

## Congelamiento de tarifas de Servicios Públicos: problemática en la expansión de las redes de gas natural



Autor: Braian Andres Sosa.

Carrera: Abogacía.

Directora de Tesis: Mgter. Sandra Eizaguirre.

Institución: Universidad Nacional de Río Negro, Sede Atlántica.

Año: 2021.



RIO NEGRO  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
Sede Atlántica

## **Agradecimientos**

*A Dios, por permitirme disfrutar cada momento en mi querida Universidad Nacional de Río Negro.*

*A mi familia, por estar siempre a mi lado, por ayudarme a no bajar los brazos ante cada tropezón, e incentivarme a avanzar frente a las adversidades.*

*A mis amigos, por estar en las buenas y malas, y por brindarme sus comentarios en este transcurso.*

*A Sandra Eizaguirre, mi directora, por sus innumerables críticas constructivas que coadyuvaron al desarrollo de este trabajo, y por generar el pensamiento crítico que tantos necesitamos en esta realidad que nos aboca.*

*A todas aquellas personas que, de una u otra manera, me apoyaron para llegar a esta instancia tan importante en mi vida.*

*¡Gracias totales!*

## Índice

<b>Objetivo general y objetivos específicos – Planteo de la problemática.....</b>	<b>5</b>
<b>Marco Metodológico.....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1: El Servicio Público .....</b>	<b>11</b>
<b>Historia .....</b>	<b>11</b>
<b>Evolución en la prestación de servicios públicos en Argentina.....</b>	<b>11</b>
<b>Conceptualización.....</b>	<b>12</b>
<b>Titularidad del Servicio Público.....</b>	<b>13</b>
<b>Caracteres.....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 2: La tarifa en los Servicios Públicos .....</b>	<b>16</b>
<b>Planteo inicial.....</b>	<b>16</b>
<b>Conceptualización y relevancia .....</b>	<b>16</b>
<b>Sistemas tarifarios .....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 3: Sistema tarifario en el servicio de gas natural .....</b>	<b>20</b>
<b>Ley de Convertibilidad.....</b>	<b>20</b>
<b>El sistema del “Price-Cap” y las privatizaciones.....</b>	<b>20</b>
<b>Aspectos regulatorios de la Ley 24.076.....</b>	<b>23</b>
<b>La inclusión y relevancia del factor de inversiones “K” .....</b>	<b>24</b>
<b>Capítulo 4: Las primeras dificultades de aplicación del “Price-Cap”.....</b>	<b>26</b>
<b>Problemática en el Servicio del gas.....</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 5: Congelamiento de Tarifas de Servicios Públicos.....</b>	<b>28</b>
<b>El concepto de Emergencia y la experiencia en Argentina.....</b>	<b>28</b>
<b>La Ley 25.561 .....</b>	<b>29</b>
<b>Criterios de la Ley 25.561 .....</b>	<b>31</b>
<b>Crisis 2001-2002 y su afectación en el servicio público de gas natural.....</b>	<b>33</b>
<b>Normativas posteriores a la Ley 25.561.....</b>	<b>34</b>
<b>Capítulo 6: Renegociación de Contratos de Servicios Públicos .....</b>	<b>38</b>
<b>Conceptualización.....</b>	<b>38</b>
<b>La necesidad de renegociar.....</b>	<b>38</b>

<b>Opinión de la Auditoría General de la Nación .....</b>	<b>40</b>
<b>Capítulo 7: Dificultades en la expansión de las redes de gas natural .....</b>	<b>41</b>
<b>Planteo .....</b>	<b>41</b>
<b>Importancia de la expansión de las redes.....</b>	<b>41</b>
<b>Justicia Social para los usuarios.....</b>	<b>42</b>
<b>Aspectos distorsionados en la tarifa de gas .....</b>	<b>43</b>
<b>Fideicomisos: ¿una solución alternativa?.....</b>	<b>45</b>
<b>Análisis comparativo entre la figura del fideicomiso y el factor K (de inversiones)</b> .....	<b>47</b>
<b>Eficiencia para la expansión de las redes .....</b>	<b>48</b>
<b>¿Por qué pensar en una justicia intergeneracional? .....</b>	<b>49</b>
<b>Breve cierre .....</b>	<b>50</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>51</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>53</b>

## **Objetivo general y objetivos específicos – Planteo de la problemática**

El objetivo general del presente trabajo final de grado consiste en realizar un análisis, dentro del ámbito de los servicios públicos, de los efectos que el congelamiento tarifario dispuesto en el año 2002, provocó sobre la fórmula del sistema tarifario de "Price-Cap" perteneciente al servicio de gas natural. Específicamente se estudiará el impacto que dicha medida tuvo en la expansión de las redes, lo cual afectó el acceso de los usuarios potenciales presentes y futuros al servicio público en cuestión, obligándolos a recurrir a otros sistemas alternativos que resultan sensiblemente más costosos y de menor calidad.

Asimismo, el recorte temporal de dicho análisis inicia en el año 1990 y llega hasta la actualidad. Ello se justifica cronológicamente en la aplicación de la fórmula de "Price-Cap" en el servicio de gas natural, el posterior congelamiento tarifario de dicho servicio público, y la creación de los denominados "fideicomisos", con respecto al problema de la expansión de las redes, el cual aún en nuestros días sigue afectando a los usuarios potenciales presentes y futuros. En cuanto al contexto geográfico, se comprende todo el territorio argentino, dado que la prestación del servicio público en cuestión afecta a todos los usuarios.

En este sentido, la problemática planteada permitirá tratar distintos capítulos referentes a temas como: el servicio público propiamente dicho, las tarifas de servicios públicos, el servicio público de gas natural y su marco regulatorio, la importancia del factor de inversiones para expandir las redes de gas, y, en definitiva, la afectación de todo ello sobre los usuarios potenciales presentes y futuros.

A su vez, en el presente trabajo se plantea el análisis de los siguientes interrogantes:

- ¿Qué es un servicio público? ¿Cómo evolucionó su prestación en Argentina?
- ¿Qué importancia tienen las tarifas en los servicios públicos?
- ¿Qué sistema tarifario se aplicó en Argentina desde la Convertibilidad?
- ¿Qué marco regulatorio se estableció en el servicio público de gas natural?
- ¿Qué circunstancia desencadenó la emergencia pública en Argentina?
- ¿Qué medidas jurídicas y económicas se dictaron a partir de dicha emergencia?
- ¿Cómo impactó el congelamiento tarifario en la expansión de las redes del servicio de gas natural?
- ¿Por qué motivo se crearon los denominados "fideicomisos"?

- ¿Qué diferencias existen entre la figura del fideicomiso y el factor “K”?
- ¿Qué propuestas se pueden brindar para lograr que los usuarios potenciales presentes y futuros accedan a las redes de gas natural?

Finalmente, para concluir, la hipótesis planteada conlleva a pensar en el acceso al servicio de gas natural, de los usuarios que no pueden acceder en condiciones normales al servicio de gas por la falta de ampliación de redes, constituyendo un paradigma de "justicia intergeneracional" para los mismos, y de qué manera proporcionar dicho acceso, a fin de dar cuenta el impacto del factor K respecto a las inversiones destinadas a la ampliación de redes.

## **Marco Metodológico**

Para el presente trabajo, el método de investigación utilizado es el jurídico-descriptivo dado que permite tener en cuenta antecedentes legislativos, aplicación de normas, y visiones doctrinarias que enriquecen la temática elegida. Particularmente, en la presente tesina, el análisis comprenderá leyes y decretos que se han dictado a través del marco temporal señalado anteriormente, así como las diversas opiniones doctrinarias del derecho administrativo.

En concordancia, los elementos son cualitativos ya que mediante ellos es posible desarrollar un análisis subjetivo del tema, dentro del marco de referencia utilizado.

De este modo, para el desarrollo del trabajo, el material bibliográfico utilizado se ha obtenido de manera física (mediante libros de diversos autores) así como digitalmente (documentos en formato PDF y normativa disponible en internet).

Al respecto, se indica que el método cualitativo permite “enfaticar los aspectos epistemológicos, que guían el diseño de toda investigación, y que se relacionan con la postura del investigador frente a lo que se desea investigar” (Sautu, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005, pág. 46).

Por su parte, Piovani (2018) opina que:

En el caso de las investigaciones cualitativas el trabajo de campo adquiere una centralidad mucho mayor, y no se rige por procesos de operacionalización estructurados o por instrumentos estandarizados. Aun así, también en estas investigaciones el diseño exige pensar aquellas estrategias que, en el marco del trabajo de campo, harán posible la producción de informaciones relevantes a los fines de la investigación. (pág. 88)

## **Introducción**

En el ámbito del Derecho Administrativo, el Servicio Público se presenta como un título jurídico invocado por el Estado mismo para asumir la titularidad de ciertas competencias prestacionales, con el fin de satisfacer necesidades de interés general. Estas necesidades públicas, propias de la sociedad, implican que ciertas actividades económicas sean declaradas como “Servicio Público”.

En este sentido, el Derecho Administrativo le otorga a la Administración ciertas prerrogativas, es decir, poderes jurídicos, para resguardar el bien común, satisfacer necesidades de interés público, asegurar la prestación debida al usuario, controlar y regular los aspectos jurídicos, técnicos y económicas propios de la prestación del Servicio Público.

Asimismo, la prestación de los servicios públicos está condicionada mediante el art. 42 de nuestra Constitución Nacional a parámetros como calidad y eficiencia. Y en lo que aquí interesa, tanto la tarifa que remunera el usuario final como la expansión de las redes que pudiere implementar el prestador, constituyen aristas importantes que no pueden obviarse ya que permiten mejorar la calidad y el precio beneficiando a ambas partes, así como asegurar la incorporación de nuevos usuarios a las redes, es decir, respetar la aplicación del factor “K” que considera a los potenciales presentes y futuros usuarios.

Las tarifas de servicios públicos pueden ser analizadas en forma adecuada desde el derecho público, ya que involucran el contenido y alcance de ciertos derechos patrimoniales ante la injerencia estatal. Pero su estudio también puede ser compartido con la rama económica por cuanto se trata de un precio, que es acordado entre las partes sujetas al régimen jurídico del servicio público, donde dicha tarifa actúa como única recompensa para quien presta el servicio.

Ahora bien, en Argentina la cuestión de las tarifas de servicios públicos ha tenido diversas discusiones respecto a su determinación, regulación e incluso actualización con el transcurrir de los años.

La historia demuestra que, a partir de la declaración de emergencia en los servicios públicos y las privatizaciones de las empresas, se eligió un sistema tarifario acorde a la política económica adoptada. Así fue que, el legislador optó por el denominado sistema “Price-Cap” (también llamado “precio tope”). Y en la realidad, desde ese momento las tarifas



para los usuarios serían “razonables” si se considera la paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense, sumada la baja tasa de inflación que tenía nuestro país en esos años.

Sin embargo, la profunda crisis económica, social y política en Argentina introdujo importantes cambios en la organización económica del país, puesto que el 6 de enero de 2002 se sancionó la Ley 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”. A través de esta ley, se pretendió reformular los contratos referidos a los servicios públicos, se decretó la salida del régimen de convertibilidad vigente en Argentina durante más de 10 de años y el congelamiento transitorio de las tarifas de los servicios públicos concesionados.

Si bien esta ley tiene alcances que impactaron en la actividad económica, se establecieron ciertas medidas fundamentales que modificaron el sistema “Price-Cap”, alterando su equilibrio.

Así pues, se ordenó la pesificación -frente a la paridad de un dólar igual a un peso- de las tarifas originalmente consignadas en dólares estadounidenses. En el mismo sentido, se prohibió la indexación de dichas tarifas.

Por otra parte, se autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a renegociar los contratos suscriptos con las empresas, y en especial se aclaró que en cuanto a los contratos referentes a la prestación de servicios públicos debían tomarse en cuenta criterios como: el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas. Cabe destacar que, y no siendo dato menor, se impidió a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.

Para dar inicio al desarrollo del presente trabajo, es necesario brindar una breve introducción sobre qué es un servicio público, cuáles son sus caracteres y cómo ha ido evolucionando su prestación en Argentina. Asimismo, es inexorable explicar la temática relativa a las tarifas de servicios públicos y los distintos sistemas tarifarios que pueden aplicarse en el ámbito jurídico.

Seguidamente, se expondrá el acápite referido a la época de las privatizaciones enmarcadas en la década de los 90, explicando brevemente qué sistema tarifario se ha

adoptado y qué marco regulatorio se estableció para regir la prestación del servicio de gas natural.

De esta forma, se llegará a la etapa 2001-2002 en la que inevitablemente Argentina se encontró inmersa en una crisis social y económica, lo cual generó la necesidad de adoptar una serie de medidas por parte del Poder Ejecutivo Nacional, tanto económicas como jurídicas, y que, en definitiva, terminaron afectando el sistema tarifario que regía en el servicio de gas natural.

Posteriormente, se desarrollará la problemática del presente trabajo, esto es, cómo el congelamiento tarifario repercutió en la expansión de las redes en el servicio de gas natural, tomando en consideración los parámetros calidad y precio, y la preocupación que generó la accesibilidad de los usuarios potenciales presentes y futuros hacia el servicio público en cuestión.

## **Capítulo 1: El Servicio Público**

### **Historia**

El servicio público fue una de las primeras instituciones del derecho administrativo y dio nacimiento a la Escuela de Bordeaux, denominada “del servicio público”. Incluso, en Francia se llegó a afirmar que el derecho administrativo es servicio público.

Posteriormente, la escuela francesa del servicio público llegó al derecho español, y de allí a nuestro país, caracterizándose por el desarrollo, por parte del Estado -por sí o a través de concesionarios-, de prestaciones consideradas imprescindibles para la población.

Históricamente, la noción de Servicio Público, conforme al criterio originario francés, se limitaba sólo al servicio público administrativo, es decir, a la prestación de los servicios de salud, seguridad y educación.

Sin embargo, con el tiempo, aparecieron los llamados servicios industriales o comerciales, que fueron los que terminaron siendo considerados, en la terminología actual, como verdaderos servicios públicos.

De este modo, “actualmente se consideran como servicios públicos: transporte en general, electricidad, gas, telefonía fija, y el servicio de agua potable y cloacas” (Gallegos Fedriani, 2011, pág. 653).

### **Evolución en la prestación de servicios públicos en Argentina**

Tal como explican los autores Ávalos, Buteler y Massimino (2014), “la prestación de los servicios públicos en Argentina ha ido evolucionando a la par de las reformas constitucionales, y puede dividirse en diferentes etapas” (pág. 258).

Desde la sanción de la Constitución Nacional de 1853, se considera que existió una primera etapa, donde la prestación de los servicios públicos estaba en manos de los particulares. Por ende, el principio constitucional estribaba en la titularidad privada de ciertas actividades, mientras que la titularidad pública sólo era admitida como excepción y cuando mediara interés público. Esta etapa fue denominada como “prestación privada de los servicios públicos”.

Posteriormente, se produjo una segunda etapa iniciada en 1949, considerada como la “nacionalización de los servicios públicos”. En ella, el Estado asumió la titularización de las actividades influenciadas por el interés general, y, a su vez, otorgó en concesión la prestación de las actividades a las empresas privadas. En este período, el servicio público operó como título exorbitante para la exclusión de la titularidad privada de las actividades.

En lo que concierne a la tercera etapa, se observó un cambio radical en la prestación de los servicios públicos. Con la denominada “Reforma del Estado” en 1989, se declaró la emergencia de aquellos, y se facultó al Poder Ejecutivo Nacional para otorgar permisos, licencias y concesiones para la explotación de los servicios involucrados. Seguidamente, se sancionaron distintos marcos regulatorios para los servicios de transporte y distribución de gas natural, transporte y distribución de electricidad, provisión de agua potable y desagües cloacales, y de las telecomunicaciones. Este período se denominó “privatización de los servicios públicos”.

La idea de mantener una economía estable, generar seguridad jurídica, y, en definitiva, cumplir con la calidad y eficiencia que se estipuló en el art. 42 de nuestra Carta Magna desde 1994, no fue posible en Argentina. Nuevamente la emergencia estaba a la puerta, y se avizoraba un panorama poco alentador. En el año 2002, se declaró la emergencia pública y del régimen cambiario, mediante la ley 25.561. Consecuentemente, se pesificaron las tarifas, y los contratos de obras y servicios públicos se sujetaron a una renegociación contractual, con el fin de “preservar la vida de los contratos”. Fue así que, desde ese momento, se ingresó en un “régimen mixto”, con una significativa regulación estatal.

### **Conceptualización**

Existen diversas opiniones acerca del concepto de servicio público brindadas por autores administrativistas. Partiendo de la existencia de una necesidad pública, esto es, anhelos de la población sobre ciertas cuestiones que deben ser satisfechas, y que el legislador posteriormente inviste con la categoría de servicio público, surge la prestación con el objeto de garantizar ese servicio de forma eficaz, eficiente y continua.

Ahora bien, se podría afirmar que un servicio público consiste en la prestación realizada por la Administración, sea de forma directa o indirecta, con el fin de satisfacer una necesidad de interés general.

Miguel Marienhoff (1975) considera que:

Al establecer un servicio público, es importante especificar si aquel es propio o impropio. Ya que, en el propio, que es prestado por el Estado, se determina mediante un “acto” qué necesidad pública será satisfecha recurriendo al sistema de servicio público. En cambio, en el impropio, la creación del servicio surge virtualmente del hecho mismo de su prestación siendo autorizada por la administración. (pág. 68)

Por su parte, Juan Carlos Cassagne (1994) señala:

Todo servicio público, sea propio o impropio, consiste en una prestación obligatoria y concreta, de naturaleza económica-social, que satisface una necesidad básica y directa del habitante. A su vez, aclara que la idea objetiva de servicio público propio se complementa con dos aspectos: la asunción mediante publicatio, y los distintivos caracteres propios del régimen jurídico de un servicio público tales como continuidad, regularidad, uniformidad o igualdad, generalidad, obligatoriedad, y prerrogativas de poder público. (pág. 73)

Complementariamente, el eximio jurista Julio Rodolfo Comadira (2005) identifica el elemento caracterizador en la potestad al servicio de la prestación, ofreciendo la siguiente definición:

El Servicio Público es un título jurídico en sí mismo exorbitante, invocable por el Estado para asumir la titularidad de competencias prestacionales con el fin de ejercerlas en forma directa (por administración) o indirecta a través de órganos personificados pública (v.gr: entes autárquicos), o privadamente a través de terceros (v.gr: personas jurídicas privadas); para desarrollarlas subsidiariamente en ausencia de prestadores privados, sin titularizarlas en sentido propio, o bien para ejercer su Poder de Policía sobre actividades privadas prestacionales, con el objeto de dar satisfacción o, en su caso, de asegurar la satisfacción de necesidades consideradas esenciales para el logro del bien común. (pág. 22)

### **Titularidad del Servicio Público**

Históricamente, se ha entendido que el servicio público pertenece al Estado, siendo éste su titular, sea por manda constitucional o por una ley emanada del Congreso Nacional. Cabe remarcar, esa titularidad es declarada mediante la denominada “publicatio”. La publicatio consiste en calificar formalmente una actividad económica como “servicio público” mediante una norma legislativa.

De este modo, si la actividad está calificada como servicio público, la regulación, control e intervención del Estado estará presente en todos los aspectos, principalmente en materia de calidad y precio. En tal caso, la regulación estatal se justifica en la medida en que sea razonable, proporcional y en el marco de la juridicidad.

Desde la reforma constitucional en 1994, se puede observar que el art. 42 establece como principio la regulación y el control, esto es, un Poder de Policía. Sin perjuicio de ello, puede afirmarse que la publicatio apunta a cumplir con el ideal jurídico de los arts. 42 y 75, inc. 18 y 19 de nuestra Constitución Nacional, basado en el progreso del país, la regulación de monopolios legales y naturales, lo cual coadyuva a lograr una verdadera calidad y eficiencia en los servicios públicos.

Al respecto, opina el administrativista Héctor Mairal (1994) que, “en relación a la titularidad estatal de los servicios públicos, la Constitución Argentina denota cierta neutralidad” (pág. 398). Sin perjuicio de ello, debe recordarse que la publicatio pone en cabeza del Estado la titularidad del servicio público, y que éste puede prestarlo por sí o a través de terceros, pero siempre dentro del régimen jurídico del servicio público.

Por lo tanto, “cuando el Estado asume la titularidad de los servicios públicos, su régimen jurídico será el del derecho público y, específicamente, el del derecho administrativo o administrativo económico” (Gallegos Fedriani, 2011, pág. 653).

### **Caracteres**

Para la efectiva prestación de los servicios públicos, y lograr satisfacer las necesidades de la población en general, se han establecido ciertos caracteres que denotan la exorbitancia del derecho público. Ellos son:

- 1) Continuidad: significa que el servicio no puede interrumpirse ni paralizarse, por lo cual debe prestarse mientras exista la necesidad pública. Hay un cierto grado de confiabilidad que debe generarse frente al usuario, de modo que pueda estar seguro de acudir a utilizarlo en cualquier momento. Sin embargo, hay excepciones como situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, o incluso el impago del servicio.
- 2) Regularidad: implica que la prestación sea acorde a los reglamentos. En Argentina, conforme al art. 42 de nuestra Carta Magna se alude a los marcos regulatorios que rigen para los servicios públicos. Ante su incumplimiento, es el Ente Regulador quien controla y sanciona al prestador del servicio.
- 3) Uniformidad: también se asimila a la igualdad. Consiste en prestar el servicio a todos los usuarios en iguales condiciones, sin discriminación, clases o privilegios. También alude al derecho del usuario de ser colocado correctamente en el cuadro tarifario.
- 4) Generalidad: implica que el servicio debe brindarse a quienes lo exijan. Esto significa que cualquier persona tiene derecho a reclamar los mismos servicios, en iguales circunstancias que los demás.
- 5) Obligatoriedad: el prestador tiene el deber de ofrecer el servicio, conforme al marco legal establecido, permitiendo el acceso a la población que lo demande. Asimismo, se le reconoce el cobro de una tarifa específica siendo la única remuneración por su prestación. Respecto a esta característica, Dromi (1995) señala que, “en principio, el usuario no está obligado a utilizar el servicio, a excepción de algunos cuya finalidad persiga el Estado, como la educación, agua potable, seguridad e higiene” (pág. 534).

Por otra parte, la doctrina también agrega otro punto relativo a la subordinación al poder administrador. En este sentido, se señala que “el Estado posee prerrogativas de dirección y control para hacer cumplir la prestación a quien le haya adjudicado la concesión del servicio correspondiente” (Escola, 1989, pág. 118).

## **Capítulo 2: La tarifa en los Servicios Públicos**

### **Planteo inicial**

Cuando llega el momento de tratar la cuestión relativa a las tarifas de servicios públicos, nos encontramos con un punto de encuentro que ofrece perspectivas económicas y jurídicas, y que reúne los intereses de 3 partes: los usuarios, las empresas prestadoras de servicios públicos y el ente regulador. En este marco, los usuarios denotan el deseo de sufragar el menor monto posible en la tarifa, las empresas aspiran a lograr la mayor rentabilidad, y el ente regulador intenta equilibrar ambos intereses, considerando tanto la protección que merece el usuario, así como el objetivo de la firma prestadora que busca maximizar sus beneficios, todo ello en función del interés público.

Asimismo, este tema inevitablemente nos enmarca en la prestación del servicio público, sea este provisto por el Estado o por una empresa privada. Y es en este sentido que, se torna visible la relación entre el prestador del servicio y la autoridad concedente, por lo que el régimen de las tarifas constituye uno de los capítulos centrales del pliego respectivo cuando se privatiza el servicio, y, por ende, la sección más importante del contrato toda vez que el régimen tarifario allí acordado incluye nada más y nada menos que la remuneración del prestador. Esto es así, porque, como se afirma, “se supone que ningún servicio es prestado gratuitamente, mientras no se pruebe lo contrario. Ahora bien, cuando media prestación estatal, esta importancia no decae, sea el servicio remunerado mediante tarifas o mediante fondos de otro origen” (Sacristán E. B., 2007, pág. 48).

### **Conceptualización y relevancia**

En lo concerniente a este punto, cuando el concesionario presta un servicio público, tiene derecho a recibir una retribución establecida contractualmente. Y esa remuneración que percibe, no es ni más ni menos que una tarifa. En consecuencia, los autores Ávalos, Buteler y Massimino (2014), explican que:



La tarifa puede definirse como una lista de precios que percibe el prestador por la prestación de determinado servicio público. Aquí, cabe aclarar que la tarifa no es abonada por el concedente, sino por la población que demanda y utiliza concretamente el servicio. (pág. 291)

Sin perjuicio de ello, debe considerarse que el usuario no sólo sufraga el efectivo consumo del servicio que recibe, sino también factores como gastos de explotación asociados a dicho servicio y los referidos a la amortización y el capital invertido, cuando ello sea posible.

La relevancia de la tarifa de servicios públicos, se justifica porque alrededor de ella se ponen en juego distintos intereses: para el concesionario es la remuneración que percibe por las inversiones efectuadas, sean de capital, gastos de operación, mantenimiento y rentabilidad; desde la óptica del Estado concedente se busca acordar tarifas justas y razonables, ya que inciden en la economía general y denotan sensibilidad social; y, finalmente aparece el usuario quien debe abonar la tarifa, y quien merece un servicio de calidad y eficiencia, tal como lo estipula el art. 42 de la Constitución Nacional.

### **Sistemas tarifarios**

En el ámbito de la prestación de servicios públicos, se presentan dos sistemas principales: el de tasa de retorno (Rate of Return), y el de precio tope (Price Cap).

El sistema “Rate of Return”, aplicado en Estados Unidos, “consiste en establecer la utilidad del prestador como un porcentaje medido sobre el capital invertido” (Ávalos, Buteler, & Massimino, 2014, pág. 265). Es decir, “el regulador tiene la libertad de fijar las tarifas que considera convenientes, eludiendo la eficiencia requerida, y los usuarios se convierten virtualmente en “involuntarios socios” de aquellas eventuales ineficiencias” (Sacristán E. B., 2007, pág. 229).

Por ende, la aplicación de la fórmula se describe de la siguiente manera: el regulador toma como base un “año-prueba”, y suma los “costos operativos de la firma” (CO). A ello se le agrega la “rentabilidad razonable” (RR) que se obtiene multiplicando la “tasa de retorno razonable” (TRR) por la “base o capital invertido” (B). Finalmente, aquella suma da como

resultado el denominado “requerimiento de ingresos” (RI). De esta manera, la fórmula es la siguiente:

$$CO + (TRR \times B) = RI.$$

Por otra parte, respecto del sistema de “Price Cap”, se indica que el mismo “consiste en la determinación de precios máximos o “precio tope”, además de la transparencia en cuanto a costos y necesidades de la demanda” (Bernardi, 2013).

Este sistema surgió en 1980, en Gran Bretaña, y fue desarrollado por Stephen Littlechild. El modelo de Price Cap, permite que la autoridad competente fije precios máximos por un determinado período de tiempo, ajustables por índices de precios, con el objetivo de cubrir costos efectuados por la licenciataria y por la prestación del servicio.

La ecuación de este sistema tarifario, se compone, en principio, de dos elementos básicos: el índice de precio minorista (RPI), y el factor de eficiencia (X). El funcionamiento de esta fórmula estriba en que los precios se actualizan acorde a la tasa de inflación del país, la cual se mida por el “RPI”, y a ella se le deduce el factor “X”.

Cabe señalar que, en algunos marcos regulatorios se incluye otro factor alusivo a las inversiones que puedan efectuarse. Este factor “K”, permite estimular la expansión de las redes, mediante inversiones, para futuros períodos, con lo cual no sólo se beneficia al usuario actual sino también al potencial.

De esta manera, la fórmula del “Price Cap”, incluyendo las inversiones, queda compuesta así:

$$RPI - X + K$$

En la realidad, ese factor “X” es, al igual que el índice, un porcentaje. Así, al denominado índice se le resta el factor “X”. De tal modo, “una hipótesis práctica sería: dado un índice del 0,5%, y un objetivo de eficiencia del 0,2%, la nueva tarifa será igual a la tarifa anterior, reajustada en un 0,3%” (Sacristán E. B., 2007, pág. 298).

Otra característica importante que puede señalarse es que, a diferencia del sistema regido por el “Rate of Return”, en el “Price Cap” puede observarse el incentivo a prestar el

servicio público con eficiencia. Con lo cual, se alienta a reducir costos operativos, aumentar las ganancias del prestador, y mejorar el bienestar de los usuarios.

En términos de Bernardi (2013):

El sistema se presenta como un incentivo a la eficiencia, ya que este tipo de empresas obtienen su única fuente de ingreso a través de la tarifa por el servicio brindado a los usuarios, los cuales no poseen otra forma de financiamiento, ni compensación de pérdidas con utilidades de otras líneas de productos. (pág. 80)

Por su parte, Estela Sacristán (2007) clarifica que:

El factor “X” u objetivo de eficiencia apunta a que, a la firma, la mayor o menor eficiencia, no le resulte neutra, beneficiando tanto a los usuarios como a aquélla. Aquí el significado del término “eficiencia”, implica comparar medios y fines, ya que se presume que un medio es eficiente cuando sirve para alcanzar un fin determinado, al menor costo. (pág. 298)

## **Capítulo 3: Sistema tarifario en el servicio de gas natural**

### **Ley de Convertibilidad**

El día 27 de marzo de 1991, se sancionó y promulgó la Ley N.º 23.928<sup>1</sup> denominada “Ley de Convertibilidad del Austral”. Frente a un contexto macroeconómico que venía siendo afectado negativamente debido a la hiperinflación suscitada en 1989, el Poder Ejecutivo tomó la medida de “convertir” 10.000 australes por 1 (un) dólar estadounidense. Asimismo, se decidió introducir el peso argentino, el que equivaldría a 10.000 australes. Ergo, el tipo de cambio quedó fijado de la siguiente manera: 1 (un) peso argentino sería igual a 1 (un) dólar estadounidense.

Esta breve reseña resulta necesaria para colocarnos en el contexto económico y jurídico que luego derivó en la regulación de las tarifas de servicios públicos.

### **El sistema del “Price-Cap” y las privatizaciones**

Para este acápite, podría plantearse la pregunta: ¿por qué el legislador eligió el sistema de Price-Cap para el servicio público de gas natural? En lo que sigue de estas líneas, se intentará responder a dicha cuestión, considerando el contexto de las privatizaciones.

A partir de las denominadas “privatizaciones” determinadas mediante Ley N.º 23.696<sup>2</sup>, la regulación de las tarifas de servicios públicos se desarrolló bajo el sistema denominado “Price-Cap”. Es así que, en Argentina, el legislador optó en esta etapa por aplicar este modo de regulación tarifaria que, en pocas palabras, consiste en la “regulación del precio y su reajuste”. En este sentido, Cassagne (2001) explica que, “en el modelo adoptado por los marcos regulatorios nacidos como consecuencia de la reforma del Estado, entre ellos, los servicios de telecomunicaciones, agua potable, energía eléctrica y gas natural, se ha adoptado el sistema denominado “Price-Cap” (pág. 62 a 87).

---

<sup>1</sup> B.O 28/03/1991.

<sup>2</sup> B.O 23/08/1989.

Por su parte, Estela Sacristán (2007) plantea:

El denominado sistema de “Price-Cap”, parece reposar sobre una filosofía regulatoria que puede sintetizarse en la noción de “libertad de empresa”, y que se opone al rol paternalista del Estado: toda empresa tiende a obtener ganancias y cuanto más eficiente sea, más ganancias obtendrá. A su vez, las ganancias integrarán su derecho de propiedad. Al mismo tiempo, si la empresa en cuestión presta lo que entre nosotros se califica como servicio público, debe controlarse la tarifa que perciba el prestador, en especial si lo presta bajo condiciones de monopolio, para proteger a los usuarios. Esencialmente, deben controlarse los eventuales aumentos de esa tarifa, pues a ellos deben hacer frente los usuarios. (págs. 290-291)

Ahora bien, frente a tal panorama, cabe preguntarse, ¿qué sucedió con las tarifas? Como se señaló anteriormente, privatizados los servicios públicos, las tarifas eran fijadas mediante un acto, esto es, una lista de precios máximos que se incorporaba al contrato o licencia bajo el cual comenzaba a prestar servicios la firma.

Asimismo, la aplicación de este sistema tarifario, implica el establecimiento, por parte del regulador, de un precio máximo que percibe la empresa como retribución durante cierto período, estimulando a la empresa a mantener sus costos bajos para obtener ganancias cobrando el precio máximo establecido. Es imprescindible señalar que,

En este tipo de regulación no sólo se controla el precio en sí, sino también el modo en que se lo ajustará a lo largo del tiempo, y ello, tal como se señaló líneas arriba, denota su relevancia pues protege a los usuarios que en definitiva son quienes sufragan dichas tarifas. (Sacristán E. B., 2007, págs. 292-293)

En el marco de las privatizaciones, el índice “RPI” contenido en la fórmula, representa cambios incontrolables por la firma ya que se trata de las variaciones de los precios de los bienes y servicios que el privatizador tuvo en cuenta para la fijación del cuadro tarifario inicial. En este sentido, la aplicación del índice tiene por finalidad resguardar el reparto de riesgos establecido en el marco regulatorio, plasmado a su vez, en el respectivo contrato. Quizás puede afirmarse que las ventajas implícitas en el reconocimiento del índice, a los fines de su aplicación al ajuste de las tarifas hacen a que se mantengan los precios a tono con

las variaciones. Sin embargo, debe señalarse que el mismo opera conjuntamente con el factor de eficiencia “X”, desarrollado anteriormente.

En línea con la normativa argentina, la noción de eficiencia, en el marco de los servicios públicos, ha adquirido estatus constitucional luego de la reforma de 1994, por cuanto el art. 42 de nuestra Carta Magna, prevé que “las autoridades proveerán al control de la calidad y eficiencia de los servicios públicos”.

Regresando a la pregunta inicial, puede afirmarse que el legislador ha optado por este sistema, basándose no sólo en los fundamentos descriptos líneas arriba, sino también por las ventajas que trae aparejadas el sistema de “Price Cap”:

- Incentivo a la “eficiencia productiva” y la competencia eficaz en el sector del gas, permitiendo reducir costos en la producción, trasladando mejoras en la eficiencia al resto de los prestadores, y a su vez mejorando la calidad del servicio que demandan los usuarios.
- Gracias al factor “X”, se logra determinar el ingreso máximo durante determinados períodos, sin afectar la rentabilidad del prestador del servicio.
- El rol del regulador se ciñe a ser un mero observador durante la prestación del servicio, sin generar distorsiones en el mercado de tarifas.
- Una mayor transparencia y publicidad de las tarifas, permiten el correcto control, seguimiento y evolución de las mismas, beneficiando a los prestadores y usuarios.
- Al fijar un “precio tope”, se busca limitar el poder de los monopolios y de agentes sectoriales con conductas anticompetitivas, cumpliendo con el ideal de mercados libres en tarifas.

Por último, se puede analizar cómo influye este factor, respecto del usuario, en el marco de las privatizaciones. Para ello, la autora Sacristán (2007) clarifica el punto de la siguiente manera:

Considerando la presión sobre las tarifas, y la finalidad de obtener una prestación eficiente de los servicios públicos, ello denota ventajas para los usuarios, dado que es la empresa quien debe aumentar sus ingresos genuinamente, expandiendo su output, siempre bajo el precio máximo previamente fijado, o bien, a fin de salvaguardar tales ingresos, debe reducir sus

costos para mantener la calidad del servicio, y así obtener ganancias. Por consiguiente, el beneficio que obtiene el usuario radica en una mayor eficiencia del servicio que recibe. (pág. 306)

### **Aspectos regulatorios de la Ley 24.076**

Otro de los puntos relevantes, una vez iniciadas las privatizaciones, fue la normativa referente al servicio público de gas natural. En primer lugar, debe aclararse que la industria del gas es un “subsector” inmerso en la industria de los hidrocarburos. A su vez, la primera se compone de tres actividades: producción, transporte y distribución.

En cuanto a la actividad de producción, se entiende que está a cargo de los productores de gas y regida por la ley 17.319 y su reglamentación. Mediante esta ley, se regula la exploración, explotación, transporte e industrialización de los hidrocarburos, y se pretende preservar la explotación racional de los recursos naturales escasos, delineando las formas de acceso a su explotación. Aquí lo relevante a saber es, la producción de gas es una actividad de interés general.

A priori, el Estado no regula la actividad de producción, tampoco establece los volúmenes que el productor debe generar, y no fija los precios a tal efecto. Sin embargo, como dice Ahumada (2005), “esta es una verdad a medias porque inevitablemente el Estado influye en la formación de los precios, al ejercer potestades tarifarias” (pág. 279).

Ahora bien, en el caso del transporte y distribución del gas, se aplica la ley 24.076. El art. 1 de esta norma, establece que ambas actividades constituyen un servicio público<sup>3</sup>. Sin embargo, no conceptualiza al servicio público.

Señala Bernardi (2013) que, “la prestación de ambas actividades es desarrollada por una persona jurídica de derecho privado y sometida a un sistema regulatorio especial” (pág. 82).

---

<sup>3</sup> ARTICULO 1º — “La presente ley regula el transporte y distribución de gas natural que constituyen un servicio público nacional, siendo regidos por la ley 17.319 la producción, captación y tratamiento. La ley 17.319 solamente será aplicable a las etapas de transporte y distribución de gas natural, cuando la presente ley se remita expresamente a su normativa”.

Esto significa que, cuando la empresa pretende prestar el servicio público, se somete a las reglas del derecho público, específicamente del administrativo, donde tales pautas se enmarcan en el marco regulatorio pertinente, considerando la calidad, seguridad, eficiencia, y tarifas razonables para los usuarios. Sobre este punto, se alude al art. 4<sup>4</sup>.

Por otra parte, el art. 5 de la misma ley establece que el contrato tiene una duración de 35 años<sup>5</sup>.

En cuanto a las tarifas de gas, el art. 41 de la norma enunciada establece que, “durante la vida del contrato, las tarifas deben ajustarse en base a indicadores de mercado internacional”. Y aquí es donde, el propio artículo alude al sistema de “Price Cap” señalando que los “indicadores serán a su vez ajustados, en más o en menos, por un factor destinado a estimular la eficiencia y, al mismo tiempo, las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones”.

Por otro lado, el art. 37 especifica claramente que la tarifa de gas se compone por: el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte, tarifa de transporte y, tarifa de distribución.

Finalmente, la ley 24.076 aclara que las tarifas deben tener en consideración las diferencias que puedan existir entre los distintos tipos de servicios, en cuanto a la forma de prestación, ubicación geográfica, distancia relativa a los yacimientos y cualquier otra modalidad que el ente regulador califique como relevante<sup>6</sup>.

En lo referente a la expansión de las redes, la norma indica que aquellas deben realizarse conforme a lo previsto en el marco regulatorio, y requiriendo la aprobación del ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas)<sup>7</sup>.

### **La inclusión y relevancia del factor de inversiones “K”**

---

<sup>4</sup> ARTICULO 4° — El transporte y distribución de gas natural deberán ser realizados por personas jurídicas de derecho privado a las que el Poder Ejecutivo Nacional haya habilitado mediante el otorgamiento de la correspondiente concesión, licencia o permiso previa selección por licitación pública, excepto aquellos derivados de la aplicación del artículo 28 de la ley 17.319 (...)

<sup>5</sup> ARTICULO 5° — Las habilitaciones a que se refiere el artículo 4° serán otorgadas por un plazo de treinta y cinco (35) años, a contar desde la fecha de su adjudicación.

<sup>6</sup> Art. 38 inc. b, Ley 24.076.

<sup>7</sup> Art. 16, Ley 24.076.



Inicialmente, el sistema de “Price-Cap” preveía un índice y un factor de eficiencia para la prestación del servicio público de gas. Pero debido a la necesidad de incorporar nuevos usuarios a las redes, se hizo inevitable agregar un nuevo factor para efectuar las inversiones que fueren necesarias y así mejorar la calidad del servicio.

De este modo, el legislador decidió sumar el denominado factor “K” o también llamado “factor de inversiones”. Este factor tiene por objeto beneficiar no sólo a la empresa prestataria sino también a los usuarios actuales y futuros, ya que mediante la realización de obras se amplía la red y se facilita su acceso a los potenciales usuarios que soliciten su incorporación.

Puede afirmarse que el aspecto positivo del factor de inversiones radica en su aplicación, dado que se proyecta “hacia el pasado” al estar condicionado a la expansión de las redes, evitando que el empresario genere rentabilidad en perjuicio de la comunidad. Esto es, se garantiza la realización de las obras aprobadas, y luego de ser puestas en funcionamiento, son recompensadas por los usuarios a través de la correspondiente tarifa.

En conclusión, mediante el factor K se evitaría pagar inversiones ineficientes que la propia firma promete, y que tampoco se encaminan a mejorar la calidad del servicio o ampliar su red. Contrariamente, al aplicarse este factor a la tarifa, el sistema de inversiones denota transparencia frente a los usuarios y al ente regulador quien es el encargado de controlar las obras realizadas por el prestador.

## **Capítulo 4: Las primeras dificultades de aplicación del “Price-Cap”**

### **Problemática en el Servicio del gas**

Como se explicó previamente, en lo relativo al transporte y distribución de gas, las licencias otorgadas en 1992 bajo la Ley 24.076<sup>8</sup> constituyen el contrato que tiene el prestador con el Estado. En líneas generales, el sistema de Price-Cap estuvo operando de manera normal desde el inicio de la prestación de los servicios públicos en este contexto económico.

Sin embargo, durante el segundo quinquenio, correspondiente a los años 1998-2002, la prestación de tales servicios comenzó a sufrir deficiencias en el campo jurídico. Esto se debió a que el Gobierno, con la participación de las transportistas y distribuidoras, y el Ente regulador, acordó posponer la aplicación del índice correspondiente al 1° de enero de 2000, mediante Decreto 669/00<sup>9</sup>. Básicamente, este Decreto autorizaba incrementos en el precio del gas natural, pero teniendo en cuenta la inflación de Estados Unidos.

Por tal motivo, el dictado de dicha norma, provocó que el Defensor del Pueblo, solicitara la suspensión cautelar de aquella, fundando su pretensión principalmente en que no se había celebrado audiencia pública, y no menor aún, que la Ley 23.928 concerniente a la Convertibilidad, prohibía cualquier indexación de precios, siendo improcedente la aplicación del índice extranjero en dichas circunstancias. Por su parte, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en 2001, confirmó la resolución de primera instancia, del año anterior, que había acogido la medida solicitada. Para ello tuvo en cuenta, el reconocimiento del derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios bajo el art. 42 de la Constitución Nacional. Asimismo, que existía un marco de crisis económico-financiera por insuficiencia de recursos, acumulación de deuda interna y recesión, dolarización de tarifas, la indexación en función de la evolución de precios extraños a la economía doméstica, entre otros factores.

Finalmente, “se hizo lugar al pedido del Defensor del Pueblo, y se suspendió la aplicación del índice, que había sido aplicado durante 9 años sin cuestionamientos” (Tawil, 2003, pág. 581).

---

<sup>8</sup> B.O 12/06/1992.

<sup>9</sup> B.O 08/08/2000.

Hasta aquí, se ha realizado un resumen de lo suscitado jurídicamente con la regulación tarifaria de los servicios públicos, privatizados a partir de la Ley 23.696 mencionada anteriormente. Quizás esta problemática con el índice, avizoraba un panorama no muy bueno para los servicios públicos en un contexto macroeconómico con dudas.

## **Capítulo 5: Congelamiento de Tarifas de Servicios Públicos**

### **El concepto de Emergencia y la experiencia en Argentina**

Analía Vaqueiro (2007) explica que “el instituto de la emergencia, en el derecho público, es un estado caracterizado por la excepcionalidad, por una transitoriedad, no pudiendo extenderse en demasía porque ello supondría una emergencia casi estable que resulta contraria al principio de razonabilidad” (pág. 575).

En este sentido, Argentina es un país que ha padecido varias crisis económicas, dando lugar a nuevas normativas mediante las cuales se ha intentado atenuar o, si se quiere, dar solución a cada crisis. En lo que concierne al presente trabajo final de grado, la emergencia que dio lugar a la Ley 25.561 se produjo durante los años 2000-2001.

Tal como se indica líneas arriba, la emergencia se caracteriza por ser transitoria, o al menos eso se presume. Por ello se aclara que “es una exigencia del Estado de Derecho, ya que el ordenamiento jurídico necesariamente debe prever distintas situaciones de grave riesgo social que requieran respuestas urgentes” (Vaqueiro, 2007, pág. 575).

En este escenario, y antes de ingresar en el desarrollo del título que se eligió para este capítulo, la problemática que acarrea el instituto de la emergencia citado líneas arriba, dio lugar a que se dictara la Ley 25.344.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional, como si fuera un “dejá vú”, previó la crisis que se asomaba en nuestro país.

La autora Vaqueiro explica este contexto, aduciendo:

Mediante la Ley 25.344<sup>10</sup> se declaró la emergencia en materia económica y financiera del Estado Nacional, la prestación de los servicios y la ejecución de los contratos a cargo del sector público nacional. Asimismo, se facultó al Poder Ejecutivo a disponer, por razones de emergencia, la rescisión de los contratos de obras, servicios, suministro, consultoría o de cualquier otro tipo que generaran obligaciones a cargo del Estado, y que se hayan celebrado previo a diciembre de

---

<sup>10</sup> B.O 21/11/2000.

1999. Sin embargo, excluyó los contratos suscritos en virtud de los procesos de privatización autorizados por la Ley 23.696. (pág. 579)

### **La Ley 25.561**

El contexto que atravesaba nuestro país, envuelto en una crisis económica, social, y política sin precedentes, generó la necesidad de realizar importantes cambios en la organización económica del aquél. Por tal motivo, se sancionó la Ley 25.561<sup>11</sup> titulada “Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario”. A partir de la vigencia de esta norma, se introdujeron importantes cambios en la relación contractual que tenían las empresas con el Estado Argentino.

Cabe aclarar que, la norma aludida en su primera redacción, declaraba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003<sup>12</sup>. Sin embargo, la finalidad de dicho plazo “transitorio” no fue factible y se efectuaron varias prórrogas sobre la Ley 25.561 a lo largo de los años<sup>13</sup>.

En lo que interesa en el presente trabajo, tal como puntualiza Estela Sacristán (2007), “se trata, en principio, de una ley asociada a la transitoriedad de las declaraciones de emergencia, que afecta a las tarifas de los servicios públicos todos” (pág. 393).

Y aquí la problemática suscitada, frente al contexto macroeconómico que padecía Argentina, recayó en las empresas prestadoras de dichos servicios públicos. Por lo que, la ecuación económica-financiera de los contratos de concesión resultó, por lo menos, inviable en la medida que se dejó de lado el patrón de convertibilidad \$1 = 1U\$. En efecto, como señala Gallegos Fedriani (2011):

La cuestión problemática que surgió, se reflejó en que las empresas se encontraban endeudadas en el extranjero en dólares y debían devolver sus créditos en igual moneda; mientras que, por razones políticas, las tarifas que

---

<sup>11</sup> B.O 07/01/2002.

<sup>12</sup> Art. 1.

<sup>13</sup> Mediante Ley 25.972 hasta el 31/12/2005. Ley 26.077 hasta el 31/12/2006. Ley 26.204 hasta el 31/12/2007. Ley 26.339 hasta el 31/12/2008. Ley 26.456 hasta 31/12/2009. Ley 26.563 hasta el 31/12/2011. Ley 26.729 hasta el 31/12/2013. Ley 26.896 hasta el 31/12/2015. Ley 27.200 hasta el 31/12/2017.

estaban dolarizadas se pesificaron, es decir, ya no fue más un dólar igual a un peso sino un peso igual al valor del dólar libre en el mercado de cambio. (págs. 658-659)

En el marco jurídico, se trata de una ley que significó la alteración generalizada de la naturaleza jurídica contractual de las tarifas que fijaba la adopción de un modo de regulación para toda la vida del contrato.

Frente al panorama que se avizoraba en la cuestión tarifaria, “el sistema de Price-Cap que venía siendo aplicado, sufrió la suspensión del índice, ya que la intervención estatal los despojó en forma sustancial de su naturaleza contractual para hacer primar la naturaleza reglamentaria unilateralmente fijada por el Estado” (Sacristán E. B., 2007, págs. 407-408).

Ahora bien, en lo que interesa analizar respecto de esta norma, para luego dar lugar a las consecuencias acaecidas, debemos enfocarnos en tres artículos, que serán mencionados seguidamente.

En primer lugar, el artículo 8 de la Ley 25.561, establecía lo siguiente: *Dispónese que, a partir de la sanción de la presente ley, en los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos los de obras y servicios públicos, quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (U\$S 1).*

Por otra parte, el artículo 9 señalaba: *Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto en el Artículo 8° de la presente ley. En el caso de los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, deberán tomarse en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.*

Finalmente, el art. 10, aludiendo a los anteriores, indicaba: *Las disposiciones previstas en los artículos 8° y 9° de la presente ley, en ningún caso autorizarán a las empresas*

*contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.*

Tal como afirma Estela Sacristán (2007), de la letra de la normativa reseñada, “surge que la ley dictada en 2002 suspende el mecanismo indexatorio propiciando la renegociación a los fines de esa suspensión, y establece exigencias para con las firmas” (pág. 395). Ergo, la regulación tarifaria se convirtió en una especie de “reglamentación unilateral”, invitándose a las firmas prestadoras a renegociar.

Por otra parte, el elemento eficiencia, desde la perspectiva de quien sufraga la tarifa, también se vio comprometido por lo dispuesto en los arts. 8 y 10 de la Ley 25.561, “dado que la suspensión del índice, al afectar el cumplimiento del objetivo de eficiencia, colocó al usuario en situación de desprotección, por obtener una menor eficiencia de la firma” (Sacristán E. B., 2007, pág. 398).

En cuanto a la periodicidad, que es de marcada importancia por cuanto implica el período en que debiera cumplirse con los objetivos previstos desde el primer día que se contrató, cabe resaltar su afectación desde la vigencia de la Ley de Emergencia que se presenta en este capítulo.

Respecto a este punto, se debe recordar que “la periodicidad brinda certeza a la relación jurídica, es decir, el prestador sabrá de antemano cada cuánto se reconocerán las variaciones de precios que el índice contempla y en cuánto tiempo deberá cumplir con el objetivo de eficiencia” (Sacristán E. B., 2007, pág. 471).

Sin embargo, con la aplicación de esta nueva normativa, la suspensión del elemento índice lógicamente afectó el aspecto temporal, generando incertidumbre y creando nuevos riesgos para las futuras expansiones en las redes del servicio de gas natural.

### **Criterios de la Ley 25.561**

En lo que concierne al art. 9, la intención del legislador se basó en impulsar al Poder Ejecutivo Nacional, a renegociar los contratos de obras y servicios públicos. Y ello da cuenta de tal propuesta, considerando el contexto económico y jurídico que atravesaba nuestro país. Sumado a ello, la salida del período de Convertibilidad, y las consecuencias que tal decisión

acarreaba. Fue así que se establecieron ciertos criterios a tener en cuenta para efectuar la renegociación propuesta.

Respecto a este tema, Alejandro Pérez Hualde (2002) ha señalado que “la fijación de los criterios para la renegociación permitiría un control de razonabilidad de los cambios introducidos en los contratos. Este principio de razonabilidad implica lograr la adecuación o relación de sentido de la modificación contractual” (pág. 97).

En este sentido, los criterios que surgen del art. 9 de la Ley 25.561 son:

1) El impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos: en el contexto de crisis económica, acompañado por la fuerte devaluación del peso argentino, se generó un desequilibrio manifiesto en las tarifas de servicios públicos. Con el congelamiento efectuado sobre tales tarifas, se tornó necesario renegociar los contratos y respetar los derechos de las partes involucradas.

2) La calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente: un servicio sin calidad y sin inversión, previstas o no contractualmente, no es concebible y caería fuera del marco normativo constitucional, ya que se vulneraría lo señalado por el art. 42 de nuestra Constitución Nacional. La política en materia tarifaria era de gran importancia, al momento de renegociar, dado que el impedimento de lograr un nivel más alto de tarifas, o el mantenimiento mismo de ellas, en términos reales, se traduciría en una menor exigencia de inversión y de calidad en el servicio prestado. Por su parte, la eficiencia por definición, implica prestar el servicio con los mínimos costos económicos y sociales, o al menor costo posible. Por ello, el autor señala que el término “eficiencia” al que refiere nuestra Carta Magna, no es estrictamente económica. Dicho concepto se interpreta ampliamente, considerando que el servicio público debe prestarse con eficiencia utilizando los medios técnicos, jurídicos, sociales, políticos y económicos disponibles, para lograr una máxima calidad de aquel servicio.

3) El interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios: quizás este criterio se divide en el principio de generalidad, por cuanto implica la prestación del servicio a la comunidad toda. Y más aún, la protección del usuario, no sólo



presente sino también el futuro, considerando que la renegociación implicaría adoptar medidas a largo plazo para cumplir con los criterios aquí enumerados.

4) La seguridad de los sistemas comprendidos: este criterio apuntaba al reconocimiento de los derechos consagrados por la Constitución Nacional, tanto en el art. 42 como el art. 75 inc. 19. Así también, a los diferentes marcos regulatorios de los servicios públicos.

5) La rentabilidad de las empresas: por último, y no menos importante, la renegociación con las empresas debía realizarse en un marco de garantizar el respeto por la seguridad jurídica, sin perjudicar la ganancia que pudieran generar aquellas prestadoras de servicios públicos. Quizás aquí, se resalta la importancia de obtener una rentabilidad justa y razonable. Todo ello, pensando en el contexto de crisis, y con objetivos a largo plazo.

Considerados los criterios que se establecieron en la Ley de Emergencia Pública, la posibilidad de lograr cumplimentarlos, y evitar un nuevo colapso económico conjuntamente con nuevas leyes, decretos y demás normas, se intentó llegar a una “renegociación” con las empresas. Sin embargo, en el corto plazo fueron apareciendo situaciones que requerían la atención del Poder Ejecutivo para evitar el agravamiento de los daños que pudieran ocasionarse. En lo que sigue, se explicará la problemática referente al servicio público de gas.

### **Crisis 2001-2002 y su afectación en el servicio público de gas natural**

Hasta el momento, se demostró que, mediante la Ley 25.561, el Congreso pesificó las tarifas y suspendió la aplicación del índice en el marco de los contratos celebrados por la Administración Pública bajo las normas de derecho público, comprendidos entre ellos los contratos de servicios públicos. Esta medida, “inevitablemente afectó a las tarifas remunerativas del transporte de gas natural” (Sacristán E. B., 2007, pág. 455).

En este sentido, el contexto de crisis que se produjo en los años 2001-2002 hizo que, en el ámbito nacional, el precio del gas en boca de pozo, fuera pesificado conforme al Decreto 214/02<sup>14</sup>. Esta situación acreditó la devaluación del peso argentino, con la salida de la Convertibilidad.

Aquí, la problemática radicaba en que se habían celebrado contratos de exportación de gas de largo término con importadores públicos y privados, de países vecinos. Por otra parte, con posterioridad a la sanción de la Ley 25.561 y al Dto. 214/02, el gobierno dictó “actos aclaratorios”, especificando que se mantenía el precio dolarizado tanto en el caso del transporte de gas de exportación como en el de transporte de electricidad de exportación, lo que permitía reajustes por aplicación del índice extranjero.

De esta manera, “se generaron sendas “islas” de redolarización y de ajuste por el índice, en el “mar” de la pesificación y congelamiento producidos en el verano de 2002” (Sacristán E. B., 2007, pág. 455).

### **Normativas posteriores a la Ley 25.561**

Desde la decisión que se adoptó con la Ley 25.561, esto es, congelar las tarifas de servicios públicos, el Poder Ejecutivo Nacional se vio forzado a dictar nuevas normas para acompañar aquella medida dispuesta el 6 de enero de 2002.

El propio Alejandro Pérez Hualde (2002), avizorando un panorama complicado de resolver con facilidad, señaló en su momento:

Es evidente la necesidad de proceder a la recomposición de todos los contratos públicos celebrados antes de la crisis desatada en diciembre de 2001(...). No cabía otra actitud por parte de la Administración Pública ya que no es posible ignorar el impacto que pueden ocasionar algunos de los componentes inevitables que la crisis ha traído consigo: el cambio de moneda, la delegación de la política monetaria al Poder Ejecutivo, la fuerte devaluación de la moneda, la desaparición de hecho del crédito – externo e interno -, la modificación abrupta de los métodos de comercialización de las mercancías de

---

<sup>14</sup> B.O 04/02/2002.

todo tipo, la caída de los ingresos salariales de todos los niveles en todos los sectores – público y privado -, la imperiosa necesidad de reducción del déficit público – nacional y provincial -, la generalización del pago con títulos públicos y bonos nacionales y provinciales, la supresión del régimen jurídico que posibilitaba la transferencia de divisas al exterior, etc. (pág. 19)

En este contexto, el 14 de febrero de dicho año, se dictó el Decreto 293/02<sup>15</sup> por medio del cual se encomendó al Ministerio de Economía la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos aludidos en el art. 8 de la Ley 25.561, considerando los presupuestos nombrados en el art. 9 de dicha norma.

En congruencia, luego se dictó el Decreto 370/02<sup>16</sup> por el cual se estableció que la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, sería presidida por el Ministro de Economía e Infraestructura, designando al Secretario Legal y Administrativo de dicho Ministerio, como Vicepresidente.

Luego, el Ministerio de Economía dictó la Resolución N.º 20/02<sup>17</sup>, aprobando así las "Normas de Procedimiento para la Renegociación de los Contratos de Prestación de Obras y Servicios Públicos", así como el "Listado de Contratos de Obras y Servicios Públicos" a los que debía aplicarse dicha Resolución. Por otra parte, se estableció que los acuerdos a los que se arribaran, debían ser elevados a consideración del Ministro de Economía por la propia Comisión de Renegociación, a través de la Secretaría Legal y Administrativa de tal Ministerio, para la posterior firma del Poder Ejecutivo Nacional.

Sin embargo, estas iniciativas no dieron fruto, y no se alcanzaron los acuerdos esperados. Frente a este escenario, se tornó necesario dictar nuevas normas. Por tal motivo, se dictó el Decreto 2437/02<sup>18</sup>, a través del cual se readecuaron, en forma transitoria y hasta tanto concluyera el proceso de renegociación, las tarifas de los servicios públicos de gas y energía eléctrica.

También, se emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 120/03<sup>19</sup>, con el que se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a establecer, de manera transitoria y hasta la conclusión

---

<sup>15</sup> B.O 14/02/2002.

<sup>16</sup> B.O 27/02/2002.

<sup>17</sup> B.O 20/03/2002.

<sup>18</sup> B.O 03/12/2002.

<sup>19</sup> B.O 24/01/2003.

del proceso de renegociación, revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias para los contratos de concesiones y licencias de servicios públicos, con el fin de garantizar a los usuarios la continuidad, seguridad y calidad de las prestaciones de aquellos servicios. Todo ello, conforme a los artículos 8 y 9 de la Ley 25.561.

En lo referente a la relación concedente-concesionario, y frente a los posibles reclamos que pudieran suscitarse por las medidas dispuestas en ese contexto de emergencia, se dictó el Decreto 1.090/02<sup>20</sup>. Dicho decreto, estableció 3 medidas: en primer lugar, que todo reclamo por incumplimiento de los contratos contemplados en el artículo 1° del Decreto N.º 293/02, entre concesionario y concedente, que se planteara antes del dictado del decreto que refrendara los acuerdos de renegociación o las recomendaciones de rescisión, debía ser incluido en el procedimiento de renegociación y formar parte del acuerdo. En segundo término, que los concesionarios que efectuaran reclamos por incumplimiento contractual, fuera del proceso de renegociación establecido por el Decreto N.º 293/02, quedarían automáticamente excluidos de dicho proceso. Por último, se obligaba a los concesionarios a mantener la calidad de los servicios públicos involucrados y velar por la salubridad y la seguridad de la población por los hechos, acciones u omisiones derivados del contrato respectivo.

De la lectura del decreto recién citado, es evidente notar la potestad imperativa que poseía el Poder Ejecutivo Nacional frente a la otra parte, esto es, los concesionarios. Y ello se justificó en la necesidad de evitar la suspensión de la prestación de los servicios públicos involucrados, considerando el contexto de emergencia pública que atravesaba nuestro país.

En sintonía con lo antedicho, aludiendo a los Decretos N.º 293/02, 370/02 y Res. N.º 20/02, el Decreto 1.834/02<sup>21</sup> estableció que, durante el lapso de emergencia pública y con la finalidad de asegurar la continuidad y calidad de los servicios públicos que se brindaban a la población, la sola presentación en concurso preventivo o la solicitud de quiebra de las Empresas Concesionarias o Licenciatarias de obras y servicios públicos, comprendidas en el proceso de renegociación, no producía la rescisión de los contratos de concesión o licencia celebrados con el Estado Argentino.

---

<sup>20</sup> B.O 26/06/2002.

<sup>21</sup> B.O 17/09/2002.

Sin embargo, pareciera que aquella libertad para extinguir contratos sólo pertenecía al Estado Argentino, dado que éste sí podía tomar tal decisión por otras causales distintas a las citadas en el párrafo anterior.

Finalmente, mediante el Decreto 311/03<sup>22</sup>, se creó la “Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos”, en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Los objetivos establecidos para dicha entidad fueron los siguientes:

- a) Llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos dispuesta por la Ley N.º 25.561, efectuando los correspondientes análisis de situación y grado de cumplimiento alcanzado por los respectivos contratos de concesión y licencia.
- b) Suscribir los acuerdos integrales o parciales de renegociación contractual con las empresas concesionarias y licenciatarias de servicios públicos, ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional.
- c) Elevar los proyectos normativos concernientes a posibles adecuaciones transitorias de precios, tarifas y/o segmentación de las mismas; o cláusulas contractuales relativas a los servicios públicos bajo concesión o licencias.
- d) Elaborar un Proyecto de Marco Regulatorio General para los Servicios Públicos correspondientes a la jurisdicción nacional; que contemple las condiciones básicas genéricas para todos los sectores.
- e) Efectuar todas aquellas recomendaciones vinculadas a los contratos de obras y servicios públicos y al funcionamiento de los respectivos servicios.

El art. 2 del decreto en análisis, encomendó a la Unidad de Renegociación referida, la continuación del proceso de renegociación ya establecido por decretos anteriores, los que aquí han sido expuestos. Asimismo, “se derogaron los Decretos N.º 293, 370, 1534 y 1535, todos emitidos durante el año 2002” (Salomoni, 2005, págs. 249-252).

---

<sup>22</sup> B.O 04/07/2003.

## **Capítulo 6: Renegociación de Contratos de Servicios Públicos**

### **Conceptualización**

Conforme la definición que ofrece la Real Academia Española, el término “negociación”, en Derecho, comprende aquellos “tratos dirigidos a la conclusión de un convenio o pacto” (RAE, s.f.).

Considerando ello, en lo que concierne a este capítulo, se hablará sobre la “renegociación”, derivada como consecuencia del congelamiento tarifario.

Este término, según el autor Pérez Hualde (2002), “refiere al convenio o pacto que tiene por objeto prestaciones que, a su vez, han sido objeto de otro contrato celebrado anteriormente. Es decir, consiste en volver a negociar lo que ya ha sido negociado” (pág. 44).

Por su parte, Gastón Jèze (1950) afirma:

El concepto “renegociación” alude a un nuevo acuerdo dentro de un contrato, tendiente a modificarlo en alguno de sus elementos esenciales originarios con excepción de los sujetos porque son éstos los que celebran los tratos dirigidos a la renegociación. Los cambios se refieren fundamentalmente al contenido de las prestaciones recíprocas, objeto y precio, y a sus modalidades de cumplimiento, condiciones y plazo. (pág. 419)

De este modo, las partes involucradas en el contrato, reformulan alguna o algunas de las obligaciones recíprocas y de las prestaciones con el fin de solucionar un estado deficitario sobreviniente, que eventualmente adquiere permanencia.

### **La necesidad de renegociar**

En el marco de la emergencia que atravesaba nuestro país, a causa del congelamiento de tarifas de los servicios públicos, provocó que, en el plano jurídico, se revisaran los contratos en ejecución al momento de la crisis. Inexorablemente, ello conllevó distintas

consecuencias como la del presente capítulo, que, a su vez, puso en tela de juego derechos de las empresas prestatarias, del gobierno de turno, y en última instancia, de los usuarios potenciales presentes y futuros.

Tal como afirma Pérez Hualde (2002):

La gravedad de las consecuencias económicas de la crisis hizo inevitable la concurrencia a un acuerdo, ya que los mecanismos contractuales de revisión estaban absolutamente desbordados. En este sentido, para recomponer los contratos públicos en general, se puso en consideración el cumplimiento y satisfacción de los derechos de igualdad y propiedad, consagrados en nuestra Constitución Nacional en los artículos 16 y 17, respectivamente. Esta “renegociación” de contratos, también implicó que las empresas garantizaran la continuidad de los servicios y explotaciones, en condiciones de calidad y eficiencia, conforme al art. 42 de la Carta Magna. (pág. 21)

En este contexto crítico, la necesidad de renegociar se tornaba inevitable, a pesar de las severas dificultades que traía aparejadas. Principios como equidad y seguridad jurídica, ya no se mostraban con certeza ante los inversores extranjeros, cuando en realidad la finalidad de aquéllos consiste en generar confianza y atraer inversiones.

Otro de los aspectos importantes para renegociar los contratos aludidos, eran las tarifas de los servicios públicos. Considerando que la renegociación de contratos parecía durar varios años, era insoslayable proteger a los usuarios presentes y futuros, ante la incertidumbre de la expansión de redes.

La relevancia de las tarifas, en el ámbito de la renegociación, se justificaba por el rol que estas ocupaban. Así, se ha indicado que “las tarifas en las relaciones jurídicas que se originaban en la prestación de servicios públicos, eran de extraordinaria importancia a tal punto que su modificación podía frustrar el servicio público como tal o bien, impedir su efectivo cumplimiento” (Pérez Hualde, 2002, pág. 81).

Al respecto, Pérez Hualde (2002) opinó:

Una tarifa que no respetara un equilibrio económico financiero en el contrato de concesión que la Administración ha celebrado para asegurar su prestación, si se considerara la única vía de remuneración del concesionario,

tornaría la relación en ruinosa y terminaría por frustrar el contrato y también la prestación del servicio. (pág. 81)

Cabe resaltar que, en la problemática de intentar mantener una buena relación con las empresas y la decisión de congelar las tarifas de servicios públicos, a ello había que sumarle las inversiones comprometidas, la duración de las concesiones, la expansión de las redes y la protección de los usuarios potenciales. Es decir, la Administración se encontraba en un juego de equilibrio entre costos y precios, tratando de cumplir con los principios que hacen al servicio público.

Por lo tanto, la imperiosa necesidad de renegociar no sólo estaba circunscripta al contexto macroeconómico y jurídico, sino también al ámbito tarifario cuya situación encontraba desbordes a causa del congelamiento dispuesto ese mismo 6 de enero de 2002.

### **Opinión de la Auditoría General de la Nación**

La renegociación de los contratos de servicios públicos hizo que, el ámbito jurídico, la Auditoría General de la Nación emitiera su recomendación al respecto<sup>23</sup>.

En este sentido, la Auditoría remarcó la delicadeza que conllevaría tener que renegociar los contratos, y la cautela requerida para fijar las nuevas condiciones bajo el procedimiento de revisión. Sumado a ello, le dio preponderancia a la protección que merecía el usuario, que, si bien no es parte del contrato, es quien en definitiva termina pagando las consecuencias por utilizar el servicio y abonar la tarifa correspondiente.

---

<sup>23</sup> Auditoría General de la Nación. Opinión de Presidencia: OP-AGN/002/01. Buenos Aires, 14 de mayo de 2001. As.: “Renegociación de contratos de concesión de servicio público”.



## **Capítulo 7: Dificultades en la expansión de las redes de gas natural**

### **Planteo**

En el presente capítulo se explicará cuál es la importancia que posee la expansión de las redes de gas natural, en un marco de “justicia intergeneracional”, pensando tanto en el usuario actual como el potencial. De tal modo, se expondrá la problemática planteada en el servicio público de gas a partir del congelamiento tarifario, delineando los mecanismos aplicados por la Administración para paliar las consecuencias imprevistas. Finalmente, se efectuará una comparación entre el factor “K” originario del sistema de “Price Cap” y la figura del “fideicomiso” como intento de alternativa al primero.

### **Importancia de la expansión de las redes**

A la hora de tratar la cuestión relativa a las redes respecto del servicio público del gas, se piensa también en el acceso que deberá asegurarse tanto para el usuario potencial presente como futuro. Por ello, Sacristán (2021) señala que:

Tanto la actividad de transporte como la de distribución del gas, no sólo se enmarcan en el Derecho Administrativo, sino también en el plano económico, ya que se sustentan en condiciones como eficiencia<sup>24</sup>, eficacia<sup>25</sup> y seguridad<sup>26</sup>, importando para ello ciertos costos. (pág. 453)

Piénsese en el panorama actual, donde las redes son aprovechadas y demandadas por usuarios actuales. Pero, ¿qué sucedería si nuevos usuarios solicitan el acceso a esas redes? Pues, en primer lugar, se plantearía cómo asegurar tal acceso, en condiciones de calidad y eficiencia, sin perjudicar a los actuales usuarios. En este sentido, debería preguntarse ¿sería justo cargar a los usuarios presentes, con los costos que ello implica, para colocar en la misma red a otros sujetos que buscan sumarse al servicio? De ser así, no se cumpliría con los caracteres que se invocan para la prestación de los servicios públicos.

---

<sup>24</sup> Art. 25, Ley 24.076 (“Satisfacer toda demanda razonable”).

<sup>25</sup> *Ibíd.*, art. 31 (“Asegurar un servicio regular”).

<sup>26</sup> *Ibíd.*, art. 21 (“Que no constituyan peligro para la seguridad pública”).

El derecho de acceso a las redes de gas, implica socialmente que los usuarios potenciales presentes o futuros, logren satisfacer su necesidad de percibir servicios públicos de calidad, eficiencia, y abonando una tarifa acorde a su prestación. En este sentido, la normativa dispone que se debe “propender a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural”<sup>27</sup>.

Asimismo, la imposibilidad de acceder a las redes implica que aquellos usuarios potenciales presente se vean obligados a recurrir a garrafas o tubos de gas para disponer de tal recurso. Sin embargo, esta “alternativa” no cubre satisfactoriamente la necesidad de recibir el servicio de gas en condiciones óptimas y normales, ya que termina siendo más costoso y de menor calidad.

En el campo del derecho, esta problemática tiene un efecto socialmente negativo ya que no se respeta el derecho de acceso al servicio público mismo, y ello impide que cada individuo de la comunidad pueda efectivamente acceder, usar y gozar el servicio de gas mediante redes. Por consiguiente, este problema, que continúa vigente en nuestros días, requiere soluciones jurídicas que respeten los derechos a una vida digna y de calidad, por cuanto se está tratando de un servicio público esencial para la vida diaria.

Por lo tanto, para proteger los derechos de usuarios tanto actuales como futuros, como solución “más justa” podría plantearse lo siguiente: incentivo a las inversiones para ampliar las redes, respetando la fórmula establecida desde el inicio de la prestación y los aspectos que hacen a la prestación del servicio (continuidad, generalidad, regularidad, igualdad y obligatoriedad), cumpliendo con la calidad y eficiencia que demanda el art. 42 de la CN, asegurando de esa forma la inclusión a las redes, a los usuarios potenciales presentes y futuros.

### **Justicia Social para los usuarios**

---

<sup>27</sup> Art. 2, Ley 24.076.

El concepto de justicia social, que es utilizado como sinónimo de justicia distributiva, alude a la necesidad de lograr equitativamente el acceso al servicio público sin distinciones y en condiciones dignas.

En el marco del presente capítulo, este concepto de justicia social implica que quienes son “beneficiarios”, mediante subsidios, de pagar una tarifa más barata, necesariamente deben contribuir a la expansión de las redes para que también los usuarios “potenciales” equitativamente puedan acceder a ellas. De esta forma, al contribuir con quienes desean ser incorporados a las redes, se maximizan las oportunidades en la comunidad y se aproxima a una situación de bienestar general.

En este sentido, la realidad demuestra que las tarifas subsidiadas que pagan aquellos “beneficiarios”, terminan siendo sensiblemente más baratas que los sistemas “alternativos” a los que deben recurrir aquellas personas social y económicamente vulnerables que no tienen acceso a la red, y, por lo tanto, lejos de “beneficiar” terminan perjudicando a estas últimas. Consecuentemente, no se logra propender a la expansión de los derechos.

Frente a esta problemática, aparece el derecho de acceso a servicios públicos de calidad, particularmente a las redes de gas, que coadyuva a la inclusión social de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, promueve su accesibilidad en igualdad de condiciones respecto de quienes ya forman parte del sistema, y, en definitiva, fomenta el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por ello, el ideal de la justicia social en el marco del servicio público propende a lograr la ampliación de las redes de gas, asegurando el acceso a las mismas y respetando el derecho de los usuarios potenciales presentes que buscan ser incluidos en el sistema de dichas redes.

### **Aspectos distorsionados en la tarifa de gas**

En lo que refiere a la expansión de las redes de gas natural, la Ley 24.076 que establece el marco regulatorio de la actividad, dispone que se debe asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles<sup>28</sup>, el mantenimiento de sus instalaciones a fin de asegurar condiciones de operabilidad del sistema y un servicio regular y continuo a los

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, art. 24.

consumidores<sup>29</sup>, así como extender o ampliar las instalaciones cuando ello resulte conveniente a las necesidades del servicio público, siempre que puedan recuperar, mediante tarifas, el monto de sus inversiones a la rentabilidad (...) <sup>30</sup>.

A su vez, se establece que, el Ente Regulador, en ejercicio de sus facultades respecto al transporte y distribución del gas, debe tomar debida cuenta de: la necesidad de atraer nuevos capitales destinados a asegurar un servicio confiable, la expansión de los mercados y el mantenimiento adecuado de las instalaciones y, los derechos de los consumidores a acceder un servicio seguro y de largo plazo<sup>31</sup>.

Sin embargo, con el devenir de la ley 25.561, aquellas disposiciones parecen haber quedado “stand by”, dado el congelamiento tarifario, la suspensión de actualización del índice, y las dificultades acaecidas en las inversiones para ampliar el acceso a las redes de gas natural. Ello denota la distorsión sobre dos aspectos relevantes que condicionan la tarifa abonada por el usuario: precio y calidad.

Para ello, debe quedar claro qué se paga al momento de remunerar dicha tarifa. Por un lado, se remunera la operación del servicio, se trate del bombeo de gas por grandes caños que atraviesan las provincias, o bien, del bombeo por tuberías menos gruesas dentro de las ciudades. En segundo lugar, se incluye el mantenimiento y recambio de materiales, o bien la ampliación de infraestructura, es decir, la expansión de las redes para facilitar el acceso a más personas, que en definitiva pueden definirse como “usuarios potenciales presentes”.

Dicho esto, cabe plantearse: ¿qué sucedió con el precio y la calidad del servicio público de gas natural, luego del congelamiento de tarifas?

En primer término, como se adelantó capítulos anteriores, “la fórmula originaria comprendía un objetivo de eficiencia, un índice, más un factor de inversiones. Empero, aplicada la suspensión del índice, se desbarató el sistema de inversiones previsto en las licencias” (Sacristán E. , 2014, pág. 51).

Consecuentemente, la “descontractualización” de las inversiones mediante la ley de emergencia, generó la imposibilidad por parte del sector regulado de hacer frente a la

---

<sup>29</sup> Art. 31, Ley 24.076.

<sup>30</sup> Art. 32, Ley 24.076.

<sup>31</sup> Art. 2, punto 6, Decreto 1738/92.

demanda de servicios firmes o no interrumpibles y, no asegurar la eficiencia y calidad de la prestación a largo plazo.

En este contexto, las inversiones, y con ello la expansión de las redes de gas natural, se encontraban en un marco de incertidumbre. Si bien el congelamiento de tarifas se dispuso con el ideal de renegociar los contratos, pensando a largo plazo, sólo beneficiaba a los usuarios presentes, en desmedro de los potenciales futuros. Respecto a este punto, aclara Pérez Hualde (2006):

La atractiva política de congelar las tarifas, simpática para quienes ya son usuarios, para quienes tienen el privilegio de ser usuarios por estar en las zonas de más fácil alcance, ha sido asentada sobre el relajamiento, cuando no la eliminación, de los controles sobre las inversiones y el cumplimiento de los planes de inversión de los concesionarios en los respectivos servicios públicos. (pág. 14)

Cabe destacar que, “en el año 2004 hubo un intento por fijar precios a cambio del compromiso de los productores de inyectar ciertas cantidades de gas estipuladas en los sistemas de transporte, pero la lentitud en el proceso no permitió ese objetivo” (Sacristán E., 2014, pág. 53).

En opinión de Leonardo Massimino (2014):

Ni la ley 25.561 ni la normativa emitida posteriormente han derogado la suspensión de los ajustes tarifarios, sino que contrariamente, se emitieron normas que avalaron el congelamiento. Tal es el caso de la Resolución MPFIySP 2000/2005, por medio de la cual se dispuso que el Ministerio de Planificación Federal debía tomar intervención previa y necesaria respecto de la emisión de todo acto administrativo a dictar que involucrara o incidiera en forma directa o indirecta sobre la fijación, determinación, ajuste o aumentos o reducción de precios, tarifas, gravamen, canon, subvención, aranceles, subsidios, tasas y/o cargos, que propiciaran los organismos competentes. (pág. 69)

### **Fideicomisos: ¿una solución alternativa?**

La idea de que el congelamiento tarifario fuera “transitorio”, se tornó equívoca. La renegociación aún no encontraba rumbo, y las propias empresas prestadoras avizoraban un “cuello de botella” en el transporte del gas<sup>32</sup>. Frente a un marco lleno de incertidumbre, y con la idea de encontrar soluciones de coyuntura para que la infraestructura, sobre todo en materia gasífera y eléctrica, no se convirtiera en un cuello de botella en plena recuperación económica, la Administración propuso la aplicación de fideicomisos.

Habiendo abandonado el normal desarrollo del factor “K”, se creó la figura del “fideicomiso” para permitir la expansión de las redes en la industria del gas.

En este plano jurídico, se planteaba la creación de cargos específicos también llamados cargos tarifarios, “para darle cierta dotación en el ámbito de los servicios públicos, con la finalidad de que, entre los bienes fideicomitidos, se destinarían a obras de infraestructura que urgentemente nuestro país requería” (Huici, 2011, pág. 68).

La evidencia empírica mostraba que era imposible encarar la expansión de las redes de transporte y distribución de gas con tarifas congeladas, por lo que se emitió el Decreto 180/2004<sup>33</sup> con el objetivo de promover la creación de un Fondo Fiduciario para la expansión de los sistemas de transporte o distribución de gas por redes.

Posteriormente, se creó la Ley 26.095<sup>34</sup> que dispuso la creación de cargos específicos como aportes a fondos fiduciarios destinados a financiar obras de expansión del sistema de generación, transporte y/o distribución de los servicios de gas natural y electricidad<sup>35</sup>. El texto de dicha norma deja en claro que los cargos específicos se aplican una vez definido el proyecto o iniciada la construcción de las obras asociadas al mismo o en su caso, desde el momento en que el o los beneficiarios de aquéllas puedan disponer del uso y goce de las mismas (...)”<sup>36</sup>.

Independientemente de las ventajas que poseía la figura del fideicomiso, con el devenir de los años, quedaron plasmados algunos aspectos negativos señalados por el Dr. Massimino (2006), tales como:

---

<sup>32</sup> “Hacia fines de 2003 CAMMESA ya comenzó a avizorar que podría llegar a existir algún cuello de botella en el sector de generación eléctrica, producto de la falta de disponibilidad de gas o de capacidad de transporte para el gas (...)”.

<sup>33</sup> B.O 16/02/2004.

<sup>34</sup> B.O 18/05/2006.

<sup>35</sup> Art. 1, del texto original, previo a la modificación por ley 26.784.

<sup>36</sup> Art. 4, Ley 26.095.

Una significativa demora en los plazos de implementación de los programas, demora u omisión de las garantías necesarias por parte del gobierno al financiamiento del proyecto, alteración sobreviniente por parte del regulador de las reglas de asignación de la capacidad de transporte resultante del programa y, la insuficiencia de la capacidad estimada para satisfacer las futuras demandas del servicio. (pág. 60)

Como se observa, la figura del fideicomiso se ha traído al régimen del servicio público de gas como “alternativa” del financiamiento de las inversiones frente a aquel factor “K” originario de la fórmula prevista en el sistema del “Price Cap”. Sin embargo, las diferencias con este último han dejado en evidencia cuál resultaría más conveniente al momento de considerar la necesaria eficiencia y calidad del servicio público citado.

### **Análisis comparativo entre la figura del fideicomiso y el factor K (de inversiones)**

Para efectuar una clara y concisa comparación entre ambos mecanismos, es oportuno fijar distintos parámetros:

- a) Modo de aplicación: por un lado, el factor K implica el aumento en la tarifa del prestador en un porcentaje definido cuyo monto se destina al plan de inversiones propuesto por aquél. Se estipula que la tarifa sufre actualizaciones cada 5 años, con el objeto de generar un efecto neutro en la tarifa final, y lograr el cometido previsto para las redes.

Por su parte, la figura del fideicomiso se instrumenta mediante un cargo específico, que la Autoridad Pública puede fijar cuando así lo decida, prescindiendo del equilibrio tarifario, afectando por demás su precio.

- b) Destino del mecanismo: el factor K se destina específicamente a obras de infraestructura, ampliación de redes o inversiones destinadas a la seguridad y/o repotenciación de los sistemas de gas natural.

En cambio, el fideicomiso se destina, genéricamente, a “obras que así lo califiquen según lo determine la autoridad competente”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Art. 3, Dto. 180/2004.

- c) Sujetos aportantes: para el caso del factor K, las inversiones realizadas se recuperan mediante tarifas sufragadas por los usuarios de un área de servicio específica, suponiendo que estos se benefician “indirectamente” con la expansión de redes. Aunque existe la posibilidad de que sólo paguen los usuarios directamente afectados.

Por el lado del fideicomiso, los cargos pueden ser aplicados no sólo a los beneficiarios, sino a cualquier persona, independientemente de que pertenezca al área afectada por las obras.

- d) Beneficiarios: quizás en este parámetro hay similitudes, ya que la aplicación del factor K beneficia a la comunidad toda, y se presume que el fideicomiso funciona en el mismo sentido.

- e) Procedimiento para su aprobación: en el supuesto del factor K, los determinantes son la publicidad y oposición mediante los cuales se asegura la participación de los sujetos. De este modo, el prestador propone al ENARGAS las obras que considera factibles de realizar conforme a la necesidad y demanda usuaria, luego se efectúa la correspondiente audiencia pública, y finalmente se aprueba el factor K mediante acto administrativo. Cabe destacar que, una vez terminada y habilitada la obra de gas natural, se abona dicho factor.

Por el lado de la figura de fideicomiso, se destaca la ausencia de publicidad y oposición, las obras son supervisadas y contratadas por la propia Autoridad Pública y, en muchas ocasiones, el pago del cargo es anterior a la habilitación de las obras respectivas.

### **Eficiencia para la expansión de las redes**

Como es sabido, la eficiencia en el Derecho Administrativo es uno de los aspectos más relevantes por el objeto que implica, esto es, lograr el cometido generando el menor costo posible. Conforme a este criterio, la práctica regulatoria de las tarifas de servicios públicos, y en especial de gas natural, se puede encaminar si se respetan los lineamientos establecidos desde el inicio de los contratos. En términos de Massimino (2006):

Las discusiones tarifarias debieran centrarse -más que en tono de quién ostenta la potestad tarifaria (carácter reglamentario o paccionado de la tarifa)- en



elaborar aquellas pautas y principios que propicien el normal y más eficiente funcionamiento del régimen tarifario en función de su estructura y diseño. (pág. 64)

### **¿Por qué pensar en una justicia intergeneracional?**

Al principio de la presente tesina se aludió a la importancia que tiene el concepto de “Justicia Intergeneracional”. Ello genera pensamientos críticos desde la perspectiva social, porque la comunidad misma forma parte del servicio público cuando abona la correspondiente tarifa. Afirma Estela Sacristán (2007) que, “este concepto, apunta a salvaguardar los intereses del inversor y de los usuarios presentes y futuros” (pág. 571).

En dicho sentido, la problemática que surge por no ampliar las redes, privando a los usuarios presentes “potenciales” de acceder al servicio en condiciones equitativas, implica buscar soluciones concretas que en lo inmediato permitan cambiar este panorama y gradualmente coadyuven a lograr incorporar a aquellas personas que no tienen acceso a la red, así como prever que los usuarios futuros también puedan acceder al servicio.

La realidad es que los usuarios presentes “potenciales” no tienen acceso a las redes en condiciones normales, por lo tanto, como no pueden conectarse a las mismas, se ven obligados a utilizar garrafas o tubos, cuando ello resulta más costoso y de menor calidad, a comparación de quienes sí pueden acceder mediante tuberías correspondientes a la red del servicio. Planteada esta realidad, es obvio que quienes no cuentan con el servicio de gas en la actualidad, imploran por tener servicios de calidad y eficiencia, y acceder de forma igualitaria y no discriminatoria a las redes. Pero, además, desde el punto de vista del usuario futuro, la posterior demanda del servicio implica tener previsión a largo plazo considerando a quienes aún no pertenecen a las redes, pero que próximamente querrán contar con el servicio de manera igualitaria.

Todo ello, justifica la importancia de las inversiones en infraestructura, la ampliación de las redes y la planificación de una justicia intergeneracional a largo plazo.

Por ende, habría que cuestionarse “hasta qué punto los usuarios actuales pueden tomar ventaja de su posición en el tiempo para favorecer sus propios intereses, en desmedro de quienes no poseen el servicio en condiciones igualitarias” (Rawls, 1978, pág. 371).

En resumen, aplicar una justicia intergeneracional implicaría equilibrar los intereses de usuarios e inversores (todos presentes y futuros), teniendo en cuenta la calidad, cobertura, inversiones en infraestructura, beneficios mutuos y tarifas razonables tanto en el presente como en el futuro, y en un marco jurídico-económico estable.

### **Breve cierre**

En este acápite se ha intentado desmenuzar cada particularidad afectada por el congelamiento de tarifas, y especialmente en la expansión de las redes de gas natural. Ello, en un contexto de justicia intergeneracional, pensando tanto el usuario presente como en el potencial.

Asimismo, se expuso la importancia que conlleva ampliar las redes para asegurar el acceso a futuras generaciones al servicio, condicionada por la eficiencia y calidad que implica la prestación del mismo.

En definitiva, se ha demostrado que, los objetivos fijados para regular los servicios públicos deben ser establecidos con cautela, reconociendo que los intereses de los usuarios no son las inversiones en sí mismas, sino los efectos sobre la calidad del servicio y el precio de la tarifa.

## Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha demostrado que, en base a lo que se define como “servicio público”, el legislador argentino optó por aplicar el sistema de “Price Cap” en la prestación del servicio público de gas. En este sentido, se explicó que la fórmula aplicable importaba la suma del factor “K” como medio para ampliar las redes de aquel servicio público.

Seguidamente, se expuso la crisis económica que se produjo a principios de 2001 en Argentina, con las consecuencias que trajo aparejadas en el corto plazo, y posteriormente las medidas establecidas por la Administración, entre ellas el congelamiento de tarifas. En este punto, la evidencia empírica ha mostrado que, tanto precio como calidad han sido “distorsionados” en el ámbito tarifario.

A tal punto, se llegó al capítulo referido a la problemática principal planteada en el presente trabajo final de grado, esto es, las dificultades para expandir las redes de gas natural, lo cual se convirtió en impedimento de cumplir con el derecho de acceso al servicio de gas que poseen los usuarios potenciales presentes y futuros. Luego, se expusieron los mecanismos utilizados para dicha problemática. Tanto el factor “K” como la figura del fideicomiso han sido planteadas en distintos contextos, por cuanto el primero se desarrolló en un marco económico-jurídico estable, no así para los fideicomisos devenidos de una crisis y en contexto de emergencia.

Se ha intentado responder a cada interrogante planteado al inicio de esta tesina, con el desarrollo que ello conllevó, y las conclusiones a las que se pueden arribar luego de su lectura.

En primer lugar, la accesibilidad a las redes de gas tiene un aspecto geográfico, y las tarifas otra perspectiva económica, pero ambos conceptos confluyen en un régimen jurídico que busca proteger los derechos de los usuarios para que, de este modo, se prevea la posibilidad de expandir las redes del servicio público de gas, y así satisfacer el interés público.

En segunda instancia, la expansión de las redes no es un mero concepto abstracto del servicio público, sino que se compone de aspectos regulatorios, económicos, sociales y comunitarios. Ello porque, para crear nuevas redes se efectúa un análisis de costo/beneficio,

se incentiva la inversión a largo plazo, se considera el criterio de eficiencia para la prestación del servicio público a los nuevos usuarios, y el derecho de acceder en condiciones eficientes y de calidad a dicho servicio. Respecto a este punto, de la comparación efectuada anteriormente, en la industria del gas resultaría más eficiente el mecanismo del factor “K” que la figura del fideicomiso creado en un marco de emergencia.

En tercer lugar, al aludir a la necesidad de expandir las redes, se visibilizan derechos que requieren pronta atención por cuanto se trata, como se dijo, de personas en situaciones de vulnerabilidad tanto en el aspecto social como económico. Por ello, el objetivo consiste en igualar oportunidades, propendiendo al bienestar general y logrando la inclusión social sin discriminación alguna.

Como cuarta medida, y pensando en un marco de justicia intergeneracional, al momento de fijar tarifas deben tenerse en cuenta los intereses de los inversores, así como de los usuarios potenciales presentes y futuros. En este sentido, la aplicación del factor “K” funciona como garantía para las obras de infraestructura, favoreciendo a todos los usuarios del sistema y evidenciando que éstos no abonan inversiones inexistentes, sino hasta el momento de la habilitación de acceso a la red.

Por otra parte, con el objeto de impartir una “Justicia Intergeneracional”, la participación de los usuarios presentes mediante el pago de las inversiones, no sólo implica un beneficio para ellos, sino también una significativa responsabilidad frente a las generaciones futuras. De esta forma, se evitaría generar distorsiones en la tarifa y, aún más importante, desproteger a quienes en un futuro querrán ser parte de las redes del servicio público de gas.

En conclusión, queda claro que si se asegura el equilibrio entre los intereses de usuarios que ya forman parte de las redes y las necesidades de los presentes potenciales, se respeta el marco legal determinado para la prestación del servicio público, contribuyendo a obtener tarifas razonables y servicios de calidad óptima, la perspectiva a largo plazo generará mayor seguridad jurídica, atraerá inversiones para expandir las redes de gas en beneficio del derecho al acceso del servicio público que poseen los usuarios potenciales presentes y futuros. De este modo, se implementará una verdadera “justicia intergeneracional” para el bien común.

## Referencias

- Ahumada, H. (2005). Lineamientos del régimen jurídico de la industria del gas. En J. R. Comadira, A. Bianchi, O. R. Aguilar Valdez, J. C. Cassagne, A. Gordillo, E. Sacristán, . . . Ivaneg, *Servicio Público, Policía y Fomento* (págs. 278-279). Buenos Aires: RAP.
- Ávalos, E., Buteler, A., & Massimino, L. (2014). *DERECHO ADMINISTRATIVO I*. Córdoba: Alveroni Ediciones.
- Bernardi, M. H. (30 de Abril de 2013). *Petrotecnica*. Obtenido de Petrotecnica: [http://www.petrotecnica.com.ar/febrero13/PDFs\\_PetroSINPublicidad/Price-cap.pdf](http://www.petrotecnica.com.ar/febrero13/PDFs_PetroSINPublicidad/Price-cap.pdf)
- Cassagne, J. C. (1994). La Intervención Administrativa. En R. M. Citara, *El Servicio Público* (2º ed., pág. 73). Buenos Aires: Ciencias de la Administración.
- Cassagne, J. C. (2001). *Evolución de los principios aplicables a los servicios públicos y problemas actuales tras los procesos de privatización*. Buenos Aires: LexisNexis (Depalma).
- Comadira, J. R. (2005). El derecho administrativo como régimen exorbitante en el servicio público. En J. R. Comadira, A. Bianchi, O. R. Aguilar Valdez, J. C. Cassagne, A. Gordillo, E. Sacristán, . . . A. J. Uslenghi, *Servicio Público, Policía y Fomento* (2º ed., pág. 22). Buenos Aires: Ediciones RAP.
- Congreso de la Nación Argentina. (14 de Noviembre de 2000). *InfoLEG*. Obtenido de InfoLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65053/norma.htm>
- Congreso de la República Argentina. (18 de Agosto de 1989). *InfoLEG*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/texact.htm>
- Congreso de la República Argentina. (27 de Marzo de 1991). *InfoLEG*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/328/norma.htm>
- Congreso de la República Argentina. (9 de Junio de 1992). *InfoLEG*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=475>
- Dromi, R. (1995). *Tratado de Derecho Administrativo* (4º actualizada ed.). Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Escola, J. H. (1989). *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.

- Gallegos Fedriani, P. (2011). Servicios Públicos. En M. L. Alfonso, A. B. Bianchi, C. Botassi, E. Cassagne, J. P. Comadira, P. Gallegos Fedriani, . . . Sacr, *Cuestiones de Intervención Estatal: Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento* (pág. 653). Buenos Aires: Rap.
- Gallegos Fedriani, P. (2011). Servicios Públicos. En M. L. Alfonso, A. B. Bianchi, C. Botassi, E. Cassagne, J. P. Comadira, P. Gallegos Fedriani, . . . E. B. Sacristán, *Cuestiones de Intervención Estatal: Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento* (págs. 653-661). Buenos Aires: Rap.
- Huici, H. (2011). El control judicial de los cargos tarifarios. En M. L. Alfonso, A. B. Bianchi, C. Botassi, E. Cassagne, J. P. Comadira, P. Gallegos Fedriani, . . . Sacr, *Cuestiones de Intervención Estatal: Servicios Públicos, Poder de Policía y Fomento* (págs. 67-81). Buenos Aires: Rap.
- Jéze, G. (1950). *Principios generales del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma.
- Mairal, H. (1994). La Ideología del Servicio Público. *Revista de Derecho Administrativo*(14), 359-437.
- Marienhoff, M. (1975). Tratado de Derecho Administrativo. En R. M. Citara, *El Servicio Público* (pág. 68). Buenos Aires: Ciencias de la Administración.
- Massimino, L. (2014). EL SISTEMA DE GAS NATURAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA. Regulación, emergencia y situación actual. *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, 63-84.
- Massimino, L. F. (2006). *UN APORTE DESDE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL DICTADO DE ACTOS DE ALCANCE GENERAL EFICIENTES*. Buenos Aires: Universidad Austral.
- Pérez Hualde, A. (2002). *Renegociación de contratos públicos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Pérez Hualde, A. (4 de Abril de 2006). *Sistema de Protección Constitucional del usuario de los servicios públicos: Fundamentos y dificultades*. Obtenido de Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba: <http://secretarias.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/articulos/artsistemadeproteccionconstitucionalusuario?searchterm=servicios+p%C3%BAblicos>
- Poder Ejecutivo Nacional. (4 de Agosto de 2000). *InfoLEG*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63923/norma.htm>

- RAE. (s.f.). *Real Academia Española*. Obtenido de Real Academia Española: <https://dle.rae.es/negociaci%C3%B3n>
- Rawls, J. (1978). *Teoría de la Justicia*. (M. D. González, Trad.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sacristán, E. (2014). Open seasons en la actividad de transporte de gas. Importancia de los contratos en firme y su crisis. *RADEHM - Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*(1), 35-61. Obtenido de <https://www.estelasacristan.com.ar/publicaciones/Open%20seasons%20en%20la%20actividad%20de%20transporte%20de%20gas%20-%20Importancia%20de%20los%20contratos%20en%20firme%20y%20su%20crisis.pdf>
- Sacristán, E. (2021). Conflictos en el segmento distribución de gas: principios que surgen de la práctica regulatoria y la jurisprudencia en Argentina. En L. F. Moreno Castillo, C. Villanueva, & M. S. Acuña Zepeda, *Anuario iberoamericano de derecho de la energía. Volumen iii, El derecho de la energía sostenible* (págs. 448-472). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 01 de Noviembre de 2021, de <https://www.estelasacristan.com.ar/publicaciones/Conflictosenelsegmentodistribuciondegas.pdf>
- Sacristán, E. B. (2007). *Régimen de las tarifas de los servicios públicos: aspectos regulatorios, constitucionales y procesales*. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Salomoni, J. L. (2005). Servicio público y emergencia. En J. R. Comadira, A. Bianchi, O. R. Aguilar Valdez, J. C. Cassagne, A. Gordillo, E. Sacristán, . . . Ivaneg, *Servicio Público, Policía y Fomento* (págs. 249-252). Ciudad de Buenos Aires: Ediciones RAP.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tawil, G. S. (2003). El control judicial sobre los servicios públicos. En J. o. Austral, *AA.VV, Control de la Administración Pública* (pág. 581). Buenos Aires: RAP.
- Vaqueiro, A. E. (2007). Facultad tarifaria de la Administración durante el proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos. En A. E. Vaqueiro, *El Derecho Administrativo* (págs. 574-612). Buenos Aires: Universitas.

## **JURISPRUDENCIA**

- CNCont. Adm. Fed., Sala V, causa 39674/2000, “Defensor del Pueblo de la Nación – Incidente de Med. c/EN-PEN-Mº E.-decr. 1738/92 y otro s/proceso de conocimiento”, del 5/10/01.