene prohibido” sin encontrarse artículos que contengan expresiones tales como “el usuario tiene derecho”, “el usuario tiene acceso” o “el usuario puede”.

Del Art 11 vemos claramente como la EPE se exime de todo tipo de responsabilidad, ante cualquier falla de suministro o accidente producido por la red de distribución o la fuente de generación, a nuestro criterio es tan vago y amplía la definición, que a simple vista se interpreta que la Empresa no responderá por ningún hecho. Además esta disposición no respeta en su totalidad el Art 42 de la Constitución Nacional, ya sea en cuanto a la protección de los derechos como al control de los monopolios naturales y legales

En el tema de facturación cuando haya errores de excesos o defectos, hay una notable diferencia entre el usuario y la empresa. Cuando al usuario se le factura de más, es decir, se facturo por una suma mayor a la que le correspondía, deberá abonar el total del monto establecido en la factura tenga o no resuelta su situación. En caso de que el error haya sido de la EPE, la empresa le reembolsará el exceso de facturación, sin contemplar los intereses. Si la situación supone una facturación menor a la correspondiente, la diferencia que deberá abonar el usuario se contabilizará con los intereses devengados hasta la fecha.

Por último, notamos que la única herramienta que se le reconoce al consumidor para garantizar un derecho o hacer un reclamo es un libro de quejas, solo hace mención a dicho libro, siendo un simple registro, sin generar ninguna obligación a la empresa de darle curso a dicho reclamo. Otra vez nos encontramos ante una situación que violenta

el espíritu del Art 42 de la Constitución Nacional, el cual dispone que las legislaciones establecerán procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios de los servicios públicos.

6. La Justicia a favor de los Usuarios

En el año 2011 la ONG Unión de Usuarios y Consumidores, demando a la EPE y reclamo “daño punitivo” frente a lo que consideraron un incumplimiento a la Ley de Defensa del Consumidor. Esta organización exigía la inconstitucionalidad del reglamento de la EPE, que se organice y ordene a la empresa y a la provincia a adecuarse a la ley y de ser necesario que se la condene por infringir la normativa.

La justicia declaro inconstitucionales cinco artículos del Reglamento de Servicio Eléctrico de la Empresa Provincial de la Energía y uno de la ley por la que se rige la empresa, ya que va en perjuicio de los consumidores.

La jueza hizo lugar parcialmente a la presentación y si bien se cuestionaron varios puntos del reglamento, no se condeno a la empresa, ni se la obligo a modificar las normas, lo mas valioso de esta sentencia es sienta precedente para eventuales reclamos.

La magistrada considero inconstitucional el Art. 11 el cual exime de responsabilidad a la EPE por los perjuicios que pudieran ocasionar los cortes de energía, falla o accidente en la red de distribución. Lo mismo planteo sobre el Art. 23 donde la EPE determina unilateralmente los importes a abonar por los usuarios y limita las posibilidades de reclamo, por lo que obliga al usuario a abonar la factura en cuestión y si la diferencia es notable solo tiene derecho a solicitar la aclaración previa. Para la Jueza esto deberá ser adecuado a la ley, frente a la evidente contradicción.

También solicito que se habilite un registro de reclamos y la obligación de extender constancia escrita con identificación del reclamo. Esto marcaría un avance respecto a libro de quejas, siendo ese el único medio de efectuar un reclamo.

Otros de los puntos del reglamento que fue cuestionado por no coincidir con la normativa vigente es el Art. 47 el cual fija las pautas de sobrefacturación, donde se obliga al usuario, a abonar primero los importes cobrados de más para luego realizar los reclamos y determinar la devolución. Susana Gueiler, Jueza de la causa, expreso que esto no cumple con el principio de reciprocidad de trato, por el que la empresa debe aplicar el mismo criterio que utiliza para cobrarle a sus usuarios a los supuestos de reembolsos; porque lo que hace la empresa en el caso de que cobre de menos se reserva el derecho a reclamar las diferencias retroactivamente y conforme a tarifa actualizada, pero si cobro de más al usuario, solo está obligada a reembolsar lo que percibió.

7. Reclamos de los damnificados

Tomando en cuenta lo leído en diversos diarios, haremos hincapié en los reiterados reclamos efectuados por los usuarios del servicio eléctrico.

Según el diario La Capital⁶², que hizo una investigación sobre las quejas de los usuarios de servicios públicos y concluyo que la mayoría de denuncias y reclamos recaen sobre la EPE, por lo que esta empresa encabeza el ranking de quejas ante la Defensoría del Pueblo. Las denuncias se deben principalmente, por los inconvenientes en el servicio y por los importes facturados retroactivamente por fallas en el medidor.

El que era titular de la Defensoría del Pueblo, Carlos Bermudez, explica que este organismo está cubriendo las falencias que implica la ausencia de un ente regulador. Lo que hace aún más imperativo la necesidad de que el proyecto de ley ENRESFE, se convierta finalmente en ley.

La manera en que actúa la EPE, difiere del modo de actuar de una empresa privada prestadora de servicios públicos, ya que la EPE se encuentra facultada por el propio Estado a cobrar intereses por deuda a sus clientes, pero no los repara

⁶² "La Justicia objeto el reglamento de la EPE" en diario La Capital 06/11/2012.

económicamente cuando incumple su función de distribuir energía. A diferencia de lo que sucede en Capital Federal, donde la luz la proveen las firmas Edenor y Edesur, y que en caso de apagones prolongados, los usuarios reciben un crédito de consumo por las horas que estuvieron sin luz, y se emiten en la facturación posterior, y si la falla es aún más grave, el poder concedente les aplica multas.

8. Distintos reclamos, distintas propuestas, ninguna solución

Tomando en cuenta que desde la misma Empresa Provincial de la Energía, frente a la ausencia de un ente regulador, derivan a los usuarios para que efectúe los diversos reclamos ante la Defensoría del Pueblo.

De la lectura de los informes de dicho organismo, encontramos distintas resoluciones que en los hechos no se vieron cumplidas.

Un caso es la creación de un sistema de compensación para resarcir a los usuarios afectados, debiendo acreditarse en la factura posterior con el doble de lo que no suministraron como consecuencia de la no prestación del servicio, a causa de los cortes recurrentes.

También como consecuencia por las variaciones bruscas de tensión que pudieren afectar los electrodomésticos, la Defensoría propuso interceder en el caso de que la EPE no diera respuesta frente a tales hechos.

Desde la localidad de Funes, por medio de la Asociación Civil La Comuna, se presentó un reclamo por el aumento desmedido de las tarifas en el año 2009, y fue a través de la Asociación de comerciantes e industriales de Funes, la que finalmente interpone dicho reclamo ante la EPE, sin obtener solución ni respuesta alguna.

Es evidente, el conocimiento de la EPE de la falta de los canales de comunicación, de información y de atención telefónica para dar respuesta a los reiterados reclamos de los usuarios y la aquiescencia por parte de la empresa al no estar

obligados por ninguna ley formal, incluso se encuentran amparados por la ley que los exime directamente de responsabilidad.

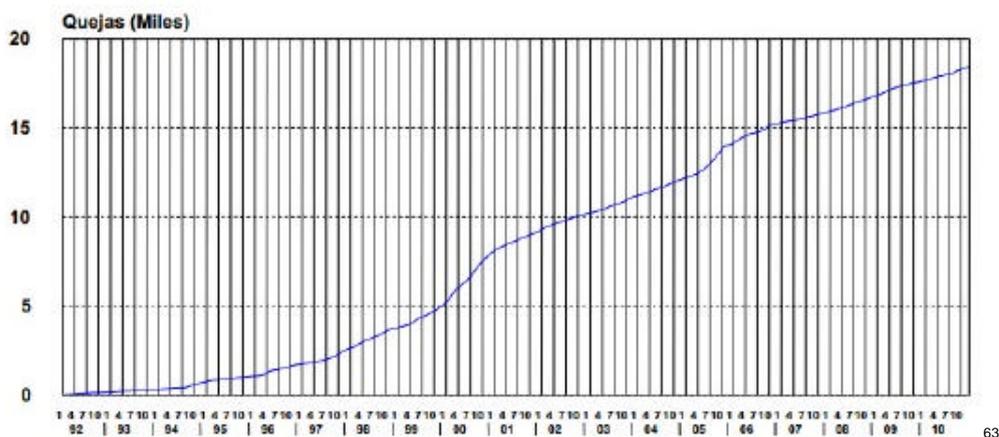
9. Un balance de las quejas

A continuación, nos proponemos exponer una comparación entre dos servicios, respecto a los reclamos efectuados por los usuarios por las falencias en la prestación de los servicios.

En un primer momento comparamos el servicio de energía eléctrica que es nuestro objeto de estudio con el servicio de agua, porque este último cuenta con la existencia de un ente regulador a nivel provincial que canaliza las denuncias y quejas de los usuarios.

Reclamos registrados por la Defensoría del Pueblo respecto al servicio de agua potable. (Aguas Provinciales - Aguas Santafesinas)

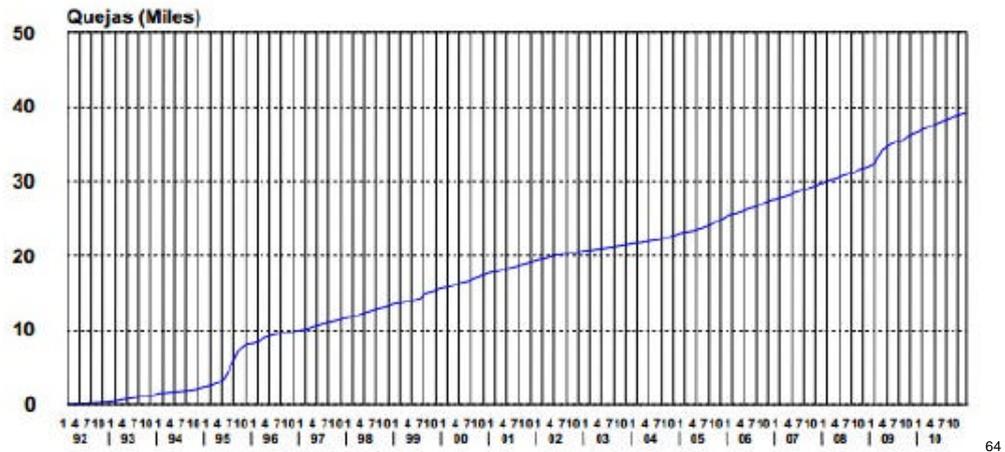
Periodos 1992- 2010



En este gráfico vemos reflejado que las quejas presentan un crecimiento constante en los 18 años analizados, llegando a un máximo aproximado de 18.000 reclamos registrados en el año 2010.

⁶³ Gráfico tomado del informe de la Defensoría del Pueblo para el año 2010. Disponible en: www.defensorsantafe.gov.ar Consultado el día 18/10/13

Reclamos registrados por la Defensoría del Pueblo respecto al servicio de
energía eléctrica. (EPE)
Periodos 1992- 2010



En este grafico vemos reflejado que las quejas presentan un crecimiento sostenido en el periodo considerado, y resalta que en el año 1995 hay un crecimiento exponencial en la variable analizada y en el año 2010 se registraron aproximadamente 40.000 quejas.

En base a lo expuesto, consideramos evidente que el servicio eléctrico que carece de un ente regulador, presenta el doble de denuncias ante la Defensoría del Pueblo en comparación con el servicio de agua que si cuenta con su ente de control provincial.

Esto no implica que la existencia de un ente como en el caso del servicio de agua, anule los reclamos que se llevan a la Defensoría del Pueblo, sin embargo, entendemos que la existencia de un ente regulador de energía eléctrica podría canalizar gran parte de estas quejas que recaen directamente sobre la Defensoría.

⁶⁴ Gráfico tomado del informe de la Defensoría del Pueblo para el año 2010. Disponible en: www.defensorsantafe.gov.ar Consultado el día 18/10/13

No podemos a ciencia cierta asegurar que un ente regulador de energía eléctrica disminuirá el total de quejas, pero no creemos desacertado suponer que podría canalizar gran parte de ellas, disminuyendo así las que se registran en la Defensoría del Pueblo.

10. Desde un punto de vista político: Accountability

10.1 Accountability Vertical

Primero sería pertinente aclarar que el término accountability es de origen estadounidense que en español, lo podríamos traducir como rendición de cuentas, una herramienta que utiliza la sociedad ante la necesidad de que las acciones y decisiones llevadas a cabo por el gobierno sean lo más transparentes posibles.

Este tipo de accountability es un tipo de control que como ciudadanos ejercemos cuando emitimos el sufragio. Podemos castigar o recompensar a nuestros gobernantes votando por ellos o en su contra en las siguientes elecciones.

También forman parte de este concepto, la posibilidad de acceder a la información de lo actos públicos por medio de una prensa libre de coerciones, este acceso a la información es lo que nos permite, en caso de que se vulneren algunos derechos, la opción de formular demandas sociales contra los gobernantes sin que genere presión por parte del Estado.⁶⁵

Análisis recientes ven en este tipo de accountability un mecanismo de escasa efectividad sobre los gobernantes por parte del pueblo. El motivo se debe a que no solo que las elecciones son poco frecuentes, el interés en la política y los sistemas de partidos son puntos débiles en los países latinoamericanos.

⁶⁵ O' Donnell, G. Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política. En revista Post Data Nº 6 Julio 2000. (en línea) (disponible en: www.revistapostdata.com.ar) (última consulta: 19/10/13)

10.2 Accountability Horizontal

En este punto de la investigación nos encontramos con un problema que se encuadra dentro del concepto accountability horizontal.

Es decir estamos frente a una situación donde es evidente la importancia de que exista una agencia del Estado que controle a otra agencia del Estado como lo es este caso la EPE; esta agencia ausente existe en un proyecto de ley llamado ENRESFE.

Esta circunstancia la describió Guillermo O'Donnell al hablar de accountability horizontal”

Guillermo O'Donnell fue quien acuñó este término que define como “ la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment⁶⁶, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilícitos”⁶⁷.

Adentrándonos en este concepto vemos que la accountability puede darse en una relación entre agencias estatales y se llama transgresión; el otro tipo de interacciones consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios de esas agencias obtienen para sí mismos y se llama corrupción.

El objetivo primordial de la accountability son las interacciones que emprende una agencia estatal para prevenir, cancelar, reparar o castigar acciones u omisiones de otra agencia estatal que se presumen ilegales.

⁶⁶ El impeachment es una figura del Derecho Anglosajón (específicamente en Estados Unidos y Gran Bretaña) mediante el cual se puede procesar a un alto cargo público. El parlamento o congreso debe aprobar el procesamiento y posteriormente encargarse del juicio del acusado (normalmente en la Cámara alta). Una vez que un individuo ha sido objeto de un impeachment tiene que hacer frente a la posibilidad de ser condenado por una votación del órgano legislativo, lo cual ocasiona su destitución e inhabilitación para funciones similares.

⁶⁷ O' Donnell, G. Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política. En revista Post Data Nº 6 Julio 2000. (en línea) (disponible en: www.revistapostdata.com.ar) (última consulta: 19/10/13)

Ante la falta de estas agencias que impiden la accountability Horizontal nos encontramos con lo que Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti llaman accountability societal, se trata de “un mecanismo vertical no electoral, de control de las autoridades políticas, a través de las acciones de asociaciones de ciudadanos, ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas o medios independientes, que se reflejan en los medios de comunicación donde exponen las falencias de las agencias del gobierno. Todos con un objetivo en común, mejorar la transparencia y la accountability del accionar gubernamental.

Dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y la sanción que proceda.”⁶⁸.

Se valen de herramientas como las demandas legales, reclamos ante agencias de control o de acciones no institucionales como movilizaciones sociales. La efectividad de estos reclamos no institucionales se basan mayoritariamente en sanciones simbólicas, como mala prensa o repudio.

En nuestro caso de estudio, vemos que esta función de accountability societal, estaría reflejada en las acciones emprendidas por la ONG “Unión de usuarios y Consumidores” que fue la que hizo el reclamo ante la justicia contra el reglamento interno de la EPE. En este caso particular vemos la efectividad que se le adjudica a la accountability societal, porque además de la mala prensa o repudio, se interpuso una demanda, se obtuvo una sentencia favorable para los usuarios y sentó un precedente judicial para eventuales reclamos.

⁶⁸ Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. “La política de accountability social en America Latina”. Disponible en: www.lasociedadcivil.org (última consulta: 19/10/2013).

11. El control del Poder por el Poder

11.1 La Independencia de los entes reguladores respecto al Poder Ejecutivo

Para el derecho anglosajón la idea de regulación implica atribuirle a una autoridad independiente el poder de dictar normas generales y actos individuales, cuyos efectos recaen mayoritariamente sobre las empresas prestatarias de servicios.

Si bien nuestro país adopta la idea del derecho anglosajón, no resulta fácil trasladar esta idea a un país como Argentina, ya que tenemos un sistema constitucional diferente.

Durante el proceso de privatizaciones en los noventa, que dieron nacimiento a los organismos de control, muchos de estas fueron cooptados por el poder político e incluso algunos de ellos por los propios sujetos regulados, esta situación se ve agravada a fines del 2001, como consecuencia de la grave crisis que atravesó nuestro país.

Esta situación demuestra claramente la deficiencia en el funcionamiento de muchos entes reguladores, a tal punto que en la actualidad, dichos organismos se encuentran sujeto a la dirección política del gobierno de turno, debilitándose de esta manera la autonomía política, técnica, económica y generando radicalmente una disminución de su capacidad regulatoria. En algunos casos como en el que estamos analizando la ausencia de esos entes, hace recaer el trabajo que les compete a estos organismos de control, sobre otros colapsándolos, como sucede en la Defensoría del Pueblo de Santa Fe.

Tal como hemos mencionado en varias oportunidades, los entes reguladores son entidades estatales y la función principal que se les ha asignado es la de ejercer un control y regulación de los servicios públicos.

Si bien se proclama que estos entes actúan con independencia de los poderes de turno, se encuentran en la órbita del Ejecutivo.

Siguiendo la postura de Rodrigo Ferres Rubio⁶⁹, es importante destacar para adentrarnos a este punto, que estas entidades están dotadas al menos en teoría, o mejor dicho como debería ser, de dos caracteres esenciales para la función que ejercen: neutralidad política en su gestión e independencia. Por eso, para poder respetar las características enunciadas, es necesario que los estatutos jurídicos de cada organismo establezcan determinadas garantías.

En este sentido, coincidimos con J. Comadira⁷⁰, que esta independencia funcional de los organismos de control, no implica un desapoderamiento del Poder Ejecutivo, sino que es parte de la descentralización. Lo que se pretende es que se exijan determinadas garantías, como por ejemplo, la estabilidad de los miembros del directorio en sus cargos, con esto queremos decir que no exista una discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo en cuanto a la designación o destitución de los directores, y en caso de que se pretenda destituir que existan causas justificadas para que cesen en sus funciones; que la duración del cargo supere al período del Ejecutivo nacional y lo más importante que los miembros del directorio no estén condicionados ni sujetos a arbitrariedades por parte del Poder Ejecutivo.

Estas características enunciadas, a nuestro entender, reflejan las bases de lo que es la teoría de la separación de los poderes del Estado, la idea de poderes separados y que funcionen como contrapesos, esta misma idea la vemos muy claramente en la Constitución Nacional en el capítulo II artículos 116 a 119, cuando enuncia las características del Poder Judicial, el cual debe ser independiente y trascender a los distintos gobiernos para cumplir su función sin influencias partidarias.

⁶⁹ Ferrés Rubio, R. La Posición de los entes reguladores en el nuevo escenario de prestación y regulación de los servicios públicos. RAP 2009 noviembre (7 pantallas) .Disponible desde <http://www.revistarap.com.ar>

⁷⁰ Comadira, J. Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. 2º ed. Bs. As. Abeledo-Perrot 2007.

11.2 Idoneidad, formación y experiencia

Hemos mencionado dos características fundamentales que en teoría deben estar dotados los entes, neutralidad en su gestión e independencia, a estas características le sumamos la idoneidad técnica o profesionalismo con el que deben contar los miembros del directorio.

Esta característica es imprescindible para que los miembros puedan cumplir correctamente con sus funciones y potestades. En virtud del ámbito en cual se desenvolverán los miembros en necesario que los integrantes cuenten con los conocimientos y experiencia para ejercer tal función.

Tal como lo expresa Pablo Perrino “frente al funcionario ordinario se busca al experto específico que tenga un conocimiento previo profundo de la realidad y que funcione como una suerte de contrapoder de los órganos políticos y de las empresas privadas”.⁷¹

Es de suma importancia que aquellos sujetos que estén al frente de un organismo de control, sean sujetos especializados en la materia y profesionales, esto garantiza y asegura la racionalidad y la imparcialidad a la hora de tomar decisiones, tanto frente al Poder Ejecutivo como a los sujetos regulados.

Por lo cual, entendemos que para que esta independencia y la exigencia de que quienes estén al frente de estos organismos de control, puedan desarrollar las facultades conferidas de manera exitosa, es de suma importancia que estén al margen de los poderes de dirección del Poder Ejecutivo.

Con esto queremos decir que la importancia de la independencia y de las aptitudes de los miembros del directorio, radica en el hecho de que, independientemente de que sus cargos no son vitalicios, sus objetivos apuntan a periodos que los trascienden, se manejan con una lógica que se asemejan a las políticas

⁷¹ Perrino, P. Entes reguladores, calidad institucional y desarrollo de infraestructura pública. (revista en línea) 2012 Septiembre 1 (1): (15 pantallas). Disponible en: <http://www.revistarap.com.ar/>.

de Estado. A diferencia del Poder Ejecutivo que tiene metas más cortoplacistas, asimilables a políticas de gobierno, pensadas para ser ejecutadas durante los años que estén al mando de la administración.

12. Un derecho con efecto simbólico: La Audiencia Pública

De acuerdo al ENRE⁷², entendemos que la Audiencia Pública es el procedimiento público de participación, en el que se otorga a los interesados la garantía de saber de qué se trata y de manifestarse en forma previa al dictado de una decisión que puede afectar sus derechos. Este tipo de reunión constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión.

Este procedimiento adquirió jerarquía constitucional con la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994. El objetivo principal de la Audiencia Pública fue incrementar los instrumentos que fortalecieran los derechos de los argentinos, como la transparencia de los actos de gobierno a través de la publicidad de los mismos y el derecho a la información.

La Audiencia Pública sirve a diversos fines y destinatarios, en primera instancia el interés de los individuos siendo este el que más nos compete, por ser la parte menos representada. A través de esta herramienta, les otorga otra instancia de participación activa en la formación de las decisiones de la administración, pudiendo estos expresar sus argumentos y con ellos influenciar en la toma de resoluciones. También es funcional al interés público, porque sirve para prevenir actos ilegítimos.

⁷² ENRE. "La Audiencia Pública, un mecanismo de participación ciudadana. Su aplicación en el sector eléctrico. Enero 2006. Disponible en: <http://www.enre.gov.ar>. Consultado el 21/10/2013.

Por último las autoridades públicas encuentran en este procedimiento una fuente de información acerca de la opinión pública y de esto evaluar las posibles consecuencias antes de tomar medidas que puedan repercutir negativamente en la sociedad.

Este procedimiento está contemplado en la Ley Nº 24.065 con el fin de resolver determinadas cuestiones relacionadas con algunas de sus actividades y objetivos, si bien el ENRE en un principio creó su propio Reglamento de Audiencias Públicas, tuvo que adaptarlo a lo dispuesto en el decreto presidencial Nº 1172/03⁷³.

La Audiencia Pública atraviesa dos etapas, una etapa preparatoria, que se inicia con la publicación de una convocatoria que expone el objeto, fecha y lugar de realización, los sujetos que serán los encargados de dirigir la Audiencia y se fija plazo para tomar vista del expediente y solicitar la participación en la Audiencia.

La segunda etapa, donde se desarrolla la Audiencia propiamente dicha, la misma será presidida por el directorio del ENRE, tendrá la oportunidad de controlar la producción de las pruebas ofrecidas por las demás, solicitando aclaraciones a los peritos o interrogatorio a los testigos. Finalmente se presentan los alegatos y en caso de que fuera necesario las réplicas.

A modo de reflexión, consideramos que si bien la Audiencia Pública es un valioso instrumento para la defensa de los derechos de los usuarios, al quedarse en el debate y en la exposición de posturas, continuamos arrastrando la falta de representación del usuario frente a disposiciones que en última instancia siguen siendo arbitrarias. Como consecuencia el usuario se encuentra sin ver su derecho garantizado, a nuestro juicio esto termina generando en el mejor de los casos efectos simbólicos, como pueden ser repudios, mala prensa o incremento en las quejas. Relacionándolo con el tópico anterior podríamos encuadrarlo a grandes rasgos dentro de lo entendemos por *accountability societal*.

⁷³ Este decreto el Presidente Néstor Kirchner dispuso la creación en todo su ámbito de un Reglamento General de Audiencias Públicas.

13. El usuario y la vulneración de sus derechos

En el año 1994 con la reforma de la Constitución Nacional, se incorporaron los derechos de tercera generación, contemplados en el Art. 42, el mismo garantiza la protección de los usuarios y consumidores de bienes y servicios.

Nuestra Carta Magna, les impone a las autoridades el deber de controlar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, a través de este deber se les reconoce a los ciudadanos el derecho de tener y a gozar de un nivel de prestación adecuado. Ya sea que la prestación del servicio público sea brindada por el Estado o por una empresa privada.

Esta protección que garantiza la Constitución, se debe principalmente a que el usuario o consumidor de servicios públicos no tiene libertad de contratar. Este Art. no solo garantiza la protección del usuario, también incluye la necesaria participación de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores en los organismos de control, sin embargo, aún los entes reguladores no han instrumentado de manera formal tal participación.

Desde el año 2001 venimos atravesando una crisis institucional, la cual se agrava no solo por la de representación en dichas instituciones sino también por la pérdida de credibilidad en las mismas.

Con este trabajo queremos fortalecer la consciencia sobre la importancia de que existan entes reguladores que controlen y permitan la participación ciudadana, una participación real y activa. Ya que consideramos que estos entes se crearon dejando de lado el interés del ciudadano y del rol que este cumpliría dentro del organismo de control.

Todo esto no hace más que poner en evidencia que el Estado desestima todo tipo de control efectivo por parte de la ciudadanía, y le adjudica al usuario un rol totalmente

pasivo. Si bien en la normativa del ENRE se contempla la realización de Audiencias Públicas, siguiendo la postura de Faccendini⁷⁴ las mismas no son más que "...reuniones catárticas con poca valoración por parte de las autoridades. El Estado como los entes reguladores de servicios públicos, existen para proteger a los sectores débiles y vulnerables e la sociedad civil. Queda claro, que ninguna de estas funciones óptimamente las están realizando".

No sólo vemos esta negación de la participación del usuario a nivel nacional, también se da a nivel provincial. Todo esto remarca aún más la relación desigual en la que se encuentra el usuario, el objetivo de que se les reconozcan a los consumidores el derecho según lo establecido en el Art. 42 a nuestra interpretación, es la participación trascendente de estos en el directorio de los entes reguladores, ya que sería una manera de lograr un mejoramiento y mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos. La finalidad es lograr equilibrar una relación desigual y evitar de esta manera que se produzcan abusos en perjuicio de la parte más débil, en este caso los usuarios.

14. Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo, y acercándonos más a las conclusiones finales y propuestas, hemos intentado demostrar gráficamente como han aumentado los reclamos por los usuarios a lo largo de los años, y como a través de la Defensoría del Pueblo se han ido canalizando las reiteradas denuncias. El concepto de accountability societal refuerza lo antes expuesto, porque la falta de canales institucionales que encaucen las demandas son otras instituciones las que se ocupan de las mismas.

Frente a esta situación, creemos que evidencia la importancia y la imperiosa necesidad de que exista un órgano de control sobre la Empresa Provincial de la Energía, porque si bien existe un instrumento fundamental como la Audiencia Pública, esta no

⁷⁴ Faccendini, A. "Derecho, ciudadanía y Estado. El control ciudadano y la privatización del agua. 1ª Edic. Edit. UNR. Rosario 2006.

garantiza que las decisiones adoptadas por el ente no vulneren los derechos de los usuarios.

Sostenemos que las características de idoneidad e independencias son requisitos fundamentales para la transparencia y el éxito del ente regulador y por ende repercutirá en una eficiente prestación del servicio provincial. De lo ya expuesto, agregamos que tenemos la fuerte convicción de que si se sumara la participación real y activa del usuario en el directorio del ente regulador nos acercaríamos, a un modelo de control más democrático y representativo.

Capítulo IV

Conclusiones y Propuestas

Sumario: 1. Conclusión. - 2. Propuestas

1- Conclusiones

Al finalizar este trabajo, podemos decir que en su recorrido se trataron temas relacionados principalmente con la administración central Argentina.

Ante todo lo que intentamos hacer en la primera parte el trabajo, fue contar sobre el origen histórico, las funciones y la evolución en el tiempo de los entes reguladores. Luego fue necesario exponer los distintos puntos de vista respecto al órgano competente para su creación, posturas que en algunos momentos coinciden y en otros contrastan.

Para poder entender el contexto histórico que atravesaba el país al momento del surgimiento de estos organismos, fue imprescindible hacer referencia a los cambios económicos durante la etapa de la vuelta de la democracia, es decir, hemos comentado los dos periodos que atravesaron los servicios públicos, un periodo en manos del Estado, para luego pasar a la esfera privada. Esta etapa del trabajo concluye mencionando la constitucionalización de estos entes, en virtud de la incorporación del Art. 42 como consecuencia de la reforma de 1994.

Luego pudimos dar cuenta que los marcos regulatorios de estos entes, reflejaron la desorganización y la vertiginosidad del proceso de privatización. Es decir el Estado no se manejo con una regulación uniforme y la normativa que se creo, consideramos que fue funcional a la empresa concesionaria o al área a privatizar.

Yendo cada vez más de lo general a lo particular, es cuando llegamos al proyecto de ley para la creación del ENRESFE, lo destacable de este proyecto es que deja claro que los miembros del consejo deberán indefectiblemente cumplir con los requisitos de idoneidad, a saber, poseer antecedentes reconocidos en la materia y ser profesionales universitarios de ingeniería, derecho y economía.

En el último capítulo, nos explayamos en la situación del usuario del servicio de energía eléctrica, nos encontramos con diversos reclamos canalizados por diferentes

ONG o la Defensoría del Pueblo que incluso uno de esos reclamos llegó a la justicia impulsado por una ONG. Pudimos notar que a la falta del ente regulador se le suma un reglamento interno de la EPE, que a nuestro criterio es totalmente arbitrario y anacrónico, ni siquiera fue modificado para adaptarse a la Constitución reformada. Ante esta falta de accountability horizontal donde el Estado controla al Estado, crece la accountability societal que vemos en las ONG que fueron quienes representaron a los usuarios disconformes.

Nuestra reflexión final, nos lleva a confirmar la adecuación de nuestra hipótesis a la realidad, ya que consideramos que es evidente la necesidad de que exista un ente que ejerza control sobre la EPE, porque vemos que incluso habiendo una sentencia que declaro inconstitucional algunos puntos del reglamento, el mismo sigue vigente, sin que se haya efectuado ninguna modificación al respecto.

2- Propuestas

A la luz de lo ya expuesto, propongo:

1. Como primer punto, creemos conveniente que sin dejar de tener en cuenta que las entidades autárquicas son producto de la descentralización de la administración central, proponemos que sin perjuicio de ello, se les garantice a los miembros del directorio de los entes reguladores, la posibilidad de actuar de manera independiente respecto a los poderes de gobierno, para lo cual se requerirá, que se les garantice una permanencia en el cargo que trascienda a las administraciones de turno.
2. Íntimamente ligado al primer punto, creemos que es de suma importancia que aquellas personas que compongan el directorio, cumplan con requisitos exhaustivos de idoneidad en la materia,

considerando que el mejor método para asegurarnos esas características, sería el llamado a concurso público para los aspirantes a cumplir tales funciones, como un intento de obstaculizar las relaciones políticas como medio para acceder a dichos puestos.

3. Finalmente llegamos a nuestra propuesta final, que sostiene la importancia de incluir dentro del directorio, también la representación directa y efectiva del usuario. Para ocupar estos cargos, proponemos que la representación, se divida de acuerdo a dos criterios de representación, uno cualitativo y otro cuantitativo.

Es decir, la representación cuantitativa, involucraría a los que la EPE considera grandes usuarios⁷⁵. Por otro lado tenemos la representación de acuerdo a un criterio cualitativo, este involucraría al usuario domiciliario, al vecino, al usuario común. De modo que aquí el criterio selectivo procura garantizar representación a aquellos usuarios que por sus infraestructuras o niveles de consumo requieran y asuman un carácter sectorial que colaboren las políticas de desarrollo y defensa de sus intereses.

La forma de hacer efectiva esta propuesta sería, en el caso de los grandes usuarios, se convocaría a una Audiencia Pública para hacer la designación de dos delegados que ocupen bancas en el directorio para representar los intereses de este sector. El segundo grupo, requeriría un método de selección de representantes más complejo, primero se tomaran en cuenta las dos ciudades más pobladas de la provincia como representativas de la totalidad de las localidades

⁷⁵ Ley 24.065.Art. 10.- Se considera gran usuario a quien contrata, en forma independiente y para consumo propio, su abastecimiento de energía eléctrica con el generador y/o el distribuidor. La reglamentación establecerá los módulos de potencia y de energía y demás parámetros técnicos que lo caracterizan. (última consulta 21/08/2013)

santafesinas; tomaríamos a Rosario y a Santa Fe capital. Cada una de ellas posee seis distritos, cada distrito convocara a las juntas vecinales para que nombren un representante, que deberá ser un miembro reconocido del barrio, así obtendremos un representante por distrito.

Ambas ciudades tienen igual cantidad de distritos. Estos seis candidatos deberán acordar quienes serán los dos que ocuparán las bancas del directorio del ente regulador.

El mismo procedimiento se llevará a cabo en ambas ciudades. Por lo que quedaría que el total de representantes que velarán por los intereses de los usuarios serán cuatro.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía General

- Bianchi, Alberto, "La Regulación Económica" T I. 1º Edic. Editorial Depalma. Bs. As. 2001.
- Cassagne Juan. Carlos, "Servicios Públicos y Policía. Disertor Alberto Bianchi-UCA EL Derecho. Bs. As. 2006.
- Cassagne, J. "Derecho Administrativo" T I 6º Ed. Editorial Abeledo-Perrot .Bs. As. 1996.
- Comadira Julio, "Derecho Administrativo –Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo- Otros estudios"-- 2da Edic. Editorial Abeledo Perrot. Bs. As. 2007
- Dromi, Roberto, "Derecho Administrativo" 12ª Edic. Editorial Ciudad, Bs. As. 2009.
- Faccendini Anibal, "Derecho, ciudadanía y Estado. El Control ciudadano y la privatización del Agua" Editorial UNR, 1º Edic. Rosario 2007.
- Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo. La Defensa del Usuario y del Administrado" Tº 2. 4ta. Edic. Editorial Fundación de derecho administrativo. 1997.
- Gordillo, Agustín, "Tratado de derecho administrativo: parte general . - 10a Edic. Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As. 2009.
- Marienhoff Miguel, "Derecho Administrativo" Tº 1 Edit Abeledo Perrot. 1982.
- Marienhoff, Miguel "El derecho administrativo argentino hoy. Jornadas. Edit Ciencias de la Administración. División estudios administrativos. 1996
- Martínez de Vedia Rodolfo. "Los Servicios Públicos Nacionales, situación actual. Ediciones Rap. 2010
- Nordhaus, W. y Samuelson P. "Economía" Madrid, Macgraw Hill, 14ta. Edic. 1992
- Perez Hualde, Alejandro "Servicios públicos y organismos de control" 1º Edic. Editorial Lexis Nexis. Bs. As. 2006.

Bibliografía Específica

- Bianchi, Alberto, "Creación de los primeros Entes Reguladores del Gobierno Federal. Revista digital Rap, Bs. As. 2010 (disponible en: www.revistarap.com.ar)

Ferrés Rubio, Rodrigo, "Posición de los entes reguladores en el nuevo escenario de prestación y regulación de los servicios públicos". Revista digital Rap Bs. As. 2009 (disponible en: www.revistarap.com.ar)

Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho. "Control de la administración Pública administrativa, legislativa y judicial" 2da Edic. Ediciones Rap SA Bs. As. 2009.

Kurlat Aimar, J. El Servicio Público: técnica jurídica sujeta a un ente regulador en el derecho federal argentino. Revista Digital Rap

Mata, Ismael, "Entes reguladores de servicios públicos. La experiencia de Argentina". Revista digital Rap. Bs. As. 2009, (disponible en: www.revistarap.com.ar)

Mata, Ismael, "Entes reguladores y participación en el control de los servicios públicos" Revista digital Rap. Bs. As. 2012.

O' Donnell, G. Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política. En revista Post Data Nº 6 Julio 2000.

Salvático, Federico y Maruccio Sandra, "El rol de los organismos de control ante los servicios públicos privatizados" Edit. Rap. Bs. A. 2005. (disponible en: www.revistarap.com.ar)

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti Enrique (2000) " Societal accountability in Latin America", en Journal of Democracy, Vol 11, Nº 4.

Páginas Web

www.enre.gov.ar

www.cnc.gov.ar

www.flacso.org.ar

www.spg.gov.ar

www.enress.gov.ar

www.eras.gov.ar

www.epe.santafe.gov.ar

www.enargas.gov.ar

INDICE

1. Resumen.....	2
2. Estado de la cuestión.....	3
3. Marco Teórico.....	5
4. Introducción.....	6

Capítulo I

El origen y las etapas de los Entes Reguladores

1. Introducción.....	10
2. La administración central y su organización.....	10
3. Descentralización: Distintas Posturas.....	11
4. Origen Anglosajón de los entes reguladores.....	13
4.1. Un paso hacia delante: La creación de la Comisión Interestatal de Comercio.....	14
5. Las etapas de la prestación del servicio público en Argentina.....	15
5.1. De las empresas privadas al Estado.....	15
5.2 Un paso atrás: del Estado a manos privadas.....	17
6. Hacia un concepto de ente regulador.....	20
7. Órgano competente para su creación.....	22
8. La función de los entes reguladores desde una perspectiva económica.....	23
8.1 Los límites al monopolio.....	24
8.2 Diversas regulaciones.....	25
9. Diversas regulaciones.....	26
10. Consideraciones finales.....	30

Capítulo II

Particularidades de los Entes Reguladores

1. Introducción.....	31
2. Estructura interna de los organismos de control.....	31
3. Entes reguladores.....	32
3.1. Los distintos servicios y sus entes.....	33
3.2. Ente Nacional Regulador del Gas.....	33
3.3. Comisión Nacional de Comunicaciones.....	37
3.4. Ente Regulador de Agua y Saneamiento.....	38
3.5. Ente Regulador de Servicios Sanitarios.....	40
3.6. Ente Nacional Regulador de Electricidad.....	42
3.7. Ente Regulador de Energía Eléctrica de Santa Fe.....	45
4. Consideraciones Finales.....	46

Capítulo III

Los Entes y el Usuario

1. Introducción.....	47
2. El ente de control y su accionar.....	47
3. Reseña histórica sobre la prestación del servicio de energía eléctrica en Santa Fe.....	48
4. Empresa Provincial de la Energía.....	49
5. Un exceso de poder: El reglamento interno de la EPE.....	51

6. La justicia a favor de los usuarios.....	54
7. Reclamos de los damnificados.....	55
8. Distintos reclamos, distintas propuestas, ninguna solución.....	56
9. Un balance de las quejas.....	57
10. Desde un punto de vista político: Accountability.....	59
10.1. Accountability vertical.....	59
10.2. Accountability horizontal.....	60
11. El control del Poder por el Poder.....	62
11.1. La independencia de los entes reguladores respecto al Poder Ejecutivo.....	62
11.2. Idoneidad, formación y experiencia.....	64
12. Un derecho con efecto simbólico: La Audiencia Pública.....	65
13. El usuario y la vulneración de sus derechos.....	67
14. Consideraciones finales.....	69

Capítulo IV

Conclusiones y Propuestas

1. Conclusiones.....	70
2. Propuestas.....	71