
**ASPECTOS JURIDICOS DE LA
RELACIÓN DE CONSUMO EN EL
SERVICIO PUBLICO DE DISTRIBUCION
DE GAS NATURAL**

Tesista: Abog. MATIAS ADOLFO ITALIANO

Director de Tesis: Abog. OSVALDO HECTOR BASSANO

Buenos Aires, 2024



**MAESTRÍA INTERDISCIPLINARIA EN ENERGÍA
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ACTIVIDAD REGULATORIA ENERGÉTICA**

Resumen: En esta tesis se analiza y se formulan modificaciones, con perspectiva consumeril, a la normativa que regula el servicio público de distribución de gas natural. Intervienen tres (3) actores fundamentales, el usuario, la distribuidora y la autoridad regulatoria (ENARGAS); y entre el usuario y la distribuidora existe una clara “*relación de consumo*”. En este sentido, se transita por los objetivos, funciones y facultades que pesa en cabeza del ENARGAS; el Reglamento de Servicio de Distribución; y el Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios; proponiendo, en todos los casos, una redacción más armónica al crecimiento que ha tenido a lo largo de los años el derecho del consumidor.-

Palabras claves: Aspectos/Consumo/Distribución.-

Índice

I.- Introducción	3
II.- Desarrollo del marco teórico y conceptual del servicio público de distribución de gas por redes	5
III.- Análisis de la Ley Nacional N° 24.076	
III.- a) Antecedentes - Ente Nacional Regulador del Gas	11
III.- b) Análisis de las etapas del transporte y distribución del gas natural	18
III.- c) Sujetos activos de la industria del gas natural	20
IV.- Análisis de la Ley Nacional N° 24.240	
IV.- a) Constitucionalidad del derecho del consumidor	21
IV.- b) Cartas Orgánicas Municipales	26
IV.- c) Aspectos jurídicos de la relación de consumo – Principios protectorios	31
IV.- d) Servicios públicos domiciliarios	40
IV.- e) Análisis de las figuras jurídicas usuario y proveedor, grados de vulnerabilidad	44
V.- El fallo CEPIS	49
VI.- La relación de consumo en el servicio público de distribución de gas natural	
VI.- a) Objetivos, funciones y facultades del Ente Nacional Regulador del Gas en las relaciones existentes entre usuario y distribuidora	55
VI.- b) Reglamento de Servicio de Distribución	57
VI.- c) Del Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios: de las medidas cautelares y audiencias de conciliación	65
XIV.- Colofón	73
VIII.- Bibliografía	74

I.- Introducción.-

El objetivo general de esta tesis es analizar y formular modificaciones, con perspectiva consumeril, a la normativa que regula una de las etapas del servicio público de gas natural, nos estamos refiriendo a la etapa de distribución.-

En primer término, resulta de importancia resaltar que en nuestro país, las etapas de transporte y distribución son consideradas servicios públicos nacional, y se encuentran reguladas mediante la Ley Nacional N° 24.076¹ (Decreto Reglamentario N° 1738/92², Decreto N° 2255/92³), ley que acompaña la privatización de GAS DEL ESTADO SOCIEDAD DEL ESTADO, y constituyó las dos (2) unidades de negocio de transporte (Transportadora Gas del Sur SA y Transportadora Gas del Norte SA), y las ocho (8) unidades de negocio de distribución (incorporándose posteriormente GASNEA SA). La normativa mencionada es la que declara que dichas etapas son servicio público nacional, y crea un órgano con amplias facultades de contralor (Ente Nacional Regulador del Gas⁴).-

Además, por esta normativa se regula el mercado de transporte y distribución, a diferencia de lo que acontece en la etapa de obtención, donde nos encontramos con un mercado competitivo, al decir, competitivo hacemos referencia a que aparecen varios actores que pueden entrar y salir (Ley Nacional N° 17.319⁵ con sus modificaciones).-

Asimismo, el Decreto N° 2255/92, mencionado ut-supra, regula todo lo concerniente a los contratos de licencia de las transportistas y distribuidoras, con sus correspondientes Reglas Básicas y Reglamento de Servicio de Distribución⁶. En relación a las Reglas Básicas encontramos regulación sobre la habilitación para la prestación del servicio (35 años + 10 años de prórroga = venciendo en el año 2027); encontramos la exclusividad geográfica en distribución y la exclusividad del sistema en transporte (no geográficamente en materia de transporte, en paralelo se puede hacer un nuevo sistema de transporte), entre otros temas. Además, no debemos perder de vista que la licencia es un contrato bilateral, donde el Poder Ejecutivo Nacional (poder otorgante) otorga la licencia al transportista y/o al distribuidor (licenciatarias), contrato que no puede modificarse sin consentimiento escrito de licenciatarias y previa recomendación del ENARGAS.-

¹ Sancionada: 20/05/1992. Publicada Boletín Oficial: 12/06/1992.

² Publicado Boletín Oficial 28/09/1992.

³ Publicado Boletín Oficial: 02/12/1992.

⁴ Organismo autárquico en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

⁵ Sancionada: 23/06/1967. Publicada Boletín Oficial: 30/06/1967.

⁶ Resolución ENARGAS N° I-4313/17.

Por ello, conforme el objetivo específico de esta tesis, haremos mención a la Ley Nacional N° 24.430⁷, ley de suma importancia en materia constitucional, atento que resulta ser la normativa que en el año 1994 incorpora reformas sustanciales en nuestra Carta Magna. Con ella, se aduna en el Capítulo Segundo de la Constitución Nacional los “*Nuevos derechos y garantías*”, citando como ejemplos, el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados; el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y el reconociendo de los derechos de las personas en la relación de consumo.-

Cabe resaltar que en relación a la incorporación de los derechos de los consumidores y usuarios, ésta se realizó a poco más de un año de la entrada en vigencia de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor⁸ y a más de dos años de la Ley Nacional N° 24.076. Esta jerarquización constitucional se consagra en el art. 42 de nuestra Constitución Nacional.-

En este sentido, en siguientes capítulos conceptualizaremos al servicio público de gas natural, y adentraremos en el mencionado art. 42, para analizar la relación de consumo y a las partes que la integran. No debemos perder de vista que el derecho del consumidor es un derecho protectorio, y cuenta con fuertes principios, entre ellos, el in dubio pro consumidor, gratuidad, deber de informar, trato digno y equitativo, entre otros.-

Desde una perspectiva consumeril, haremos referencia únicamente a aspectos relevantes de la relación de consumo existente entre distribuidora con el usuario. Y dejaremos para otra investigación, las relaciones existentes entre transportista y usuario, como así también, entre organismo regulador y usuario. La relación de consumo es el vínculo jurídico que une a un consumidor con un proveedor, es decir, debemos estar en presencia de un consumidor y proveedor en los términos de la ley.-

Durante la relación de consumo existente entre la distribuidora y el usuario suelen presentarse de las más varias situaciones, donde los funcionarios actuantes y operadores de la justicia deben aplicar la normativa vigente, y claro está, entendemos que deben hacerlo con una visión consumeril, es decir, teniendo como eje sus principios protectorios.-

Para finalizar, con perspectiva de consumo, realizaremos un análisis de la Ley Nacional N° 24.076, del Reglamento de Servicio de Distribución y del Procedimiento para la Atención de Consultas y

⁷ Fecha de sanción: 14/12/1994. Promulgada: 0370171995. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina: 10/01/1995.

⁸ Ley Nacional N° 24.240. Fecha de sanción: 22/09/1993. Promulgada parcialmente: 13/10/1995.

Reclamos de Usuarios. Y efectuaremos críticas constructivas tendientes a su adecuación a los tiempos que corren.-

II.- Desarrollo del marco teórico y conceptual del servicio público de distribución de gas por redes.-

Nos enseña Gordillo⁹ que la noción de servicio público floreció en Francia caracterizada como actividad de determinado tipo realizada por la administración, y fue el concepto que sirvió para la construcción del viejo derecho administrativo. La relación con el servicio público era lo que justificaba la competencia contencioso administrativa, la naturaleza de contrato administrativo que asumían ciertos convenios con la administración, el régimen jurídico del dominio público, etc.. Posteriormente la noción fue perdiendo importancia, y hoy en día sirve para fundamentar un régimen jurídico especial para regir la actividad en cuestión.-

Asimismo, el citado autor, entiende que la doctrina francesa moderna ha venido observando incongruencias y errores en el concepto, modificándolo frecuentemente en sucesivos esfuerzos por adecuarlo a una realidad que a su vez se empeña en contradecirlo; algunos autores consideran que debe ser eliminado. En la Argentina, más que el concepto debe preocuparnos el régimen jurídico de nuestros servicios públicos, por la indefensión del particular frente a servicios cumplidos defectuosamente o inclusive no prestados.-

Por su parte, Juan Carlos Cassagne entiende que el sistema que rigió en la Argentina desde 1946 hasta 1989 se caracterizó por la concentración de los poderes regulatorios en las propias empresas estatales prestatarias de esos servicios. El margen para el ejercicio del poder de policía por parte de los órganos de la Administración central era estrecho y, en la práctica, no impidió los constantes desequilibrios financieros ni los abusos y arbitrariedades en que solían incurrir los funcionarios de turno. Ese estado de cosas ha sufrido un cambio radical debido al proceso de transformación del Estado, a partir del cual se perfilan nuevas funciones regidas por el derecho administrativo. Una de estas funciones es, sin duda, la concerniente a la regulación económica de los servicios públicos, cuyo fundamento y medida se debe regir por el principio de subsidiariedad. En este contexto aparecieron, en forma contemporánea a la privatización de la gestión de los servicios públicos, los marcos regulatorios de cada una de las actividades junto a los entes creados por el Estado para aplicar esas regulaciones y entender, en una especie de instancia administrativa de naturaleza jurisdiccional, en los conflictos que se susciten entre las empresas concesionarias o licenciatarias de los servicios y los usuarios. Precisamente, esta última característica de la actividad de los entes regulatorios requiere que, en su composición, se observen dos condiciones esenciales: la idoneidad

⁹ GORDILLO, Agustín A., *“Tratado de Derecho Administrativo – La defensa del usuario y del administrado”*, Buenos Aires, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2009, Tomo II, Capítulo XI, p. 243 y sig.

técnica de sus miembros y su independencia funcional, especialmente en el plano político. Estos entes reguladores, cuyos antecedentes se remontan al derecho estadounidense, han sido creados como personas administrativas con competencia especial y personalidad jurídica propia, sin perder con ello la Administración el ejercicio de los poderes clásicos de tutela, como tampoco las facultades inherentes a la policía, ni las derivadas de su condición de parte en el vínculo que la une al prestatario del servicio público (concesión o licencia)¹⁰.-

Al margen de los antecedentes conceptuales de servicio público, actual y sencillamente lo podemos definir como aquel de carácter vital y esencial para el ciudadano, brindado por el Estado, de forma directa o a través de su control y regulación, cuyo acceso garantiza el ejercicio de derechos humanos. Ejemplos de ello, servicio público de agua y cloacas, telefonía fija, energía eléctrica, gas por redes, transporte público de pasajeros, entre otros.-

El carácter normativo que un Estado debe aplicarle al servicio público, es precisamente su constitucionalización, y no una mera regulación legal. En este sentido, Estela Sacristan¹¹ nos indica que *“no es una novedad de la reforma constitucional de 1994 el que los servicios públicos hayan vencido las barreras constituyentes para arribar al texto de máxima jerarquía. En rigor de verdad, la Constitución argentina —sancionada entre 1853 y 1860— incluyó, por primera vez, a los servicios públicos en el antiguo artículo 40, proveniente de la reforma constitucional de 1949”*. En este sentido, la reforma constitucional llevada a cabo en el primer gobierno del General Juan Domingo Perón, en lo pertinente establecía:

“La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios. Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias. Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización

¹⁰ CASSAGNE, Juan Carlos, *“El futuro de los servicios públicos”*, Buenos Aires, Revista de Derecho Administrativo Económico, 2004, N° 12, p. 3 y sig.

¹¹ SACRISTAN, Estela B. *“Los servicios públicos en Argentina (una mirada constitucional)”*, Buenos Aires, UNED. Revista de Derecho Político, 2008, N° 71-72, p. 831-870.

previa, cuando una ley nacional lo determine. El precio por la expropiación de empresas concesionarios de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido”.-

El mencionado precepto constitucional tuvo vigencia hasta el golpe de Estado llevado a cabo en el año 1955, reinstaurándose la vigencia de la Constitución de 1853, de esta forma se volvió a guardar rotundo silencio en materia de servicios públicos.-

Tuvieron que pasar casi 40 años para llegar a la reforma constitucional que entró en vigencia mediante la Ley Nacional N° 24.430¹². La jerarquización constitucional de los derechos de los consumidores y usuarios se consagra en el art. 42 de nuestra Constitución Nacional al establecer que:

“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.-

Por su parte, Osvaldo Bassano sostiene que el derecho del consumidor *“Se transforma en un Derecho Humano, dado que todas las relaciones que efectiviza una persona en un día de su vida, está colmada de Relaciones de Consumo y de necesidad vital, obligando a la existencia de una legislación eficaz para encausar no solo la misma relación, sino para que las personas puedan ejercer sus actos con plena protección”¹³.-*

Carlos Tambussi nos enseña que *“Cuando hablamos de derecho del consumidor, estamos refiriéndonos al vehículo de satisfacción de las necesidades humanas. La medida de la satisfacción de esas necesidades hace a la calidad de vida y a la dignidad. De ahí que el acceso al consumo y*

¹² Sancionada: 14/12/1994. Publicada en el Boletín Oficial: 10/01/1995.

¹³ BASSANO, Osvaldo H., *“El derecho del consumidor en el Código Civil y Comercial”*, eDial.com Biblioteca Jurídica Online, <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-argentina-john-f-kennedy/derecho-comercial/derecho-del-consumidor-en-el-codigo-civil-y-comercial/30446752>

el consumo mismo sean derechos fundamentales de las personas. Por esa razón, el derecho del consumidor parte del dato de la realidad que informa que los consumidores y usuarios están en inferioridad de condiciones en todos los aspectos frente al proveedor de los bienes y servicios necesarios para la subsistencia humana, y de los suntuarios también. Esa situación desventajosa es sobre todo de conocimiento, de información, de organización, de recursos, administrativa, jurídica, económica, en síntesis, consiste en un desequilibrio absoluto de poder de negociación”¹⁴.-

Es así como el poder normativo acude en defensa del débil de la relación (que en muchos casos lo oímos nombrar como vulnerable, sujeto a peligros), mediante prescripciones que tienden a equilibrar esa relación desproporcionada de la realidad, estableciendo criterios llamados de orden público que no pueden ser alterados por los acuerdos particulares, que los proveedores no pueden desobedecer y a los que los consumidores no pueden renunciar. De ahí que se entienda el derecho del consumo como un derecho protectorio.

Dentro de la prestación de un servicio público, nos podemos encontrar una relación de consumo, frente a los conceptos hasta aquí vertidos, subyace un denominador común *“derecho humano”*.-

En esta línea de pensamiento, en el discurso inaugural de la Audiencia Pública N° 101 convocada por Ente Nacional Regulador del Gas, se afirmó que el servicio público de gas por redes asciende como derecho social y garantía de derechos humanos consagrados por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional, como bien están establecidos en el art. 75 inc. 22 de nuestra Carta Magna. En este sentido, podemos citar como ejemplo a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 donde se reconoce el derecho a una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, obviamente, de jerarquía constitucional al figurar en el listado del art. 75 precedentemente mencionado. Dicha declaración universal en su párrafo primero del art. 25 afirma que *“... toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios”*.-

A estos fines adquiere especial significación el criterio que surge de la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, titulada *“El derecho a una vivienda adecuada”*, del 13 de diciembre de 1991, en la que se emitió opinión sobre el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional). En el punto 8.b se afirma que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, y que todos *“los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado...”*. En

¹⁴ TAMBUSSI, Carlos E., *“Relación de consumo”*, Buenos Aires, Hammurabi, 2021, p. 203.

el punto 8.c. se expresa que los *"gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de la vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso..."*.-

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, también ha se expresado en este sentido, en los autos *"CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD Y LA SOLIDARIDAD Y OTROS C/ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA S/ AMPARO COLECTIVO"*¹⁵, sosteniendo que el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria, con especial atención a los sectores más vulnerables, y evitando de esta forma, el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios de dichos servicios esenciales como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de *"confiscatoria"*, en tanto detraiga de manera irrazonable una proporción excesiva de los ingresos del grupo familiar a considerar. En el capítulo V de esta tesis encontrarán un análisis particular del mencionado fallo.-

Entendemos que la cuestión tarifaria resulta un elemento determinante en el acceso al servicio, y en este sentido, no podemos dejar pasar por alto un interesante trabajo sobre políticas públicas para la transición energética argentina donde se indica el reconocimiento de la energía como un factor esencial de los procesos de desarrollo, considerándola un bien social que permite satisfacer necesidades básicas, aumentando el nivel de bienestar e inclusión. El estado de carencia, tanto en cantidad como en calidad de la energía se materializa en el concepto de pobreza energética, y se define como *"la falta de satisfacción de servicios energéticos esenciales para la vida humana, inducida por una falta de acceso, cantidad y calidad no solo de energía sino de equipamiento, lo cual es provocado por diversos factores, como por ejemplo socioeconómicos, geográficos, edilicios y culturales; que en última instancia repercute sobre el nivel de bienestar de los miembros del hogar"*¹⁶.-

En igual sentido, Pablo Bertinat y Melisa Argento sostienen que *"cuando desentrañamos la relación histórica entre sociedad y naturaleza a través del prisma de la energía (y entendemos a esta última como relación social), podemos afirmar que, en tanto fuerza de movimiento necesaria para la vida, ella es un derecho humano, pero más aún un bien común que ha sido objeto de sistemáticas apropiaciones y mercantilización, al calor de las formas en que se concibieron la civilización, el*

¹⁵ FLP 8399/2016/CS1. Fecha: 18/08/2016

¹⁶ ZABALOY, María F., GUZOWSKI, Carina, RECALDE, Marina, *"Políticas públicas para la transición energética argentina: pasado, presente y futuro"*, Buenos Aires, Revista Estudios de Políticas Públicas, 2023, Volumen 9, N° 1.

*progreso y el desarrollo en sus diferentes etapas históricas, según lógicas meramente económicas e instrumentales, binarias y antropocéntricas*¹⁷.-

Nuestros constituyentes en una próxima reforma constitucional deberían expresarse con mayor vehemencia en garantizar a los ciudadanos el acceso de los servicios públicos como garantía al ejercicio de derechos humanos.-

Antes de adentrarnos al análisis de la legislación que regula el servicio público de gas natural, consideramos pertinente encuadrar que se entiende concretamente por “*servicios públicos domiciliarios*”; son aquellos que, además de ser prestados en condiciones de generalidad, continuidad, uniformidad y regularidad, llegan a los domicilios por medio de conexiones que requieren instalaciones o artefactos específicos. Cabe resaltar que como factor tipificante su precio se fija a través de una tarifa determinada normalmente por el concedente y que el consumo se mide, en la generalidad de los casos, con instrumentos o unidades de medición¹⁸.-

En la mayoría de los casos estamos en presencia de prestaciones monopólicas, y cuyo objeto no puede ser prescindido por el usuario dada su esencialidad. Por ello, debemos partir que el usuario se encuentra en una situación de gran debilidad frente a la posición de la prestataria; es decir, la libertad de decidir, su posibilidad de negociar, cuanto pagar por el servicio prestado, que sanciones corresponde a las partes por incumplimientos, claramente es casi nula la voluntad del usuario, colocándolo en una posición de marcada desigualdad frente al prestador. Es así, que en nuestro ordenamiento jurídico existen varias prerrogativas que tienden a proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, agua potable, desagües cloacales, gas natural y telefonía fija; sumado a leyes específicas que regulan la materia, tanto nacionales como provinciales.-

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios están sujetos a doble marco de regulación; el propio y específico, con origen en los contratos y reglamentos administrativos; y por otro lado, en los lineamientos generales de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor. La Ley Nacional N° 24.240 en su Título I le dedica el Capítulo VI a lo atinente a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, de los ocho (8) artículos que componen el capítulo mencionado, más adelante nos detendremos a desarrollar un análisis de dichos artículos.-

Una vez conceptualizado el servicio público y el servicio público domiciliario, comenzamos a adentrarnos específicamente en el servicio público de gas por redes; en este sentido la Ley Nacional

¹⁷ SVAMPA, Maristella, BERTINAT, Pablo, “*La transición energética en la Argentina*”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Siglo XXI Editores Argentina SA, 2022, p. 57.

¹⁸ CICERO, Nidia Karina, “*Los sistemas de protección de los usuarios de los servicios públicos*”, Buenos Aires, L.L. T. 1996-C- p. 420 y ss.

N° 24.076 es su primer artículo establece que el transporte y distribución de gas natural constituyen un servicio público nacional, y que todo lo concerniente a su producción, captación y tratamiento será regido por la Ley Nacional N° 17.319.-

Consideramos que el servicio público de gas es aquel de carácter vital y esencial para el ciudadano, que comprende las etapas de transporte y distribución, brindado por el Estado, de forma directa o a través de un continuo control con fuerte regulación.-

En cuanto al objeto de esta tesis, específicamente lo concerniente al servicio público de distribución de gas por redes, resulta imperioso indicar que la “*distribución*” significa el movimiento de gas a través de un sistema de distribución (sistemas de gasoductos y redes para el movimiento de gas desde un Sistema de Transporte hasta los usuarios o consumidores finales), conforme lo conceptualiza el Reglamento de Servicio de Distribución¹⁹.-

III.- Análisis de la Ley Nacional N° 24.076

III.- a) Antecedentes - Ente Nacional Regulador del Gas.-

Resulta de importancia comenzar por la Ley de Emergencia Administrativa²⁰ dictada a fines de la década del 90´ del siglo pasado, nos estamos refiriendo a la Ley Nacional N° 23.696 que declara en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias.-

Además, prescribe que para disponer de su privatización, sea total o parcial, resulta menester contar con su respectiva declaración. Se entiende por privatización al proceso de naturaleza política y técnica que se desarrolla en el marco de los principios de legalidad, transparencia, flexibilidad e igualdad y mediante el cual se transfieren, por razones de conveniencia o por mandato legal, bienes

¹⁹ Resolución ENARGAS N° I-4313/17.

²⁰ Ley Nacional N° 23.696, B.O. 23/08/89.

y actividades del sector público al sector privado, conservando el sector público, sobre dichos bienes o actividades, potestades de regulación y fiscalización²¹.-

Por ello, el art. 9 dispone que la declaración de “*sujeta a privatización*” será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional, debiendo, en todos los casos, ser aprobada por ley del Congreso; asignándole trámite parlamentario de preferencia a los proyectos de esta naturaleza. Por su parte, el art. 10 dispone que el acto que declare “*sujeta a privatización*” puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como a un establecimiento, bien o actividad determinada.-

Centrándonos en el tema que nos convoca la tesis, la Ley Nacional N° 24.076 declara “*sujeta a privatización total*” a GAS DEL ESTADO SOCIEDAD DEL ESTADO y aprueba el nuevo marco regulatorio para la actividad de transporte y distribución de gas natural. Asimismo, el Decreto N° 1189/92 dispone la privatización de GAS DEL ESTADO SOCIEDAD DEL ESTADO y aprueba el esquema recomendado por la Autoridad de Aplicación para el sistema de transporte y las redes de distribución de gas. Por su parte, el Decreto N° 1738/92 al reglamentar la Ley Nacional N° 24.076 dispuso que las habilitaciones previstas por el art. 4²² de la citada ley revistieran la forma de licencias de transporte y de distribución de gas y definió los requisitos esenciales que deben contener dichas licencias.-

Pablo Esteban Perrino y Ana Patricia Guglielminetti²³ entienden que en el escenario, en el cual el Estado dejó, sustancialmente, de participar de forma directa en la producción de bienes y en la prestación de servicios, y pasó a desempeñar funciones de regulación y control, irrumpieron un sinnúmero de nuevas estructuras administrativas, denominadas entes reguladores, a las que el ordenamiento jurídico les atribuyó la función primordial de asegurar el buen funcionamiento de los sectores privatizados, para lo cual se los ha dotado de facultades administrativas, normativas y, en algunos casos, de naturaleza jurisdiccional. Al igual que en otros países de Latinoamérica, la creación de organismos de regulación en nuestro país se produjo en el marco del profundo proceso

²¹ NALLAR, Daniel M., “EL ESTADO REGULADOR Y EL NUEVO MERCADO DEL SERVICIO PUBLICO. Análisis jurídico sobre la privatización, la regulación y los entes regulatorios”, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1999, p. 44 y 45.

²² Art. 4 Ley Nacional 24.076: “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. En esta ley el término ‘habilitación’ comprenderá la concesión, la licencia y el permiso, y el término ‘prestador’ comprenderá al concesionario, al licenciatario y al permisionario. El Poder Ejecutivo Nacional determinará, en cada caso, la modalidad a adoptar. El Estado nacional y las provincias, por sí, o a través de cualquiera de sus organismos o empresas dependientes, sólo podrán proveer servicios de transporte y distribución en el caso de que, cumplidos los procedimientos de licitación previstos en la presente ley no existieren oferentes a los que pudiere adjudicarse la prestación de los mismos o bien sí, habiéndose adjudicado tales servicios, se extinguiere la habilitación por alguna de las causas previstas en la misma y se diere aquella situación”.

²³ FERRARA, Pablo, “Tratado de regulación de la energía”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Instituto de la Energía “General Mosconi” IAE, 2017, Tomo I, Tercera parte, p. 107.

de reforma del Estado y privatizaciones de servicios públicos llevado a cabo en la década de los noventa, a partir del dictado de la Ley Nacional N° 23.696.-

Entienden los autores citados que la relevancia que le fue asignada a estos entes determinó que en la reforma producida a la Constitución Nacional del 1994 se les diera reconocimiento constitucional al establecer en el art. 42 párrafo 3 que “... *La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, **en los organismos de control***” (el resaltado es propio).-

Si bien el diseño adoptado por la Argentina fue el de agencia sectorial independiente, tomado del modelo de las Independent Regulatory Commission de los Estados Unidos, los entes reguladores argentinos presentan una naturaleza y características que las distinguen, sustancialmente, del modelo referencial.-

En efecto, en nuestro país las autoridades reguladoras se constituyeron acudiendo a la tradicional figura del régimen continental europeo de la entidad administrativa autárquica, en el ámbito de la Administración Pública. Este fue el formato también utilizado por otros organismos administrativos de regulación y control de sectores económicos, ya existentes al tiempo de creación de los entes reguladores de servicios públicos, tales como el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la Superintendencia de Seguros de la Nación.-

Cabe resaltar las fechas de entrada en vigencia de las normativas indicadas, por un lado, la Ley Nacional N° 24.076 que fuera publicada en Boletín Oficial el día 12 de Junio del año 1992, por otro, la Ley Nacional de Defensa del Consumidor publicada con fecha 15 de Octubre de 1993, y por último, la reforma constitucional del año 1994 que constitucionaliza los derechos de los consumidores y usuarios (art. 42). Es decir, la Ley Nacional N° 24.076 se sancionada en un contexto de carencia de normativa referida a la protección directa del consumidor, por ello, puede resultar entendible, no así justificable, que carezca de perspectiva consumeril y de visión protectoria, atento que en el correr de estos años, se podría haber realizado, a tal fin, modificaciones concretas en esa línea.-

Luego de realizadas estas aclaraciones, resulta de importancia avanzar en lo que respecta al contralor del servicio público de gas por redes, en este sentido la Ley Nacional N° 24.076 prescribe que los objetivos que se establecen para la regulación del transporte y distribución del gas natural (art. 2) serán ejecutados y controlados por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). Más adelante realizaremos un análisis consumeril a dichos objetivos.-

El ENARGAS es creado por la ley referida, estableciendo que gozará de autarquía y poseerá plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado, y su patrimonio estará constituido por los bienes que se le transfieran y los que adquieran en el futuro por cualquier título.-

Se encuentra en el ámbito de la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía de la Nación, y cumple con las funciones de regulación, control, fiscalización y resolución de controversias, que le son inherentes en relación con el servicio público de transporte y distribución de gas de la República Argentina.-

Por su parte, en el art. 52 de la ley referida podemos visualizar las amplias funciones y facultades otorgadas (que también serán objeto de un análisis consumeril), atento a su importancia creemos propicio detallarlas, a saber:

a) Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, en el ámbito de su competencia, controlando la prestación de los servicios, a los fines de asegurar el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los términos de la habilitación;

b) Dictar reglamentos a los cuales deberán ajustarse todos los sujetos de la Ley Nacional N° 24.076 en materia de seguridad, normas y procedimientos técnicos, de medición y facturación de los consumos, de control y uso de medidores de interrupción y reconexión de los suministros, de escape de gas, de acceso a inmuebles de terceros, calidad del gas y odorización. En materia de seguridad, calidad y odorización su competencia abarca también al gas natural comprimido;

c) Dictar reglamentos con el fin de asegurar que los transportistas y distribuidores establezcan planes y procedimientos para el mantenimiento en buenas condiciones de los bienes afectados al servicio durante el período de las respectivas habilitaciones y que proporcionen al ente informes periódicos que permitan determinar el grado de cumplimiento de dichos planes y procedimientos;

d) Prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o indebidamente discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y consumidores y dictar las instrucciones necesarias a los transportistas y distribuidores para asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles;

e) Establecer las bases para el cálculo de las tarifas de las habilitaciones a transportistas y distribuidores y, controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las correspondientes habilitaciones y con las disposiciones de la referida ley;

- f) Aprobar las tarifas que aplicarán los prestadores, disponiendo la publicación de aquéllas a cargo de éstos;
- g) Publicar los principios generales que deberán aplicar los transportistas y distribuidores en sus respectivos contratos para asegurar el libre acceso a sus servicios;
- h) Determinar las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de habilitaciones de transporte y distribución de gas natural mediante licitación pública;
- i) Asistir al Poder Ejecutivo Nacional en las convocatorias a licitación pública y suscribir los contratos de concesión y determinar las condiciones de las demás habilitaciones ad referendum del mismo;
- j) Propiciar ante el Poder Ejecutivo Nacional cuando corresponda, la cesión, prórroga, caducidad o reemplazo de las concesiones;
- k) Autorizar las servidumbres de paso mediante los procedimientos aplicables y otorgar toda otra autorización prevista en dicha ley;
- l) Organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas;
- m) Velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública, en la construcción y operación de los sistemas de transporte y distribución de gas natural, incluyendo el derecho de acceso a la propiedad de productores, transportistas distribuidores y consumidores previa notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza potencial a la seguridad y conveniencia pública;
- n) Promover ante los tribunales competentes, las acciones civiles o penales que tiendan a asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los fines de la referida ley, su reglamentación y los términos de las habilitaciones;
- ñ) Reglamentar el procedimiento para la aplicación de las sanciones que correspondan por violación de disposiciones legales, reglamentarias o contractuales, asegurando el principio del debido proceso;

o) Requerir de los transportadores y distribuidores los documentos e información necesarios para verificar el cumplimiento de la ley, su reglamentación y los respectivos términos de las habilitaciones, realizando las inspecciones que al efecto resulten necesarias, con adecuado resguardo de la confidencialidad de información que pueda corresponder de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Nacional N° 24.076;

p) Publicar información y asesorar a los sujetos de la industria del gas natural, siempre que con ello no perjudique indebidamente los derechos de terceros;

q) Aplicar las sanciones previstas en las Leyes Nacionales N° 17.319 y 24.076, y en sus reglamentaciones y en los términos de las habilitaciones, respetando en todos los casos los principios del debido proceso;

r) Asegurar la publicidad de las decisiones que adopte, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron adoptadas las mismas;

s) Someter anualmente al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación un informe sobre las actividades del año y sugerencias sobre medidas a adoptar en beneficio del interés público, incluyendo la protección de los consumidores y el desarrollo de la industria del gas natural;

t) Ejercer, con respecto a los sujetos de la Ley Nacional N° 24.076 todas las facultades que la Ley Nacional N° 17.319 otorga a su autoridad de aplicación;

u) Delegar en sus funcionarios las atribuciones que considere adecuadas para una eficiente y económica aplicación de la ley de creación;

v) Aprobar su estructura orgánica;

w) Delegar progresivamente en los gobiernos provinciales el ejercicio de aquellas funciones que considere compatibles con su competencia; y

x) En general, realizar todo otro acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones y de los fines de la Ley Nacional N° 24.076 y su reglamentación.-

En cuanto a la dirección y administración del ENARGAS, estará en cabeza de un directorio de cinco (5) miembros, uno de los cuales será el presidente, otro el vicepresidente y los restantes los vocales, designados todos ellos por el Poder Ejecutivo Nacional. Los miembros del directorio, serán seleccionados entre personas con antecedentes técnicos y profesionales en la materia y designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Durará un período de cinco (5) años en sus cargos, el que podrá ser renovado en forma indefinida. Cesarán en forma escalonada cada año. El presidente durará cinco (5) años en sus funciones y podrá ser reelegido. Ejercerá la representación legal del ENARGAS y en caso de impedimento o ausencia transitoria será reemplazado por el vicepresidente.-

Entre las funciones del directorio encontramos: aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que rigen la actividad del ente; dictar el reglamento interno del cuerpo; asesorar al Poder Ejecutivo Nacional en todas las materias de competencia del ente; contratar y remover al personal del ente, fijándole sus funciones y condiciones de empleo; formular el presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos, que se elevará a aprobación del Poder Ejecutivo Nacional para su inclusión en el proyecto de ley nacional de presupuesto del ejercicio correspondiente; confeccionar anualmente su memoria y balance; aplicar las sanciones previstas en la Ley Nacional N° 24.076; y en general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones del ente y los objetivos de dicha ley.-

Cabe resaltar que el ENARGAS goza de autarquía plena, tanto presupuestaria como administrativa, y posee plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado. Su accionar se basa sobre los principios de objetividad, transparencia, independencia, eficiencia y ejecutividad.-

En el año 2007 productos de anomalías funcionales de gravedad en el seno del ENARGAS, destacándose en ellos la existencia de un sistema integral de control sobre el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Ente en relación a las actividades de su competencia, al aparecer cuestionada su actuación en hechos sobre los que se requería un preciso esclarecimiento, mediante el Decreto N° 571/2007²⁴ se dispuso una intervención transitoria del organismo regulador que facilite la investigación y revise su actuación desde la fecha de su creación.-

²⁴ B.O. 22/05/2007.

La transitoriedad de la intervención, a través de prorrogas²⁵, se extendió de forma continua hasta el año 2017; mediante el Decreto N° 594/2017²⁶ ceso la intervención, designándose al vicepresidente y a tres (3) vocales.-

Posteriormente, mediante el art. 6 de la Ley Nacional N° 27.541²⁷ se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a intervenir administrativamente al ENARGAS, mientras dure la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Dicha intervención se fundó en que las alternativas de acción administrativa planteadas en la mencionada normativa ameritan la previa realización de una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica sobre lo actuado en materia regulatoria, en tanto de ello se ha derivado la presente emergencia pública en materia tarifaria y energética declarada por el Congreso Nacional. En consecuencia y atento a la inminente necesidad de asegurar el ejercicio de la función regulatoria y de contralor de servicios públicos de alta trascendencia socioeconómica, resulta conveniente disponer la inmediata intervención administrativa del Ente, mientras dure mencionada emergencia²⁸.-

Es de resaltar que a través del Decreto N° 55/2023²⁹, se declaró la emergencia del Sector Energético Nacional en lo que respecta a los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica bajo jurisdicción federal, y, precisamente en lo que hace a esta tesis, en lo que respecta al transporte y distribución de gas natural. La declaración de emergencia en el Sector Energético Nacional y las acciones que de ella deriven tendrán vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2024. Además, dicho decreto dispuso, a partir del 1 de Enero de 2024, la intervención del ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD (ENRE) y del ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS); facultando a la Secretaria de Energía del Ministerio de Economía a designar a los interventores. Asimismo, la Secretaria deberá, en un plazo de ciento ochenta (180) días, iniciar el proceso de selección de los miembros del Directorio del ENARGAS de acuerdo con los términos previstos en el art. 54 y siguientes de la Ley Nacional N° 24.076.-

III.- b) Análisis de las etapas del transporte y distribución del gas natural.-

Conforme lo indicáramos precedentemente, resulta de importancia resaltar que en nuestro país, las etapas de transporte y distribución son consideradas servicios públicos nacional, y se encuentran

²⁵ Decreto N° 844/2016 B.O. 13/7/2016; Decreto N° 164/2016 B.O. 14/01/2016; Decreto N° 1392/2015 B.O. 27/07/2015; Decreto N° 2704/2014 B.O. 27/1/2015; Decreto N° 222/2014 B.O. 5/3/2014; Decreto N° 1524/2013 B.O. 10/10/2013; Decreto N° 2686/2012 B.O. 18/1/2013; Decreto N° 2686/2012 B.O. 18/1/2013; Decreto N° 946/2012 B.O. 28/06/2012; Decreto N° 262/2012 B.O. 24/12/2012; Decreto N° 692/2011 B.O. 08/06/2011; Decreto N° 1688/2010 B.O. 25/11/2010; Decreto N° 1038/2010 B.O. 21/7/2010; Decreto N° 1874/2009 B.O. 04/12/2009; Decreto N° 616/2009 B.O. 27/05/2009; Decreto N° 2138/2008 B.O. 22/12/2008; Decreto N° 953/2008 B.O. 19/6/2008; Decreto N° 1646/2007 B.O. 16/11/2007.

²⁶ B.O. 31/07/2017.

²⁷ B.O. 23/12/2019.

²⁸ Decreto N° 815/2022 B.O. 7/12/2022; Decreto N° 871/2021 B.O. 24/12/2021; Decreto N° 1020/2020 B.O. 17/12/2020

²⁹ B.O. 18/12/2023.

reguladas mediante la Ley Nacional N° 24.076³⁰ (Decreto Reglamentario N° 1738/92³¹, Decreto N° 2255/92³²).-

Una vez obtenido el gas, éste ingresa a través de los puntos de ingreso al sistema de transporte o de distribución por gasoductos, para ser entregado a centrales de generación eléctrica; plantas industriales; estaciones de gas natural vehicular (GNV); y redes urbanas de distribución de gas natural. Asimismo, en un esquema operativo, tal como el de los “*gasoductos virtuales*”, en el que el transporte se hace mediante unidades cisternas o contenedores modulares de gas natural comprimido (GNC) o gas natural licuado (GNL), el gas que finalmente es entregado a los puntos de consumo para atender la demanda de usuarios industriales, comerciales, vehiculares y/o domésticos.-

La referida normativa prescribe que 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 art. 28 de la Ley Nacional N° 17.319³³. En este sentido, el término “*habilitación*” comprenderá la concesión, la licencia y el permiso, y el término “*prestador*” comprenderá al concesionario, al licenciatario y al permisionario. El Poder Ejecutivo Nacional determinará, en cada caso, la modalidad a adoptar.-

Nuestro ordenamiento jurídico regula el mercado de transporte y distribución, a diferencia de lo que acontece en la etapa de obtención, donde nos encontramos con un mercado competitivo, al decir, competitivo hacemos referencia a que aparecen varios actores que pueden entrar y salir.-

El Estado Nacional y las provincias, por sí, o a través de cualquiera de sus organismos o empresas dependientes, sólo podrán proveer servicios de transporte y distribución en el caso de que, cumplidos los procedimientos de licitación previstos en la mencionada ley no existieren oferentes a los que pudiere adjudicarse la prestación de los mismos o bien si, habiéndose adjudicado tales servicios, se extinguiere la habilitación por alguna de las causas previstas en la misma y se diere aquella situación.-

Las habilitaciones fueron otorgadas por un plazo de treinta y cinco (35) años, a contar desde la fecha de su adjudicación. No obstante, con una anterioridad no menor de dieciocho (18) meses a la fecha de finalización de una habilitación, el ENARGAS a pedido del prestador respectivo, llevará a cabo

³⁰ Sancionada: 20/05/1992. Publicada Boletín Oficial: 12/06/1992.

³¹ Publicado Boletín Oficial 28/09/1992.

³² Publicado Boletín Oficial: 02/12/1992.

³³ Art. 28. – “A todo titular de una concesión de explotación corresponde el derecho de obtener una concesión para el transporte de sus hidrocarburos, sujeta a lo determinado en la sección 4 del presente título”.

una evaluación de la prestación del servicio por el mismo a los efectos de proponer al Poder Ejecutivo Nacional la renovación de la habilitación por un período adicional de diez (10) años. A tal efecto se convocará a audiencia pública³⁴. En los textos de las habilitaciones se establecerán los recaudos que deberán cumplir los prestadores para tener derecho a la renovación. El Poder Ejecutivo Nacional resolverá dentro de los ciento veinte (120) días de recibida la propuesta del ENARGAS.-

En todos los casos de extinción de la habilitación por cualquier causa, cuando no corresponda la renovación indicada precedentemente, el ENARGAS deberá convocar a licitación pública para adjudicar los servicios de transporte y distribución en cuestión, en el plazo de noventa (90) días. Si la nueva habilitación no pudiese ser otorgada antes de la expiración de la habilitación precedente, el ENARGAS podrá requerir al titular de esta última la continuación del servicio por un plazo no mayor de doce (12) meses, contados a partir de la fecha original de finalización de la habilitación anterior. Esta ampliación revestirá carácter obligatorio para el prestador. Dicha disposición tiene su razón de ser en que estamos en presencia de un servicio público, y como tal, debe prestarse de forma continua e ininterrumpida.-

Resulta de importancia resaltar que nos hayamos en un sistema de exclusividad geográfica en materia de distribución, y en cuanto a la exclusividad del sistema en transporte, no resulta ser geográfica, debido a que en paralelo se puede hacer un nuevo sistema de transporte, conforme lo establece las Reglas Básicas (Sub Anexo I del Decreto N° 2255/92).-

III.- c) Sujetos activos de la industria del gas natural.-

La Ley Nacional N° 24.076 en su art. 9 indica que resultan ser sujetos activos de la industria del gas natural los productores, captadores, procesadores, transportistas, almacenadores, distribuidores, comercializadores y consumidores que contraten directamente con el productor de gas natural. Por ende, son sujetos los transportistas, distribuidores, comercializadores, almacenadores y consumidores que contraten directamente con el productor.-

Asimismo, se considera productor a toda persona humana o jurídica que siendo titular de una concesión de explotación de hidrocarburos, o por otro título legal, extrae gas natural de yacimientos ubicados en el territorio nacional disponiendo libremente del mismo. Se considera transportista a toda persona jurídica que es responsable del transporte del gas natural desde el punto de ingreso al sistema de transporte, hasta el punto de recepción por los distribuidores, consumidores que contraten directamente con el productor y almacenadores. La calidad de transportista se adquiere

³⁴ ITALIANO, Matias A., *"Régimen jurídico de las audiencias públicas en el servicio público de gas natural"*, Bahía Blanca, Editorial EdiUns, 2023.

por: habilitación como transportista otorgada bajo el régimen de la Ley Nacional N° 24.076; concesión de transporte otorgada bajo el régimen del título II, secciones 3a. y 4a. de la Ley Nacional N° 17.319; y por subrogación en una concesión de transporte de acuerdo a lo dispuesto por el art. 9 del Decreto N° 1589/89.-

Por su parte, se considera distribuidor al prestador responsable de recibir el gas del transportista y abastecer a los consumidores a través de la red de distribución, hasta el medidor de consumo, dentro de una zona, entendiéndose por tal, una unidad geográfica delimitada. El distribuidor, en su carácter de tal, podrá realizar las operaciones de compra de gas natural pactando directamente con el productor o comercializador. Las disposiciones de la Ley Nacional N° 24.076 son de aplicación a los distribuidores de propano mediante instalaciones permanentes. No obstante lo expuesto, y sin perjuicio de los derechos otorgados a los distribuidores por su habilitación, cualquier consumidor podrá convenir la compra de gas natural directamente con los productores o comercializadores, pactando libremente las condiciones de transacción.-

Por último, se considera comercializador a quien compra y vende gas natural por cuenta de terceros. Aclarando la normativa que aquellos que reciban gas natural como pago de regalías o servicios, se encuentran autorizados para comercializarlo del mismo modo que un productor.-

IV.- Análisis de la Ley Nacional N° 24.240

IV.- a) Constitucionalidad del derecho del consumidor.-

Hemos transitado por algunos aspectos, que consideramos relevantes, de la normativa que regula el transporte y distribución de gas por redes. Hicimos lo propio, con el art. 42 de nuestra Carta Magna, ahora realizaremos un repaso por las Constituciones Provinciales limitándonos a analizar su regulación consumeril. Comenzando por las provincias de Santa Fe³⁵, Santa Cruz³⁶ y Mendoza³⁷ en sus constituciones, nada prescribieron al respecto; a estas se suman las constituciones de las

³⁵ Publicada Boletín Oficial: 18/04/1962.

³⁶ Publicada Boletín Oficial: 27/11/1998.

³⁷ Publicada Boletín Oficial: 28/12/1916.

provincias de Misiones³⁸, La Pampa³⁹ y San Luis⁴⁰, no jerarquizando los derechos de los consumidores y usuarios.-

No obstante, resulta pertinente resaltar que la Carta Magna de Misiones contiene disposición relacionada a los servicios públicos, en su art. 59 establece que *“Los servicios públicos corresponden originariamente a la Provincia o a los municipios y se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada por el Estado, entes autárquicos o autónomos o cooperativas de usuarios en los que podrán intervenir las entidades públicas. En las localidades o centros de menor importancia podrá otorgarse la concesión a pequeñas empresas o a particulares, debiéndose ajustar la explotación a lo que determine la ley. Los de transporte terrestre o de la navegación por líneas regulares podrán concederse a empresas privadas o a cooperativas, pero dicha concesión deberá ser aprobada por la ley. También se podrán celebrar acuerdos con la Nación, otros estados provinciales o municipios para su explotación. La ley determinará la forma de explotación de los servicios públicos”*.-

En igual sentido, la Constitución de La Pampa indica que los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado provincial o municipal y se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada preferentemente por el Estado, municipios, entes autárquicos o autónomos, o cooperativas de usuarios, en los que podrán intervenir las entidades públicas. Se podrán otorgar concesiones a particulares y éstas se acordarán previa licitación de carácter público y con expresa reserva del derecho de reversión por la Provincia o los municipios en su caso, quienes ejercerán un contralor estricto respecto al cumplimiento de la concesión. Una ley especial determinará las formas y condiciones de la explotación de los servicios públicos por la Provincia, municipalidades, concesionarios y demás entidades autorizadas a prestarlos (art. 42).-

No obstante, cabe resaltar que la Constitución de Santa Cruz, en materia de servicios públicos prescribe que la Provincia tiene el dominio originario de los recursos naturales, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejercita con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas. Serán considerados en especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarbúricos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía. Los recursos naturales y las fuentes de energía podrán ser explotados por empresas públicas, mixtas o privadas. El Estado ejercerá el poder de policía de conformidad a las normas que en su consecuencia se dicten. Los servicios públicos

³⁸ Publicada Boletín Oficial: 21/04/1958.

³⁹ Publicada Boletín Oficial: 14/10/1994.

⁴⁰ Publicada Boletín Oficial: 08/04/1987.

podrán ser prestados por el Estado o por empresas privadas, pero la Provincia los tomará exclusivamente a su cargo, si el interés público así lo requiere (art. 52 y 53).-

La Constitución de la Provincia de San Miguel de Tucumán⁴¹, prescribe que los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses; poniendo en cabeza del Estado Provincial el deber de promover la organización y funcionamiento de las asociaciones de usuarios y consumidores, previendo la necesaria participación de éstas en los organismos de control, refiriéndose a los servicios públicos. Por su parte la Carta Magna de la Provincia de San Fernando del Valle de Catamarca⁴², se limita a indicar que sus habitantes tienen derecho, como consumidores, al justo precio de los bienes de consumo; que la usura y la especulación serán severamente reprimidas dentro del territorio provincial, pudiendo eximirse de impuestos y de cualquier clase de contribución a los productores que, con el fin de abaratar los precios, eliminen a los intermediarios; y que el control de precios compete, en cada municipio, a la autoridad local respectiva.-

En cuanto a la Carta Magna de la Provincia de San Salvador de Jujuy⁴³ se establece que el Estado garantizará la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos. Podrá eximirse de tributos a la actividad que, con el fin de abaratar los precios, evite la intermediación.-

Asimismo, la Provincia de Entre Ríos⁴⁴ establece que *“Se garantiza la defensa de los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios públicos y privados. Las autoridades provinciales y municipales proveerán a la educación para el consumo responsable, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales y al de la calidad, regularidad y continuidad de los servicios. Estos derechos son protegidos, controlados y su prestación regulada por un ente provincial o municipal. La norma establecerá los procedimientos para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios, previendo la participación de asociaciones de consumidores y usuarios. Existiendo organismos de defensa del consumidor en los municipios, éstos ejercerán las funciones en su jurisdicción. El Estado debe garantizar en los servicios públicos concesionados la fijación de un sistema tarifario justo, razonable y transparente”*. Claramente marca parámetros, en materia de servicios públicos, más que interesantes.-

⁴¹ Constitución de la Provincia de San Miguel de Tucumán (art. 42), Publicada Boletín Oficial: 07/06/2006.

⁴² Constitución de la Provincia de San Fernando del Valle de Catamarca (art. 57), Publicada Boletín Oficial: 07/09/1988.

⁴³ Constitución de la Provincia de San Salvador de Jujuy (art. 73), Publicada Boletín Oficial: 17/11/1986.

⁴⁴ Constitución de la Provincia de Entre Ríos (art. 30), Publicada Boletín Oficial: 15/10/2008.

En cuanto a la Provincia de Córdoba⁴⁵, se limita a decir que los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses, que el Estado promueve su organización y funcionamiento.-

Siguiendo este orden, San Juan⁴⁶ garantiza a los consumidores el derecho a organizarse con la finalidad de defender la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos; que una ley regulará las organizaciones de consumidores que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios; y que su estructura interna y funcionamiento debe ser libre, democrático y con participación de minorías. En igual sentido, la Provincia de Tierra del Fuego⁴⁷ prescribiendo que los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses; y que el Estado Provincial alienta su organización y funcionamiento.-

La Provincia de Río Negro⁴⁸ en su Carta Magna reconoce a los consumidores el derecho a organizarse en defensa de sus legítimos intereses; promueve la correcta información y educación de aquellos, protegiéndolos contra todo acto de deslealtad comercial; vela por la salubridad y calidad de los productos que se expenden. Como se puede apreciar, se refiere a una correcta información que deben recibir los consumidores y que debe ser promovida por el Estado Provincial.-

En cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴⁹, en su Ley Fundamental protege la salud, la seguridad y el patrimonio de los consumidores y usuarios, asegurándoles trato equitativo, libertad de elección y el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna. Asimismo, crean el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos con el objeto de promover mecanismos de participación de usuarios y consumidores de servicios públicos de acuerdo a lo que reglamente la ley⁵⁰. El mencionado ente tiene competencia en los siguientes servicios públicos: a) Transporte público de pasajeros; b) Alumbrado público y señalamiento luminoso; c) Higiene urbana, incluida la disposición final; d) Control de estacionamiento por concesión; e) Conservación y mantenimiento vial por peaje; f) Transporte, tratamiento, almacenamiento y disposición final de residuos patológicos y peligrosos; g) Televisión por cable o de transmisión de datos; h) Servicios públicos que se presten en el ámbito de la Ciudad cuya prestación exceda el territorio de la misma, sin colisionar con la competencia atribuida a otros órganos del Gobierno de la Ciudad, a los entes de otras jurisdicciones y a los entes de la Nación, con los que se complementa; i) Sistema de verificación Fotográfica de Infracciones de Tránsito por concesión; j) Servicio de Transporte Escolar.-

⁴⁵ Constitución de la Provincia de Córdoba (art. 29), Publicada Boletín Oficial: 14/09/2001.

⁴⁶ Constitución de la Provincia de San Juan (art. 69), Publicada Boletín Oficial: 07/05/1986.

⁴⁷ Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego (art. 22), Publicada Boletín Oficial: 28/05/1991.

⁴⁸ Constitución de la Provincia de Río Negro (art. 30), Publicada Boletín Oficial: 13/06/1988, Fe de erratas: 28/07/1988.

⁴⁹ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 46), Publicada Boletín Oficial: 10/10/1996.

⁵⁰ Ley N° 210. B.O.: 10/08/1999.

La Carta Magna de la Provincia de Neuquén⁵¹, garantiza que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada, veraz, transparente y oportuna; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades garantizan la protección de esos derechos y promueven la educación para su ejercicio, la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, el control de los monopolios naturales y legales, el de la calidad y eficiencia de los servicios públicos garantizando el derecho a la uniformidad, universalidad, y a tarifas razonables en su prestación, a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. Ejercen el poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Provincia. Por su parte, la Constitución de la Provincia de Chubut⁵² prescribe que el Estado desarrolla políticas tendientes a la protección de los usuarios y consumidores, reconociéndoles el derecho de acceder, en la relación de consumo, a una información eficaz y veraz y de agruparse en defensa de sus intereses. Para gozar de este derecho las entidades que así se organicen deben estar reconocidas, ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. Los particulares y las entidades mencionadas tienen legitimación a los fines de promover amparo u otras acciones destinadas a la prevención y la reparación de daños. La ley regula el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización, sancionando a quienes atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, en cuanto sea de competencia provincial.-

En lo que respecta a la Constitución de la Provincia de Salta⁵³, en su art. 31 prescribe que *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades aseguran la protección de esos derechos, la educación para el consumo, la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, el control de los monopolios naturales y legales, la calidad y eficiencia de los servicios públicos y la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación regula la publicidad para evitar inducir a conductas adictivas o perjudiciales o promover la automedicación y establecer sanciones contra los mensajes que distorsionen la voluntad de compra del consumidor mediante técnicas que la ley determine como inadecuadas. La legislación establece procedimientos eficaces y expeditos para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia provincial, previendo la necesaria participación de los consumidores, usuarios, asociaciones que los representen y municipios, en los*

⁵¹ Constitución de la Provincia de Neuquén (art. 55), Publicada Boletín Oficial: 03/03/2006.

⁵² Constitución de la Provincia de Chubut (art. 33), Publicada Boletín Oficial: 01/06/2010.

⁵³ Constitución de la Provincia de Salta (art. 31), Publicada Boletín Oficial: 22/04/1998.

órganos de control". Similar redacción la encontramos en las constituciones de las provincias de Formosa⁵⁴, Chaco⁵⁵, Santiago del Estero⁵⁶, Corrientes⁵⁷ y La Rioja⁵⁸.-

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires⁵⁹, establece que los consumidores y usuarios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos y a una información adecuada y veraz. La Provincia proveerá a la educación para el consumo, al establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos y promoverá la constitución de asociaciones de usuarios y consumidores (art. 38).-

Por lo expuesto, podemos afirmar que seis constituciones provinciales no establecen precepto alguno sobre el reconocimiento de los derechos de los consumidores; no obstante, no implica que en sus respectivas jurisdicciones se carezca de normativa en la materia; ellas cuentan con legislaciones y ordenanzas locales referidas prerrogativas y procedimientos en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios consagrados en la Ley Nacional N° 24.240 y leyes complementarias.-

IV.- b) Cartas orgánicas municipales.-

Nuestra Constitución Nacional en su art. 5 establece que cada provincia dictará para sí una Constitución, y tendrá que hacerlo bajo el sistema representativo, republicano y de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. Asimismo, exige que asegure su administración de justicia, su *"régimen Municipal"* y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Por su parte, el art. 123 prescribe que *"Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía Municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*.-

Frente a lo expuesto, no todas las provincias han reconocido y asegurado la autonomía municipal en sus constituciones, por tal razón, estas comunas desde lo institucional, político, administrativo,

⁵⁴ Constitución de la Provincia de Formosa (art. 74), Publicada Boletín Oficial: 08/07/2003.

⁵⁵ Constitución de la Provincia de Chaco (art. 47), Publicada Boletín Oficial: 07/12/1994.

⁵⁶ Constitución de la Provincia de Santiago del Estero (art. 36), Publicada Boletín Oficial: 26/11/2005.

⁵⁷ Constitución de la Provincia de Corrientes (art. 48), Publicada Boletín Oficial: 13/06/2007.

⁵⁸ Constitución de la Provincia de La Rioja (art. 51), Publicada Boletín Oficial: 20/05/2008.

⁵⁹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires (art. 38), Publicada Boletín Oficial: 14/09/1994.

económico y financiero, funcionan bajo el amparo de una Ley Orgánica Provincial; entre ellas, Buenos Aires⁶⁰, Formosa⁶¹, Mendoza⁶² y Santa Fe⁶³.-

A continuación realizaremos un análisis por algunas cartas orgánicas de aquellas ciudades, cuyas provincias garantizaron la autonomía municipal; y resaltaremos lo pertinente a su regulación vinculada al derecho a los derechos de los consumidores.-

Es así que en la Provincia de Córdoba encontramos municipios que en sus respectivas cartas orgánicas expresamente jerarquizaron el derecho del consumidor; tal es el caso de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba⁶⁴, que en su art. 35 prescribe que *“El Municipio protege los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en relación a su salud, su seguridad y sus intereses económicos. Promueve una información adecuada y veraz, la educación para el consumo, la participación de asociaciones de consumidores y usuarios, la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno”*. Asimismo, el Municipio de Carlos Paz, en el art. 63 de su respectiva Carta Orgánica⁶⁵, indica que *“El Municipio provee a la protección de los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, contra la distorsión de los mercados, y el control de los monopolios que los afecten. Promueve la educación para el consumo. Protege la salud y la seguridad, garantizándoles trato equitativo, libertad de elección y acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna, contra los mensajes publicitarios que distorsionen su voluntad mediante técnicas que la ley determine como inadecuadas. Los usuarios participan en el control de la prestación de los servicios públicos, según lo establecen las ordenanzas respectivas”*. En este último, caso va más allá, y hace referencia la participación de los usuarios en la prestación de los servicios públicos.-

Por su parte, la Carta Orgánica de la Municipalidad de Resistencia⁶⁶, Provincia de Chaco, nos hallamos con el art. 70, estableciendo que *“El Municipio protegerá los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios en relación a su salud, seguridad e intereses económicos, y asegurará la información adecuada y veraz. Garantizará sus derechos contra las distorsiones del mercado y el control de los monopolios que los afecten. Promoverá planes generales de educación para la capacitación en la defensa de los consumidores y usuarios, a fin de conocer los preceptos y alcances de sus derechos”*.-

⁶⁰ Decreto Ley N° 6769/58, Sancionado 30/04/1958.

⁶¹ Ley N° 1028, Sancionada 28/11/1997.

⁶² Ley N° 1079, Sancionada 04/01/1934, Publicada Boletín Oficial: 23/01/1934.

⁶³ Ley N° 2756, Sancionada 10/01/1986.

⁶⁴ Sancionada 06/11/1995, Publicada 08/11/1995, Publicada Boletín Municipal: 1979 Página: 3-52.

⁶⁵ Sancionada 27/11/2007.

⁶⁶ Sancionada 31/08/2000.

Asimismo, el art. 40 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia⁶⁷, Provincia de Chubut, indica que *“El Municipio protege los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios con relación a su salud, su seguridad y sus intereses económicos. Los Poderes públicos promueven una información adecuada y veraz, la educación para el consumo, la participación de asociaciones de consumidores y usuarios, la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno”*.-

En lo que respecta a la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Neuquén⁶⁸, Provincia de Neuquén, en su artículo 14 establece que *“Los consumidores de bienes y usuarios de servicios, tienen derecho a: 1) La protección de su salud, seguridad, libertad de elección, trato digno e igualitario, buena calidad de bienes y servicios, economía y eficiencia; 2) Una publicidad e información adecuada y veraz; 3) Constituir asociaciones de consumidores y usuarios, en defensa de sus intereses. La autoridad municipal proveerá a la tutela de estos derechos. Adoptará medidas para evitar los monopolios y controlará las condiciones de producción, almacenamiento, distribución y consumo de bienes y prestación de servicios”*. Genéricamente pone en cabeza de la autoridad municipal el control de producción, almacenamiento, distribución y consumo de bienes y prestación de servicios.-

En este sentido, el art. 32 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia⁶⁹ y art. 49 de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Rio Grande⁷⁰; ambas de la Provincia de Tierra del Fuego; respectivamente prescriben *“El Municipio asegura los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, brindándoles protección integral, garantizando el acceso a la información adecuada y veraz, educación para el consumo y la participación de asociaciones de consumidores y usuarios, la libertad de elección y condiciones dignas y equitativas de trato, evitando prácticas monopólicas y ejerciendo, en todo aquello que resulte de su competencia, el respectivo poder de policía”*; y *“El Municipio protege los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios con relación a su salud, su seguridad y sus intereses económicos. Promueve una información adecuada y veraz, la educación para el consumo, la participación de asociaciones de consumidores y usuarios, la libertad de elección y condiciones de trato digno y equitativo”*.-

En la Provincia de Corrientes, nos encontramos con la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Bella Vista⁷¹, su art. 14 reza *“El municipio de Bella Vista protegerá los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, y sancionará a través del órgano competente las prácticas que atenten contra la integridad psicofísica, seguridad e intereses económicos de los ciudadanos, y asegurará la información adecuada y veraz. Garantizará los derechos contra las distorsiones del*

⁶⁷ Sancionada 14/08/1999. Publicada 16/08/1999, Boletín N° 7 (Edición especial).

⁶⁸ DECRETO N° 1527/95, Sancionada 11/08/1995, Registrada bajo el N° 2129.

⁶⁹ Sancionada 28/03/2002, Enmendada 25/03/2015.

⁷⁰ Sancionada 30/11/2006.

⁷¹ Sancionada 14/01/2010.

mercado y el control de los monopolios que lo afecten, de conformidad con lo establecido por las normas vigentes en la materia”.-

La Municipalidad de Santiago del Estero, Provincia de Santiago del Estero⁷² en su art. 13 indica que *“El Gobierno Municipal debe promover y asegurar la defensa de los consumidores y usuarios. Todos los habitantes de la Ciudad, en tanto consumidores y usuarios gozan de los siguientes derechos a) Al acceso al consumo de bienes y servicios en forma digna, equitativa y libre, y a la protección contra situaciones de inferioridad; b) A la protección de la salud y la seguridad; c) A la protección de sus intereses económicos; d) A la educación en materia de consumo; e) A una información adecuada y veraz; f) A la prevención de daños. El Gobierno Municipal proveerá a la protección de esos derechos y garantizará: a) La defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados; b) El control de los monopolios naturales y legales; c) La organización libre y democrática de asociaciones de consumidores y usuarios y su derecho a participar; d) El acceso individual y colectivo a procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos; e) Los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia municipal, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control”.* Realiza una mención en materia de servicios públicos.-

De la Provincia de Salta, podemos citar, por un lado, la Carta Orgánica de la ciudad de Cafayate⁷³, prescribe en su art. 18 que *“La Municipalidad asegura a consumidores y usuarios de bienes y servicios el ejercicio pleno de sus derechos, brindándoles protección integral con la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, garantizando el acceso a la información adecuada y veraz, la educación para el consumo, la libertad de elección y condiciones dignas y equitativas de trato, evitando prácticas monopólicas y ejerciendo, en todo aquello que resulte de su competencia, el respectivo poder de policía. La Municipalidad, de acuerdo a la legislación, garantiza a los habitantes el derecho a obtener de quienes produzcan, elaboren, comercialicen o expendan alimentos para el consumo humano, información que les permita conocer si estos han sido producidos o elaborados con materias primas naturales o modificadas genéticamente y toda otra característica y/o tecnología utilizada”;* por otra parte, la propia del Municipio de Aguaray⁷⁴, que en su art. 124 indica que *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. El Municipio, asegurará a consumidores y usuarios de bienes y servicios el ejercicio pleno de sus derechos, brindándoles protección integral con la participación de las asociaciones de consumidores*

⁷² Sancionada 22/12/2005.

⁷³ Sancionada 20/02/2008, Aprobada con las modificaciones introducidas por las Comisiones de Legislación Gral. y Asuntos Municipales, en Sesión del día 10/06/08.

⁷⁴ Sancionada 28/07/2016, Publicada Boletín Oficial: 19/08/2016.

y usuarios, garantizando la educación para el consumo, evitando prácticas monopólicas y ejerciendo, en todo aquello que resulte de su competencia, el respectivo poder de policía”.-

Asimismo, el Departamento de Caucete, Provincia de San Juan, que en el art. 39 de su respectiva carta orgánica⁷⁵ indica que *“El Municipio garantiza a los consumidores y usuarios de bienes y servicios la protección de su salud, su seguridad y sus intereses económicos, en la relación de consumo, en especial frente a prácticas monopólicas, abusivas o perniciosas. Apoya y promueve la educación para el consumo y la creación de asociaciones de consumidores y usuarios, asegurando su participación en los órganos de control de los servicios públicos municipales”*. Correctamente limita su competencia a servicios públicos municipalizados.-

Se suma la Carta Orgánica Municipal de San Pedro⁷⁶, Provincia de Misiones estableciendo que *“Tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses, debiendo el municipio promover su organización y coordinación teniendo en cuenta su opinión en los temas que directamente les conciernen”* (art. 118); y que *“El municipio realiza los controles cualitativos, cuantitativos, bromatológicos y técnicos de todos los bienes y servicios que se introduzcan, fabriquen, distribuyan o presten en el ámbito del municipio en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. 1- Protege los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, y sanciona a través del órgano competente de las prácticas que atenten contra los mismos. 2- Promueve la capacitación de los consumidores y usuarios a fin de facilitar el ejercicio y defensa de sus derechos. 3- Reconoce a la cámara regional de comercio, industria, producción y servicio”* (art. 119).-

Otro de los municipios que regulan los derechos de consumidores, se encuentra Puerto Madryn, Provincia de Chubut, que en el art. 75 de su Carta Orgánica Municipal⁷⁷ ordena que *“El Municipio protege a las personas consumidoras y usuarias de bienes y servicios. A esos fines, desarrolla, entre otras, las siguientes acciones: 1) Promueve la participación de asociaciones de personas consumidoras y usuarias, que brinden la información sobre sus derechos y educación para el consumo. 2) Crea sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras. 3) Controla la calidad y los procedimientos de defensa de las personas usuarias y consumidoras 4) Regula la actividad publicitaria bajo su jurisdicción, cuidando que el contenido de los mensajes no distorsione la voluntad de compra mediante técnicas engañosas. 5) Adopta medidas para evitar las prácticas monopólicas”*.-

Llegamos a la conclusión que contamos con varias comunas, que habiendo obtenido su autonomía municipal, luego de la reforma de nuestra Ley Fundamental en el año 1994, decidieron legislar en sus Cartas Orgánicas sobre los derechos de los consumidores y usuarios, en algunos casos, omiten

⁷⁵ Sancionada 26/04/2007, Publicada Boletín Oficial: 22/05/2007.

⁷⁶ Sancionada 21/12/2018, Suplemento Boletín Oficial N° 14838.

⁷⁷ Sancionada 06/09/2010.

hacer referencia en relación a los servicios públicos. Por último, algunos municipios no legislan materia consumeril, entre ellas podemos citar a San Martín de los Andes⁷⁸, Provincia de Neuquén; y Trelew⁷⁹, Provincia de Chubut; entre otros.-

IV.- c) Aspectos jurídicos de la relación de consumo - Principios protectorios.-

Si bien al comienzo de esta tesis, brindamos una breve reseña, creemos propicio comenzar definiendo qué se entiende por consumidor y proveedor, para luego continuar conceptualizando a la relación de consumo, al contrato de consumo, y finalizar con aspectos y principios sustanciales que regulan la materia. Una vez anclados en estos aspectos jurídicos, capítulos siguientes, analizaremos con perspectiva consumeril al servicio público de distribución de gas.-

Resulta sustancial remarcar, conforme lo venimos manifestando en párrafos anteriores, el carácter constitucional que reviste la cuestión consumeril (art. 42 de la Constitución Nacional), carácter que no solamente resulta ser nacional, sino que varias provincias y municipios lo han jerarquizado. Asimismo, creemos propicio tener como guía lo dispuesto en el art. 1 del Código Civil y Comercial de la Nación, a saber: *“Los casos que este Código rige deben ser resueltos según las leyes que resulten aplicables, conforme con la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos en los que la República sea parte. A tal efecto, se tendrá en cuenta la finalidad de la norma. Los usos, prácticas y costumbres son vinculantes cuando las leyes o los interesados se refieren a ellos o en situaciones no regladas legalmente, siempre que no sean contrarios a derecho”*.-

Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico coexisten dos ordenamientos específicos, por un lado, la Ley Nacional de Defensa del Consumidor (Ley Nacional N° 24.240), y por el otro, el Código Civil y Comercial de la Nación (arts. 1092 al 1122); en esta tesis utilizaremos a ambos cuerpos legales. Y en este sentido, la interpretación de la ley debe hacerse teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento (art. 2 CCCN).-

Podemos decir que consumidor o usuario es la persona humana o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. Asimismo, queda equiparado al consumidor quien, sin ser parte de una relación de consumo como consecuencia o en ocasión de ella, adquiere o utiliza bienes o servicios,

⁷⁸ Sancionada 05/08/1999.

⁷⁹ Sancionada 21/11/2002.

en forma gratuita u onerosa, como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social (art. 1 de la Ley Nacional N° 24.240).-

Por su parte, legalmente resulta ser un proveedor aquella persona humana o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios (art. 2 de la Ley Nacional N° 24.240).-

No están comprendidos en la mencionada ley los servicios de profesionales liberales que requieran para su ejercicio título universitario y matrícula otorgada por colegios profesionales reconocidos oficialmente o autoridad facultada para ello, pero sí la publicidad que se haga de su ofrecimiento. Ante la presentación de denuncias, que no se vinculen con la publicidad de los servicios, presentadas por los usuarios y consumidores, la autoridad de aplicación de esta ley informará al denunciante sobre el ente que controle la respectiva matrícula a los efectos de su tramitación.-

Más adelante nos detendremos a referirnos sobre la vulnerabilidad de las partes que integran la relación de consumo.-

Por otro lado, debemos indicar que no resulta indistinto referirse a la relación de consumo que a un contrato de consumo. La relación de consumo es el vínculo jurídico entre el proveedor y el consumidor o usuario; y el contrato de consumo es el celebrado entre un consumidor o usuario con un proveedor, conforme lo prescriben los arts. 1092 y 1093 del Código Civil y Comercial de la Nación. De esta forma, entendemos que la relación de consumo es el género, y el contrato de consumo es una de las especies de ese género.-

Expresamente la Ley Nacional N° 24.240 dispone que las relaciones de consumo se rigen por el régimen establecido en dicha ley y sus reglamentaciones, sin perjuicio de que el proveedor, por la actividad que desarrolle, esté alcanzado asimismo por otra normativa específica. Las disposiciones de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor se integran con las normas generales y especiales aplicables a las relaciones de consumo, en particular la Ley Nacional N° 25.156⁸⁰ de Defensa de la Competencia y la Ley Nacional N° 22.802⁸¹ de Lealtad Comercial o las que en el futuro las reemplacen.-

⁸⁰ Sanción 25/08/1999. Publicada Boletín Oficial: 20/09/1999.

⁸¹ Sanción 05/05/1983. Publicada Boletín Oficial: 11/05/1983.

Continuando con el desarrollo de este capítulo, nos adentraremos específicamente en algunos de los principios e institutos que deben guiar la relación entre el usuario y la distribuidora de gas, entre ellos, *in dubio pro consumidor*, información, protección al usuario, acceso al consumo sustentable, y trato equitativo y digno.-

In dubio pro consumidor

Comenzaremos con un principio de suma importancia en todo sistema protectorio; en nuestro ordenamiento legal contamos con leyes que tratan de proteger a la parte más débil, por ello, podemos ver en materia laboral rige el principio *in dubio pro operario*⁸², en materia penal el *in dubio pro reo*⁸³, y es así que en materia de consumo nos hallamos con el *in dubio pro consumidor*.-

Es por ello, que en relación a la interpretación y prelación normativa, nuestros codificadores establecieron que las normas que regulan las relaciones de consumo deben ser aplicadas e interpretadas conforme con el principio de protección del consumidor y el de acceso al consumo sustentable. En caso de duda sobre la interpretación del Código Civil y Comercial de la Nación o las leyes especiales, prevalece la más favorable al consumidor (art. 1094 CCCN). Más adelante le dedicaremos algunas líneas al principio protectorio y de acceso al consumo sustentable.-

En cuanto a la interpretación del contrato de consumo, este debe hacerse en el sentido más favorable para el consumidor. Cuando existen dudas sobre los alcances de su obligación, se adopta la que sea menos gravosa (art. 1095 CCCN).-

Entendemos que el art. 1094 del CCCN debe aplicarse a todo aspecto de la relación de consumo, independientemente de la existencia o no de un vínculo contractual. En cambio, el artículo siguiente hace referencia exclusiva a la interpretación del contrato.-

Resulta relevante indicar que el art. 3 de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor dispone que en caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece la ley prevalecerá la más favorable al consumidor.-

⁸² Art. 9 Ley Nacional N° 20.744.

⁸³ Art. 18 Constitución Nacional.

Somos de la idea que tanto el Reglamento de Servicio de Distribución como el Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios (ambos objeto de análisis en párrafos siguientes) debieran contener mención expresa al principio analizado.-

Información

Nuestro ordenamiento jurídico prescribe que el proveedor está obligado a suministrar al consumidor información en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada en soporte físico, con claridad necesaria que permita su comprensión. Solo se podrá suplantar la comunicación en soporte físico si el consumidor o usuario optase de forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que el proveedor ponga a disposición (art. 4 de la Ley Nacional N° 24.240).-

Conforme indicáramos precedentemente, el art. 42 de la Constitución Nacional establece que las personas en la relación de consumo, tienen derecho a una *“información adecuada y veraz”*. En este sentido, reviste mayor relevancia el *“derecho”* constitucional de informar en la relación de consumo, y su regulación en nuestro ordenamiento jurídico, en relación al *“deber”* del Estado a la hora regular cuestiones vinculadas a los consumidores y usuarios.-

María Angélica Gelli entiende que la defensa del consumidor se abre en dos campos: el de los derechos patrimoniales (la seguridad de no sufrir daño; los intereses económicos, la libertad de elección, el trato equitativo y digno, la mayor protección cuando en la relación de consumo se constituya en la parte más débil) y el de los derechos personales (la protección de la salud y la seguridad de no sufrir menoscabo en aquella o en la vida). Por otra parte, derecho a una información adecuada y veraz resguarda tanto los derechos patrimoniales como los personales, a la vida y a la salud⁸⁴.-

Por su parte, con la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, su art. 1100 indica que *“El proveedor está obligado a suministrar información al, consumidor en forma cierta y detallada, respecto de todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, las condiciones de su comercialización y toda otra circunstancia relevante para el contrato. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con la claridad necesaria que permita su comprensión”*.-

⁸⁴ GELLI, María Angélica, *“La Constitución Nacional: Comentada y Acordada”*, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2004, 2da. Edición, p. 373.

Podemos decir que la “*información*” resulta ser ese conjunto organizado de datos procesados que constituyen un mensaje que cambia el estado de conocimiento del sujeto o sistema que lo recibe; los datos una vez percibidos y procesados constituyen una información que cambia el estado de conocimiento, eso permite a los individuos o sistemas que poseen dicho estado nuevo de conocimiento tomar decisiones pertinentes acordes en base a conocimiento⁸⁵.-

La obligación de informar impuesta al proveedor, está destinada a morigerar o suprimir la asimetría existente entre las partes en una relación de consumo, precisamente basada en gran medida por la distinta posibilidad de acceder a información real, certera, sobre las características del producto o servicio del que se trate⁸⁶.-

Abrimos un paréntesis, y brindamos un adelanto a lo que veremos con mayor detalles en el próximo capítulo, que es precisamente el derecho de contenido sustancial de todos los usuarios a recibir de parte del Estado información adecuada, veraz e imparcial. Es decir, no solamente el proveedor tiene la obligación, sino también el Estado, por ejemplo, a la hora de modificar tarifas.-

Conforme lo expuesto, planteamos el análisis de una ecuación que la hemos denominado “*ecuación consumeril*”. Entendemos que a mayor conocimiento del consumidor sobre los alcances de la relación de consumo, menor es el margen de acción del proveedor; y por ende mayor resulta ser probabilidad de cumplimiento de la norma y menor probabilidad de vulneración de derechos; dicho en otras palabras: a mayor conocimiento del derecho en la persona del consumidor, menor es el margen de transgresión que posee el proveedor.-

Si aplicamos la “*ecuación consumeril*” al tema objeto de esta tesis, podemos decir que a mayor información en el usuario, menor es el margen de especulación que posee la distribuidora de gas, y por tal razón, aumenta la probabilidad de cumplimiento de la normativa y disminuye la probabilidad de vulneración del deber de informar.-

Podemos graficar la ecuación de la siguiente manera:

$$\text{conocimiento} + \text{consumidor} > \text{acción} + \text{proveedor} < \text{cumplimiento de la norma} > \\ \text{vulneración de derechos}$$

⁸⁵ <https://es.wikipedia.org/wiki/Informaci%C3%B3n>. Fecha de acceso: 16/08/2022.

⁸⁶ HERRERA, Marisa; CAMELO, Gustavo; PICASSO Sebastián, “*Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. INFOJUS, 2015, Tomo III, p. 496.

Por ello, afirmamos que:

**información + usuario > especulación + distribuidora < cumplimiento de la norma >
vulneración del deber de informar**

En este sentido, podemos encontrar que en los presupuestos mínimos para la atención al público se regula todo lo concerniente a la difusión de información referente a la atención al público a los usuarios (art. 1.3. Anexo I Resolución ENARGAS 96/2021⁸⁷). La prestadora deberá informar al usuario, en forma clara y precisa, a través de las vías de contacto: los días y horarios de atención de las oficinas de atención al público y del centro de atención telefónica comercial y/o de emergencias; los números de las líneas telefónicas destinadas a la atención comercial y de emergencias; el domicilio de las oficinas de atención al público; los canales de contacto habilitados para la atención al público, indicando para cada uno de ellos, las gestiones y tramitaciones que pueden ser realizadas en cada caso; los requisitos y documentación a solicitar a los usuarios para la realización de trámites, consultas, reclamos y otras gestiones; los canales para la cancelación de factura y los medios de pago habilitados según el canal, detallando las condiciones para el pago, de corresponder; cualquier modificación en el esquema habitual de atención al público (a modo de ejemplo, traslado de oficinas, cambio de líneas de contacto, entre otros); y toda aquella información de exhibición obligatoria establecida por la normativa de aplicación que corresponda. La información deberá mantenerse actualizada. La información deberá exhibirse en la cartelería disponible en las oficinas de atención al público, en el sitio web de la prestadora, en las facturas del servicio cuando corresponda, y en otros medios y/o canales de difusión habilitados.-

Por su parte, el Reglamento de Servicio de Distribución, que reiteramos será objeto de análisis en capítulos siguientes, en su art. 14 inc. i.3 establece que “... *La Distribuidora deberá respetar, entre la fecha de entrega de la factura al Cliente y su vencimiento, un plazo mínimo de 10 días corridos en el caso de usuarios Residenciales; y un plazo mínimo de 7 días corridos en el caso de usuarios no Residenciales. La factura podrá enviarse vía electrónica, si el “Usuario Titular del Servicio” hubiera optado expresamente por recibir la información de facturación por esa vía, debiendo respetarse el plazo mínimo antes citado*”.-

Protección al usuario

Asimismo, las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios. Las cosas y servicios, incluidos los servicios públicos

⁸⁷ RES-2021-96-APN-DIRECTORIO-ENARGAS

domiciliarios, cuya utilización pueda suponer un riesgo para la salud o la integridad física de los consumidores o usuarios, deben comercializarse observando los mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar la seguridad de los mismos. En tales casos debe entregarse un manual en idioma nacional sobre el uso, la instalación y mantenimiento de la cosa o servicio de que se trate y brindarle adecuado asesoramiento (art. 5 y 6 de la Ley Nacional N° 24.240).-

Compartimos la tesis de Javier Wajtraub en cuanto a que el art. 5 de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor establece clara y en forma expresa una obligación de seguridad, en función de la cual los proveedores garantizan al consumidor o usuario al que se hallan ligados contractualmente que durante el desarrollo efectivo de la prestación planificada no le será causado daño sobre otros bienes diferentes de aquel que ha sido específicamente concebido como objeto del contrato. Ello no implica dejar de lado el hecho de que la norma cumpla también un rol de *"tutela preventiva"* del usuario, en el sentido de que su incumplimiento haría pasibles a las empresas de las sanciones contempladas en el ordenamiento. El art. 6 de la Ley Nacional N° 24.240 se refiere a un supuesto bien distinto al comentado, cual es el relativo a la eventual responsabilidad extracontractual que por aplicación de la teoría del riesgo creado podría imputarse a la empresa prestadora del servicio⁸⁸.-

Asimismo, no podemos omitir que las normas que regulan las relaciones de consumo deben ser aplicadas e interpretadas conforme con el principio de protección del consumidor (art. 1094 CCCN).-

En este sentido, el art. 4 del Reglamento de Servicio de Distribución prescribe las *"especificaciones de calidad"* que debe guardar el gas entregado a los usuarios, entre otra normativa que regula la protección del usuario del servicio público de distribución de gas natural. En el contexto actual, en el que la demanda de suministro de gas natural es creciente en todos los sectores y las regiones del país, resulta de importancia consolidar una regulación que entregue al *"Sistema Nacional"* un producto confiable para los consumidores, garantizando la integridad de los sistemas de transporte y distribución, y propiciando la máxima utilización del recurso energético disponible⁸⁹.-

Además, contamos con el Reglamento Técnico que establece los requisitos mínimos para el diseño, construcción, pruebas y habilitación de las instalaciones internas domiciliarias de gas natural (GN) o gas licuado de petróleo (GLP) distribuido por redes, así como sus condiciones mínimas de seguridad y conservación. Asimismo, se deben cumplir con aquellas reglamentaciones provinciales

⁸⁸ WAJNTRAUB, Javier H., *"Justicia del Consumidor – Nuevo Régimen de la Ley 26.993"*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2014, p. 68.

⁸⁹ NAG-602 Año 2019: *"Especificaciones de calidad para el transporte y la distribución de gas natural y otros gases análogos"*.

o municipales que establezcan exigencias que superen las condiciones mínimas de este Reglamento técnico (conforme lo establece el art. 1.1 de la NAG-200⁹⁰).

Acceso al consumo sustentable

Como detalláramos precedentemente, el principio de acceso al consumo sustentable fue incorporado con la unificación del Código Civil y del Código Comercial en su art. 1094. Las normas que regulan las relaciones de consumo deben ser aplicadas e interpretadas conforme con el principio de acceso al consumo sustentable.-

Queremos traer a esta tesis las dos (2) primeras conclusiones de la Comisión 6: Derecho del Consumidor: “Consumo sustentable” de las XXVI Jornadas Nacionales de Derecho Civil celebrada en la ciudad de La Plata, en el mes de Septiembre del año 2017. En ellas, sintetizamos una correcta explicación por lo que debe entenderse el principio bajo estudio.-

“1. El principio jurídico de acceso consumo sustentable tipificado en el Código Civil y Comercial constituye la línea directriz sobre la cual se ha de articular el diálogo normativo entre el Derecho Ambiental y el Derecho del Consumidor. Desde esa perspectiva, dicho principio se afirma como un mandato para las políticas públicas en materia de ambiente y consumo y además despliega sus funciones hermenéuticas e integradoras hacia el interior del ordenamiento del Derecho privado. 2. El artículo 1094 del Código Civil y Comercial de la Nación, en cuanto alude al principio de “acceso al consumo”, debe ser interpretado en el sentido que reconoce el acceso al consumo como derecho humano –implícito en el art. 42 de la CN- que asegura a las personas el acceso a los bienes esenciales o primarios que contribuyen a la calidad de vida”.-

La primera conclusión va en consonancia con incentivar el uso racional del gas natural, velando por la adecuada protección del medio ambiente; siendo este uno de los objetivos para la regulación del transporte y distribución del gas natural (conforme lo normado por el inc. f) del art. 2 de la Ley Nacional N° 24.076). Además, no debe perderse de vista que el ENARGAS tiene como función velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública, en la construcción y operación de los sistemas de transporte y distribución de gas natural, incluyendo el derecho de acceso a la propiedad de productores, transportistas distribuidores y consumidores previa

⁹⁰ NAG-200 Año 2019: constituye una actualización y sustitución del documento normativo aprobado oportunamente por la ex GAS DEL ESTADO SOCIEDAD DEL ESTADO bajo la denominación “Disposiciones y normas mínimas para la ejecución de instalaciones domiciliarias de gas” edición de 1982; el que luego, a partir del dictado de la Resolución ENARGAS N° 2747 del 7 de Noviembre de 2002 que puso en vigencia el “Código Argentino de Gas – NAG”, fue denominado como NAG-200 (1982), dentro del grupo II “Instalaciones Internas”.

notificación, a efectos de investigar cualquier amenaza potencial a la seguridad y conveniencia pública (conforme lo normado por el inc. m) del art. 52 de la Ley Nacional N° 24.076).-

Por otra parte, al comenzar la tesis indicábamos que, nuestros constituyentes, en una próxima reforma constitucional deberían expresarse con mayor vehemencia en garantizar a los ciudadanos el acceso de los servicios públicos. Y nos hacíamos eco de las palabras inaugural de la Audiencia Pública N° 101 en donde se manifestaba que el servicio público de gas por redes asciende como derecho social y garantía de derechos humanos consagrados por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 Constitución Nacional).-

En este sentido, propiciamos a que en eventuales reformas del Reglamento de Servicio de Distribución y de las Reglas Básicas se incorpore expresamente el principio de acceso al consumo sustentable.-

Trato equitativo y digno

En relación al trato que se debe dispensar a los consumidores y usuarios en el marco de una relación de consumo, encontramos normativa expresa a tal efecto. Por su parte, el art. 42 de la Constitución Nacional establece que *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho... a condiciones de trato equitativo y digno...”*. Nuestros constituyentes del 94 jerarquizaron el derecho al trato equitativo y digno en la relación de consumo.-

Cuando hablamos derecho al trato digno, ya sea en una relación de consumo, como en cualquier relación jurídica, debe primar el derecho a la dignidad de la persona como derecho humano; por ello, cuando nos referimos a la jerarquía constitucional este derecho no debemos omitir que se complementan con los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos (art. 75 de la Constitución Nacional).-

Asimismo, la Ley Nacional N° 24.240 en su art. 8 bis dispone que *“Los proveedores deberán garantizar condiciones de atención y trato digno y equitativo a los consumidores y usuarios. Deberán abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias. No podrán ejercer sobre los consumidores extranjeros diferenciación alguna sobre precios, calidades técnicas o comerciales o cualquier otro aspecto relevante sobre los bienes y servicios que comercialice. Cualquier excepción a lo señalado deberá ser autorizada por la autoridad de aplicación en razones de interés general debidamente fundadas. En los reclamos extrajudiciales de deudas, deberán abstenerse de utilizar cualquier medio que le otorgue la apariencia de reclamo judicial. Tales conductas, además de las sanciones previstas en la presente*

ley, podrán ser pasibles de la multa civil establecida en el artículo 52 bis de la presente norma, sin perjuicio de otros resarcimientos que correspondieren al consumidor, siendo ambas penalidades extensivas solidariamente a quien actuare en nombre del proveedor”. No encontramos esta disposición en el texto original de la norma, fue incorporado por el art. 6 de la Ley Nacional N° 26.361⁹¹.-

Asimismo, debemos sumar el art. 1097 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone que “Los proveedores deben garantizar condiciones de atención y trato digno a los consumidores y usuarios. La dignidad de la persona debe ser respetada conforme a los criterios generales que surgen de los tratados de derechos humanos. Los proveedores deben abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias”. Esta normativa no debe ser analizada de forma aislada, sino que debe conjugarse con lo dispuesto por los arts. 51⁹² y 52⁹³ del mismo cuerpo legal.-

En los presupuestos mínimos para la atención al público se regula este principio al disponer que la prestadora debe garantizar la atención al público, ya sea en forma personal, telefónica o por cualquier otro medio habilitado, bajo condiciones que aseguren un trato digno y equitativo al usuario conforme a la normativa vigente (art. 1 Anexo I Resolución ENARGAS 96/2021⁹⁴).-

IV.- d) Servicios públicos domiciliarios.-

La ley de defensa del consumidor le dedica el Capítulo VI a los servicios públicos domiciliarios (agua potable y desagües cloacales, distribución de gas natural, distribución de energía eléctrica y telefonía fija), marcando “disposiciones legales de mínima” que deben guiar la relación entre el usuario y el proveedor del servicio.-

En este sentido, se establece que las empresas prestadoras de servicios públicos a domicilio deben entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de la prestación y de los derechos y obligaciones de ambas partes contratantes. Sin perjuicio de ello, deben mantener tal información a disposición de los usuarios en todas las oficinas de atención al público. Asimismo, deberán colocar en toda facturación que se extienda al usuario y en las oficinas de atención al público carteles con

⁹¹ Sanción 12/03/2008. Publicada Boletín Oficial: 07/04/2008.

⁹² Art. 51 CCCN: “Inviolabilidad de la persona humana. La persona humana es inviolable y en cualquier circunstancia tiene derecho al reconocimiento y respeto de su dignidad”.

⁹³ Art. 52 CCCN: “Afectaciones a la dignidad. La persona humana lesionada en su intimidad personal o familiar, honra o reputación, imagen o identidad, o que de cualquier modo resulte menoscabada en su dignidad personal, puede reclamar la prevención y reparación de los daños sufridos, conforme a lo dispuesto en el Libro Tercero, Título V, Capítulo 1”.

⁹⁴ RES-2021-96-APN-DIRECTORIO-ENARGAS

la leyenda *“Usted tiene derecho a reclamar una indemnización si le facturamos sumas o conceptos indebidos o reclamamos el pago de facturas ya abonadas, Ley N° 24.240”*.-

Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla serán regidos por esas normas y por la ley de defensa del consumidor. En caso de duda sobre la normativa aplicable, resultará la más favorable para el usuario. Los usuarios de los servicios podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica (organismo de contralor) o ante la autoridad de aplicación de la Ley Nacional N° 24.240.-

Las empresas proveedoras de servicios públicos domiciliarios deben otorgar a los usuarios reciprocidad de trato, aplicando para los reintegros o devoluciones los mismos criterios que establezcan para los cargos por mora. Asimismo, deben habilitar un registro de reclamos donde quedarán asentadas las presentaciones de los usuarios. Los mismos podrán efectuarse por nota, teléfono, fax, correo o correo electrónico, o por otro medio disponible, debiendo extenderse constancia con la identificación del reclamo. Dichos reclamos deben ser satisfechos en plazos perentorios. Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán garantizar la atención personalizada a los usuarios.-

Los usuarios de servicios públicos que se prestan a domicilio y requieren instalaciones específicas, por el ejemplo, el servicio de distribución de gas natural, deben ser debidamente informados sobre las condiciones de seguridad de las instalaciones y de los artefactos.-

En relación a los instrumentos y unidades de medición, la ley de defensa del consumidor en su art. 29 establece que *“La autoridad competente queda facultada para intervenir en la verificación del buen funcionamiento de los instrumentos de medición de energía, combustibles, comunicaciones, agua potable o cualquier otro similar, cuando existan dudas sobre las lecturas efectuadas por las empresas prestadoras de los respectivos servicios. Tanto los instrumentos como las unidades de medición, deberán ser los reconocidos y legalmente autorizados. Las empresas prestatarias garantizarán a los usuarios el control individual de los consumos. Las facturas deberán ser entregadas al usuario con no menos de diez (10) días de anticipación a la fecha de su vencimiento”*.-

El análisis del art. 30 de la Ley Nacional N° 24.240, resulta ser el único artículo que los legisladores expresamente le dedicaron a la interrupción y/o alteración de los servicios públicos domiciliarios;

consideramos que actualmente no efectiviza una protección a los usuarios, siendo necesario una imperiosa reforma legislativa⁹⁵.-

El referido artículo prescribe que “Cuando la prestación del servicio público domiciliario se interrumpa o sufra alteraciones, se presume que es por causa imputable a la empresa prestadora. Efectuado el reclamo por el usuario, la empresa dispone de un plazo máximo de treinta (30) días para demostrar que la interrupción o alteración no le es imputable. En caso contrario, la empresa deberá reintegrar el importe total del servicio no prestado dentro del plazo establecido precedentemente. Esta disposición no es aplicable cuando el valor del servicio no prestado sea deducido de la factura correspondiente. El usuario puede interponer el reclamo desde la interrupción o alteración del servicio y hasta los quince (15) días posteriores al vencimiento de la factura”.-

Conforme se puede apreciar de una simple lectura, dicha normativa regula dos (2) situaciones o modalidades de la prestación de un servicio público domiciliario, por un lado aquellos que en los cuales el valor del servicio no prestado no es deducido de la factura correspondiente, por ejemplo un usuario del servicio de telefonía fija con un abono cuyo monto resulta determinado con minutos de consumo ilimitados; y por otro el lado, aquellos que si no se presta el servicio se deduce de la facturación, verbigracia el servicio de distribución de gas natural, entre otros. En ambos casos, por la falta o alteración del servicio al usuario se le ocasionan serias complicaciones, daños y/o perjuicios de índole domésticos y/o comerciales; por ello, la normativa vigente le otorga el derecho de realizar el correspondiente reclamo.-

Asimismo, el legislador argentino le impuso la carga a la empresa prestataria de acreditar su falta de responsabilidad, estableciendo una presunción “*iuris tantum*” a favor del usuario, tema pacífico en doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. La empresa prestadora asume contractualmente una obligación de resultado, mediante la cual garantiza o afianza al usuario el goce del servicio en las condiciones pactadas. Se trata de un caso de responsabilidad objetiva, ya que se prescinde de la idea de culpa.-

Es decir, cuando el valor del servicio no prestado no es deducido de la factura correspondiente, le otorga a la proveedora un plazo de treinta (30) días para acreditar lo contrario; en el hipotético caso que la interrupción o alteración se debió por cuestiones de la empresa, esta tiene treinta (30) días más para resarcir al usuario con el reintegro del importe por el servicio no prestado.-

Esta disposición no resulta ser tan protectoria para los usuarios de los servicios públicos domiciliados en Argentina, toda vez que “*en el mejor de los casos*”, frente a una interrupción o

⁹⁵ ITALIANO, Matias A., “*Servicios públicos domiciliarios: necesidad de una reforma legislativa*”, Buenos Aires, La Ley 31/10/2019, p. 1 y ss.

alteración en la cual no tuvo ningún accionar y menos aún responsabilidad, deberá esperar sesenta (60) días para que la empresa reintegre el importe total del servicio no prestado.-

En relación a la segunda modalidad, es decir, cuando el valor del servicio no prestado es deducido en la facturación, la normativa vigente expresamente establece que no se aplica lo desarrollado precedentemente, tampoco menciona un reintegro para el usuario, y mucho menos una compensación y/o bonificación por los perjuicios que le pueda ocasionar la no prestación del servicio. El artículo bajo estudio simplemente se limita a establecer que el usuario puede interponer un reclamo desde la interrupción o alteración del servicio, prescribiendo un límite de hasta los quince (15) días posteriores al vencimiento de la factura.-

Independientemente que los servicios públicos domiciliarios con legislación específica son regidos por esas normas y por la presente ley, y que los usuarios pueden presentar sus respectivos reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación de la Ley Nacional N° 24.240; esta debe marcar un rumbo que establezca una situación más justa para el usuario. Situación que parece no tener la normativa analizada.-

Por otra parte, la ley bajo análisis establece que las constancias que las empresas prestatarias de servicios públicos, entreguen a sus usuarios para el cobro de los servicios prestados, deberán expresar si existen períodos u otras deudas pendientes, en su caso fechas, concepto e intereses si correspondiera, todo ello escrito en forma clara y con caracteres destacados. En caso que no exista deudas pendientes se deberá expresar *“no existen deudas pendientes”*. La falta de esta manifestación hace presumir que el usuario se encuentra al día con sus pagos y que no mantiene deudas con la prestataria. En caso que existan deudas y a los efectos del pago, los conceptos reclamados deben facturarse por documento separado.-

Por último, la ley cierra el capítulo de los servicios públicos domiciliarios refiriéndose a errores de facturación, y lo hace de la siguiente forma, a saber: *“Cuando una empresa de servicio público domiciliario con variaciones regulares estacionales facture en un período consumos que exceden en un SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) el promedio de los consumos correspondientes al mismo período de los DOS (2) años anteriores se presume que existe error en la facturación. Para el caso de servicios de consumos no estacionales se tomará en cuenta el consumo promedio de los últimos DOCE (12) meses anteriores a la facturación. En ambos casos, el usuario abonará únicamente el valor de dicho consumo promedio. En los casos en que un prestador de servicios públicos facture sumas o conceptos indebidos o reclamare el pago de facturas ya abonadas el usuario podrá presentar reclamo, abonando únicamente los conceptos no reclamados. El prestador dispondrá de un plazo de TREINTA (30) días a partir del reclamo del usuario para acreditar en forma fehaciente que el consumo facturado fue efectivamente realizado. Si el usuario no considerara*

satisfecho su reclamo o el prestador no le contestara en los plazos indicados, podrá requerir la intervención del organismo de control correspondiente dentro de los TREINTA (30) días contados a partir de la respuesta del prestador o de la fecha de vencimiento del plazo para contestar, si éste no hubiera respondido. En los casos en que el reclamo fuera resuelto a favor del usuario y si éste hubiera abonado un importe mayor al que finalmente se determine, el prestador deberá reintegrarle la diferencia correspondiente con más los mismos intereses que el prestador cobra por mora, calculados desde la fecha de pago hasta la efectiva devolución, e indemnizará al usuario con un crédito equivalente al VEINTICINCO POR CIENTO (25%) del importe cobrado o reclamado indebidamente. La devolución y/o indemnización se hará efectiva en la factura inmediata siguiente. Si el reclamo fuera resuelto a favor del prestador éste tendrá derecho a reclamar el pago de la diferencia adeudada con más los intereses que cobra por mora, calculados desde la fecha de vencimiento de la factura reclamada hasta la fecha de efectivo pago. La tasa de interés por mora en facturas de servicios públicos no podrá exceder en más del CINCUENTA POR CIENTO (50%) la tasa pasiva para depósitos a TREINTA (30) días del Banco de la Nación Argentina, correspondiente al último día del mes anterior a la efectivización del pago. La relación entre el prestador de servicios públicos y el usuario tendrá como base la integración normativa dispuesta en los artículos 3° y 25 de la presente ley. Las facultades conferidas al usuario en este artículo se conceden sin perjuicio de las previsiones del artículo 50 del presente cuerpo legal”.-

Nos encontramos con “*disposiciones legales de mínima*” que deben guiar la relación entre el usuario y el proveedor del servicio, que deben ser respetados en la prestación de cada servicio público domiciliario a través de su normativa específica y organismos de contralor, ya sean de orden nacional o local. Es decir, dichas disposiciones resultan ser complementarias a las emitidas por el ENRGAS.-

IV.- e) Análisis de las figuras jurídicas usuario y proveedor, grados de vulnerabilidad.-

En este capítulo analizaremos los grados de vulnerabilidad de las partes que comprenden la relación de consumo. No obstante, antes de explayarnos sobre el tema, creemos propicio previamente indicar que cuando nos referimos a la perspectiva consumeril, hacemos referencia únicamente a los aspectos relevantes de la relación de consumo existente entre distribuidora del servicio público de gas por redes con usuarios. Lo hemos manifestado reiteradamente en esta tesis, la relación de consumo es el vínculo jurídico que une a un consumidor con un proveedor, es decir, debemos estar en presencia de un consumidor/usuario y proveedor en los términos de la ley. Y en lo que respecta a las empresas distribuidoras de gas por redes, reúnen las características propias de un proveedor.-

En este sentido, resulta de importancia recordar que el art. 1 de la Ley Nacional N° 24.240 establece que consumidor o usuario es la persona humana o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita

u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social. Asimismo, queda equiparado al consumidor quien, sin ser parte de una relación de consumo como consecuencia o en ocasión de ella, adquiere o utiliza bienes o servicios, en forma gratuita u onerosa, como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social.-

Por su parte, la mencionada ley continua diciendo que proveedor aquella persona humana o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios.-

En la figura jurídica del consumidor podemos hallar diferentes subcategorías⁹⁶: “*consumidor directo*”, cuando el proveedor se relaciona directamente con el consumidor final sin necesidad de intermediarios; frente a la existencia de intermediarios, estamos en presencia de un “*consumidor indirecto*” debido a que el producto pasa por varias manos antes de llegar al consumidor final; “*consumidor expuesto*” aquella persona o grupo de ellas que no son parte de la relación de consumo “*base*” o “*fuentes*”, pero que, además, no adquieren o utilizan bienes como destinatarios finales, sino que solamente se encuentran expuestos a ellos o a las consecuencias del acto o relación de consumo que introdujo esos bienes en el mercado⁹⁷; y los “*consumidores hipervulnerables*”, de los cuales nos referiremos a continuación.-

Históricamente se ha reconocido a los consumidores su vulnerabilidad estructural en el mercado de consumo frente al accionar de los proveedores de bienes y servicios; si nos posicionamos en una balanza de pesos y contra pesos de poderío en el sentido amplio de la palabra, claramente el proveedor resulta ser el actor fuerte de la relación de consumo. No obstante, en la última década, mares de tinta se han utilizado para referirse a aquellos que pueden encontrar agravada su situación en razón de su edad, género, condición psicofísica, nacionalidad⁹⁸.-

En las relaciones de consumo, la vulnerabilidad estructural obedece a circunstancias sociológicas y no individuales, que busca traspasar de la idea de “*igualdad formal*” a la de “*igualdad de trata en igualdad de circunstancias*”, en miras de grupos sometidos, excluidos o sojuzgados⁹⁹.-

⁹⁶ ITALIANO, Matias Adolfo, “*El locatario hipervulnerable*”, Bahía Blanca, EdiUns, 2021, p. 27.

⁹⁷ RUSCONI, Dante D., “*Manuel de Derecho del Consumidor*”, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, p. 163.

⁹⁸ BRANCIFORTE, Fernando Omar e ITALIANO, Matias Adolfo, “*La hipervulnerabilidad en tiempos de emergencia sanitaria: ¿el olvido del usuario cazarro?*”, Buenos Aires, La Ley 16/06/2020, p. 5 y ss.

⁹⁹ SABA, Roberto, “*Más allá de la igualdad formal ante la ley*”, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2016, p. 26 y sigs.

Si buscamos antecedentes, podemos decir que el doctrinario Gustavo Ghidini, resulto ser uno de los primeros en utilizar la expresión “*sotoconsumatori*”¹⁰⁰ para subrayar la necesidad de atender a ciertos desequilibrios o diferencias de condiciones perceptibles al interior de la propia categoría de consumidor. Sandra Frustagli¹⁰¹ nos enseña que el autor mencionado puso especial énfasis en situaciones de desventaja económica que dificultaban o impedían el acceso al consumo; considerando que la denominación no es adecuada, pues parece referir a una infra categoría de consumidor, cuando lo que en realidad quiere ponerse de relieve es la existencia de una persona que exhibe grados de vulnerabilidad mayores que los propios de la categoría media o abstracta de consumidor.-

En la doctrina, tanto nacional como extranjera, encontramos valiosos ensayos relacionados a esta categoría de consumidores ampliamente desprotegidos, predominando su calificación como de “*hipervulnerables*”, mayormente se coincide que corresponde brindarles una atención prioritaria y especial; y este fue el criterio adoptado por la Resolución N° 139/2020¹⁰² de la Secretaria de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.-

En este orden de ideas, un intento de legalizar el concepto de consumidores hipervulnerables lo encontramos en el proyecto de ley presentado en el año 2019 por una comisión de juristas creada por la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, en el marco del Programa Justicia 2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; que en su art. 3 establece: “*Consumidores con vulnerabilidad agravada. El principio de protección del consumidor se acentúa frente a colectivos sociales con vulnerabilidad agravada. En tales supuestos, y en el marco de la relación de consumo, la educación, la salud, la información, el trato equitativo y digno y la seguridad deben ser especialmente garantizados*”.-

Frente a este panorama, la referida resolución estableció el concepto legal de consumidores hipervulnerables en el ordenamiento jurídico argentino, indicando que son aquellas personas humanas con especiales dificultades para poder ejercer con plenitud sus derechos como consumidores, fundado en situaciones de vulnerabilidad en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales.-

Además, esta resolución pone fin a la discusión si una persona jurídica puede revestir la calidad de consumidor hipervulnerable, atento que en su artículo primero prescribe que “... *podrán ser considerados consumidores hipervulnerables las personas jurídicas sin fines de lucro que orienten sus objetos sociales a los colectivos comprendidos en el presente artículo*”. Es decir, aquellas

¹⁰⁰ GHIDINI, Gustavo, “*Per i consumatori*”, Ed. Zanichelli, Bolonia, 1977, p. 63 y ss.

¹⁰¹<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/14486/La%20tutela%20del%20consumidor%20hipervulnerable%20en%20el%20Derecho%20argentino%20%28FRUSTAGLI-%20Revista%20de%20Derecho%20del%20Consumidor%29.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

¹⁰² RESOL-2020-139-APN-SCI-MDP.

personas jurídicas sin fines de lucro cuyos objetos sociales se orienten a la protección de los derechos e intereses de los niños y adolescentes, personas pertenecientes al colectivo LGBT, a los adultos mayores, a las personas con discapacidad, y todo aquel derecho e interés de personas con vulnerabilidad agravada; pueden ser considerados consumidores hipervulnerables.-

Asimismo, entre los fines de la resolución en cuestión, nos encontramos con promover procedimientos eficaces y expeditos para la adecuada solución de sus conflictos de los consumidores hipervulnerables; implementar medidas que tiendan a eliminar y/o mitigar los obstáculos que puedan tener en el acceso a la justicia; orientar, asesorar, brindar asistencia en la interposición de sus reclamos en el marco de las relaciones de consumo; y articular la intervención del Servicio de Patrocinio Jurídico Gratuito¹⁰³.-

La resolución mencionada institucionaliza esta tutela de acompañamiento oficiosa, expedita y especializada hacia los reclamos presentados por consumidores hipervulnerables a través del Sistema de Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC), Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (SNAC) y Ventanilla Federal Única de Reclamos de Defensa del Consumidor, con el objetivo de fortalecer su funcionamiento y de cumplir con la manda constitucional y legal prevista para estos casos. Invitando a las provincias a que adhieran, es decir, que las distintas autoridades de aplicación local, entre ellas, las Oficinas Municipales de Información a los Consumidores (OMICs), en la Provincia de Buenos Aires, adopten idéntico fin.-

Por otra parte, nos encontramos con la figura jurídica del proveedor, parte fuerte de la relación de consumo. La emergencia sanitaria fijada mediante el Decreto N° 260/2020¹⁰⁴ de fecha 12 de Marzo del año 2020, sumado al primer aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) establecido por Decreto N° 297/2020¹⁰⁵ de fecha 19 de Marzo de 2020, y los posteriores decretados frente a la velocidad del agravamiento de la situación epidemiológica del COVID-19; han generado en las personas, en mayor o menor medida, una sensible afectación en la capacidad de pago. Nos referimos a personas tanto humanas como jurídicas, que han visto ver afectada su posibilidad de pago en los servicios públicos, la compra de alimentos, el pago de transporte, canon locativo, hipotecas, planes de ahorro, créditos UVA, pago de tarjetas de crédito, pago de haberes, de aportes patronales, pago a proveedores, de innumerables obligaciones previamente asumidas.-

En el marco de esta afectación de la capacidad de pago, desde el Gobierno Nacional, se dictaron sendos decretos de necesidad y urgencia, tendientes a amortiguar los mencionados efectos negativos. Entre ellos, encontramos el Decreto N° 320/2020¹⁰⁶ de fecha 29 de Marzo de 2020,

¹⁰³ Creado por Resolución N° 50 de fecha 30 de Marzo de 2015 de la ex SECRETARÍA DE COMERCIO del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

¹⁰⁴ DECNU-2020-260-APN-PTE.

¹⁰⁵ DECNU-2020-297-APN-PTE.

¹⁰⁶ DECNU-2020-320-APN-PTE.

vinculado al tema alquileres, este decreto es el que formalmente abrió la puerta y entendemos que comenzó a engendrar la figura jurídica del *“proveedor vulnerable”*¹⁰⁷.-

Los propios considerando del Decreto N° 320/2020 indica que la prohibición de desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, con el fin de prevenir la circulación y el contagio del COVID- 19, y en esta situación, en el marco del ASPO, sin duda significara una merma en la situación económica general y también en las economías familiares. Además, continua diciendo que muchos trabajadores, comerciantes, profesionales, industriales y pequeños y medianos empresarios, ven afectados fuertemente sus ingresos por la merma de la actividad económica, lo que origina una reducción en los mismos, con la consecuente dificultad que ello genera para afrontar todas sus obligaciones en forma íntegra.-

En líneas generales el decreto referido suspendió en todo el territorio nacional, hasta el día 30 de Septiembre de 2020, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles (art. 2); prorrogó hasta dicha fecha la vigencia de los contratos de locación de inmuebles, cuyo vencimiento haya operado desde el 20 de Marzo de 2020, y la tenencia del bien se encuentre en poder del locatario (art. 3); además congeló el precio de los alquileres al valor del canon que se abonó en el periodo del mes de Marzo de 2020 (art. 4). Frente a este panorama, incorpora una excepción, podríamos decir que resulta más que peligrosa en materia consumeril. Si bien, parte de la doctrina entienden que en la relación locativa no existe relación de consumo, habremos quienes consideramos que a los locatarios se les debe brindar por analogía la protección de los consumidores, claro está, que este tema no es el objeto de esta tesis.-

La excepción que prescribe el art. 10 del Decreto N° 320/2020, lleva el título de *“vulnerabilidad del locador”*, indicando que quedan excluidos del congelamiento de alquileres los contratos de locación cuya parte locadora dependa del canon convenido en el contrato de locación para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario y conviviente, debiéndose acreditar debidamente tales extremos. Estamos convencidos que este precepto abrió la puerta en la doctrina y eventualmente en la jurisprudencia, para comenzar a analizar la figura jurídica del *“proveedor vulnerable”*.-

Podríamos conceptualizar al *“proveedor vulnerable”* como toda persona humana o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marcas, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores y usuarios; cuyos

¹⁰⁷ ITALIANO, Matias A., *“El proveedor 2021 y la figura jurídica del proveedor vulnerable”*, Buenos Aires, La Ley - Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones N° 302, 2021, p. 155 y ss.

ingresos anuales por el desarrollo de las actividades mencionadas hayan experimentado una merma de cincuenta por ciento (50%) o más.-

Para determina tal extremo, se podrá tomar como parámetro la facturación anual oportunamente denunciada en los órganos fiscales. Además, se podrá analizar el acceso a ciertos beneficios fiscales e impositivos brindados por el Gobierno Nacional y los correspondientes provinciales. La finalidad de prestar mayor atención sobre esta figura radica en poder mantener las fuentes de trabajo, incentivar el mercado interno, o que el cierre definitivo o quiebra de un “*proveedor vulnerable*” termine afectando, directa o indirectamente, derechos de los consumidores.-

Tanto el legislador, como la autoridad de aplicación o el juzgador frente a la relación de consumo en concreto, podrán establecer con suma cautela algún tipo de excepción a favor del “*proveedor vulnerable*”, reiteramos, con suma y estricta cautela, similar a la incorporada en el art. 10 del Decreto N° 320/2020; no obstante, nunca una excepción debe vulnerar o restringir derechos constitucionales de los consumidores, como así tampoco, contrariar el principio in dubio pro consumidor, información, protección al usuario, acceso al consumo sustentable, y trato equitativo y digno.-

Seguramente esta figura podrá ser utilizada a la hora de aplicar alguna sanción por la demora en la entrega de un producto o prestación de un servicio, temas relacionados a garantías, la fijación del daño la multa económica disuasiva, entre otros institutos.-

Por último, resultaría difícil encontrar un “*proveedor vulnerable*” en la prestación de los servicios de gas natural, agua y cloacas, energía eléctrica, telefonía fija o móvil, televisión por cable, internet; pero no imposible, podemos citar como ejemplo a una subdistribuidora que brinde el servicio público de distribución de gas natural a alguna localidad de nuestro territorio nacional, más adelante nos explayaremos.-

V.- El fallo CEPIS¹⁰⁸.-

Si deseamos brindar una perspectiva consumeril a la relación existente entre un distribuidor de gas por redes y el usuario, no podemos dejar pasar por alto lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con fecha 18 de Agosto del año 2016, en los autos “*CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD Y LA SOLIDARIDAD Y OTROS C/ MINISTERIO DE ENERGÍA*”

¹⁰⁸ ITALIANO, Matías A., “*Régimen jurídico de las audiencias públicas en el servicio público de gas natural*”, Bahía Blanca, Editorial EdiUns, 2023, p. 59 y sig.

*Y MINERÍA S/ AMPARO COLECTIVO*¹⁰⁹, más conocido como el fallo CEPIS. Dicho fallo ha marcado un precedente que de ahora en más deberá ser tenido en cuenta por la administración al momento de realizar modificaciones a los cuadros tarifarios de los servicios públicos, entrando a jugar un papel fundamental la participación ciudadana, derecho consagrado por nuestros constituyentes en la reforma del año 1994 y criterios rectores con relación a la razonabilidad de la política tarifaria a adoptarse respecto a servicios públicos esenciales.-

Frente al dictado, en el año 2016, del Ministerio de Energía y Minería de la Nación del nuevo cuadro tarifario para el servicio de gas natural por redes por parte, el Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) promovió una acción de amparo colectivo contra el mencionado Ministerio, con el objeto de garantizar el derecho constitucional a la participación de los usuarios, previsto en el art. 42 de la Constitución Nacional, y de que, en forma cautelar, se suspendiese la aplicación de la referida resolución, hasta tanto se diera efectiva participación a la ciudadanía.-

El Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal N° 4 de La Plata, tuvo a la actora por parte y definió el colectivo afectado por todo aquel usuario del servicio de gas, quien no contó con la posibilidad de que sus intereses sean representados con carácter previo al aumento tarifario. Asimismo, dispuso dar publicidad a la iniciación del amparo colectivo en el Centro de Información Judicial y procedió a la inscripción del proceso en el Registro Público de Procesos Colectivos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.-

Luego Consumidores Argentinos Asociación para la Defensa, Educación e Información de los Consumidores (Consumidores Argentinos) se presentó como litisconsorte de la parte actora, cuestionando no solo la resolución MINEM 28/2016¹¹⁰, sino también la resolución MINEM 31/2016¹¹¹, entidad que fue tenida por parte. Asimismo, acudieron varias cámaras de comercio e industria, concejales, diputados, senadores e intendentes, cuyas comparencias se tuvieron presentes. Por su parte, el Estado Nacional presentó el informe previsto en el art. 8 de la Ley Nacional N° 16.986¹¹².-

El Magistrado de primera instancia rechazó la acción interpuesta tendiente a obtener la suspensión de las resoluciones cuestionadas y ordenó al Estado Nacional que, frente al nuevo esquema tarifario de los servicios públicos de transporte y distribución de gas natural, convocase, con amplia difusión

¹⁰⁹ FLP 8399/2016/CS1. Fecha: 18/08/2016

¹¹⁰ Resolución Ministerio de Energía y Minería N° 28/2016. Fecha: 28/03/2016.

¹¹¹ Resolución Ministerio de Energía y Minería N° 31/2016. Fecha: 29/03/2016.

¹¹² Fecha de sanción: 18/10/1966. Publicada en el Boletín Oficial: 20/10/1966.

en los medios nacionales y en el boletín oficial, a una audiencia pública para todos los usuarios, consumidores y asociaciones que los nucleen, a fin de garantizar su debida participación.-

Contra la sentencia de primera instancia interpusieron recursos de apelación CEPIS, el Estado Nacional y Consumidores Argentinos. La Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata dispuso, en primer lugar, acumular a la presente todas las acciones colectivas que correspondiesen conforme a lo dispuesto en las Acordadas 32/2014 y 12/2016 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, el tribunal *a quo* modificó la sentencia recurrida, declaró la nulidad de las resoluciones cuestionadas, y decidió retrotraer la situación tarifaria a la existente con anterioridad al dictado de las normas privadas de validez. Para así resolver, la segunda instancia entendió que la presente causa fue la primera en el tiempo en promoverse con relación a la casi totalidad de los expedientes de similares características y que fue la primera registrada. Decidió que las resoluciones cuestionadas eran nulas, por no haberse llevado a cabo la audiencia pública previa a su dictado. Contra dicho pronunciamiento, el Estado Nacional (Ministerio de Energía y Minería de la Nación) interpuso recurso extraordinario, que tras cumplirse con la sustanciación correspondiente fue concedido por la cámara con efecto devolutivo, es decir, no suspendiendo la medida.-

El agravio fundado por el Estado Nacional, en su recurso extraordinario consistía en que la sentencia de Cámara no atendió al conflicto de competencia originado a raíz de la solicitud de inhibitoria formulada por la titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 5. En cuanto a la exigencia de audiencia pública previa, sostiene que el tribunal a quo no hizo mérito de que en el caso se estaba en presencia de una revisión transitoria de tarifas, y no distinguió entre las resoluciones que aprueban el "*precio*" del gas de aquellas que aprueban los aumentos en las "*tarifas*" de los servicios públicos de su transporte y distribución. Además argumenta el Estado Nacional que la Cámara no consideró el dictado de la Ley Nacional N° 25.790¹¹³, en cuanto dispuso "*que las decisiones que adoptase el Poder Ejecutivo Nacional en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarían condicionadas por las normas contenidas en los marcos regulatorios*". Sostiene que, al resolver como lo hizo, la alzada omitió considerar el interés público comprometido, profundizando así las gravísimas consecuencias económicas y sociales que acarrea la crisis del sector energético. Por último, considera que el decisorio tampoco explica cómo se protegen los derechos de los usuarios en razón de la diversidad de las situaciones alcanzadas y, en particular, que lo decidido afectó a los más vulnerables al anular también los beneficios de la tarifa social.-

El Alto Tribunal considero que el recurso extraordinario es admisible pues el examen y la decisión del caso remiten directamente a la interpretación de diversas cláusulas de la Constitución Nacional, como son, por un lado, las que estructuran las bases mismas del sistema de división de poderes

¹¹³ Fecha de sanción: 01/10/2003. Promulgada: 21/10/2003.

con respecto a las atribuciones de cada uno de los Departamentos del Gobierno Federal en materia de tarifas de los servicios públicos; y, por el otro, las disposiciones que reconocen el derecho de participación de los usuarios en dicha materia y las instancias judiciales contempladas para la tutela de sus intereses (art. 14 inc. 3 de la Ley Nacional N° 48¹¹⁴).-

Asimismo, desde un plano infraconstitucional la Corte observo esta misma cuestión federal típica, pues se han puesto en cuestión actos de naturaleza federal cumplidos por una autoridad nacional (resoluciones MINEM 28/2016 y 31/2016), y la decisión ha sido en contra de su validez.-

La Corte Suprema estableció que su decisión se adopta exclusivamente a los usuarios residenciales del servicio de gas, no así al resto de los usuarios. Solo respecto de los *"usuarios residenciales"* es posible sostener que el caso involucre un supuesto en el que se encuentre comprometido el acceso a la justicia. Ello es así, en tanto solo en relación al mencionado colectivo cabe aquí presumir una posición de mayor vulnerabilidad frente al efectivo cumplimiento de la garantía constitucional señalada (considerando 13, 4° párrafo del precedente *"HALABI"* (Fallos: 332:111)). A este respecto, la Corte ha resaltado en diversos precedentes la importancia del proceso colectivo como una forma de garantizar el acceso a la justicia, valor que cobra especial importancia en este supuesto toda vez que el costo que significaría demandar individualmente supera claramente el beneficio que cada uno de dichos usuarios podría obtener de la sentencia dictada en la causa respectiva. Una interpretación que restringiera a este grupo la posibilidad de demandar de manera colectiva en este caso equivaldría lisa y llanamente a negar efectividad a la tutela constitucional frente a un acto lesivo.-

Sin embargo, respecto del resto de los usuarios *"no residenciales"*, la parte actora no ha demostrado que el ejercicio individual de la acción no aparezca plenamente posible en atención a la entidad de las cuestiones planteadas (sentencia de CSJN en la causa *"Sociedad Rural Río V c/ AFIP s/ ordinario"*, dictada el 4 de agosto de 2016). Esta circunstancia impide tener por corroborada, con una certeza mínima, que se encuentre comprometida la garantía de acceso a la justicia que, conforme a la doctrina sentada en el precedente citado, resulta necesaria para habilitar la vía intentada respecto de tales usuarios, por lo que los efectos de esta sentencia no pueden alcanzarlos.-

En su Considerando 16 encontramos el Voto del Dr. Rosatti, que *"Desde el punto de vista gnoseológico la audiencia pública es el procedimiento que permite exponer, intercambiar y refutar opiniones técnicas y, como consecuencia, ratificar las percepciones iniciales de sus partícipes o bien modificarlas como consecuencia del debate. Es el mecanismo apto no solo para salir de la ignorancia sino también para construir alternativas que permitan formular una síntesis que dé cabida a la mayor cantidad posible de opiniones diferentes, pero no contradictorias. Desde el punto de vista democrático la audiencia expresa la concreción práctica de la deliberación pública, exigencia*

¹¹⁴ Fecha de sanción: 25/08/1863. Promulgada: 14/09/1863.

imprescindible para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en materia de servicios públicos. Se trata de un recaudo que, aunque procesal en su origen, es sustantivo por su consecuencia, en tanto formador de ciudadanía. En efecto, la participación deliberativa es lo que diferencia al usuario del mero administrado y es también lo que impregna de legitimidad a la decisión de la autoridad de aplicación. Finalmente, y no en menor grado, en la medida en que vincula fuertemente a la participación con la construcción de las decisiones públicas... "-

Por su parte, en el Considerando 19 ha sostenido que " ... en primer lugar se encuentra un derecho de contenido sustancial que es el derecho de todos los usuarios a recibir de parte del Estado información adecuada, veraz e imparcial. La capacidad de acceder a una información con estas características es un elemento fundamental de los derechos de los usuarios, pues ese conocimiento es un presupuesto insoslayable para poder expresarse fundadamente, oír a todos los sectores interesados, deliberar y formar opinión sobre la razonabilidad de las medidas que se adoptaren por parte de las autoridades públicas, intentando superar las asimetrías naturales que existen entre un individuo y el Estado que habrá de fijar la tarifa de los servicios públicos. La segunda condición está dada por la celebración de este espacio de deliberación entre todos los sectores interesados, con un ordenamiento apropiado que permita el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones y mantenga en todo momento el imprescindible respeto por el disenso, bajo el connatural presupuesto de que constituye un foro de discusión por un tiempo predeterminado en función de las circunstancias del caso y no de decisión, que se mantiene inalterada en manos de la autoridad pública. Y, por último, este derecho compromete, precisamente, ese momento decisorio, pues todas las etapas anteriores constituirían puro ritualismo si la autoridad no considerara fundadamente en oportunidad de tomar las resoluciones del caso, las situaciones y argumentaciones que se expusieron en la audiencia y el modo en que ellas inciden en las medidas que se adoptan "-

En el fallo bajo análisis, el Alto Tribunal resolvió la obligatoria celebración de audiencia pública como procedimiento previo al dictado de las resoluciones que fijaron un nuevo esquema de precios del gas natural en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST) y que dispusieron el nuevo cuadro tarifario de los servicios de transporte y distribución de gas.-

El Máximo Tribunal refiere que los debates llevados a cabo en la Convención Constituyente del año 1994, con motivo del reconocimiento expreso del art. 42 de la Constitución Nacional, proporcionan dos conclusiones que, en definitiva, serán de relevancia para la decisión que tomó en el pronunciamiento en cuestión. En primer lugar, y a partir de los antecedentes referidos, corresponde interpretar que el texto constitucional puesto en vigencia reconoce en esta materia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas con un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en

manos del legislador, al que corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso.-

Por otro lado, se encuentra la operatividad de este nuevo derecho, es decir, su obligatoriedad inmediata no está condicionada a actuación reglamentaria posterior del Congreso Nacional, aunque por cierto se deje en manos de la autoridad legislativa, como sucede en el campo de todos los derechos (art. 28 de la Constitución Nacional), la determinación circunstanciada de los diversos procedimientos y situaciones bajo los cuales tendría lugar el nuevo derecho consagrado expresamente en favor de los usuarios.-

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estimó necesario fijar los criterios rectores con relación a la razonabilidad de la política tarifaria a adoptarse respecto a servicios públicos esenciales. En sentido, el Alto Tribunal entiende que todo reajuste tarifario debe incorporar como condición de validez jurídica, conforme con la previsión constitucional que consagra el derecho de los usuarios a la protección de sus "*intereses económicos*" (art. 42 de la Constitución Nacional), el criterio de gradualidad, expresión concreta del principio de razonabilidad. En efecto, la aplicación de dicho criterio permitiría la recuperación del retraso tarifario y, a la vez, favorecería la previsión de los usuarios dentro de la programación económica individual o familiar, elemento que ha merecido la oportuna ponderación del Tribunal (conf. arg. Fallos: 325:2059).-

La Corte entiende que resulta ser el Estado quien debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria con especial atención a los sectores más vulnerables, y evitando, de esta forma, el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios de dichos servicios esenciales como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de "*confiscatoria*", en tanto detraiga de manera irrazonable una proporción excesiva de los ingresos del grupo familiar a considerar. Por lo demás, no debe obviarse que un cálculo tarifario desmesurado o irrazonable generará altos niveles de incobrabilidad y terminará afectando al mentado financiamiento y, por vía de consecuencia de este círculo vicioso, a la calidad y continuidad del servicio.-

No debemos perder de vista, que el régimen implementado en la Ley Nacional N° 24.076 tiene como objetivos, entre otros, alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo (art. 2 inc. b.); 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 (art. 2 inc. c) y asegurar que las tarifas que se apliquen a esos servicios sean justas y razonables de acuerdo a lo normado en la ley (art. 2 inc. d). Acorde a ello se previó que, en la determinación de la tarifa se aseguraría el mínimo costo para los consumidores, compatible con la seguridad del abastecimiento

(art. 38 inc. d). En el siguiente capítulo analizaremos, con perspectiva consumeril, los objetivos que establece la referida normativa.-

Durante los días 16, 17 y 18 de Septiembre del año 2016 se realizó la Audiencia Pública N° 83 cuyo objeto consistió en el tratamiento de precios de gas en el punto de ingreso al sistema de transporte o gas en boca de pozo y las tarifas transitorias de transporte y distribución. Que dicha audiencia se rigió por las disposiciones de la derogada Resolución ENARGAS N° 3158/2005¹¹⁵, con posterioridad se dictó la Resolución ENARGAS 4089/2016¹¹⁶.-

VI.- La relación de consumo en el servicio público de distribución de gas natural.-

VI.- a) Objetivos, funciones y facultades del Ente Nacional Regulador del Gas en las relaciones existentes entre usuario y distribuidora.-

En el capítulo III punto a) de esta tesis analizamos al Ente Nacional Regulador del Gas, e hicimos referencia a sus amplias funciones y facultades otorgadas por la Ley Nacional N° 24.076. Frente a los conceptos desarrollados, entendemos que la legislación debe actualizarse, toda vez que en algunos aspectos jurídicos adolece de una perspectiva consumeril y de visión protectoria, por tal razón, realizaremos un análisis de sus objetivos, funciones y facultades, propondremos modificaciones a tal efecto.-

En este sentido, el art. 2 de la ley mencionada fija los objetivos para la regulación del transporte y distribución del gas natural, disponiendo que serán ejecutados y controlados por el Ente Nacional Regulador del Gas. Pasaremos a realizar una revisión y propuesta con perspectiva consumeril, solamente en aquellos objetivos que entendemos que lo necesitan.-

En el inc. a) del art. 2 de la Ley Nacional N° 24.076¹¹⁷ se habla por vez primera sobre los derechos de los consumidores, consideramos que su redacción resulta correcta, no obstante, la palabra consumidor es abarcativa, consideramos que podría utilizarse directamente el término “*usuario*”, por

¹¹⁵ Fecha de resolución: 17/03/2005.

¹¹⁶ Fecha de resolución: 27/10/2016.

¹¹⁷ Art. 2 de la Ley Nacional N° 24.076: “a) *Proteger adecuadamente los derechos de los consumidores*”.

lo que podría estar redactado de la siguiente manera, a saber “a) *Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios del servicio público de gas natural*”.-

En base a los lineamientos al análisis en el Fallo CEPIS, el inc. d)¹¹⁸ podría estar redactado de la siguiente forma, a saber: “d) *Regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas, graduales, razonables y no confiscatorias de acuerdo a lo normado en la presente ley*”.-

Teniendo en cuenta lo normado en el segundo párrafo del art. 42 de la Constitución Nacional, el inc. e)¹¹⁹ podría redactarse: “e) *Incentivar la calidad y eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural*”. Es decir, enfatizar el precepto constitucional en relación a la calidad y eficiencia de los servicios públicos. En este orden de pensamiento, incorporaríamos un inciso vinculado a la educación para el consumo, con una mirada amplia, desde la eficiencia energética a la seguridad en el hogar.-

Asimismo, entendemos que dentro de los objetivos debería incluirse expresamente la de garantizar la protección de la salud, seguridad e intereses económicos de los usuarios; el derecho a una información adecuada y veraz; a condiciones de trato equitativo y digno en la prestación del servicio público de gas; y la garantía de participación, entre otros mecanismos, a través de las audiencias públicas.-

Por otra parte, consideramos que el art. 52 de la ley mencionada necesita algunas adecuaciones con mirada en materia de derecho de los consumidores, y más precisamente porque en él se mencionan las funciones y facultades del ENARGAS. Pasaremos a detallar algunas propuestas de modificación de la normativa vigente, a saber:

Proponemos que el inc. a)¹²⁰ tenga la siguiente redacción: “*Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, en el ámbito de su competencia, controlando la prestación de los servicios, a los fines de asegurar el debido respeto de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los términos de la habilitación*”.-

¹¹⁸ Art. 2 de la Ley Nacional N° 24.076: “d) *Regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables de acuerdo a lo normado en la presente ley*”.

¹¹⁹ Art. 2 de la Ley Nacional N° 24.076: “e) *Incentivar la eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural*”.

¹²⁰ Art. 52 de la Ley Nacional N° 24.076: “a) *Hacer cumplir la presente ley, su reglamentación y disposiciones complementarias, en el ámbito de su competencia, controlando la prestación de los servicios, a los fines de asegurar el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los términos de la habilitación*”.

Por su parte, el inc. f)¹²¹ debería disponer: *“Aprobar las tarifas que aplicarán los prestadores, que revistan las características de justas, asequibles, graduales, razonables y no confiscatorias; disponiendo la publicación de aquéllas a cargo de éstos”*.-

El inc. l)¹²² debería estar redactado de la siguiente manera: *“Organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas garantizando la efectiva participación ciudadana”*.-

Y por último, el inc. s)¹²³ debería estar redactado de la siguiente forma: *“Someter anualmente al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación un informe sobre las actividades del año y sugerencias sobre medidas a adoptar en beneficio del interés público, incluyendo la protección de los usuarios, la garantía de acceso al servicio de distribución, y el desarrollo de la industria del gas natural”*.-

Claramente percibimos que la ley analizada necesita una adecuación en materia de consumo, toda vez que fue entró en vigencia en el año 1992, año en que aún no contábamos con la Ley Nacional de Defensa del Consumidor, como así tampoco, su jerarquización a través del art. 42 de la Constitución Nacional.-

VI.- b) Reglamento de Servicio de Distribución.-

Resulta propicio comenzar indicando que cada licencia otorgada por el Estado Nacional a las distribuidoras contiene un Reglamento de Servicio y las Reglas Básicas de la Licencia, cuyos modelos fueron aprobados por el Decreto N° 2255/92. En tal sentido, cada Licenciataria tiene su Reglamento de Servicio y sus Reglas Básicas, sin perjuicio de ello todos los usuarios de gas del país, deben tener las mismas pautas de servicio para que cada uno de ellos sea considerado de igual manera que el resto.-

A pesar de que existen diferencias que prevé la normativa respecto del costo del mismo, la calidad del servicio no debe ser diferente, por ello el Reglamento de Servicio de Distribución debe ser lo más uniforme posible entre las Licenciatarias; se dispone el mismo texto para todas, considerando las especificidades propias que presentan las tasas y cargos.-

¹²¹ Art. 52 de la Ley Nacional N° 24.076: *“f) Aprobar las tarifas que aplicarán los prestadores, disponiendo la publicación de aquéllas a cargo de éstos”*.

¹²² Art. 52 de la Ley Nacional N° 24.076: *“l) Organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas previsto en esta ley”*.

¹²³ Art. 52 de la Ley Nacional N° 24.076: *“s) Someter anualmente al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación un informe sobre las actividades del año y sugerencias sobre medidas a adoptar en beneficio del interés público, incluyendo la protección de los consumidores y el desarrollo de la industria del gas natural”*.

El art. 9.1 de las Reglas Básicas dispone que el Reglamento del Servicio de Distribución podrá ser modificado periódicamente, después de la fecha de vigencia, por la Autoridad Regulatoria, para adecuarlo a la evolución y mejora del Servicio Licenciado. Cuando tales modificaciones no se deban a la iniciativa de la Licenciataria, corresponderá la previa consulta a la misma. Dichas modificaciones no podrán alterar las mencionadas Reglas Básicas y, si alteraran el equilibrio económico-financiero de la Licencia, darán lugar a una revisión de la Tarifa según lo determine la Autoridad Regulatoria.-

El art. 2 de la Resolución ENARGAS N° I-4313/17 establece *“Modificar las Condiciones Generales del Reglamento de Servicio de la Licencia de Distribución, en los términos que surgen del Texto Ordenado contenido en el Anexo I que forma en un todo parte de la presente”*.-

En el Anexo I de la Resolución ENARGAS N° I-4313/17 encontramos un texto uniforme (condiciones generales) para todas las licenciatarias del servicio de distribución de gas por redes, de conformidad con sus tarifas y condiciones especiales de los servicios presentados ante, y autorizadas por la Autoridad Regulatoria (ENARGAS). El Reglamento de Servicio consta de 18 artículos, y pasaremos a realizar un análisis en aquellos artículos que a nuestro criterio requieren perspectiva consumeril.-

En la misma disposición (art. 2 inc. dd) encontramos una deficiente definición de Reglamento de Servicio, y lo define como aquel *“... prestado a la Autoridad Regulatoria que incluye a las Condiciones Generales, las Condiciones Especiales del Servicio y los Modelos de Contratos de Servicio de Gas, y sus modificaciones aprobadas por la Autoridad Regulatoria”*.-

Entendemos que una correcta definición podría ser la siguiente, a saber: *“Reglamento de Servicio: Instrumento legal uniforme para todas las licenciatarias que contiene las condiciones generales, las condiciones especiales del servicio y los modelos de contratos de servicio de gas, y sus modificaciones oportunamente aprobadas por la autoridad regulatoria”*.-

Asimismo, encontramos definiciones, que analizadas con perspectiva consumeril, resultan ser incompletas, entre ellas, la de cliente, consumidor, titular del servicio y usuario.-

El Anexo I define al cliente como cualquier persona física o jurídica que solicite o utilice el servicio de provisión y/o venta, de transporte o de almacenaje brindado por la distribuidora en un lugar determinado o en varios lugares. Entendemos que el concepto *“cliente”* refiere la relación comercial entre distribuidora y usuario, vista desde el lado de la distribuidora, y no como un sujeto al que se lo protege con normativa específica. Asimismo, cabe resaltar, que desde la puesta en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, se ha dejado de utilizar el término *“persona física”*, siendo reemplazo por el de *“persona humana”*.-

En este sentido, proponemos la siguiente definición, a saber: *“Cliente: persona humana o jurídica que comercializa con la distribuidora al solicitar y/o utilizar el servicio de provisión y/o venta, de transporte o de almacenaje brindado por ésta en un lugar determinado o en varios lugares”*.-

Además, encontramos que el inc. j del mencionado Anexo, define al consumidor como aquel usuario que adquiere el gas para consumo propio mediante medidor individual. Consideramos que la definición aportada resulta ser confusa, toda vez que luego pasa a definir la figura de usuario (inc. oo), no se percibe una distinción entre ambas figuras (consumidor/usuario).-

Por ello, y en base a lo manifestado en capítulos anteriores, proponemos que se suprima del Reglamento de Servicio los términos *“consumidor”* y *“cliente”*, y directamente dicho instrumento se refiera a usuario, conceptualizándolo de esta manera, a saber: *“Usuario: persona humana o jurídica que, habiendo contratado o no con la distribuidora, utiliza el servicio de distribución de gas por redes como destinatario final del mismo, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, independientemente del tipo de servicio suministrado. Asimismo, se considera usuario a la persona humana o jurídica que comercializa con la distribuidora al solicitar y/o utilizar el servicio de provisión y/o venta, de transporte o de almacenaje brindado por ésta en un lugar determinado o en varios lugares”*.-

Frente a lo expuesto, y con la finalidad de brindar un aporte consumeril, consideramos pertinente la eliminación en todo el Reglamento de Servicio del término *“consumidor”* y *“cliente”*, siendo reemplazado por el de *“usuario”*.-

En línea con lo manifestado precedentemente, proponemos adecuar la definición de titular del servicio (inc. II). A saber: *“Titular del servicio: persona humana o jurídica firmante de la solicitud del servicio o contrato de servicio”*.-

Por otra parte, en cuanto a la difusión del Reglamento del Servicio el art. 3 del Anexo I de la Resolución ENARGAS N° I-4313/17 prescribe que la distribuidora deberá entregar, bajo constancia, al momento de contratar el servicio, una copia, en soporte físico, del presente Reglamento del Servicio de Distribución a todo nuevo Cliente, para nosotros *“usuario”*. Solo se podrá suplantar la comunicación en soporte físico si el titular del servicio optase de forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que la distribuidora ponga a disposición.-

Asimismo, el Reglamento del Servicio de Distribución deberá estar a disposición para su entrega en soporte físico a quien lo requiera, en todas sus oficinas de atención al público y eventualmente

mediante otros medios que la distribuidora pudiera disponer. Entendemos que debería indicarse que dicho soporte físico debe encontrarse a disposición de forma gratuita.-

Dichos preceptos van en consonancia con lo prescrito por el art. 25 y concordantes de la Ley Nacional N° 24.240.-

En este sentido, el art. 38 segundo párrafo de la referida normativa prescribe que todas las personas humanas o jurídicas, de naturaleza pública y privada, que presten servicios o comercialicen bienes a consumidores o usuarios mediante la celebración de contratos de adhesión, deben publicar en su sitio web un ejemplar del modelo de contrato a suscribir.-

Por su parte, el art. 5 prescribe que la solicitud del servicio de gas podrá efectuarse en cualquier oficina de la distribuidora personalmente, por teléfono, telefax, por correo postal, por correo electrónico o por su página web, si esta última estuviera habilitada al efecto. El solicitante indicará las condiciones bajo las cuales requiere el servicio y se le deberá requerir que firme un “*Contrato de Servicio*”¹²⁴ que establezca las condiciones bajo las cuales el mismo se suministra. Asimismo, podrá optar en forma expresa por la recepción de notificaciones y facturación por parte de la licenciataria mediante vía electrónica, en el supuesto que dicha opción estuviera habilitada al efecto.-

En este sentido, se corresponde al derecho constitucional de los usuarios a recibir información adecuada y veraz (art. 42 de la Constitución Nacional), y lo normado por el art. 4 de la Ley Nacional N° 24.240 y art. 1100 del Código Civil y Comercial de la Nación.-

Es importante resaltar que el firmante (usuario) de la solicitud del servicio o del contrato de servicio, adquiere por ello el carácter de titular del servicio en el domicilio de consumo donde el mismo se solicita, siendo responsable de la facturación generada por el servicio prestado. La obligación de pago que surge del servicio prestado es de carácter estrictamente personal y se atribuye a aquel que efectivamente lo utilizó, independientemente de la titularidad dominial del inmueble donde ese servicio se presta. En virtud del carácter personal del servicio, para acceder al mismo no se necesitan requisitos especiales en cuanto a la situación bajo la cual el solicitante ocupa el inmueble en el cual se suministrará el servicio solicitado, bastando para el caso de ocupantes no propietarios ni inquilinos, cualquier instrumento con valor probatorio suficiente donde conste que la persona que solicita el servicio se domicilia en dicho inmueble.-

¹²⁴ Art. 2 inc. (k) del Anexo I de la Resolución ENARGAS N° I-4313/17 “«*Contrato*»: *Un contrato de servicio conforme al modelo adjunto a las Condiciones Especiales del presente Reglamento, o cualquier otro Contrato entre la Distribuidora y un Cliente, conforme al modelo presentado ante la Autoridad Regulatoria*”.

En el art. 10 encontramos las características que debe revestir el servicio prestado por la distribuidora, es así que el inc. a) se titula “*Continuidad del Servicio*”. Dicha disposición textualmente reza: “*La Distribuidora hará todo lo razonablemente posible para brindar un suministro del servicio regular e ininterrumpido de acuerdo con las Condiciones Especiales del servicio de que se trate, pero si la Distribuidora suspendiera, restringiera o discontinuara el suministro por cualquiera de las razones estipuladas en el Artículo 11 de estas Condiciones Generales, o si el suministro del servicio se viera interrumpido, restringido, fuera deficiente, defectuoso o fallara en razón de una situación de emergencia o un caso de Fuerza Mayor o por cualquier otra causa ajena a la Distribuidora, la Distribuidora no será responsable por cualquier pérdida o daño, directo o consecuente, resultante de tal suspensión, discontinuidad, defecto, interrupción, restricción, deficiencia o falla*”.-

A esta disposición le realizaremos las siguientes observaciones, a saber: en primer término, claramente se percibe un apartamiento de lo normado por el art. 30 de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor, analizado en capítulos anteriores. Recordemos que dicho artículo titulado “*Interrupción de la Prestación del Servicio*” prescribe que “*Cuando la prestación del servicio público domiciliario se interrumpa o sufra alteraciones, se presume que es por causa imputable a la empresa prestadora*”. Oportunamente indicamos que el legislador argentino le impuso la carga a la empresa prestataria (distribuidora) de acreditar su falta de responsabilidad, estableciendo una presunción “*juris tantum*” a favor del usuario, tema pacífico en doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. La distribuidora asume contractualmente una obligación de resultado, mediante la cual garantiza o afianza al usuario el goce del servicio en las condiciones pactadas. Se trata de un caso de responsabilidad objetiva, ya que se prescinde de la idea de culpa.-

En segunda instancia, y teniendo en cuenta la expertis de la distribuidora, no alcanza con indicar que debe hacerse todo lo “*razonablemente posible*” sino que deberá específicamente comprometerse a realizar todo lo “*técnicamente posible*”. Asimismo, y considerando que nos encontramos en presencia de un servicio público en el cual es fuente de ejercicio de derechos humanos, entendemos que se debe hablar de “*garantizar*” en vez de “*brindar*”.-

Por otra parte, no compartimos la redacción en relación al eximente de responsabilidad de la distribuidora frente a cualquier pérdida o daño, directo o consecuente, del usuario, resultante de una suspensión, discontinuidad, defecto, interrupción, restricción, deficiencia o falla en el suministro del servicio. La responsabilidad entre distribuidora y usuario resulta ser objetiva¹²⁵, y por tal, es la

¹²⁵ Art. 40 de la Ley Nacional N° 24.240: “*Si el daño al consumidor resulta del vicio o riesgo de la cosa o de la prestación del servicio, responderán el productor, el fabricante, el importador, el distribuidor, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o servicio. El transportista responderá por los daños ocasionados a la cosa con motivo o en ocasión del servicio. La responsabilidad es solidaria, sin perjuicio de las acciones de repetición que correspondan. Sólo se liberará total o parcialmente quien demuestre que la causa del daño le ha sido ajena*”.

distribuidora la que debe acreditar que la interrupción del servicio se debe a un caso fortuito o de fuerza mayor, culpa exclusiva del usuario o de un tercero por el cual no deba responder.-

Por ello, con una marcada visión en materia de derechos de los consumidores, proponemos la siguiente redacción al art. 10 inc. a) del Reglamento de Servicio, a saber: *“Cuando la prestación del servicio público de distribución de gas por redes se interrumpa o sufra alteraciones, se presume que es por causa imputable a la empresa distribuidora. La Distribuidora deberá hacer todo lo razonable y técnicamente posible para garantizar al usuario un servicio regular e ininterrumpido de acuerdo con las Condiciones Especiales del servicio de que se trate. La Distribuidora será responsable por cualquier pérdida o daño, directo o consecuente, al usuario, resultante de la suspensión, discontinuidad, defecto, interrupción, restricción, deficiencia o falla en la prestación de servicio. Independientemente de las razones estipuladas en el art. 11 de estas Condiciones Generales, la Distribuidora solo se podrá eximir total o parcialmente de responsabilidad si demuestra un caso fortuito o de fuerza mayor, culpa exclusiva del usuario o de un tercero por el cual no deba responder”.-*

Por otra parte, nos hallamos con el inc. b) del art. 10 que hace referencia situaciones de emergencias, en los siguientes términos, a saber: *“La Distribuidora podrá restringir o interrumpir servicio a cualquier Cliente o Clientes, independientemente de las Condiciones Especiales del sistema si, a su solo juicio, tal acción previniera o mejorara la situación de emergencia. El ejercicio de tal derecho estará sujeto a revisión de la Autoridad Regulatoria”.* Dicha disposición omite el *“deber de informar”* que debe reinar en toda la relación de consumo, en este caso, en la relación entre usuario y distribuidora, indicado en párrafos anteriores.-

Por ello, proponemos la siguiente redacción, a saber: *“La Distribuidora podrá restringir o interrumpir el servicio a cualquier usuario, independientemente de las Condiciones Especiales del sistema si, a su solo juicio, tal acción previniera o mejorara la situación de emergencia. El ejercicio de tal derecho deberá ser debidamente fundado y notificado al usuario y estará sujeto a revisión de la Autoridad Regulatoria”.-*

Por otra parte, en relación a las causas de suspensión o terminación del suministro, el inc. a del art. 11 establece que la distribuidora tendrá derecho a suspender o discontinuar su servicio por cualquiera de las siguientes razones: *“(xi) En caso de insolvencia o de quiebra del Cliente”.* Consideramos a esta causal excesiva, toda vez que no habla de una falta de pago¹²⁶ por parte del usuario insolvente o concursado, sino de una situación de incertidumbre en relación al pago del servicio. Si bien la distribuidora podrá estar en alerta, no implica que la insolvencia o el estado

¹²⁶ inc. a (iii) del art. 11 del Reglamento de Servicio: *“Falta de pago de cualquier factura por servicio suministrado; no obstante, la falta de pago de un servicio comercial no constituirá una razón para discontinuar el servicio domiciliario del Cliente salvo en los casos de desviación del servicio”.*

concurral del usuario le genere *per se* la pérdida del suministro. No debemos omitir el principio *in dubio pro consumidor* desarrollado anteriormente.-

Asimismo, el inc. d (ii) del art. 11 regula la rehabilitación ante cortes realizados por la distribuidora de forma improcedentes, es decir, sin motivo, acto o incumplimiento del usuario. En estos casos, dicha disposición prescribe que “... *la Distribuidora deberá disponer la restitución del servicio sin cargo para el Cliente, dentro de las 24 horas corridas desde que toma conocimiento de la improcedencia del corte. Además, deberá compensar al Cliente con una suma equivalente a DIEZ (10) Cargos Fijos según la categoría del usuario a la tarifa vigente al momento de su acreditación en factura. Las sumas a favor del usuario se acreditarán en la primera facturación emitida con posterioridad a la regularización*”.-

Entendemos que esta disposición resulta injusta para la parte débil de la relación de consumo, toda vez, que el usuario sin haber generado motivo, acto o incumplimiento, la distribuidora procede a cortarle el servicio. Entendemos que la distribuidora debiera disponer de la restitución del servicio de forma inmediata sin cargo para el usuario, debiéndose fijar que la restitución se realice dentro de las dos (2) horas corridas desde que toma conocimiento de la improcedencia del corte, similar al actuar en casos de emergencias. En cuanto a la compensación, coincidimos en cuanto a una suma equivalente a diez (10) cargos fijos, no obstante, somos de la idea que la misma sea tomada según la categoría del usuario a la tarifa vigente al momento de su corte improcedente, y que el usuario tenga la opción de elegir su acreditación, ya sea en la primera facturación emitida con posterioridad a la regularización, o a través de transferencia bancaria a la cuenta que denuncie el usuario. En toda disposición que establezca supuestos que la distribuidora deba acreditarle una suma al usuario, el Reglamento de Servicio debiera estipular la referida opción.-

Una alerta se nos enciende cuando advertimos una limitación de responsabilidad, nos estamos refiriendo a la normada por el inc. (g) del art. 13. Dicha disposición reza, saber: “*El Cliente liberará, indemnizará y mantendrá indemne a la Distribuidora, por toda pérdida, costo, gasto o responsabilidad por daños personales o pérdida de vida, o por daños y perjuicios, directos o consecuentes, que puedan surgir o resultar del uso del servicio de Gas en las instalaciones del Cliente, o de la presencia en tales instalaciones de cualquier equipo de la Distribuidora, salvo en los casos que se compruebe que la Distribuidora haya incurrido en incumplimientos de la normativa vigente*”.-

La alerta se enciende en la medida que comenzamos a tomar contacto con el art. 37¹²⁷ de la Ley Nacional N° 24.240, y el art. 988¹²⁸ del Código Civil y Comercial de la Nación, que si bien este último no se encuentra dentro de las disposiciones en materia de consumo, el art. 1117 prescribe que “*Se aplican en este Capítulo lo dispuesto por las leyes especiales y los artículos 985, 986, 987 y 988, existan o no cláusulas generales predispuestas por una de las partes*”. Sumado a que el art. 1119 establece el principio general que sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, es abusiva la cláusula que, habiendo sido o no negociada individualmente, tiene por objeto o por efecto provocar un desequilibrio significativo entre los derechos y las obligaciones de las partes, en perjuicio del consumidor.-

Claramente el Reglamento de Servicio no ha sido discutido por el usuario, y entendemos que la redacción del inc. (g) del art. 13 podría generar un desequilibrio significativo entre los derechos y las obligaciones de las partes de la relación de consumo, en perjuicio del usuario.-

No debemos perder de vista la expertis de la distribuidora y sus amplias facultades otorgadas por el Reglamento de Servicio. El usuario no podrá efectuar ningún tipo de modificación en las instalaciones ni afectarlas en forma alguna sin consentimiento de la distribuidora; ninguna modificación en el tamaño, capacidad total, o método de operación del equipamiento del usuario se efectuará sin aviso previo por escrito a la distribuidora. Asimismo, la distribuidora no estará obligada a proporcionar el servicio de gas hasta tanto la instalación del usuario haya sido aprobada, y deberá además rehusar su servicio, o discontinuar el mismo, toda vez que considere que tal instalación o parte de la misma es insegura, inadecuada, o inapropiada para recibir el servicio, o que interfiere con, o menoscaba, la continuidad o calidad del servicio al usuario o a otros usuarios. Además, la Distribuidora se reserva el derecho a inspeccionar las instalaciones del usuario periódicamente a los efectos de garantizar el cumplimiento de las Condiciones Generales y las Condiciones Especiales aplicables del Reglamento de Servicio.-

Somos de la idea que el inc. (g) del art. 13 debería directamente suprimirse, por un lado, por su título “*Limitación de responsabilidad*”, una redacción claramente contraria a las disposiciones precedentemente indicadas; y por otro, invierte la carga probatoria por eventos que puedan surgir o resultar del uso del servicio de gas en las instalaciones del usuario, de la redacción confusa se

¹²⁷ Art. 37 Ley Nacional N° 24.240: “*Interpretación. Sin perjuicio de la validez del contrato, se tendrán por no convenidas: a) Las cláusulas que desnaturalicen las obligaciones o limiten la responsabilidad por daños; b) Las cláusulas que importen renuncia o restricción de los derechos del consumidor o amplíen los derechos de la otra parte; c) Las cláusulas que contengan cualquier precepto que imponga la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del consumidor. La interpretación del contrato se hará en el sentido más favorable para el consumidor. Cuando existan dudas sobre los alcances de su obligación, se estará a la que sea menos gravosa. En caso en que el oferente viole el deber de buena fe en la etapa previa a la conclusión del contrato o en su celebración o transgreda el deber de información o la legislación de defensa de la competencia o de lealtad comercial, el consumidor tendrá derecho a demandar la nulidad del contrato o la de una o más cláusulas. Cuando el juez declare la nulidad parcial, simultáneamente integrará el contrato, si ello fuera necesario*”.

¹²⁸ Art. 988 CCCN: “*Cláusulas abusivas: En los contratos previstos en esta sección, se deben tener por no escritas: a) las cláusulas que desnaturalizan las obligaciones del predisponente; b) las que importan renuncia o restricción a los derechos del adherente, o amplían derechos del predisponente que resultan de normas supletorias; c) las que por su contenido, redacción o presentación, no son razonablemente previsibles*”.

desprende que el usuario para eximirse deberá acreditar que la distribuidora ha incurrido en incumplimientos de la normativa vigente. Resulta ser la distribuidora, quien en mejores condiciones se encuentra, para acreditar su falta de responsabilidad por cualquier evento que el usuario quiera atribuirle por el uso del servicio de gas en las instalaciones.-

Por último, no podemos dejar pasar por alto la carga que tienen las distribuidoras en difundir el Reglamento de Servicio a los usuarios, por ello debemos hacer mención al Anexo I¹²⁹ de los presupuestos mínimos para la atención al público¹³⁰. El art. 2 de dicho Anexo establece que la prestadora deberá entregar una copia del Reglamento del Servicio de Distribución vigente en soporte físico, al momento de contratar el servicio. Sólo se podrá suplantar la comunicación en soporte físico, si el titular del servicio optase en forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que la Distribuidora ponga a su disposición. Asimismo, continua la disposición que deberá estar a disposición para su entrega en soporte físico a quien lo requiera el Reglamento del Servicio de Distribución vigente, en las oficinas de atención al público, en la página web de la prestadora y en cualquier otro medio que la prestadora disponga.-

Claramente resulta relevante garantizar que el usuario efectivamente tenga conocimiento y acceso al Reglamento de Servicio, toda vez que es el instrumento que va a regir su relación de consumo con la distribuidora.-

VI.- c) Del Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios: de las medidas cautelares y audiencias de conciliación.-

En esta oportunidad analizaremos específicamente dos instrumentos normados por el Anexo I de la Resolución ENARGAS N° I-3463/2015¹³¹, por un lado, las medidas cautelares que pueden disponer los Funcionarios Responsables del ENARGAS, y por otro, las audiencias de conciliación que se pudieran celebrar en base a un reclamo ingresado entre el usuario y el distribuidor del servicio público de gas natural.-

Previo a análisis de los instrumentos indicados, resulta relevante mencionar, conforme lo expresa los considerandos de la resolución referida, que por Resolución ENARGAS N° 124/95, el Ente confeccionó un procedimiento sumarisimo y descentralizado para la formulación y solución de reclamos por parte de usuarios del servicio público de distribución de gas natural, frente a hechos y

¹²⁹ IF-2021-21120397-APN-GPU-ENARGAS

¹³⁰ RES-2021-96-APN-DIRECTORIO-ENARGAS

¹³¹ Publicada 31/08/2015.

actos de las prestatarias que afectaran o pudieran afectar derechos de los involucrados, ajustado a los principios de legalidad, informalidad, celeridad, inmediatez y oralidad actuada.-

Por tal razón, en el caso que el usuario no se encuentre conforme con la facturación, la prestación del servicio, la gestión de su deuda o tiene algún inconveniente con el suministro de gas, puede realizar una consulta o reclamo siguiendo estos pasos, a saber: primero se debe contactar con la distribuidora, resulta imprescindible que formule la inquietud o ingrese el reclamo ante ella; y en caso que se formalice un reclamo, le deberán otorgar el correspondiente número y el plazo estimativo para la resolución del mismo, cabe resaltar que la distribuidora tiene el plazo de quince (15) días hábiles para ello. En segunda instancia, si al usuario no le dieron respuesta o no quedo conforme, se encuentra habilitado para acudir al Ente Nacional Regulador del Gas. En el Ente el reclamo será atendido por un Funcionario Responsable quien realizará el seguimiento del caso hasta su finalización, en honor a la brevedad nos remitimos a lo normado por el Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios.-

A través de la Resolución ENARGAS N° 2247/01, se receptaron los detalles y pormenores del procedimiento que se desarrollaba pacíficamente en la práctica, y que en algunos supuestos difería del texto de la norma citada en el párrafo precedente, incorporando algunos institutos y medidas novedosas, acordes con el grado de evolución de la regulación. Dicha resolución, fue objeto de diversos agravios por parte de las Licenciatarias del Servicio, y fue la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal quien dispuso dejar sin efecto la Resolución ENARGAS N° 2247/01, en el marco de la impugnación efectuada por la Distribuidora de Gas del Centro S.A..-

Frente a este panorama, el día 13 de Septiembre de 2005, se emitió la Resolución ENARGAS N° 3305 que dejó sin efecto la norma citada en el párrafo precedente, modificó los artículos 1, 2, 3, 6, 7, 9 y 10 y reemplazó el art. 8 de la Resolución ENARGAS N° 124/95, mientras que aprobó el *“Procedimiento de atención de consultas y reclamos de usuarios”* y el texto ordenado de la Resolución ENARGAS N° 124/95.-

Como consecuencia de las modificaciones mencionadas anteriormente, se estableció en el art. 3 de la Resolución ENARGAS N° 124/95 la delegación del *“...ejercicio de la potestad del Artículo 66 de la Ley 24.076, en los funcionarios de la Gerencia de Regiones, sus Delegaciones y Agencias dependientes, a los fines del cumplimiento de esta Resolución”*.-

En este sentido, el art. 66 de la Ley Nacional N° 24.076 prescribe que *“Toda controversia que se suscite entre los sujetos de esta ley, así como con todo tipo de terceros interesados, ya sean personas físicas o jurídicas, con motivo de los servicios de captación, tratamiento, transporte,*

almacenamiento, distribución y comercialización de gas, deberán ser sometidas en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente. Las decisiones de naturaleza jurisdiccional del ente serán apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal o, a opción del interesado, ante la Cámara Federal de Apelaciones del lugar donde se preste el servicio sobre el que versare la controversia. El recurso deberá interponerse fundado ante el mismo ente dentro de los quince (15) días de notificada la resolución. Las actuaciones se elevarán a la cámara dentro de los cinco (5) días contados desde la interposición del recurso y ésta dará traslado por quince (15) días a la otra parte”.-

Resulta pertinente comenzar este análisis recalcando que por Resolución ENARGAS N° 124/95¹³², y en virtud de lo dispuesto por el art. 52 inciso u)¹³³ de la Ley Nacional N° 24.076, el Directorio del Organismo delegó el ejercicio de la función jurisdiccional para la resolución de las controversias entre usuarios y Licenciatarias del servicio, en la Gerencia de Regiones. Sus funcionarios, encargados de la tramitación de los reclamos hasta la finalización de los mismos, resultan plenamente competentes para determinar no sólo los supuestos susceptibles de ser calificados como “consultas” o “reclamos”, sino también para evaluar la concurrencia de aquellas circunstancias que, bajo un prudente análisis del caso concreto, permitan eximir al usuario de la obligación de formular su reclamo en forma previa ante la Licenciataria del servicio.-

A la luz de la delegación realizada resulta necesario observar que con fecha 29 de junio de 2015, a través de la Resolución ENARGAS N° I/3403 se aprobó una modificación de la Estructura Orgánica del ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS que dispuso, entre otras consideraciones, que la Gerencia de Regiones existente a esa fecha mantenga las funciones preexistentes a su cargo, a excepción del control de las Unidades de Coordinación Regional y de los Centros Regionales y del Departamento de Tecnología de la Información y pase a denominarse GERENCIA DE REGULACIÓN DE GESTIÓN COMERCIAL.-

Asimismo, en la norma citada en el párrafo que antecede, también se determinó que la Gerencia de Coordinación de Expansiones sea red denominada como GERENCIA DE REGIONES Y EXPANSIONES, la que, entre otras cuestiones, tendrá a su cargo las Unidades de Coordinación Regional y los Centros Regionales del Organismo. Atento a que parte de la labor que hasta la emisión de la Resolución ENARGAS N° I/3403/15 venía desarrollando la Gerencia de Regiones se escinde en las Gerencias descritas en los párrafos precedentes, se torna necesaria la modificación de la Resolución ENARGAS N° 124/95 y su modificatoria.-

¹³² t.o. por Resolución ENARGAS N° 3305/05.

¹³³ Art. 52 Ley Nacional N° 24.076: “El Ente tendrá las siguientes funciones y facultades... u) Delegar en sus funcionarios las atribuciones que considere adecuadas para una eficiente y económica aplicación de la presente ley...”.

En virtud de lo precedentemente expuesto, debe aclararse que a partir de la vigencia de la Resolución ENARGAS N° I-3463/2015, deberán ser los funcionarios de las Gerencias de REGULACIÓN DE GESTIÓN COMERCIAL y de REGIONES Y EXPANSIONES, quienes resulten plenamente competentes para llevar adelante las acciones determinadas por el procedimiento para la formulación y solución de reclamos y, por ende, los encargados de la tramitación de los reclamos hasta la finalización de los mismos.-

Art. 7 Ley Nacional N° 19.549 *"Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes... d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos..."*.

Que la presente Resolución cumple lo previsto en el art. 7 inc. d)¹³⁴ de la Ley de Procedimientos Administrativos, en cuanto a la emisión del dictamen jurídico previo pronunciado por el Servicio Jurídico Permanente de esta Autoridad Regulatoria.-

Una vez realizada esta introducción, nos centraremos en el análisis de los dos instrumentos que consideramos se debiera aplicar con frecuencia, y que el Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios lo regula como *"casos especiales"*, por un lado, la aplicación de medidas cautelares, y por el otro, la fijación de audiencias de conciliación.-Asimismo, hacemos la salvedad que existe un proyecto de modificación de Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios que se encontró en consulta pública hasta el 29 de Diciembre del año 2023, es decir, el ENARGAS lo puso a consideración de interesados, en este caso, con la finalidad que las distribuidoras, subdistribuidoras, usuarios, usuarias y ciudadanía en general, tengan la oportunidad de expresar sus opiniones y propuestas¹³⁵. El ENARGAS entiende que la participación de los sujetos interesados y del público en general, contribuye a dotar de mayor eficacia y transparencia al procedimiento, permitiendo al Organismo evaluar las modificaciones concretas a ser introducidas en la normativa.-

Medida cautelar

¹³⁴ Art. 7 Ley Nacional N° 19.549 *"Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes... d) antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos..."*.

¹³⁵ RESOL-2023-640-APN-DIRECTORIO#ENARGAS.

En cuando a las medidas cautelares, el punto III.E del vigente Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios establece que en el caso en que el Funcionario Responsable (funcionario del ENARGAS que recibe la consulta o reclamo y se hace cargo del mismo hasta su finalización) considerara (prima facie) que verosímilmente pueda asistir razón al reclamante, podrá adoptar alguna medida cautelar, teniendo en consideración la urgencia comprometida y la gravedad del daño emergente por la no adopción de tal medida. La medida subsistirá mientras el Funcionario Responsable o el ENARGAS, por resolución fundada, no resuelvan su levantamiento. En todos los casos, el Funcionario Responsable deberá dejar claramente establecido en la carátula del reclamo que girará a la prestadora, el carácter de medida cautelar y lo dispuesto en la misma.-

De la disposición indicada se desprende que el Funcionario Responsable posee amplias facultades para ordenar una medida cautelar, exigiendo los presupuestos de viabilidad que rigen en la materia, estos son: verosimilitud en el derecho (verosímilmente pueda asistir razón al reclamante) y peligro en la demora (la urgencia comprometida y la gravedad del daño emergente por la no adopción de tal medida). En cuanto a la contracautela, esta no sería necesaria en virtud del principio de gratuidad que rige en la materia consumeril (art. 53 de la Ley Nacional N° 24.240).-

La disposición establece que *“el FR ... podrá adoptar alguna “Medida Cautelar”...”*, otorgando cierta discrecionalidad al Funcionario Responsable en cuanto al tipo de medida cautelar a adoptar, como así también, a su duración.-

Asimismo, indica que la medida subsistirá mientras el Funcionario Responsable o el ENARGAS no resuelvan su levantamiento, se nos presentan algunos interrogantes, a saber: cuando la disposición indica *“el ENARGAS”* ¿a qué funcionario del Ente se está refiriendo? ¿es el inmediato superior jerárquico del Funcionario Responsable? o ¿una autoridad gerencial? o ¿hasta el mismo Interventor?

Además, consideramos que dicha medida puede ser solicitada por el usuario, debiendo el Funcionario Responsable, mediante resolución fundada, expedirse inmediatamente sobre su otorgamiento.-

Por lo expuesto, proponemos la siguiente redacción, a saber: *“El Funcionario Responsable se encuentra facultado para adoptar medidas cautelares. Para su otorgamiento deberá considerar - prima facie - que verosímilmente le pueda asistir razón al usuario, la existencia de una urgencia comprometida y la gravedad del daño emergente por la no adopción de tal medida. El usuario podrá solicitar la adopción de alguna medida cautelar, debiendo expedirse el Funcionario Responsable, en un plazo de 48 horas sobre su otorgamiento. La medida subsistirá mientras el Funcionario Responsable, por resolución fundada, no resuelvan su levantamiento. En todos los casos, el*

Funcionario Responsable deberá dejar claramente establecido en la carátula del reclamo, el carácter de medida cautelar y lo dispuesto en la misma”.-

Audiencia de Conciliación

Por otra parte, nos hayamos con el punto III.F. con el título “*Audiencia de Conciliación*” regulando un método alternativo de resolución de conflictos.-

Antes de analizar dicho procedimiento, realizaremos una primera observación, consideramos que ha sido un acierto utilizar el instituto de la conciliación y no así el de la mediación. Ambos institutos resultan ser métodos autocompositivos de resolución de conflictos, en los que las partes encuentran una solución mediante un acuerdo pactado por ellas mismas; a diferencia de lo que sucede con el arbitraje donde se caracteriza por ser un método heterocompositivo, atento que la solución viene impuesta por un tercero, como acontece también en un proceso judicial.-

Asimismo, suele definirse al proceso de mediación como la intervención de una tercera parte neutral que sirve de ayuda a que dos o más disputantes alcancen un acuerdo en el curso de una negociación¹³⁶.-

Por su parte, Christopher Moore¹³⁷ en un interesante estudio realizado sobre la historia de la mediación, nos enseñó que esta forma de intervención de terceras partes ha sido empleada en casi todas las culturas de todas las regiones del mundo, y en todas las etapas de la historia conocida, y de forma análoga, entiende la mediación como una ampliación del proceso de negociación, subrayando la actitud imparcial y neutral del mediador.-

En cambio, en la conciliación el rol del tercero resulta ser distinto. El mediador posee una postura neutral, limitándose a ser un mero facilitador de la comunicación y se encuentra capacitado, utilizando técnicas específicas, para que las partes elaboren su propio acuerdo, por el contrario, el conciliador tiene un rol totalmente activo, se encuentra autorizado a realizar posibles alternativas que las partes pueden o no aceptar, influyendo directamente en el resultado.-

La disposición establece que el Funcionario Responsable podrá, a pedido de alguna de las partes, o de oficio ante la objeción a la solución propuesta para un determinado conflicto, o la intransigencia de las partes, disponerla realización de una audiencia de conciliación. En la práctica, no suelen

¹³⁶ Kressel y Pruitt, “*The Mediation of Social Conflict*”, A special issue of the Journal of Social Issues, 1985.

¹³⁷ Christopher Moore, “*The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*”, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996, 2nd ed..

verse este tipo de audiencias, mayormente los reclamos ingresados al ENARGAS se resuelven sin su celebración.-

El Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios establece que la convocatoria o solicitud de audiencia de conciliación puede ser a pedido de parte, y en este caso, debe ser por escrito; como así también, fijada de oficio por el Funcionario Responsable. En ambos casos, el Funcionario Responsable debe notificar a las partes la "*Fecha, hora y lugar*" de la Audiencia, con expresa indicación del número de reclamo que la origina.-

Cuando la audiencia es a solicitud de parte, y esta resultara improcedente, por existir causas fundadas para ello, el Funcionario Responsable así lo notificará al solicitante, mediante una nota. La disposición establece que dicha nota podrá ser suscripta, indistintamente, por el Titular de la Delegación en donde se originó el reclamo o, eventualmente, por el Gerente al que reporta. En este caso, entendemos que el Funcionario Responsable, es quien debe guiar todo el proceso de reclamo, por ende, debiera ser único facultado para conceder o no la audiencia de conciliación.-

Cabe resaltar que previo a la celebración de la audiencia de conciliación las partes tienen derecho a examinar todas las actuaciones correspondientes al reclamo que la origina.-

El Funcionario Responsable podrá, por causa fundada, disponer la postergación de la audiencia de conciliación, ya sea que la decisión sea de oficio o en virtud a un pedido por escrito de una de las partes. El Funcionario Responsable deberá fijar nueva audiencia, notificando a las partes la fecha, hora y lugar.-

En caso de arribarse a un acuerdo previo a la audiencia de conciliación, las partes deberán remitir copia del mismo al Funcionario Responsable para su homologación. El procedimiento bajo análisis establece que tal homologación no será recurrible por las partes ante el ENARGAS.-

En el hipotético caso que alguna de las partes no compareciera a la audiencia de conciliación, sin justa causa, transcurridos (30) treinta minutos de la hora de convocatoria, el Funcionario Responsable procederá a labrar un acta, dejando constancia de ello y de la nueva fecha, hora y lugar de convocatoria, y dará por concluido el acto. Si en la segunda audiencia de conciliación se volviera a producir la ausencia de cualquiera de las partes, el Funcionario Responsable escuchará a la parte asistente, recibirá las pruebas y/o elementos que sustenten su posición, procederá a labrar un acta, que suscribirá la parte presente, dejando constancia de ello. Analizada la información disponible y los elementos aportados por la parte asistente a la audiencia, el Funcionario Responsable resolverá el reclamo.-

Entendemos que se debiera incorporar una sanción frente a la incomparecencia injustificada, y que esta debiera ser considerada como una violación de la Ley Nacional N° 24.240.-

En cuanto a la celebración de la audiencia, el Funcionario Responsable, que estará acompañado de un representante de la Gerencia de Asuntos Legales del ENARGAS, efectuará una reseña del caso y escuchará a las partes, que podrán concurrir por sí o a través de un representante, con poder debidamente legalizado o mediante Carta Poder suscripta ante el Funcionario Responsable. Las partes podrán en el mismo acto expresarse por sí o por medio de un escrito, y presentar cualquier elemento de prueba. La procedencia o pertinencia de los mismos será resuelta por el Funcionario Responsable en el mismo acto, sin derecho a recurso por las partes en esa instancia.-

Somos de la idea que únicamente el Funcionario Responsable, junto a las partes, debiera participar en la audiencia, no resultando necesaria la asistencia de un representante de la Gerencia de Asuntos Legales del ENARGAS. Del Procedimiento no se desprende la función que cumple el referido representante, si lo hace para asistir al funcionario o en resguardo de los derechos del usuario. Conforme lo indicáramos precedentemente, el Funcionario Responsable se encuentra ampliamente capacitado para llevar adelante la audiencia de conciliación.-

El Funcionario Responsable considerará los fundamentos de las partes, revisará los datos importantes del caso, conducirá el debate, aclarará a las partes los alcances de las normativas vigentes y propondrá soluciones en carácter de *"amigable componedor"*. Si en el mismo acto se llegara a un acuerdo, éste será transcrito a un acta al efecto que será rubricada por las partes.-

Asimismo, si el Funcionario Responsable lo considerara procedente, a los fines de lograr el acercamiento de las partes, podrá abrir un cuarto intermedio fijando *"Fecha, hora y lugar"* para continuar la audiencia de conciliación. Se labrará Acta al efecto, rubricada por las partes.-

En el caso que no se llegara a un acuerdo, se dará por concluida la audiencia de conciliación, se labrará el acta al efecto, suscripta por las partes. El Funcionario Responsable, con la información disponible en el legajo del reclamo, se encuentra facultado para resolverlo. Se debiera incorporar una sanción para el hipotético caso de incumplimiento del acuerdo homologado, pasible de sanción conforme art. 47 de la Ley Nacional N° 24.240, sin perjuicio del cumplimiento imperativo de las obligaciones que las partes hubieran acordado.-

Por último, entendemos que en el marco de las virtualidad imperante tanto en las audiencias que se celebran en el marco de un proceso judicial, como de las autoridades de aplicación de las normas de consumo, por ejemplo, el consumidor tiene la posibilidad de optar por la utilización de medios

electrónicos para la celebración de las audiencias en el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC) creado por la Ley Nacional N° 26.993¹³⁸; el Procedimiento podría establecer expresamente dicha opción. En este sentido, la sanción de la mencionada ley ha puesto el eslabón que estaba faltando para una efectiva defensa de los derechos del consumidor y la integralidad de la persona misma¹³⁹.-

Consideramos que la audiencia de conciliación no debería estar regulada como un “*caso especial*”, sino que debería ser utilizada con mayor frecuencia para resolver las controversias que se presentan en la relación de consumo entre usuario y distribuidora.-

VII.- Colofón.-

El objeto de esta tesis consistió en analizar y formular adecuaciones, con perspectiva consumeril, a la normativa que regula la etapa de distribución del servicio público de gas natural. En dicha etapa, intervienen tres (3) actores fundamentales, el usuario, la distribuidora y la autoridad regulatoria (ENARGAS); y entre el usuario y la distribuidora existe una clara “*relación de consumo*”.-

Tuvimos en consideración las fechas de entrada en vigencia de la legislación que regula la materia, por un lado, la Ley Nacional N° 24.076 que fuera publicada en el Boletín Oficial de la Republica Argentina el día 12 de Junio del año 1992, por otro, la Ley Nacional de Defensa del Consumidor publicada con fecha 15 de Octubre de 1993, y por último, la reforma constitucional del año 1994 que constitucionaliza los derechos de los consumidores y usuarios (art. 42). Advertimos que, la Ley Nacional N° 24.076 se sanciono en un contexto de carencia de normativa referida a la protección directa del consumidor, y frente a esa premisa procedimos a brindar adaptaciones.-

Asimismo, resaltamos que el servicio público de gas natural por redes asciende como derecho esencial, social y garantía de derechos humanos consagrados por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional). Y en este sentido, estamos convencidos que nuestros constituyentes en una próxima reforma constitucional deberían expresarse con mayor vehemencia en garantizar a los ciudadanos el acceso de los servicios públicos como garantía al ejercicio de derechos humanos.-

¹³⁸ Fecha de sanción: 17/09/2014. Publicada en el Boletín Oficial: 19/09/2014.

¹³⁹ BASSANO, Osvaldo Héctor, “*La justicia del consumidor para mejorar los derechos de las personas*”, Buenos Aires, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Revista Derecho Privado, Año IV - N° 11, 2015, p. 7.

Transitamos por los objetivos, funciones y facultades que pesa en cabeza del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), proponiendo una redacción más armónica al crecimiento que ha tenido a lo largo de los años el derecho del consumidor.-

Pudimos advertir que muchos de los principios que rigen en la relación de consumo no se veían reflejados en Ley Nacional N° 24.076, como así tampoco en el Reglamento de Servicio de Distribución; y que se debía reforzar el Procedimiento para la Atención de Consultas y Reclamos de Usuarios. A sus efectos, contribuimos con sendos aportes vinculados a las medidas cautelares y audiencias de conciliación en el marco de un reclamo.-

Estamos convencidos que tanto los operadores de la justicia, como los funcionarios de la autoridad regulatoria, deben analizar las situaciones que se les presenta desde la mirada de una “*relación de consumo*” existente entre el usuario y la distribuidora, y no como una relación comercial (cliente/proveedor).-

VIII.- Bibliografía.-

GORDILLO, Agustín A., “*Tratado de Derecho Administrativo – La defensa del usuario y del administrado*”, Buenos Aires, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2009, Tomo II, Capítulo XI, p. 243 y sig.

CASSAGNE, Juan Carlos, “*El futuro de los servicios públicos*”, Buenos Aires, Revista de Derecho Administrativo Económico, 2004, N° 12, p. 3 y sig.

SACRISTAN, Estela B. “*Los servicios públicos en Argentina (una mirada constitucional)*”, Buenos Aires, UNED. Revista de Derecho Político, 2008, N° 71-72, p. 831-870.

BASSANO, Osvaldo H., “*El derecho del consumidor en el Código Civil y Comercial*”, elDial.com Biblioteca Jurídica Online, <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-argentina-john-f-kennedy/derecho-comercial/derecho-del-consumidor-en-el-codigo-civil-y-comercial/30446752>

TAMBUSSI, Carlos E., “*Relación de consumo*”, Buenos Aires, Hammurabi, 2021, p. 203.

ZABALOY, María F., GUZOWSKI, Carina, RECALDE, Marina, *"Políticas públicas para la transición energética argentina: pasado, presente y futuro"*, Buenos Aires, Revista Estudios de Políticas Públicas, 2023, Volumen 9, N° 1.

SVAMPA, Maristella, BERTINAT, Pablo, *"La transición energética en la Argentina"*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Siglo XXI Editores Argentina SA, 2022, p. 57.

CICERO, Nidia Karina, *"Los sistemas de protección de los usuarios de los servicios públicos"*, Buenos Aires, L.L. T. 1996-C- p. 420 y ss.

NALLAR, Daniel M., *"EL ESTADO REGULADOR Y EL NUEVO MERCADO DEL SERVICIO PUBLICO. Análisis jurídico sobre la privatización, la regulación y los entes regulatorios"*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1999, p. 44 y 45.

FERRARA, Pablo, *"Tratado de regulación de la energía"*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Instituto de la Energía "General Mosconi" IAE, 2017, Tomo I, Tercera parte, p. 107.

ITALIANO, Matias A., *"Régimen jurídico de las audiencias públicas en el servicio público de gas natural"*, Bahía Blanca, Editorial EdiUns, 2023.

GELLI, María Angélica, *"La Constitución Nacional: Comentada y Acordada"*, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2004, 2da. Edición, p. 373.

HERRERA, Marisa; CAMELO, Gustavo; PICASSO Sebastián, *"Código Civil y Comercial de la Nación Comentado"*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. INFOJUS, 2015, Tomo III, p. 496.

WAJNTRAUB, Javier H., *"Justicia del Consumidor – Nuevo Régimen de la Ley 26.993"*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2014, p. 68.

NAG-602 Año 2019: *"Especificaciones de calidad para el transporte y la distribución de gas natural y otros gases análogos"*.

NAG-200 Año 2019: constituye una actualización y sustitución del documento normativo aprobado oportunamente por la ex GAS DEL ESTADO SOCIEDAD DEL ESTADO bajo la denominación *"Disposiciones y normas mínimas para la ejecución de instalaciones domiciliarias de gas"* edición

de 1982; el que luego, a partir del dictado de la Resolución ENARGAS N° 2747 del 7 de Noviembre de 2002 que puso en vigencia el “Código Argentino de Gas – NAG”, fue denominado como NAG-200 (1982), dentro del grupo II “Instalaciones Internas”.

ITALIANO, Matias A., “Servicios públicos domiciliarios: necesidad de una reforma legislativa”, Buenos Aires, La Ley 31/10/2019, p. 1 y ss.

ITALIANO, Matias Adolfo, “El locatario hipervulnerable”, Bahía Blanca, EdiUns, 2021, p. 27.

RUSCONI, Dante D., “Manuel de Derecho del Consumidor”, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, p. 163.

BRANCIFORTE, Fernando Omar e ITALIANO, Matias Adolfo, “La hipervulnerabilidad en tiempos de emergencia sanitaria: ¿el olvido del usuario cazurro?”, Buenos Aires, La Ley 16/06/2020, p. 5 y ss.

SABA, Roberto, “Más allá de la igualdad formal ante la ley”, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2016, p. 26 y sigs.

GHIDINI, Gustavo, “Per i consumatori”, Ed. Zanichelli, Bolonia, 1977, p. 63 y ss.

ITALIANO, Matias Adolfo, “El proveedor 2021 y la figura jurídica del proveedor vulnerable”, Buenos Aires, La Ley - Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones N° 302, 2021, p. 155 y ss.

ITALIANO, Matias A., “Régimen jurídico de las audiencias públicas en el servicio público de gas natural”, Bahía Blanca, Editorial EdiUns, 2023, p. 59 y sig.

Kressel y Pruitt, “The Mediation of Social Conflict”, A special issue of the Journal of Social Issues, 1985.

Christopher Moore, “The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict”, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996, 2nd ed..

BASSANO, Osvaldo Héctor, “La justicia del consumidor para mejorar los derechos de las personas”, Buenos Aires, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Revista Derecho Privado, Año IV - N° 11, 2015, p. 7.