

# INVESTIGACIÓN SOBRE EMERGENCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y JURÍDICA A PARTIR DEL COVID-19. RÉGIMEN ENERGÉTICO

Por Dr. Héctor M. Pozo Gowland\*

Este trabajo forma parte de la obra colectiva “Emergencia Sanitaria Global: su impacto en las instituciones jurídicas”, publicada recientemente por la Editorial RAP, puesta generosamente a disposición de los lectores, por el profesor Rodolfo C. Barra, a quien agradecemos.

**Directores:** Dres. Rodolfo C. Barra - Martín Plaza

**Coordinador:** Dr. José Gabriel Chibán

**Prólogo a cargo del Dr. Rodolfo C. Barra**



[Acceder a obra colectiva completa](#)

## SUMARIO

I. Introducción .....	02
II. Esquema básico del suministro eléctrico y de gas .....	02
II.I. Energía eléctrica .....	02
II.II. Gas natural .....	04
III. La energía al inicio de la pandemia .....	06
III.I. Transporte de energía eléctrica .....	06
III.II. Distribución de energía eléctrica .....	06
III.III. Transporte de gas natural .....	07
III.IV. Distribución de gas natural .....	07
IV. Los cambios normativos con motivo del coronavirus .....	07
V. La verdadera emergencia energética .....	14
VI. El desafío de brindar soluciones adecuadas frente a la problemática del COVID-19 en el sector energético .....	19

\* Abogado de la UBA. Profesor de la Maestría en Derecho Administrativo Económico de la UCA. Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Premio Miguel Marienhoff y Mención de Honor de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Socio del Estudio Pozo Gowland Abogados. Asesor y miembro del directorio de empresas energéticas.

## I. INTRODUCCIÓN

El coronavirus es un fenómeno que no registra antecedentes. Afecta a todos los países, a todos los sectores sociales y a todas las actividades económicas. Sin embargo, su impacto ha sido diferente en cada situación. Las primeras evaluaciones indican que la pandemia no tendrá efectos transitorios, sino que provocará cambios económicos, sociales y culturales que se extenderán en el tiempo.

Analizaremos los efectos del COVID-19 en el ámbito de la energía, enfocados respecto del suministro de la energía eléctrica y del gas natural.

## II. ESQUEMA BÁSICO DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO Y DE GAS

El análisis del impacto del coronavirus debe partir de cómo funciona la actividad energética.

### II.I. Energía eléctrica

El suministro de energía eléctrica a los usuarios –residenciales, comerciales, industriales y a los organismos y espacios públicos– es el resultado de la actividad llevada a cabo por los generadores, transportistas y distribuidores.

El transporte y la distribución son servicios públicos, mientras que la generación destinada a abastecer de energía a un servicio público es considerada de interés general, afectada a dicho servicio y encuadrada en las normas legales y reglamentarias que aseguren su normal funcionamiento.

La interrelación entre los generadores, transportistas y distribuidores tiene lugar en el Mercado Eléctrico Mayorista –MEM–, quienes junto con los Grandes Usuarios son los Agentes del MEM.<sup>2</sup>

---

1. Ley N° 24.065, Art. 1°.

2. Pozo Gowland, Héctor M., “Las tarifas en el transporte y la distribución de energía eléctrica”, en *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, n° 4, febrero/abril 2015.

El despacho técnico del Sistema Argentino de Interconexión (SADI), que organiza el ingreso de la generación para cubrir la demanda a través del sistema de transporte, está a cargo de CAMMESA.<sup>3</sup>

La generación y el transporte de energía eléctrica están sujetos a la jurisdicción federal.<sup>4</sup> La distribución está sometida a la jurisdicción local en cuanto a la prestación del servicio, pero los Distribuidores se encuentran también alcanzados por la jurisdicción federal en cuanto Agentes del MEM.

El sistema eléctrico desde lo operativo funciona conforme las reglamentaciones que dicta la Secretaría de Energía de la Nación,<sup>5</sup> y las instrucciones de CAMMESA.

En el MEM tienen lugar las prestaciones entre los Agentes, por la cuales CAMMESA liquida mensualmente los créditos y débitos que corresponden por las ventas de potencia y energía<sup>6</sup> de los Generadores, el servicio de transporte que permite vincular la generación con la distribución, y las compras de potencia y energía por los Distribuidores y los Grandes Usuarios.

Los precios de la potencia y la energía y las tarifas del transporte los fija el Estado Nacional, a través de la Secretaría de Energía y el ENRE, mientras que las tarifas de distribución son determinadas por los Reguladores Provinciales.<sup>7</sup> A estos precios se agregan los subsidios,<sup>8</sup> que son aportados por el Estado Nacional con fondos del Tesoro.

---

3. Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. Es una sociedad anónima sin fines de lucro, presidida por el Secretario de Energía, cuyos accionistas en partes iguales son el Estado Nacional y las Asociaciones de Generadores, Transportistas, Distribuidores y Grandes Usuarios de energía eléctrica.

4. Ley N° 15.336.

5. Estas reglamentaciones integran los Procedimientos para la programación de la operación, el despacho de cargas y el cálculo de precios, a partir de las Resoluciones Nros. Ex-SEE 61/92 y sus modificaciones. Su recopilación la realiza CAMMESA y se pueden consultar en <https://portalweb.cammesa.com/Pages/BackupBotoneraAnteriorIzquierda/Normativa/procedimientos.aspx>.

6. Potencia es la capacidad y disponibilidad de un generador a producir energía. Energía es la electricidad efectivamente producida en el tiempo.

7. En el caso de Edenor y Edesur las tarifas vigentes también las fijó el ENRE. Ambos contratos de concesión fueron transferidos del Estado Nacional a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la Ley N° 27.467. El proceso de transferencia ha tenido numerosos obstáculos e inconvenientes, estando pendiente de diversas definiciones. La Ley N° 27.541 en su Art. 7° dispuso: "Suspéndese la aplicación de lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 124 de la Ley N° 27.467. Durante la vigencia de la emergencia declarada en la presente, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) mantendrá su competencia sobre el servicio público de distribución de energía de las concesionarias Empresa Distribuidora Norte S.A. (Edenor), Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur)".

8. El Estado Nacional asume el costo de los subsidios originados en la tarifa social que se aplica sobre el precio de la energía.

El suministro eléctrico requiere en términos técnicos contar con el equipamiento necesario de los sistemas de generación, transporte y distribución para cubrir la demanda en cada momento, con un adecuado sistema operativo de coordinación. Como la energía eléctrica no puede almacenarse, si la oferta es menor que la demanda, la consecuencia es el corte o la baja de tensión en el suministro.

Además de la eficiencia operativa, desde lo económico financiero, el abastecimiento eléctrico requiere precios representativos de los costos de cada una de las etapas –generación, transporte y distribución–, y el mantenimiento de la cadena de pagos entre los Agentes del MEM, que tiene lugar en CAMMESA, como resultado de las transacciones que mensualmente liquida.

El precio de la potencia y la energía lo fija la Secretaría de Energía en base a estudios y proyecciones que realiza CAMMESA. El precio considera los costos propios de la generación y los del combustible.<sup>9</sup>

Las tarifas del transporte y la distribución eléctrica, a quienes operen en forma económica y prudente, deben brindar ingresos suficientes para satisfacer todos los costos operativos razonables aplicables al servicio, los impuestos, las amortizaciones y una rentabilidad razonable. Los distribuidores trasladan en las tarifas de sus usuarios el precio de la energía eléctrica que pagan a los generadores.<sup>10</sup>

## II.II. Gas natural

El abastecimiento de gas natural es también el resultado de la actividad de productores, procesadores, transportistas, distribuidores y comercializadores. Sin embargo, a diferencia del sector eléctrico que se rige de manera integral por la Ley N° 24.065,<sup>11</sup> la producción, captación y tratamiento de gas natural están

---

9. Si bien la Ley N° 24.065 prevé que cada Generador gestione y realice la compra del combustible, estas operaciones se encuentran actualmente a cargo de CAMMESA.

10. Ley N° 24.065, capítulo IX.

11. La Ley N° 24.065 establece el marco regulatorio eléctrico a nivel federal, respecto de las actividades eléctricas sometidas a la jurisdicción federal por la Ley N° 15.336. Las restantes actividades eléctricas, que básicamente no trascienden los límites provinciales, se rigen por las leyes locales, que en general han adherido a la Ley N° 24.065 o reiteran sus disposiciones.

regidos por la Ley N° 17.319 de Hidrocarburos, en tanto que el transporte y la distribución se encuentran sometidos a la Ley N° 24.076.

El gas es un punto neurálgico de la política energética, no solo para el abastecimiento de los consumidores residenciales e industriales, sino también por ser el combustible más importante de la generación eléctrica. A marzo de 2020, la generación térmica representa un 61 % de la matriz energética argentina.<sup>12</sup> Por eso el nivel de precios del gas natural tiene un impacto directo en los consumidores energéticos, e indirecto en el resto de la economía, por la alta dependencia del sistema a este combustible.

El transporte y la distribución son servicio público, sujetos en todos los casos a la jurisdicción federal; no cuentan con un ámbito integrado de actuación, como es el que desempeña CAMMESA en la industria eléctrica.

De todas formas, el abastecimiento de gas natural exige que los sujetos de la industria actúen en forma integrada para que la producción, el transporte y la distribución cubran la demanda. Al igual que en la electricidad, se requiere también la continuidad de la cadena de pagos.

Si bien de acuerdo a la Ley N° 17.379 la producción de gas natural es una actividad desregulada y el precio del gas se determina por la interacción de oferta y demanda en el mercado mayorista del gas, a partir del Decreto PEN N° 181/2004, el Estado Nacional intervino el mercado de determinación del precio del gas a distribuidoras, con diferentes modalidades –fijando senderos de precios, celebrando acuerdos, convocando a subastas.<sup>13</sup>

Para las tarifas del transporte y la distribución de gas natural rigen las mismas reglas que en el servicio eléctrico. Quienes operen en forma económica y prudente deben obtener ingresos suficientes para satisfacer todos los costos operativos razonables aplicables al servicio, impuestos, amortizaciones y una rentabilidad

---

12. Ver <https://portalweb.cammesa.com/MEMNet1/Informe%20Mensual/Informe%20Mensual.pdf>.

13. Bondorevsky, Diego, “El papel de la política de precios del gas natural. De la intervención a las subastas”, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/211-DPP-ADE-El-papel-de-los-precios-del-gas-natural-Bondorevsky-junio-2019.pdf>.

razonable. Los distribuidores trasladan en las tarifas de sus usuarios el precio del gas natural que pagan a los productores.<sup>14</sup>

### III. LA ENERGÍA AL INICIO DE LA PANDEMIA

Al inicio del aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el Decreto N° 297/2020, que tuvo sucesivas prórrogas, la situación del transporte y la distribución de electricidad y gas natural era la siguiente.

#### III.I. Transporte de energía eléctrica

Las tarifas fueron fijadas por el ENRE como resultado de la Revisión Tarifaria Integral –RTI– que precisó los cuadros tarifarios para cada concesionaria,<sup>15</sup> vigentes a partir del 1° de febrero de 2017, que debían ajustarse semestralmente. El último ajuste entró en vigencia en agosto de 2019, sin que se efectuara el correspondiente a febrero de 2020. A la falta de ajuste, se agregó la distorsión entre los ingresos fijados en pesos, y los incrementos de costos de los Planes de Inversión a realizar, afectados por las limitaciones a las importaciones y el aumento del tipo de cambio ocurrido a partir de 2019.

#### III.II. Distribución de energía eléctrica

Para Edenor y Edesur rigen los cuadros tarifarios que con vigencia a partir del 1° de febrero de 2017 fijó el ENRE para el período tarifario quinquenal hasta el 31 de enero de 2022, como resultado de la RTI. Allí se había dispuesto el ajuste semestral de la tarifa, cuya aplicación fue sucesivamente postergada, y la ejecución de un Plan de Inversiones durante el quinquenio. A ello se agregaba la disminución general del consumo eléctrico desde mediados de 2019.<sup>16</sup>

En los casos de las Distribuidoras Provinciales, para cada una de ellas rige el cuadro tarifario dispuesto por el Ente Regulador o la autoridad administrativa

---

14. Ley N° 24.065, capítulo IX.

15. El transporte de energía eléctrica puede ser en alta tensión –cargo de Transener S.A. como una concesionaria–, por distribución troncal, y de interconexión internacional.

16. Ver <http://energiaytransporte.com.ar/Noticias/Noticias-202002/Historica-caida-del-consumo-electrico-en-2019.html>.

de la respectiva provincia. En muchos casos se reclamaban demoradas en los ajustes semestrales y atrasos tarifarios, generando así importantes demoras en la cancelación de los pagos en CAMMESA.

### **III.III. Transporte de gas natural**

Luego de numerosas postergaciones, las Licenciatarias celebraron las Actas Acuerdos de Adecuación del Contrato de Licencia de Transporte de Gas Natural en marzo de 2017, con el compromiso de ajustes semestrales, que se omitió realizar a partir del previsto en el mes de octubre de 2019, generando, así, un atraso tarifario.

### **III.IV. Distribución de gas natural**

La misma situación enfrentaron las Licenciatarias del servicio público de distribución de gas natural.

## **IV. LOS CAMBIOS NORMATIVOS CON MOTIVO DEL CORONAVIRUS**

Al comienzo de la pandemia ya estaba vigente la emergencia pública en materia tarifaria y energética hasta el 31 de diciembre de 2020, declarada por la Ley N° 27.541 de “Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública”.<sup>17</sup> Esta norma es relevante, en lo que hace al sector energético, por cuanto:

- Otorgó una amplia delegación legislativa en favor del Poder Ejecutivo Nacional, siendo las bases de la delegación en materia energética: “Reglar la reestructuración tarifaria del sistema energético con criterios de equidad distributiva y sustentabilidad productiva y reordenar el funcionamiento de los entes reguladores del sistema para asegurar una gestión eficiente de los mismos” (Art. 2º, inc. b).
  
- Facultó al Poder Ejecutivo nacional a mantener las tarifas de electricidad y gas natural y a iniciar un proceso de renegociación de la revisión tarifaria integral

---

17. Artículo 1º - Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y deléganse en el Poder Ejecutivo nacional, las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del Artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases de delegación establecidas en el Artículo 2º, hasta el 31 de diciembre de 2020.

vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario. Invitó a las provincias a adherir al mantenimiento de los cuadros tarifarios (Art. 5º).<sup>18</sup> Ello significó el congelamiento tarifario.

- Facultó al Poder Ejecutivo nacional a intervenir administrativamente el ENRE y el Enargas por el término de un (1) año (Art. 5º).<sup>19</sup>

Con fundamento en estas normas, el Enre y el Enargas no aplicaron los ajustes tarifarios que correspondían para el transporte y la distribución de electricidad y gas natural.

Para enfrentar la pandemia por el Decreto N° 297/2020 ordenó a partir del 20 de marzo de 2020 el aislamiento social, preventivo y obligatorio, y que las personas debían permanecer en sus residencias y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, sin poder desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, por un período inicial que fue sucesivamente prorrogado.<sup>20</sup> Sin embargo, en su Artículo 6º exceptuó de la obligación de aislamiento<sup>21</sup> a personas afectadas a actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia, calificándose así –entre otros– al personal afectado a obra pública (inc. 10); transporte de petróleo, combustibles y GLP (inc. 18), y las guardias mínimas que aseguren la generación, el transporte y la distribución de energía eléctrica (inc. 23).<sup>22</sup> Luego la Decisión Administrativa N° 468/2020 incluyó a la “obra privada de infraestructura energética” dentro del listado de actividades que pueden circular durante la cuarentena.

---

**18.** Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a mantener las tarifas de electricidad y gas natural que estén bajo jurisdicción federal y a iniciar un proceso de renegociación de la revisión tarifaria integral vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario, en los términos de las Leyes Nros. 24.065, 24.076 y demás normas concordantes, a partir de la vigencia de la presente ley y por un plazo máximo de hasta ciento ochenta (180) días, propendiendo a una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares, comercios e industrias para el año 2020. Invítase a las provincias a adherir a estas políticas de mantenimiento de los cuadros tarifarios y renegociación o revisión de carácter extraordinario de las tarifas de las jurisdicciones provinciales.

**19.** Las intervenciones tuvieron lugar mediante los Decretos Nros. 277/2020 y 278/2020.

**20.** Decreto N° 408/2020.

**21.** Posteriormente ampliados por las Decisiones Administrativas N° 429/2020, N° 450/2020, 468/2020 y 524/20209.

**22.** Con respecto a la prestación del servicio de transporte de energía eléctrica, el Decreto PEN N° 297/2020 dispone la obligación de mantener guardias mínimas que aseguren el transporte de energía eléctrica. Por otro lado, la Disposición N° 6/2020 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo recomienda, entre otras cosas, reducir la dotación al mínimo posible, sin que aumente la situación de riesgo del trabajador y atendiendo las urgencias que presente el servicio esencial.

A partir de esta norma fueron dictadas varias disposiciones de alcance general, que llegaron a los servicios públicos en su conjunto, comprendiendo a los de la energía.

En función del impacto económico y social del aislamiento, por el Decreto N° 311/2020 se dispuso: “Las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el Artículo 3°, en caso de mora o falta de pago de hasta tres (3) facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020.

Quedan comprendidos los usuarios con aviso de corte en curso” (Art. 1°). Agregó: “Si los usuarios y las usuarias que cuentan con sistema de servicio prepago de energía eléctrica no abonaren la correspondiente recarga para acceder al consumo, las empresas prestadoras deberán brindar el servicio de manera normal y habitual durante el plazo previsto en el Artículo 1° del presente” (Art. 2°).

Mediante la Resolución N° 173/2020, el Ministerio de Desarrollo Productivo reglamentó el Decreto N° 311/2020:

- Creó la Unidad de Coordinación para cumplir con los fines dispuestos en el Decreto N° 311/2020.
- Delegó en la Unidad la facultad de incorporar otros beneficiarios para que no se les corte el suministro
- Los usuarios no alcanzados podían solicitar su inclusión, acreditando una merma de 50 % o más en su capacidad de pago.
- Las empresas prestadoras de servicios públicos debían remitir a la Unidad el listado de la totalidad de usuarios susceptibles de cortes por falta de pago. También debían informar a las respectivas autoridades regulatorias, las condiciones y/o modalidad de los planes de pago que pondrán a disposición de los usuarios y usuarias alcanzados.

- Determinó la suspensión de los avisos preventivos de corte.
- En caso de producirse la mora o falta de pago de facturas de un usuario sobre el cual hubiera dudas, la empresa prestadora, con carácter previo a la emisión del aviso de corte, debe intimarlo a que acredite, dentro de los 5 días, que se encuentra alcanzado por el beneficio. El usuario hará la acreditación de forma remota al Enargas, quien la informará a la empresa distribuidora.
- En el caso de los servicios de electricidad, gas en red y agua corriente, serán pagaderos por los usuarios y usuarias en treinta (30) cuotas mensuales iguales y consecutivas, comenzando la primera de ellas con la primera factura regular a ser emitida por las distribuidoras a partir del 30 de septiembre de 2020. Sin perjuicio de que el usuario o usuaria pueda solicitar su cancelación con anterioridad y/o en menor cantidad de cuotas. La financiación descrita en el párrafo precedente devengará intereses en función de las tasas que defina la Unidad.
- La Subsecretaría de Hidrocarburos debía informar respecto de los volúmenes normales de comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) en las garrafas, cilindros y/o granel con destino a consumo del mercado interno, el valor del Programa Hogar y el precio de mercado del producto en cilindros y/o granel con destino residencial a la fecha de publicación del Decreto N° 311/2020, y los mecanismos necesarios con el fin de garantizar el adecuado abastecimiento de la demanda residencial. Los precios del GLP podrán fluctuar por niveles inferiores al establecido en el Artículo 6° de dicho decreto, cuando los mecanismos de fijación de precios de dicho fluido así lo permitan.

Por el Decreto N° 298/2020 se suspendió el curso de los plazos, dentro de los procedimientos administrativos regulados por la LNPA y su Decreto Reglamentario, lo cual fue luego prorrogado.<sup>23</sup> Se exceptuó de la suspensión de los plazos a todos los trámites administrativos relativos a la emergencia declarada por la Ley N° 27.541, ampliada por el Decreto N° 260/2020 y sus normas modificatorias y complementarias.

---

23. Decreto N° 372/2020.

De manera particular para los servicios energéticos.

Respecto del sector de la energía eléctrica se dispuso:

1. Disposición Superintendencia de Riesgos del Trabajo N° 06/2020: aprobó el documento “Emergencia Pandemia COVID-19. Recomendaciones Especiales para Trabajos del Sector de la Energía Eléctrica”. Recomendó la dotación al mínimo posible, sin que aumente la situación de riesgo del trabajador y atendiendo las urgencias que presente el servicio esencial.

2. Resolución ENRE N° 3/2020: instruyó a las distribuidoras a suspender en forma completa la atención al público, procediendo con el cierre de la totalidad de las Oficinas Comerciales. La suspensión de la atención presencial en oficinas comerciales impidió el pago de las facturas por quienes lo realizan de manera presencial en esos locales.

3. Resolución ENRE N° 5/2020: instruyó a las empresas transportistas de energía eléctrica a que extremen las medidas para asegurar el funcionamiento de sus centros de control. Debieron actualizar y presentar sus respectivos Planes de Emergencia.<sup>24</sup>

4. Resolución ENRE N° 6/2020: instruyó a Edenor y Edesur que extremaran las medidas para asegurar el funcionamiento de los respectivos centros de control y la operación y despacho de las Redes de Alta Tensión (AT), Media Tensión (MT) y Baja Tensión (BT), debiendo actualizar y presentar sus respectivos Planes de Emergencia.<sup>25</sup>

---

24. Al respecto debían detallar: (I) Totalidad de dotación de operadores, cantidad de turnos, conformación de los turnos, operadores de reserva. (II) Medidas adoptadas para preservar la salud del personal de operaciones. Traslado del mismo. (III) Medidas a adoptar frente a la contaminación de operadores y del centro de control. (IV) Disponibilidad de centro de control de resguardo y/o de despachos regionales, si se encuentra/n completamente operativo/s, factibilidad de operación remota. Cronogramas de implementación en caso de corresponder.

25. A tal fin debían detallar: (I) Totalidad de dotación de operadores, cantidad de turnos, conformación de los turnos, operadores de reserva. (II) Medidas adoptadas para preservar la salud del personal de operaciones. Traslado del mismo. (III) Medidas a adoptar frente a la contaminación de operadores y del centro de control. (IV) Disponibilidad de centro de control de resguardo, si se encuentra completamente operativo, factibilidad de operación remota. Cronogramas de implementación en caso de corresponder

5. Decisión Administrativa N° 524/2020: permitió desde el 20-4-2020 la apertura de los establecimientos que desarrollen actividades de cobranza de servicios e impuestos, con asignación de turnos previos (los usuarios pueden pagar presencialmente las facturas de las distribuidoras).

6. Resolución ENRE N° 10/2020: instruyó a las Distribuidoras a ampliar, como mínimo, a 150 kWh, el monto de las recargas, destinadas a dar cumplimiento al Artículo 2° del Decreto N° 311/2020, de forma tal de garantizar el servicio de energía eléctrica de manera normal y habitual a los usuarios que cuentan con el sistema de servicio prepago.<sup>26</sup>

En cuanto al gas natural:

1. Resolución Enargas N° 2/2020: dispuso que mientras se mantenga el aislamiento las distribuidoras deben suspender totalmente la atención presencial en oficinas comerciales, debiendo reforzar las medidas adoptadas que permitan continuar con la atención a los usuarios a través de los canales no presenciales.

2. Decisión Administrativa N° 524/2020: permitió desde el 20-4-2020, la apertura de los establecimientos que desarrollen actividades de cobranza de servicios e impuestos, con asignación de turnos previos (los usuarios pueden pagar presencialmente las facturas de las distribuidoras).

3. Resolución Enargas N° 25/2020: las prestadoras del servicio de distribución de gas por redes, durante el lapso de vigencia del Decreto N° 297/2020, podrán, tanto para Usuarios no Residenciales y Usuarios Residenciales nuevos en el servicio, sin valores de consumo históricos o con datos históricos de consumo menor a un año, tomar el estado de medidor respectivo bajo declaración jurada del cliente, estableciendo que a esos efectos deberán utilizarse aplicaciones, entornos del sitio web u otras herramientas informáticas que pudieran habilitar a fin de recibir las declaraciones juradas de los usuarios y su información correspondiente. Las

---

<sup>26</sup> El Art. 3° de la reglamentación del Decreto N° 311/2020 exige que las distribuidoras informen el conjunto de usuarios que cuentan con sistema de servicio prepago de energía eléctrica, cuya recarga correspondiente al período del mes de marzo del corriente y/o subsiguientes no se hubiere efectuado en tiempo y forma, y respecto de los cuales, no obstante, deberán brindar el servicio de manera normal y habitual durante el plazo de 180 días.

diferencias a favor del usuario, como consecuencia de volúmenes en exceso respecto a la lectura real obtenida, por una factura ya emitida con consumo estimado, deberán ser reintegradas en la/s factura/s siguiente/s; salvo que el usuario formule un reclamo con relación a tal consumo estimado, para lo cual, el ajuste de la facturación se efectuará en el marco de la resolución del mismo.

4. Resolución Enargas N° 35/2020: a los efectos de la facturación, se deberá considerar, a favor del usuario, el menor consumo registrado correspondiente a igual período al que se procede a estimar, sobre la base de los consumos históricos del usuario de los últimos tres años. Dicha decisión alcanza a los usuarios, a quienes por aplicación del Artículo 14, inc. h del Reglamento del Servicio de Distribución<sup>27</sup> se les efectúe una facturación estimada y a aquellos usuarios comprendidos en la Resolución N° 25/2020 que no hicieran uso del mecanismo allí contemplado.

5. Resolución Enargas N° 27/2020 (fue dictada con motivo de la pandemia, sino en razón de la emergencia declarada por la Ley N° 27.541): derogó la Resolución Enargas N° 72/2019, que había aprobado la “Metodología de Traslado a tarifas del precio de gas y Procedimiento General para el Cálculo de las Diferencias Diarias Acumuladas”.<sup>28</sup> Según mencionan los considerandos, la reglamentación derogada le impedía al Enargas analizar la libre contratación en la compraventa de gas de parte de las distribuidoras y, por tanto, al habilitar un pase casi automático a tarifas, le imposibilita de realizar un juicio de razonabilidad en cada caso particular sobre la formación contractual del precio que va a incorporar a la tarifa del usuario. La resolución no aprueba una nueva metodología, sino que menciona que el Enargas reasume plena competencia para controlar el precio de los contratos suscriptos entre los distribuidores y productores, previo a trasladar el mismo a la tarifa.

---

27. El Reglamento del Servicio de Distribución (T.O. Resolución Enargas N° I-4313/17), en su Art. 14, inc. h, determina que, cuando las distribuidoras no puedan leer el medidor, podrá estimarse la cantidad de gas suministrada y presentar una factura con consumo estimado, indicando en la misma que se trata de una Lectura Estimada (LE).

28. La “Metodología” se determinó cuando la Secretaría de Gobierno de Energía aprobaba, mediante Resolución N° Resol-2019-32-APN-SGE#MHA, un mecanismo para el concurso de precios para la provisión de gas natural en condición firme para el abastecimiento de la demanda de usuarios de servicio completo de las prestadoras del servicio público de distribución de gas por redes e instruía a MEGSA a que dicte las normas complementarias que considere necesarias para la organización e implementación de los mecanismos de concursos de precios aprobados. Para trasladar el precio de las compras de gas a la tarifa se considerará, en principio, satisfecho el cumplimiento de la certificación requerida por el Decreto N° 1.411/1994, en el marco de la adecuada evaluación que debe realizar el Enargas de los contratos de adquisición de gas para su eventual traslado a tarifas, si dichos contratos provienen de subastas públicas realizadas en el ámbito del MEGSA, en tanto las mismas cumplan con las previsiones determinadas en el Artículo 8° del Decreto N° 1.053/2019.

6. Resolución Enargas N° 30/2020 (se dictó con motivo de la pandemia, sino en razón de la emergencia declarada por la Ley N° 27.541): convocó a las Licenciatarias del Servicio Público de Distribución de gas por redes a participar de una Mesa de Trabajo Permanente. Las propuestas que surjan de la Mesa de Trabajo no serán vinculantes para el Enargas, sin perjuicio de otorgarle el tratamiento que corresponda en el marco de su competencia y conformidad con la misma.

7. Nota de la Secretaría de Energía N° 25148550 del 10-4-2020: instruyó a las empresas productoras de gas natural a renovar, hasta la fecha de vencimiento del plazo establecido en el Artículo 5° de la Ley N° 27.541 (30-6-2020), en los mismos términos y condiciones, la vigencia de todos los acuerdos de suministro (dentro y fuera del sistema de transporte) y de adquisición de gas natural, cuyo vencimiento haya operado u opere en el período comprendido entre el 31-3-2020 y el 30-6-2020.

8. Conflicto entre productores y distribuidores. Nota del 23-4-2020 de la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos (CEPH) enviada a la Subsecretaría de Hidrocarburos: se expresó que las Distribuidoras se habrían negado a cumplir con sus obligaciones de pago, ni habrían ofrecido planes de pago, acordes a las circunstancias originadas por la pandemia del COVID-19. Por lo tanto, solicitaron al Secretario que se implementen mecanismos de compensación a los productores por la falta de pago de los distribuidores.<sup>29</sup>

## V. LA VERDADERA EMERGENCIA ENERGÉTICA

Como señalamos, los servicios públicos vinculados a la energía requieren dos condiciones: una infraestructura adecuada a la demanda, cuyo desempeño desde lo técnico y operativo sea prudente, eficaz y eficiente para abastecer la demanda en su totalidad; una estructura económico financiera que cubra los conceptos tarifarios –costos operativos, amortizaciones, impuestos y una rentabilidad razonable–, manteniendo la cadena de pagos entre los distintos agentes que integran la industria, desde el generador o productor hasta los usuarios finales –residenciales, comerciales, industriales y el sector público.

29. Ver <https://www.cronista.com/economiapolitica/Petroleras-le-reclaman-3500-millones-a-distribuidoras-de-gas-y-advierten-por-el-suministro-del-servicio-en-hogares-20200423-0040.html>.

El sector energético viene enfrentando desequilibrios en los precios y en las tarifas, como resultado de las distorsiones y las postergaciones en los ajustes periódicos.

Como expresamos, al inicio de la pandemia ya se encontraba vigente la emergencia tarifaria y energética declarada por la Ley N° 27.541. A ello se agrega que el Poder Ejecutivo Nacional cuenta con la amplia competencia que le fue delegada por la misma Ley N° 27.541

El análisis constitucional del régimen normativo de la pandemia en el sector energético exige tener presente tres cuestiones relevantes: el alcance de la emergencia, los decretos de necesidad y urgencia y la delegación legislativa, conceptos que solo mencionamos y serán desarrollados por otros autores en esta obra.

Solo recordamos que la emergencia es el instrumento público más utilizado en las últimas décadas en la Argentina para justificar una mayor regulación y restricción de los derechos. Configura un supuesto de gravedad y excepcionalidad institucional, que habilita al Congreso de la Nación a su declaración mediante ley formal a partir de la cual pueden disponerse medidas excepcionales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó el concepto de emergencia en el fallo “Peralta” señalando que se trata de “sucesos que conmuevan a la vida de la sociedad, amenacen llevarla a la anomia y la inviabilidad de la vida política organizada, como puede ser hoy el descalabro económico generalizado [...]”.<sup>30</sup>

La potestad de legislar se encuentra limitada, en principio, al Poder Legislativo, de conformidad con el principio republicano de división de poderes. El Artículo 76 de la Constitución Nacional<sup>31</sup> establece los casos en que es posible la delegación legislativa en favor del Poder Ejecutivo Nacional: a) de modo excepcional, b) en materias determinadas de administración o de emergencia pública, c) por plazo determinado, d) en los términos de la ley delegatoria y e) bajo el control del Congreso.<sup>32</sup>

30. CSJN, Fallos: 313:1513.

31. Artículo 76, CN - “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

32. García Pullés, Fernando, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 2015,

Estas previsiones constitucionales tienen el sentido de que el Poder Legislativo fije el marco dentro del cual el Poder Ejecutivo dicte los decretos legislativos. La ley de delegación debe, entonces, establecer cuáles son concretamente las materias delegadas, las bases específicas y el plazo en el que el Ejecutivo puede ejercer las potestades legislativas transferidas mediante el dictado de los respectivos decretos delegados.<sup>33</sup>

Durante la vigencia de la emergencia pública declarada por la Ley N° 25.561, no se mencionó específicamente al sector energético. La vigencia se extendió desde enero de 2002 hasta diciembre de 2017; el sector energético mantuvo vigentes sus marcos regulatorios establecidos en las Leyes Nros. 24.065 y 24.076. Sin embargo, la energía eléctrica estuvo en emergencia declarada por el Decreto N° 134/2016, mediante el Poder Ejecutivo Nacional, desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2017. A través de esta norma se instruyó al Ministerio de Energía y Minería “para que elabore, ponga en vigencia e implemente un programa de acciones que sean necesarias en relación con los segmentos de generación, transporte y distribución de energía eléctrica de jurisdicción nacional, con el fin de adecuar la calidad y seguridad del suministro eléctrico y garantizar la prestación de los servicios públicos de electricidad en condiciones técnicas y económicas adecuadas”.

Actualmente la emergencia energética y tarifaria se encuentra vigente, aun cuando fue declarada para otro contexto. De todos modos, el Poder Ejecutivo Nacional tiene competencia para dictar las medidas conducentes a asegurar el abastecimiento eléctrico y de gas natural, hasta tanto se supere la situación extraordinaria de la pandemia del coronavirus.

Los servicios públicos vinculados al abastecimiento de electricidad y gas natural requieren dos cuestiones básicas: un esquema técnico y operativo que asegure el suministro de la energía; un respaldo económico financiero que asegure la cadena de pagos en las diversas etapas desde la generación o producción hasta el consumo final.

---

pp. 93 y sig.

33. Balbín, Carlos, *Manual de derecho administrativo*, 4ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley, 2018, p. 114.

Con motivo de la pandemia, las distorsiones y alteraciones se han visto planteadas básicamente en el respaldo económico financiero.

En el sector de la energía eléctrica se presentan las siguientes circunstancias:

- Con motivo de la pandemia el Estado Nacional ha dictado diversas normas, reseñadas en párrafos precedentes, junto a otras similares de los poderes públicos locales.

- Entre las medidas vigentes, el ENRE y los Entes Reguladores Provinciales han instruido a los agentes distribuidores a que, mientras se mantenga el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, suspendan totalmente la atención presencial en oficinas comerciales, debiendo reforzar las medidas adoptadas que permitan continuar con la atención a los usuarios a través de los canales no presenciales. Ello impide el pago de las facturas por quienes lo realizan de manera presencial en los locales comerciales. Por el aislamiento decretado, permanecieron cerradas las oficinas alternativas de pago de los servicios de distribución (Pago Fácil, Rapipago). Por el Decreto N° 311/2020 y normas provinciales similares que adhirieron al mismo, por el plazo de 180 días corridos, los Distribuidores no pueden cortar el suministro eléctrico a determinados usuarios, en caso de mora o falta de pago de hasta tres facturas consecutivas o alternas, debiendo continuar prestando el servicio público a los usuarios en mora. A ello se agrega la imposibilidad que han manifestado de efectuar mediciones del consumo de ciertos usuarios, de emitir facturas, y las demoras en su entrega, no estando habilitadas a emitirse por la falta de autorización de los respectivos entes reguladores. El aislamiento social, preventivo y obligatorio ha afectado directamente las posibilidades de pago de importantes sectores de la sociedad, tales como monotributistas de diversas categorías, cuentapropistas, trabajadores informales, etc. La baja en el consumo eléctrico también reduce los ingresos de las Distribuidoras. Estas circunstancias en conjunto configuran una situación extraordinaria.

- Las Distribuidoras enfrentan la reducción de sus ingresos por la postergación de los ajustes tarifarios, la baja general del consumo y la disminución de las cobranzas de sus clientes. Ello provocó que estas últimas hayan reducido sustancialmente el pago de las transacciones en CAMMESA, limitando así las posibilidades de

CAMMESA al pago de las prestaciones de Generadores y Transportistas. Esto ha exigido un aumento de los aportes por parte del Estado Nacional.

- Varias Distribuidoras comunicaron formalmente a CAMMESA la imposibilidad de cancelar sus deudas por las transacciones en el MEM, sin indicar proyecciones de cuándo y en qué medida podrán hacerlo.

- Por su parte, los Grandes Usuarios también plantearon dificultades económicas, y solicitaron la aplicación de un Mecanismo Extraordinario de Pagos, mientras dure la pandemia. Ello fue dispuesto por el Subsecretario de Energía Eléctrica con fecha 8-4-2020, estableciendo un régimen especial para las facturas cuyo vencimiento opere a partir del 1º de abril de 2010 y hasta 60 días posteriores al levantamiento del asilamiento obligatorio.

- Todo lo expuesto hace que la situación financiera del MEM se encuentre severamente afectada, ya que la falta de cobranza por Generadores y Transportistas pone en riesgos la continuidad de sus prestaciones, esenciales para asegurar el abastecimiento eléctrico en todo el país.

En el sector del gas natural se presentan las siguientes circunstancias:

- Las postergaciones en los ajustes semestrales de los cuadros tarifarios del transporte y la distribución, en un escenario de incierta recomposición.

- La insuficiencia de ingresos de las distribuidoras por las postergaciones en los cortes por falta de pago de suministro dispuesto por el Decreto N° 311/2020 y su reglamentación por la Resolución N° 173/2020.

- En el caso de las distribuidoras, los conflictos con los productores por las compras de gas natural, vinculados con los precios, el impacto de la devaluación y la crisis en los precios internacionales.

## **VI. EL DESAFÍO DE BRINDAR SOLUCIONES ADECUADAS FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DEL COVID-19 EN EL SECTOR ENERGÉTICO**

Al comienzo dijimos que el COVID-19 es un fenómeno sin antecedentes, que afecta a todos los países, a todos los sectores sociales y a todas las actividades económicas. Así como es una enfermedad desconocida, que no se conoce su evolución y remedios, sus efectos sociales y económicos tampoco son conocidos. Ello nos lleva, respecto del sector energético, a distinguir tres cuestiones o etapas: en lo inmediato, asegurar la prestación de los servicios públicos mientras dure la pandemia; luego, realizar la recomposición por lo ocurrido durante la pandemia; y, finalmente, generar las adecuaciones regulatorias que contemple la nueva situación social y económica que habrá de vivirse luego de superada la pandemia desde lo sanitario.

Los antecedentes que hemos reseñado indican que la crisis del sector energético por el coronavirus es básicamente económico financiero y que se manifiesta en:

- Las dificultades de muchos usuarios en pagar los servicios de electricidad y gas.
- El deber estatal y de las empresas de asegurar la continuidad y regularidad en la prestación de estos servicios públicos.
- Contemplar la situación de los diversos sectores de la población, garantizando el suministro energético, que constituyen servicios públicos esenciales.
- La necesidad de fijar precios adecuados de la electricidad y el gas natural, conforme los reales costos de producción y las inversiones impostergables.
- La conveniencia de recuperar los valores de los cuadros tarifarios del transporte y la distribución, para evitar los congelamientos prolongados que en definitiva impactan en la calidad y confiabilidad de las prestaciones.
- La necesidad de revisar el impacto de los atrasos tarifarios y de la devaluación en los Planes de Inversiones comprometidos por las concesionarias y licenciatarias de los servicios públicos en las renegociaciones tarifarias resultantes de la RTI.

- Monitorear la prestación de cada servicio público conforme sus requerimientos, y las posibilidades y condiciones de cada prestador.

Los servicios públicos de electricidad y gas natural, a cargo de las concesionarias y las licenciatarias, deberán realizar en 2021 sus nuevas renegociaciones tarifarias, en las que seguramente deberán considerarse las nuevas circunstancias resultantes del coronavirus que habrán de extenderse en el tiempo.

En lo inmediato, es prioritario asegurar la continuidad de las prestaciones en cada sector de la energía, junto al mantenimiento de la cadena de pagos. Si bien las empresas deben realizar sus máximos esfuerzos, las autoridades regulatorias deben contemplar las limitaciones actuales, y luego de un adecuado control de cada situación, fijar las adecuaciones regulatorias que junto con asistencia financiera extraordinaria permitan que las prestaciones no se vean alteradas. No basta la declaración de emergencia, sino que es necesaria la adopción de medidas concretas en función de las necesidades.

Los economistas dan cuenta de las disminuciones de salarios e ingresos por los habitantes, y las graves dificultades de los agentes de la producción y el comercio. El Estado deberá implementar medidas de fomento que permitan continuar con el consumo.

Una vez superada la pandemia, comenzará el proceso de revisión para la recomposición de las prestaciones y la instauración de nuevas regulaciones, que contemplen la situación tanto de los usuarios, como de quienes tienen a su cargo los servicios públicos. El derecho administrativo cuenta con diversos mecanismos que tradicionalmente permitieron la recomposición: el hecho del príncipe, la teoría de la imprevisión, el mantenimiento de la ecuación económico financiera, el sacrificio compartido. Sin embargo, la actual es una situación inédita, que como tal posiblemente requiera soluciones puntuales y particulares.

Por tratarse de una crisis principalmente de orden económico, la cuestión de fondo será determinar quiénes y en qué proporción asumirán el costo y las pérdidas ocurridas. Por tratarse de servicios públicos afectados por circunstancias claramente ajenas a la competencia de las empresas, corresponderá aplicar

las reglas tradicionales de la responsabilidad estatal. Mientras tanto, todos los sectores deberán transitar la situación actual, contribuyendo cada uno según sus reales posibilidades.