

# Informe Intervención

Argentina **unida**



*Lic. Federico Bernal*  
*Auditoria Art N°5 Dec. 278/20*

INFORME DE AVANCE FIUBA N°8

Gasnor S.A.

Gasnea S.A.

13 DE NOVIEMBRE 2020

# 8

**ANALISIS ENARGAS**

# ÍNDICE

---

## ANALISIS ENARGAS

### INFORME DE AVANCE FIUBA N°8

- 1. DICTAMEN DE LA GERENCIA DE ASUNTOS LEGALES GASNOR S.A.**
- 2. DICTAMEN DE LA GERENCIA DE ASUNTOS LEGALES GASNEA S.A.**
- 3. INFORME DE LA GERENCIA DE DESEMPEÑO Y ECONOMÍA**
- 4. INFORME DE LA GERENCIA DE DISTRIBUCIÓN GASNOR S.A.**
- 5. INFORME DE LA GERENCIA DE DISTRIBUCIÓN GASNEA S.A.**
- 6. INFORME DE LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN – LEY N°27.541 Y DECRETO N°278/2020**



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2020-73763979- -APN-GDYE#ENARGAS – DECRETO N° 278/20 – LEY N° 27.541 – GASNOR S.A.

---

**SEÑOR INTERVENTOR:**

Vienen los autos de referencia a este Servicio Jurídico Permanente con el objeto de emitir dictamen conforme lo establecido por el artículo 5° del Decreto N° 278/20 y la Ley N° 27.541, en esta oportunidad respecto de GASNOR S.A. (en adelante GASNOR, la “Distribuidora” o la “Licenciataria”), en razón de las opiniones y manifestaciones de las Unidades Organizativas preopinantes y aquello propio que comete a este Servicio.

Se deja constancia las actuaciones relativas a la Licenciataria GASNEA S.A. tramitan en el Expediente N° EX-2020-73764376- -APN-GDYE#ENARGAS.

**I.- ANTECEDENTES**

Conforme lo adelantado por esta Gerencia de Asuntos Legales en el acápite introductorio del presente Dictamen y con el objeto de emitir opinión respecto de las constancias del Expediente referenciado, los antecedentes se desarrollan de modo tal que su lectura permita luego formular el análisis jurídico del caso, en esta instancia, en lo que hace a lo determinado en el artículo 5° del Decreto ya mencionado, a las alternativas de acción establecidas en el mismo artículo de la Ley N° 27.541 y al mantenimiento tarifario allí determinado.

A continuación, se detallarán los antecedentes normativos, comenzando con la normativa actualmente vigente que remite a otra que la antecede, a la cual también cabrá hacer breve mención con el objeto de circunstanciar el análisis que aquí se plasma.

Se adelanta desde ahora que todas las “negritas” y “subrayados” utilizados en el documento nos pertenecen.

**I. a. Ley N.º 27.541**

El artículo 1° de la “LEY DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA” N° 27.541” (B.O. 23/12/19) declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, **tarifaria**, **energética**, sanitaria y social, y delegó en el

Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PEN), las facultades necesarias para implementar las políticas indispensables para instrumentar los objetivos de la mentada legislación hasta el 31 de diciembre de 2020, conforme los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Por su parte, el artículo 2° de la norma precitada, sentó las bases de la delegación y el inciso b) estableció entre sus objetivos específicos el de *“Regular 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”*.

El mismo plexo legal en virtud del artículo 5° del TÍTULO III - Sistema Energético -, facultó al PEN para mantener las tarifas de gas natural 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 la Ley 24.076 y demás normas concordantes**, por un plazo máximo de hasta CIENTO OCHENTA (180) días contados a partir de su entrada en vigencia, **propendiendo a una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares, comercios e industrias para el año 2020**.

A su vez, mediante el artículo 6° el Poder Legislativo facultó al PEN a intervenir administrativamente el ENARGAS por el término de un año.

Asimismo, mediante el artículo 1° del Decreto DNU N.° 543/20 (B.O. 19/06/20) se prorrogó el plazo establecido en el artículo 5° antes citado desde su vencimiento, y por un plazo adicional de CIENTO OCHENTA (180) días corridos.

#### **I.b. Decreto N.° 278/2020**

En tal contexto, a tenor de lo establecido en el artículo 6° de la Ley N.° 27.541, mediante Decreto N.° 278/2020 (B.O. 17/03/20) se dispuso la intervención de este Organismo en el marco de la emergencia, por el lapso allí determinado, asignando funciones específicas al Interventor toda vez que se le encomendó – además de las funciones de gobierno y administración establecidas en la Ley N.° 24.076 - *“aquellas asignadas en el presente decreto, que sean necesarias para llevar a cabo todas las acciones conducentes a la realización de los objetivos previstos en el artículo 5° de la Ley N° 27.541”* (artículo 4° del Decreto citado).

En particular, mediante tal norma, se estableció expresamente en su artículo 5°, en lo que en esta oportunidad interesa, el deber en cabeza de esa Intervención de *“realizar una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica que evalúe los aspectos regulados por la Ley N° 27.541 en materia energética. En caso de detectarse alguna anomalía, el Interventor deberá informar al PODER EJECUTIVO NACIONAL, los resultados de la misma, así como toda circunstancia que considere relevante, aportándose la totalidad de la información de base y/o documentos respectivos correspondientes, proponiendo las acciones y medidas que en cada caso estime corresponda adoptar”*.

Cabe indicar que, entre los considerandos del Decreto N° 278/2020, se ha destacado que la declaración de emergencia pública en materia energética y tarifaria que ha realizado el CONGRESO NACIONAL es una medida que denota la gravedad institucional de la situación planteada y refiere a una tarifa del servicio público que ha dejado de ser justa, razonable y accesible en los términos de lo establecido por la Ley N° 24.076 (Considerando séptimo).

#### **I.c. Ley N.° 25.561**

No resulta sobreabundante reseñar esta Ley, ya que delegó en el PEN las facultades necesarias para adoptar las medidas que permitan conjurar la crítica situación de emergencia suscitada al momento de su promulgación. En ese contexto, dicha Ley declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria e impartió instrucciones específicas concernientes al estudio del régimen tarifario vigente en su momento, autorizando al PEN a la pertinente renegociación de los contratos de los servicios públicos, incluidos los de transporte y distribución de gas por redes.

En efecto, respecto de las obligaciones originadas en los contratos de la administración regidos por normas de derecho público, determinó en sus artículos 8° y 9°, en lo que importa, dejar sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio; que los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1); y se autorizó al PEN - tal lo expuesto- a renegociar los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, tomándose en consideración los siguientes criterios allí determinados: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.

#### **I.d. Síntesis de las etapas de la Renegociación: Actas Acuerdo Transitorias (AAT) y Actas Acuerdo Integrales (AAI)**

El mentado proceso de renegociación de los Contratos de Concesión o Licencia de Servicios Públicos fue reglamentado e implementado, en esencia, a través de los Decretos N° 293/2002 (B.O. 14/02/02) y 370/2002 (B.O. 27/02/02). Una segunda etapa viene constituida por el Decreto N° 311/2003 (B.O. 04/07/03) y la Resolución Conjunta N° 188/03 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N° 44/03 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (B.O. 08/08/03).

Por dicho Decreto N° 311/03, se estableció que la UNIDAD DE RENEGOCIACIÓN Y ANÁLISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS (en adelante, UNIREN) presidida por los ex Ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sería la continuadora del proceso de Renegociación de los contratos servicios públicos.

Durante el proceso desarrollado para la suscripción de las Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral (en adelante AAI), se celebró Audiencia Pública respecto de la “Carta de Entendimiento”<sup>[1]</sup>; la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN (PTN) emitió los correspondientes dictámenes de conformidad con lo previsto en el Artículo 8° del Decreto N° 311/03, sin formular objeciones; la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN) tomó la intervención acordada por el Artículo 14/03 de la Resolución Conjunta N° 188/03 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N° 44/03 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (MINPLAN), expresando tampoco tener objeciones respecto de los procedimientos llevados a cabo y se dio intervención al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN (artículo 4 de la Ley N° 25.790) a los efectos de considerar las AAI mencionadas.

En ese contexto, se celebraron Actas Acuerdo, transitorias y definitivas (integrales) de las distintas Licenciatarias de los servicios públicos de transporte y de distribución de gas por redes, salvo Metrogas S.A., TRANSPORTADORA DE GAS DEL SUR S.A. (TGS) y TRANSPORTADORA DE GAS DEL NORTE S.A. (TGN) cuyas AAI se celebraron en una etapa posterior.

Así las cosas, ese procedimiento se consideraba concluido con la “ratificación” por medio de Decreto de la Autoridad Concedente (PEN) dado que dichos instrumentos eran firmados *ad-referéndum*, conforme surge de la normativa aplicable y de los documentos suscriptos respectivos.

En lo que concierne a GASNOR, la Licenciataria celebró con la UNIREN un ACUERDO TRANSITORIO el 06 de octubre de 2008, que fue ratificado por Decreto N° 1919/09 (B.O. 10/12/09); y luego la correspondiente AAI de fecha 06 de mayo de 2008, ratificada posteriormente por Decreto N° 246/09 (B.O. 14/04/09).

En cuanto a esto último, cabe indicar que en **este proceso de renegociación se cambiaron ciertos términos en el andamiaje normativo antes reseñado, con el dictado del Decreto N° 367/16** (B.O. 17/02/16), mediante el cual, el PEN: **i)** derogó el Decreto N° 311/03, la Resolución Conjunta N° 188/03 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N° 44/03 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS y demás normativa concordante y complementaria (artículo 1°); **ii)** instruyó a los Ministerios a cuyas órbitas correspondan los respectivos contratos sujetos a renegociación, conforme a las competencias que surgían de la Ley de Ministerios entonces vigente, a proseguir los procedimientos que se encuentren, a esa fecha, en trámite de sustanciación en el ámbito de la UNIREN a los efectos de concluir los procesos de renegociación de los contratos conforme Ley N° 25.561 (artículo 2°); **iii)** facultó a los Ministerios competentes en forma conjunta con el MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS a suscribir acuerdos parciales de renegociación contractual y adecuaciones transitorias de precios y tarifas que resulten necesarios para garantizar la continuidad de la normal prestación de los servicios respectivos hasta la suscripción de los acuerdos integrales de renegociación contractual, los que se efectuarán a cuenta de lo que resulte de la Revisión Tarifaria Integral (artículo 3°); **iv)** especificó que los acuerdos integrales de renegociación contractual, en los que se estipularan las condiciones en las que concluirán los procesos de renegociación en los términos del citado artículo 2°, luego de la intervención del órgano de regulación y control que en cada caso corresponda, serán enviados a la PTN para su intervención y sometidos a consideración de la SIGEN, previo a su firma por el Ministro con competencia específica en función de la materia en forma conjunta con el Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, la que se efectuará Ad Referéndum del PEN (artículo 4°); **v)** dispuso que en el proceso de realización de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) que surja de los acuerdos integrales de renegociación contractual, mediante el cual se fijará el nuevo régimen tarifario del servicio de que se trate, deberá instrumentarse el mecanismo de audiencia pública (artículo 5°); y **vi)** facultó a los Ministerios competentes a dictar los actos administrativos que sean necesarios a los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto (artículo 6°).

#### **I.e. Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral.**

Las AAI reglamentaron la renegociación de los términos de las Licencias, convirtiéndose en un instrumento jurídico fundamental en la relación de derecho administrativo que vincula a las partes (Autoridad concedente y Licenciatarias), ya que regulan una pluralidad de elementos de la prestación del servicio público.

No es menor adelantar, como se verá más adelante, que del “GLOSARIO” del AAI de GASNOR surge que la REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL (RTI) era el procedimiento que implementaría el ENARGAS, para determinar el nuevo régimen de tarifas máximas de la Licencia respectiva. Esto importa reconocer que la RTI sería implementada y llevada a cabo, conforme los términos de las propias AAI por el ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS).

Esta RTI era entonces la etapa procedimental conclusiva del proceso de renegociación contractual de la Licencias llevada a cabo entre el Estado Nacional y las empresas Licenciatarias.

Ahora bien, como se dijo, el 06 de mayo de 2008 se suscribió el AAI entre GASNOR y la UNIREN, ratificada por el Decreto N° 246/09. Dicha AAI, según lo previsto por su Cláusula Segunda, comprendió la renegociación integral del Contrato de Licencia del Servicio Público de Distribución de Gas Natural otorgada por el Decreto N° 2452/92 (B.O. 22/12/1992).

Mediante su cláusula Décimo Primera se estableció la realización de un procedimiento de RTI a fin de fijar “un nuevo régimen de tarifas máximas por el término de CINCO (5) años, conforme a lo estipulado en el Capítulo I, Título IX “Tarifas” de la Ley N.º 24.076, su reglamentación, normas complementarias y conexas”; ordenando, asimismo, que la RTI se debía sustanciar conforme a condiciones previstas en esa cláusula y las PAUTAS contenidas en la Cláusula Décimo Segunda de la AAI.

En tal orden, la Cláusula Décimo Segunda del AAI fijó las PAUTAS que se debían observar durante el procedimiento de la RTI a implementarse por el ENARGAS, considerando cada uno de los aspectos principales a ser controlados y cumplidos durante dicho procedimiento por el ENARGAS. Entre ellas cabe mencionar genéricamente aquellas sobre: 1) costo del servicio y 2) base de capital y tasa de rentabilidad.

Asimismo, deben tenerse presente otras Cláusulas de la AAI que contemplan: 1) compromisos de suspensión y desistimiento de acciones; 2) garantía de indemnidad; 3) principio de trato equitativo y 4) plan de inversiones.

#### **I.f. REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL**

Conforme fuera expuesto, de los diversos Glosarios de la AAI y de la normativa de aplicación, surge que la RTI era el procedimiento que implementaría el ENARGAS con el objeto de determinar el nuevo régimen de tarifas máximas de la Licencia, conforme lo estipulado en el Capítulo I Título IX "Tarifas" de la Ley N° 24.076 y normas complementarias, así como las pautas del propio acuerdo.

Por otra parte, así lo preveían y reconocían en otros puntos también las distintas Actas Acuerdo suscriptas por las Licenciatarias y el PEN en su carácter de Otorgante y la normativa emitida en ese contexto.

Cabe señalar que los Acuerdos Transitorios ya establecían la necesidad de llevar adelante una RTI, la cual realizaría el ENARGAS en su carácter de Autoridad Regulatoria de los servicios públicos de transporte y distribución de gas.

El carácter necesario de la RTI surge de dichos antecedentes y significa el capítulo final y conclusivo del procedimiento de renegociación contractual, de allí su importancia y la esencialidad de sus efectos.

Por su parte, a través de la Resolución N.º 31/16 (B.O. 01/04/16), el entonces Ministerio de Energía y Minería de la Nación instruyó al ENARGAS a que lleve adelante el procedimiento de RTI previsto en las Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral celebradas con las Licenciatarias en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 25.561, sus modificaciones y complementarias.

Dicho procedimiento, se dispuso, debería concluirse en un plazo no mayor a UN (1) año desde la fecha de la mencionada Resolución, celebrarse audiencia pública, entre otras cuestiones, la que se convocó, en el caso mediante Resolución ENARGAS N° I- 4123/16 (B.O. 14/11/16) a fin de considerar, en lo que importa: a) la RTI de GASNOR.; y b) la metodología de ajustes semestrales.

#### **I.g REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL – GASNOR S.A. - Resolución N° I- 4353/17**

El 30 de marzo de 2017 el ENARGAS dictó la **Resolución N° I- 4353/17** (B.O. 31/03/17), mediante la que culminó el procedimiento de RTI de GASNOR para el quinquenio 2017-2021.

Vale destacar que la misma aprobó: **1)** La RTI de la Distribuidora conforme los términos que surgen de su **Anexo I** (artículo 1°); **2)** El cuadro tarifario de GASNOR correspondiente al primer escalón de la segmentación del ajuste tarifario resultante de la RTI, conforme las previsiones de la Resolución MINEM N° 74/17, aplicable a partir del 01 de abril de 2017, obrante en su **Anexo II** (artículo 2°); **3)** El Plan de Inversiones de GASNOR obrante en su **Anexo III** y la Metodología de Control de Inversiones Obligatorias incorporada en su **Anexo IV** (artículo 3°); **4)** La Metodología de Adecuación Semestral de la Tarifa agregada en su **Anexo V** (artículo 4°).

## **II. ANÁLISIS JURIDICO**

Sobre la base de lo antes expuesto obran en el Expediente referenciado diversas constancias documentales, análisis elaborados por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires[2] (en adelante, FIUBA) y por las diversas unidades organizativas de este Organismo con competencia sobre el tema en estudio.

Por ello y en tal sentido conforme lo tiene dicho la PTN los dictámenes "...deben formularse con el agregado de todos los antecedentes, informes y documentación que tengan incidencia en el tema a examinarse, puesto que sólo de ese modo se garantiza la posibilidad de formarse un criterio completo y adecuado de la cuestión sometida a consulta. Dichos pedidos deben formularse también con las demás aclaraciones previas que hubiere, a fin de expedirse en definitiva, ya que sólo contando con la totalidad de los antecedentes de la causa, en su original o copia autenticada, es factible garantizar la posibilidad de formarse un criterio..." (Dictámenes: 267:576, entre otros).

Asimismo, es dable remarcar que no es competencia de los servicios jurídicos expedirse sobre los aspectos técnicos de los asuntos que se someten a consulta. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a las autoridades administrativas con competencia en la materia (Dictámenes: 245:359, 381; 256:237; 274:206).

Al respecto, sobre estas dos últimas consideraciones cabrá tenerlas por reproducidas en los dictámenes IF-2020-53806265-APN-GAL#ENARGAS (EX-2020-52811178- -APN-GDYE#ENARGAS) e IF-2020-53806174-APN-GAL#ENARGAS (EX-2020-52810996- -APN-GDYE#ENARGAS); por ser los análisis sustancialmente análogos, así como toda otra que corresponda.

En tal sentido, seguidamente se habrán de reseñar y luego examinar los principales argumentos y análisis de los Informes respectivos, con el propósito, desde lo que compete al Servicio Jurídico Permanente, de determinar si lo actuado por el ENARGAS en los términos ya expuestos -conforme la determinación técnica previa que importa el estudio llevado adelante por las Unidades Organizativas respectivas con las constancias pertinentes consideradas-importa o no un actuar ilegítimo de la Administración, y de ser así, qué vicios ostentaría el acto en estudio y si correspondiere, el tipo de nulidad que acarrearía.

**De tal modo, se indicará, luego de referir a lo esencial de lo expuesto en los Informes indicados a fin de reiterar conceptos ya presentes en autos, desde el punto de vista jurídico, el encuadre de las irregularidades verificadas por las Gerencias y cuál es, desde tal óptica jurídica en función de aquella verificación, el elemento esencial del acto que podría encontrarse viciado.**

**Así las cosas, es posible desde ahora adelantar que, de la lectura y análisis de todo ello, obrante en los**

**actuados de referencia, y de cara al principio de juridicidad en primer término, el acto es ostensiblemente nulo y de nulidad absoluta por hallarse comprometidos, con excepción de la competencia, todos los elementos esenciales del acto administrativo.**

Por una cuestión de orden metodológico se hará referencia a lo verificado en cada Informe Técnico y luego el análisis jurídico que de ello derive; finalmente se ponderará el Informe de la Comisión de Control y Coordinación Decreto N° 278/20 – Ley N° 27.541 y se emitirán las consideraciones pertinentes para arribar a la conclusión jurídica aplicable al caso.

A su vez, se adelanta desde ahora que se hará referencia a los puntos que presentan, según los informes técnicos respectivos, aspectos técnicos que signifiquen incorrecciones que pudieran llevar a vicios y a la nulidad de los actos respectivos.

## **II. 1. INFORME DE LA GERENCIA DE DESEMPEÑO Y ECONOMÍA (GDYE) N° IF-2020-77110398-APN-GDYE#ENARGAS**

El INFORME sostiene que se han considerado i) los Expedientes Nros. 15.487, 15.665, 15.997, 17.425, 30.483, 30.484, 30.039, 30.040 y 30.194 que obran en este Organismo Regulador relacionados con la RTI (2016-17) y ii) el Informe de Avance N° 8 (IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS) elaborado por la FIUBA.

Cabe indicar que la Gerencia realiza un análisis conjunto para GASNEA S.A. y GASNOR S.A. con las particularidades propias de análisis que ameritaron en cada caso, también siguiendo el criterio que para ello efectuó la FIUBA.

Dicho aquello, se observa que en el Informe GDYE se reseñaron los siguientes puntos; a saber: 1) Base Tarifaria como Activo Económico Financiero; 2) Flujo de Fondos para el cálculo tarifario; 3) Análisis de los Estudios de Demanda; 4) Comparación de montos comprometidos de las obras del plan de inversiones con los gastos erogados; y 5) una Conclusión.

Conforme lo antes indicado, específicamente en el desarrollo del **análisis de la base tarifaria como activo económico financiero, el Informe se exhibe sobre una serie de irregularidades técnico-económicas que resultan de relevancia citar a fin de su evaluación jurídica.**

Tomando como base los resultados del mencionado informe de auditoría de FIUBA, el Informe GDYE **ratifica y amplía** las siguientes irregularidades que cita respecto de la determinación de la base tarifaria de la RTI; a saber:

- *“...A diferencia del análisis de la consultora Leza Escriña y Asociados SA – PKF Audisur SRL, que recurrió a una variedad de índices para actualizar cada uno de los rubros de los costos, (...) solamente se utilizaron los índices ISBIC e ICC – Materiales de Mendoza, aprobados por el ENARGAS.*
- *El Enargas adopta un índice de actualización para la base tarifaria, aplicable por igual a todas las licenciatarias, propuesto por una de las firmas auditoras, la cual ofrece fundamentos técnicos que resultarían insuficientes como justificativo para su adopción, como se menciona en el informe.*
- *No encontró motivos para seleccionar el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (ISBIC), por sobre otros índices de variación de costo de mano de obra.*
- *Consideró que la consultora Villares y Asociados no brindó fundamentos para seleccionar el ISBIC por*

sobre otros índices de variación del costo salarial.

- *No observó correlación, ni cambio de comportamiento, entre IPIM e ICC-Materiales Mendoza para el período 1993-2016, por lo que considera que la justificación de Consultora Villares y Asociados para empalmar el ICC-Materiales Mendoza con el IPIM Nivel General en el periodo 2005-2015 resulta insuficiente y hasta contradictoria con la propuesta de empalme en cuestión.*
- *No se han encontrado obrantes en los expedientes estudios de las propuestas de índices de ajuste realizadas por Leza Escriña y Asociados SA – PKF Audisur SRL.*
- *Señala con relación a las propuestas de actualización efectuadas por (...) Leza Escriña y Asociados SA – PKF Audisur SRL, que no surge de los respectivos informes la lógica de la metodología para la selección de índices.*
- *Consideró que el ENARGAS, al momento de realizar la RTI, optó por aplicar un criterio único de actualización, aplicando idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la Base de Activos para todas las Licenciatarias, tanto de transporte como distribución de gas por redes a pesar de las distintas estructuras de costos que componen los activos de ambas licenciatarias.*
- *Afirmó que la definición de un criterio de factor único para la actualización de la Base Tarifaria de todas las Licenciatarias no contempla las particularidades regionales, sin perjuicio de lo manifestado por Ministerio de Energía y Minería en la materia, que carece de todo sustento técnico...”.*

Ahora bien, luego de exponer con claridad lo previamente afirmado y de efectuar una reseña de lo sucedido, GDYE analiza en profundidad dichas manifestaciones y lo actuado, arribando a conclusiones que merecen reparo particular.

Para llegar a ellas, conviene indicar que la Gerencia, en lo que concierne al análisis de la **“Base Tarifaria. Su actualización”** enfatiza **“que la determinación del valor de la Base Tarifaria o Base de Capital en el marco de una RTI es un factor de relevancia dentro del proceso de cálculo tarifario en razón de que tiene impacto en tarifa por dos vías, a saber: Rentabilidad y Amortizaciones”**, de modo que **“cuanto mayor sea la base tarifaria, mayor será la base para calcular el monto de rentabilidad”** y que **“el retorno al accionista debe aplicarse a la base tarifaria”**.

A su vez, se explica que las amortizaciones son la devolución al inversor del capital y que el capital del inversor es la base tarifaria, siendo entonces por ello que el factor de actualización **“juega un rol importante sobre las amortizaciones, toda vez que estas son una porción del capital actualizado”**.

Asimismo, indica que **“al aplicarse un factor de actualización a la Base Tarifaria la misma se ve incrementada por dicho factor”**, conforme allí detalla, indicando expresamente que **en la RTI bajo análisis, “el factor de actualización aplicado a todas las Licenciatarias fue de 33 veces aproximadamente medido de punta a punta, lo que se tradujo en un incremento de la base tarifaria aplicando la metodología antes descrita”** y con ello que **“La rentabilidad incorporada en el requerimiento de ingresos contempla que el accionista recibirá anualmente el producto de la base tarifaria original ajustada por el factor de 33 veces multiplicada por la tasa de retorno”** y que **“para el cálculo de la rentabilidad, el producto de la base tarifaria original ajustada por el factor de 33 veces incrementa en esa magnitud el cálculo de las amortizaciones dentro del flujo de fondos, efecto que se suma al aumento en la rentabilidad”** generando consecuentemente **“un incremento en el requerimiento de ingresos para la empresa”**.

Desde tal perspectiva de análisis técnico queda clara la importancia y relevancia del factor de actualización de la

Base Tarifaria y sus implicancias en el proceso del cálculo tarifario.

Dicho ello, se analizan precisamente, en el marco del factor de actualización seleccionado, cuestiones que conforme lo expuesto por GDYE y a efectos legales devienen de crucial estudio y relevancia, para lo cual y a fin de luego identificar eventuales vicios se asignarán títulos orientativos de los análisis económicos realizados por GDYE que adelantan sus conclusiones.

#### **A. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN SUFICIENTE DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ADOPTADO. INCORRECTA UTILIZACIÓN DEL ÍNDICE Y EMPALME APLICADOS. ARBITRARIEDAD.**

En cuanto a la justificación y fundamentación, el Informe Técnico analiza la razonabilidad del factor seleccionado, determinando que *“según surge de la comparación entre el factor de actualización punta a punta aplicado en la RTI (33,3) y el factor de actualización vinculado al valor de referencia arriba descripto (24), podemos verificar que aquel primer índice, que resultó ser el factor finalmente aplicado, se ubica apreciablemente por encima de este último”*, fundando tal razonamiento conforme allí se explicita que *“el índice 33,3 de variación punta a punta resulta superior a considerar que la Base de Activos se hubiera mantenido desde el origen valorizada en dólares y actualizada por la variación de los precios mayoristas de EE.UU.*

*Esto último no resulta justificado dado que la depreciación acumulada del valor del peso respecto al dólar registrada durante los 15 años previos a la RTI impidió que un conjunto de activos localizados en Argentina hubiera mantenido su valor expresado en dólares durante dicho lapso”*.

Para demostrar lo expuesto -que conforme se analizará más adelante deriva no solo en falta de causa y motivación, sino en un claro caso de arbitrariedad- la Gerencia Técnica de GDYE realizó “ejercicios de sensibilidad” sobre la base tarifaria de GASNOR en los que se obtuvieron resultados en relación con los impactos relativos de los factores antes referidos sobre la rentabilidad y las amortizaciones.

Así, sostuvo que estos *“Los resultados muestran claramente la enorme diferencia económica que resulta de aplicar uno u otro factor, resultando para el quinquenio 2017-2021 un total de U\$32 (TREINTA Y DOS) (...) Millones para GASNOR (...) de incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo”*.

No deviene ocioso indicar que según consta en el Informe *“los incrementos adicionales en los requerimientos de ingresos (...) se traducen en niveles más altos de tarifa para los usuarios finales respecto a los que se hubieran obtenido aplicando el valor de referencia”*.

Ahora bien, lo expuesto se relaciona directamente con la **metodología que se siguió para la actualización tarifaria. Sobre este punto en lo que atañe a la construcción del índice se hace especial mención al “índice propuesto para la mano de obra”**, sobre el cual GDYE indica y es categórico en que existen distintos reparos desde el punto de vista metodológico como institucional, *“que permiten concluir con contundencia que el ISBIC no es un índice adecuado a los efectos del estudio en cuestión”*.

Así las cosas, luego de una reseña desde el punto de vista institucional a la que cabe remitirse, se indica que desde lo metodológico -conforme el análisis realizado por GDYE- *“resulta muy claro que el ISBIC no guarda relación con ninguno de los otros siete índices de salarios seleccionados, y en consecuencia no resulta un coeficiente de ajuste representativo de la variación salarial respectiva en los términos de lo establecido en las Actas Acuerdo,*

***lo cual agrega más fundamentos a los ya reseñados sobre la inconveniencia de la aplicación de este índice para el ajuste del componente ‘mano de obra’.***

Seguidamente el Informe analiza un intercambio de notas entre el entonces Ministerio de Energía y Minería de la Nación y el ENARGAS (ver Notas ENRG GAL/GDYE/I N° 8827/16 y NO-2016-03240081-APN-MEM) en las que el ENARGAS **solicitó instrucciones** respecto de la interpretación de la referencia a “índices oficiales” incorporada en la redacción de la Cláusula 12da. de las Actas Acuerdo “*celebradas entre las Licenciatarias y el PEN*”; “*es decir, si por índices oficiales debe entenderse exclusivamente a aquellos elaborados por el INDEC u otros organismos oficiales de la República Argentina o si, alternativamente, se puede incluir dentro de dicho concepto a índices elaborados por organismos oficiales de otros países, ajustados por la variación del tipo de cambio oficial de sus respectivas monedas*”; lo que fue respondido por el Ministerio recordándole que las Actas Acuerdo señalan que las valuaciones de bienes se efectuarán “*en moneda nacional*” y *considerarán la evolución de índices oficiales o coeficientes locales representativos de la variación de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes, debiendo entenderse sobre ese particular que la referencia a índices oficiales incluye a aquellos índices emitidos o adoptados por organismos o entidades públicas de la República Argentina que sean considerados por el ENARGAS como idóneos para estimar las variaciones de los costos de los bienes y servicios atinentes a las actividades de transporte y distribución de gas por redes*”.

Sobre ello y conforme surge del Informe GDYE, la Consultora VILLARES[3] (Consultora contratada por Transportadora de Gas del Sur S.A. y Transportadora de Gas del Norte S.A.) al detectar que el ISBIC se había discontinuado en el 2016 intenta empalmar dicho índice que construye y sobre lo que el Informe expresamente concluye que el “***empalme entre ambos índices constituye una incorrección metodológica, que importa, técnicamente, la nulidad absoluta del resultado obtenido***” y que, más allá de lo estrictamente metodológico en la incorrección respecto del empalme, “***también se observa que el capítulo “Materiales” del ICC en cuestión no resulta un buen “predictor” de la evolución del IPIM Nivel General, y esto es importante a la hora de contemplar la supuesta validez de empalmar este último con el primero***”.

A su vez, vuelve a sostener el INFORME que “***De ello se desprende la impertinencia e incorrección del empalme propuesto y finalmente aceptado por el ENARGAS***” y a esos efectos recurre a un gráfico que “***muestra la evolución de las variaciones intermensuales de ambos índices***”, poniendo luego de resalto que “***la propuesta de empalmar un índice de precios mayoristas como el IPIM con un indicador de costos de la construcción no resulta satisfactoria, por cuanto no representa la evolución de los costos asociados al resto de los componentes de la base tarifaria, sin considerar la mano de obra***”.

En consecuencia y sobre este punto se concluye específicamente que “**la falta de argumentación técnica válida que sustente la elección de los citados índices para la determinación del factor de actualización llevan a concluir que la actualización de la Base Tarifaria fue incorrectamente realizada y objetivamente se verifica que se obtuvo un valor superior al que hubiera resultado de un proceso ajustado a criterios técnicos y metodológicos correctos**”, agregando que, en consecuencia, “**ningún estudio técnico-contable podía válidamente proponer un factor que superase una variación acumulada de 24 veces en todo el período para la actualización de la base tarifaria**”.

Al respecto, cabe indicar que el Informe FIUBA, sobre el punto, sostiene en este mismo sentido que la selección de este índice es “*discutible*” lo que significa que carece de certidumbre científica y por tanto no resulta fundado en forma suficiente como para aplicarlo a cuadros tarifarios de millones de usuarios. La selección de un índice “discutible” es representativa del grado de irregularidad que se realizó la RTI bajo análisis.

Un índice discutible importa una falta de justificación cierta y suficiente en términos jurídicos, y por ende no puede constituirse como elemento técnico esencial clave para la actualización de la base tarifaria y luego para la determinación de la tarifa de millones de usuarios, tal lo expuesto por FIUBA y GDYE.

De modo tal que desde el análisis estrictamente técnico de la cuestión, la selección del índice de actualización careció de fundamentación suficiente, significó un referencia superior y alejada del resto de los índices conocidos y más aún en su propia construcción se incorporó un empalme entre índices completamente incoherente y una vez más, sin justificación alguna, por lo que es consecuencia natural de todo ello, la incorrección grave y el vicio sustancial de los resultados de su aplicación como factor de aplicación válido; cuestiones que se ven ampliamente detalladas en el Informe Técnico Económico.

**Expuesta la cuestión técnica sobre la falta de justificación y fundamentación del factor de actualización adoptado, y a partir de la selección de un índice de actualización de la base tarifaria sin una fundamentación técnica cierta, muy superior a los diversos índices de actualización posibles, y con empalmes constitutivos injustificados, todo ello aparece íntimamente vinculado al concepto de arbitrariedad, que es todo aquello que se presenta como carente de fundamentación objetiva, como incongruente o contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión.**

En conclusión, se puede afirmar sobre la base de la fundamentación técnica expuesta en los informes correspondientes, que el índice de actualización aplicado en la Revisión Tarifaria Integral bajo análisis posee graves y esenciales irregularidades y su utilización en el cálculo de las tarifas finales, constituyó un acto arbitrario.

**B. FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ÚNICO PARA TODAS LAS LICENCIATARIAS, TANTO DE TRANSPORTE COMO DE DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE GAS POR REDES. FALTA DE SUSTENTO Y JUSTIFICACIÓN. CARENCIA DE ARGUMENTACIÓN Y DEMOSTRACIÓN TÉCNICA.**

Indica GDYE que con el *“asentimiento explícito del MINISTERIO DE ENERGIA Y MINERIA DE LA NACION a través de la nota NO-2017-04871382-APN-MEM, el ENARGAS optó por aplicar un criterio único de actualización, aplicando además idéntica fórmula y factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, tanto de transporte como distribución de gas por redes”*.

El INFORME sostiene, en tal orden, que debe evaluarse si puede considerarse “razonablemente similar y equitativo” el trato dispensado a las licenciatarias y si efectivamente existían “*igualdad de condiciones*” en los términos de la cláusula 19 del AAI.

Al respecto GDYE sostiene categóricamente que *“resulta evidente que la estructura de costos de una empresa Distribuidora de gas, considerando solo sus principales activos, es muy distinta a la de una empresa Transportista, siendo imposible por ello sostener que existen “igualdad de condiciones” como para aplicar el mismo factor de actualización para todas las prestadoras”*.

A ello, concluye principalmente *“que en la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “un trato razonablemente similar y equitativo” entre las Licenciatarias se aplicó un criterio único de actualización, con idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, lo cual no resiste el menor análisis técnico económico y regulatorio, resultando ello inequitativo e incongruente*

***desde el punto de vista técnico”.***

Respecto al mismo aspecto, señala el Informe GDyE que “La auditoría de FIUBA también refiere a este tema en el punto 1.2.2. que en su página 14 manifiesta que “...contando con la conformidad del Ministerio de Energía y Minería (NO-2017-04871382-APN-MEM) determinó ‘un único criterio de cálculo aplicable para todas las Licenciatarias’, seleccionando los índices de precios propuestos por Villares & Asociados”...Respecto al mismo aspecto la FIUBA menciona en la página 16 de su Informe que ‘...el ENARGAS optó por aplicar un criterio único de actualización, empleando idéntica fórmula de actualización de los componentes de la estructura de la Base de Activos para todas las licenciatarias, tanto de transporte como distribución de gas por redes”.

***Por tanto, el INFORME sostiene que “la elección y aplicación del índice de actualización a cada una de las licenciatarias debió haber estado fundada en cada una de las actuaciones particulares y ser en relación con cada caso individual. Y precisamente el trato “equitativo” de las actas acuerdo refiere justamente al concepto de equidad que es ‘la justicia aplicada a cada caso particular’. De modo tal que, si no existe una fundamentación técnica, en los autos analizados, para aplicar específicamente un mismo índice para todos, significa que debió haberse seleccionado y fundado un índice específico para cada una de las empresas, y esto no consta en los diversos actuados”.***

En esa línea se manifiesta que “***Esta carencia de la aplicación particular del índice de actualización para cada licenciataria y, por el contrario, la aplicación universal de un único índice para todos, constituye un vicio que afecta gravemente la determinación de los cuadros tarifarios” .***

De relevancia es lo manifestado en torno a que, como sostiene el INFORME, “***se pueden distinguir dos vicios causados por la aplicación universal de índices: en primer lugar, la falta de sustento técnico de esa aplicación universal y en segundo lugar, la ausencia de determinación de índices específicos científicamente sustentados para cada una de las licenciatarias.***

***Por todo el análisis aquí desarrollado, los intercambios entre el ENARGAS y el entonces Ministerio respecto de los puntos en estudio en este apartado no resisten el menor análisis técnico económico posible”.***

En tal orden el INFORME hace una particular mención a la Nota N° NO-2017-04871382-APN-MEM “***en la que el entonces Ministerio de Energía sostuvo que ‘el índice de precios combinado seleccionado por el ENARGAS en el marco de sus facultades se adecúa a las previsiones contenidas en las Actas Acuerdo antes referidas, relativas al ajuste de la Base Tarifaria de las Licenciatarias; como así también que resulta procedente su aplicación de manera uniforme a la totalidad de las Licenciatarias. Ello por cuanto resulta razonable y necesario contar con criterios uniformes para efectuar la valuación de los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo”***, lo que considera carece del respaldo suficiente que la convierta en la causa de lo actuado por el ENARGAS.

Ello así toda vez que “***De la misma no surge ningún expediente ministerial en donde consultar los antecedentes respectivos, por ejemplo, en el que fue emitida. En efecto, se traduce en una mera manifestación desde que carece de todo elemento técnico de respaldo, el que, aunque por la vía de hipótesis existiera, resultaría a todas luces técnicamente incorrecto en razón del análisis arribado por el Ministerio, con todo lo que hasta aquí se viene demostrando respecto de la falta de sustento desde técnico sobre lo allí expuesto”.***

En este sentido, sostiene que “***no puede obviarse (...) que allí se hace referencia a una aludida intervención de la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria, quien habría manifestado que la selección de índices oficiales efectuada por el ENARGAS resultaba “consistente con el criterio adoptado por diversos organismos***

nacionales para medir variaciones de costos atinentes a sus respectivas áreas de competencia durante el período de funcionamiento irregular del INDEC”; lo que conforme todo lo expuesto y demostrado en el presente carece de todo sustento técnico válido”.

Además, afirma “Incluso, en esa misma nota, el Ministerio reconoce que “Sobre la base de las facultades propias del ENARGAS, atribuidas por la Ley N° 24.076, las referidas Actas Acuerdo disponen que dicho Organismo establecerá los criterios para la determinación de la Base de Capital, a cuyos efectos su Cláusula 12da. prevé ciertos criterios generales”.

Así las cosas, se manifiesta que “**Para concluir, la falta de sustento técnico para la selección de los índices seleccionados, la no diferenciación en la construcción de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas respectivamente, de acuerdo a sus estructuras de costos particulares, junto con la magnitud del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria el cual, de acuerdo al análisis realizado, no resulta justificado y se ubica por encima de un valor de referencia razonable**”.

En cuanto a los alcances, el INFORME señala que “**considerando que el tratamiento aplicado en el proceso de actualización de la Base Tarifaria a saber: la selección de los índices de ajuste, los ponderadores únicos utilizados para el armado del Factor de Actualización y, como resultado, la aplicación de un Factor único para la actualización de las Bases Tarifarias, se extendió a todas las Licenciatarias de Distribución y de Transporte, todas las observaciones que conducen a la falta de fundamentación técnico económica del ajuste aplicado resultan válidas para la totalidad de las Licenciatarias**” .

### **C. PRESUNTA MANIPULACIÓN DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN POR INCLUSIÓN DE MONTOS POR LAUDOS ARBITRALES Y PRESUNTO DIRECCIONAMIENTO DEL ÍNDICE.**

Señala el INFORME que conforme lo previsto en las Actas Acuerdo, “*el desistimiento de derechos y acciones –como por ejemplo las enabladas por algunas Licenciatarias/Accionistas ante el CIADI- representa un compromiso asumido por las contrapartes en las Actas Acuerdo ante el Otorgante ante la concreción de lo acordado en las mismas, esto es, la aprobación de nuevos Cuadros Tarifarios que dan por concluida y cerrada la Renegociación de los Contratos de Licencia*” y que “**Es por ello que resulta a todas luces incorrecto asimilar el ajuste aplicado sobre la Base Tarifaria, el cual como se analizó previamente carece de fundamentos técnicos sólidos y tomó un valor significativamente superior al valor planteado como máximo de referencia en este informe, con la efectiva compensación por reclamos o juicios en contra del Estado Argentino por acciones enabladas por las empresas o la totalidad de sus accionistas, que hubieran ocasionado el pago de los correspondientes daños**”.

Así se expone que “**Más bien, se inferiría de lo anterior una actuación tendiente a albergar aritméticamente un factor de actualización de la RTI con propósitos de un impacto específico en la tarifa ajeno a las reglas de actuación que les correspondían**” a lo que “**se suma que podría existir un direccionamiento encubierto en la determinación de la pauta de actualización, que trataba de compensar laudos favorables para las Licenciatarias o sus accionistas que eran absolutamente hipotéticos, conjeturales y en lo más de los casos inexistentes**”.

### **D. COMPARACIÓN DE MONTOS COMPROMETIDOS DE LAS OBRAS DEL PLAN DE INVERSIONES CON LOS GASTOS EROGADOS**

Señala GDyE que “*El INFORME de Avance N° 8, en base a lo analizado en los Expedientes N° (...) 30.040 de GASNOR (...) respectivamente, presenta en sus Puntos 12 (...) (páginas 53) una comparación de los gastos*

*realmente erogados con los presupuestados, para las obras que originalmente figuraban en el plan de inversiones y que han sido finalizadas a la fecha”.*

Añade que “Los valores de los montos erogados fueron expresados en pesos a valores de diciembre de 2016, ajustados por IPIM nivel general, para poder efectuar la comparación, ya que los gastos efectivamente se realizaron a lo largo de los años 2017 a 2019”.

Para el caso de GASNOR, *“no fue posible efectuar el análisis comparativo propuesto debido a que en la presentación de la Distribuidora no se detallan los montos por subproyecto, sino que se indican montos globales por tipo de proyecto”.*

Expuesto todo aquello, GDYE concluye:

- “En relación a esos aspectos, y del análisis realizado por esta Gerencia a lo largo del presente Informe, se ha verificado: (i) la falta de sustento técnico para la selección de los índices; (ii) la no diferenciación en la construcción de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas respectivamente, de acuerdo a sus estructuras de costos particulares; (iii) que la magnitud del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria (33 veces), de acuerdo al análisis realizado no resulta justificado en tanto se ubica por encima del valor máximo de referencia (24 veces)”.
- ***“el proceso de actualización de la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados y dio por resultado un ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario”*** Ello, en el entendimiento de que ***“efectivamente por resultado un ajuste que se tradujo en incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI para el quinquenio 2017-2021 por un total de (...) U\$S 32 (TREINTA Y DOS) Millones (...) respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo, y que significó incrementos injustificados en las tarifas a los usuarios”***; así las cosas ***“Ello implica que el cálculo correcto del factor de actualización de la base tarifaria no debería haber sido superior al valor máximo de referencia punta a punta estimado (24 veces)”***.
- ***“por el sólo efecto de realizar una actualización de la Base Tarifaria muy por encima de lo razonable (...) los niveles de las tarifas aprobadas resultaron superiores a las que hubieran surgido de un proceso de actualización de la Base Tarifaria ajustado a criterios y argumentos técnicos correctos y consistentes, significando un ingreso arbitrario y excesivo para las empresas y una carga tarifaria injusta para los usuarios”***
- ***“la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “un trato razonablemente similar y equitativo” entre las Licenciatarias aplicando un criterio único de actualización, con idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, no resiste el menor análisis técnico económico y regulatorio, resultando inequitativos e incongruentes”*** y que ***“la aplicación de un Factor único para la actualización de las Bases Tarifarias, se extendió a todas las Licenciatarias de Distribución y de Transporte, todas las observaciones que conducen a la falta de fundamentación técnico económica del ajuste aplicado resultan válidas para las restantes Licenciatarias”***.
- ***“que las irregularidades verificadas en elementos esenciales en el desarrollo de RTI (...), afectan la fundamentación técnico económica que hace de sustento para los cuadros tarifarios aprobados (...) por lo cual correspondería que se analicen las respectivas anulaciones”***.
- Por todo ello ***“la magnitud y carácter ostensible de las incorrecciones metodológicas en materia de actualización de base de capital (...), permiten concluir que, en la medida que no podían ser desconocidos por el regulador, habrían direccionado el procedimiento de RTI con la finalidad de***

*satisfacer intereses distintos a los reglados, por ejemplo, conjeturales laudos a favor de las licenciatarias o compensaciones por el pasado en materia tarifaria”.*

## **II. 2. ANÁLISIS DE LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DERIVADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO POR GDYE – CAUSALES DE NULIDAD –LEY N° 19.549.**

Como ya se adelantara y habiéndose indicado en el acápite anterior, en lo esencial los argumentos del Informe Técnico, se indicará desde el punto de vista jurídico el encuadre irregularidades verificadas por dicha Gerencia y cuál es, desde tal óptica, el elemento esencial del acto viciado.

Habrá entonces de comenzarse por una de las conclusiones arribadas en el Informe donde respecto de la detección de *“irregularidades (...) en elementos esenciales en el desarrollo de las respectivas RTT”* que tienen como consecuencia la afectación de la *“fundamentación técnico económica que hace de sustento para los cuadros tarifarios aprobados”*, sugiriendo incluso sus *“anulaciones”*.

Ahora bien, tal lo expuesto en el punto precedente se analizarán las cuestiones desde el punto de vista jurídico, en el mismo orden.

### **A. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN SUFICIENTE DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ADOPTADO. INCORRECTA UTILIZACION DEL ÍNDICE Y EMPALME APLICADOS. ARBITRARIEDAD.**

Por un lado, es de suyo que hay que detenerse en la actualización de la base tarifaria, donde GDYE detecta un conjunto de incorrecciones metodológicas e institucionales de relevancia; así **i) falta de sustento técnico para la elección de los índices seleccionados**[4] (incluida la cuestión del empalme entre ambos índices que *“constituye una incorrección metodológica, que importa, técnicamente, la nulidad absoluta del resultado obtenido”*) sumado a **ii) la magnitud** del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria (33 veces), que de acuerdo al análisis realizado *“no resulta justificado en tanto se ubica por encima del valor máximo de referencia (24 veces)”*, razón por la cual *“no resulta justificado y se ubica por encima de un valor de referencia razonable”*.

De más está decir que, como lo explicita el INFORME, la determinación del valor de la Base Tarifaria o de Capital, en el marco de una RTI, tiene enorme relevancia en el cálculo tarifario, dado que incide en la tarifa desde dos puntos de vista, a saber: Rentabilidad y Amortizaciones.

Dicho lo anterior cabe ahora analizar cada uno de los requisitos de validez esencial del acto, de cara a lo previamente expuesto sobre este tema en particular.

Así, en lo que refiere a **la causa**[5] el vicio es notorio, ya que el acto no se sustenta en los hechos y antecedentes adecuados, ni en el derecho aplicable.

Los hechos y antecedentes tenidos en cuenta a la hora de implementar la RTI lucen como inciertos y notoriamente defectuosos, conforme lo expuesto por la Gerencia de GDYE, ya que en ningún momento se determinó o ponderó un “límite máximo” para la magnitud de la base tarifaria -lo que era perfectamente posible- y el índice utilizado—en función de lo expuesto- no resulta adecuado y carece de valía técnica.

Respecto del “derecho” se hará ponderación de este al analizar el **objeto**, no pudiendo dejar de advertir que un vicio en el objeto al dictar un acto contrario a la ley es un vicio de **arbitrariedad**, por no aplicar el derecho existente. Además, en cuestiones que tienen que ver con la **especialidad del órgano** (como lo es el ente regulador

en materia de regulación económica objeto de su competencia) cobran especial relevancia la ponderación de informes y cuestiones de índole técnica como “antecedente” del acto a emitir, lo que evidentemente ha sido insuficiente o defectuoso atento los resultados obtenidos y a las conclusiones arribadas por GDYE..

Tampoco podría sostenerse una cuestión de “discrecionalidad técnica”, ya que de lo que se trata es de decisiones administrativas basadas en juicios o reglas técnicas, en suma “lo técnico” forma parte del mundo jurídico y del control de razonabilidad[6].

Así es que, en lo que respecta al **objeto**[7] el mismo deviene claramente viciado. Si bien la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 (LNPA) no regula expresamente que el objeto como requisito que pueda causar la invalidez del acto, pero “[...] *tradicionalmente como “violación de la ley” [...] cabe considerarlo mentado por la causal de nulidad contemplada, en esos términos, por el art. 14, inc. b. La ley cuya violación determina la invalidez del acto no es sólo la norma que en tal carácter sanciona el Congreso de la Nación, se debe considerar comprendido en ella todo el “bloque de la juridicidad”, en el sentido que le otorgamos a esta locución*”[8].

En efecto, el quebrantamiento a la juridicidad -conforme lo especificado en el Informe GDYE- con el alcance que cabe acordar al concepto, es amplio, pero básicamente se ha incumplido la Ley N° 24.076, cuándo dispone en su Artículo 38 “*Los servicios prestados por los transportistas distribuidores serán ofrecidos a tarifas que se ajustarán a los siguientes principios: d) Sujetas al cumplimiento de los requisitos establecidos en los incisos precedentes, asegurarán el mínimo costo para los consumidores compatible con la seguridad del abastecimiento*”, también Artículo 2°, inciso “d”, 39, 40, 41, 45, 52, incisos “e” y “f”.

Además, del análisis que se aprecia en el Informe de GDYE se incumple el Acta Acuerdo de GASNOR, particularmente, en lo que refiere a la Base de Capital y Tasa de Rentabilidad que fueron reguladas por la Cláusula 12.1.7, que en primer lugar establece que el ENARGAS debía adoptar los criterios para la determinación de la Base de Capital y de la Tasa de Rentabilidad a aplicar en la RTI. Luego, dispuso que la Base de Capital de la Distribuidora se debía determinar tomando en cuenta los Bienes Necesarios para la Prestación del Servicio Público. Para la **valuación de dichos bienes, se determinaron ciertos parámetros técnicos a ponderar**, tales como que correspondía considerar **el valor contable que surja de la aplicación de normas contables profesionales y regulatorias**, el cual no podía exceder la valuación técnica resultante de **aplicar criterios fundados, dentro de los estándares de práctica profesional que expresen en forma justa y razonable**, el estado actual de conservación de dichos bienes, considerando el valor de los mismos al comenzar la Licencia, las incorporaciones posteriores, netos de bajas y depreciaciones.

Ello se funda en que, en numerosos pasajes del Informe económico surge que **no** se consideraron criterios fundados y mucho menos dentro de los estándares de la práctica profesional; así: “... **la falta de argumentación técnica válida que sustente la elección de los citados índices para la determinación del factor de actualización llevan a concluir que la actualización de la Base Tarifaria fue incorrectamente realizada y objetivamente se verifica que se obtuvo un valor superior al que hubiera resultado de un proceso ajustado a criterios técnicos y metodológicos correctos**”, agregando que, en consecuencia, “**ningún estudio técnico-contable podía válidamente proponer un factor que superase una variación acumulada de 24 veces en todo el período para la actualización de la base tarifaria**”; a la vez que, por ejemplo y como ya fuera expuesto “**la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados**” y tuvo como consecuencia un “**ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario**”.

Es que el “requisito de la causa como antecedente de derecho” se puede reflejar en el objeto del acto, lo que ha

quedado claro, ya que en evidencia conforme el Informe GDYE, la aplicación errónea del derecho llevó a una decisión sustancialmente diferente de la que hubiera correspondido adoptar, y en este supuesto el acto deviene nulo de nulidad absoluta por vicio en la causa como antecedente de derecho, y en el objeto.

En lo que hace a la **motivación**[9] las razones que inducen a emitir el acto son claramente defectuosas, insuficientes y falsas, conforme surge de los argumentos que expone el Informe GDYE y que refutan las expuestas al motivar los actos que concluyeron RTI.

La motivación encuadra en concepto de forma esencial contemplado por el art. 14 inc. B) de la LNPA por lo que puede generar, un vicio sobre la misma, la nulidad absoluta del acto[10]. En el caso -además- al ser falsa la causa, esta no resulta una derivación razonada de los antecedentes del acto, puesto que, no puede pasar inadvertido que la motivación no es sino una explicitación de la causa.

Valga a título de ejemplo de lo antes expuesto la ausencia de justificación, ponderación y debida comparación en materia de índice (como lo ejercita el INFORME), ya que *“resulta muy claro que el ISBIC no guarda relación con ninguno de los otros siete índices de salarios seleccionados, y en consecuencia no resulta un coeficiente de ajuste representativo de la variación salarial respectiva en los términos de lo establecido en las Actas Acuerdo, lo cual agrega más fundamentos a los ya reseñados sobre la inconveniencia de la aplicación de este índice para el ajuste del componente ‘mano de obra’”*.

Por último en este punto, cabe acusar en el acto una notoria **irrazonabilidad**, ya que como se ha dicho *“Si bien este vicio, desde el punto de vista técnico, está vinculado con las deficiencias que puedan afectar al objeto o contenido del acto, su valoración en este punto se basa en que la exigencia de razonabilidad aparece contemplada innominadamente por la LNPA en el inciso regulador del requisito ‘finalidad’ (art. 7º, inc. f, párr. 1º, segunda parte), al exigir que las medidas que el acto involucre sean proporcionalmente adecuadas a su finalidad”*[11].

Respecto del particular, no puede dejar de advertirse que **el INFORME de carácter técnico y objetivo en análisis, lo que elimina toda sospecha de subjetivismo, señala que el proceso de actualización de la Base Tarifaria “no se ajustó a criterios técnicos aceptados” y tuvo como consecuencia un “ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario”**.

No de menor relevancia es el hecho de que por ocasión de realizar una actualización de la Base Tarifaria muy por encima de lo “razonable” (ajuste del 33,3 punta a punta vs ajuste de referencia máximo de 24 punta a punta, según el INFORME) los niveles de las tarifas resultaron superiores *“a las que hubieran surgido de un proceso de actualización de la Base Tarifaria ajustado a criterios y argumentos técnicos correctos y consistentes”* lo que se tradujo en un *“ingreso arbitrario y excesivo”* para las empresas y una *“carga tarifaria injusta para los usuarios”*, como a las claras expone GDYE.

Finalmente, del Informe de la GDyE surgen también graves fallas en la conformación misma del índice aplicado al haber procedido a suplementar el índice elegido originariamente con otro, a través de un empalme que también careció de fundamentación y agregó un nuevo vicio en la actualización de la base tarifaria; conforme ya fuera expuesto y explicado

**B. FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ÚNICO PARA TODAS LAS LICENCIATARIAS, TANTO DE TRANSPORTE COMO DE DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE GAS POR REDES. FALTA DE SUSTENTO Y JUSTIFICACIÓN. CARENCIA DE ARGUMENTACIÓN Y DEMOSTRACIÓN TÉCNICA.**

Conforme surge llano del análisis del INFORME GDYE, con claro defecto en la “finalidad” (relación medios-fines), en la “motivación”, en la “causa” y en la “razonabilidad”, además de las incorrecciones metodológicas ya indicadas, se advierte de todo el análisis efectuado por los técnicos un **desacierto teórico e interpretativo**, con graves consecuencias jurídicas y económicas, de la Cláusula Décimo Novena del AAI de GASNOR.

Por la misma, se acordó el principio de “trato equitativo” que dispone que, en el marco de la renegociación de los contratos comprendidos en las Leyes N° 25.561, 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, y 26.456 y el Decreto N° 311/03, el OTORGANTE garantizara a la LICENCIATARIA un trato “razonablemente similar y equitativo”, en “igualdad de condiciones”, al que se garantice a otras empresas licenciatarias del servicio público de transporte y distribución de gas; en tanto ello sea pertinente a juicio del OTORGANTE.

Véase que el ENARGAS se dirige al ex MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA (NOTA ENRG/GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2477/17 (complementada por la NOTA ENRG/GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2518/17), considerando “la cláusula 12.7 de las Actas Acuerdo celebradas entre las Licenciatarias Distribuidora de Gas del Centro S.A.; Distribuidora de Gas Cuyana S.A. y Gas NEA S.A.- y el PEN”, indicando que “*con la finalidad de establecer un único criterio de cálculo aplicable para todas las Licenciatarias, este Organismo seleccionó los índices de precios propuestos por Villares & Asociados (Consultora contratada por Transportadora de Gas del Sur S.A. y Transportadora de Gas del Norte del y TGN S.A.(SIC)) que, además de cumplir con los principios tarifarios que surgen del Marco Regulatorio, permiten incentivar la inversión en infraestructura necesaria para atender los requerimientos de nuevos usuarios y las necesarias mejoras en confiabilidad y seguridad de los sistemas de transporte y distribución de gas natural*”.

El ex MINISTERIO dio respuesta a través de Nota NO-2017-04871382-APN-MEM en la que señaló que había dado previa intervención a la SUBSECRETARIA DE COORDINACIÓN DE POLITICA TARIFARIA y, que compartiendo lo sostenido por la misma, consideraba que “*el índice de precios combinado seleccionado por ENARGAS en el marco de sus facultades, se adecúa a las previsiones contenidas en las Actas Acuerdo antes referidas, relativas al ajuste de la Base Tarifaria de las Licenciatarias; como así también que resulta procedente su aplicación de manera uniforme a la totalidad de las Licenciatarias. Ello por cuanto resulta razonable y necesario contar con criterios uniformes para efectuar la valuación de los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo*”.

A fuer de lo dicho, esta intervención del ex MINEM –instada deliberadamente por el ENARGAS para aplicar una cláusula que nada tenía que hacer en esa instancia- constituye un vicio en el “procedimiento”, toda vez que la Autoridad de Aplicación de las AAI era el ENARGAS y no hay previsión normativa alguna de que debiera requerirse “conformidad” de dicha autoridad ministerial sobre el particular (Cláusula 12 – PAUTAS que debía llevar adelante el mismo ENARGAS); asimismo i) se compromete la “competencia” del Órgano en razón de su improrrogabilidad y que la misma constituyendo una obligación para su titular[12], ii) se excede todo marco razonable de tutela; adicionalmente la Nota que exterioriza la opinión del ex MINEM fue invocada como “motivación” del acto, que por lo que se acaba de exponer, lo vicia.

En apretada síntesis, como ya se ha expuesto *ut supra*, el vicio estriba en que pese a la **evidente diferencia de la estructura de costos de las Licenciatarias se aplicó el mismo factor de actualización para absolutamente todas las prestadoras**, tal lo corroborado y afirmado por la Gerencia de GDYE.

Como puede observarse, además de la irrazonabilidad ya achacada, ello implica un severo compromiso del “objeto” por “violación de ley”, dado que el AAI, en forma específica, en la Cláusula **12.1.7, cuarto párrafo**, determina que todas las valuaciones de los bienes referidos se efectuarían en moneda nacional y que serían

ajustados por **coeficientes locales representativos de la variación de los costos de dichas inversiones.**

También cabe citar la NOTA ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 3565/16 , donde el Regulador remite el “Pliego de Bases y Condiciones Particulares” y los “Términos de Referencia” elaborados por el Organismo para el llamado a concurso para realizar la auditoría técnica y económica de los bienes necesarios para la prestación del servicio público.

Allí se contempla, en el “Pliego de Bases y Condiciones Particulares”, la PARTE III - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS -TÉRMINOS DE REFERENCIA-, el punto 3.2 – “Determinación de la base de capital” dónde se regula entre las tareas a desarrollar, la indicada en el punto 3.2.2.1 (h) consistente en *“Determinar la estructura de costos de los distintos grupos de activos que componen la Base de Capital e identificar los índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía asociados a dicha estructura de costos”*.

Asimismo, obra el Anexo I, “Criterios Para la Determinación de la Base de Capital”, que en su punto 4.4. establece “A los efectos de que el ENARGAS se expida respecto de los índices a utilizar para la actualización de la Base de Capital de las Licenciatarias, *el Consultor determinará la estructura de costos de los distintos grupos de activos que componen la Base de Capital y propondrá los índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía asociados a dicha estructura de costos*”.

**En consecuencia, conforme surge de lo expuesto y lo vertido en el Informe Técnico, esta “aplicación universal de un mismo índice” nada tiene que ver con la citada Cláusula, ya que el mismo debe basarse “en determinaciones que se encuentren debidamente fundadas, sino se llegaría al absurdo de tener que fijar idénticos cuadros tarifarios para todas las licenciatarias. [...] Esta aplicación universal de un idéntico índice no tiene un sustento técnico específico particular en los autos singulares de cada una de las licenciatarias”.**

En tal sentido, como **observa el INFORME, de no poder colegirse la aplicación de un índice único, cabe sostener que debieron “haberse determinado índices individuales, quizás similares o cercanos, pero distintos para cada una de las licenciatarias”.**

Además de lo dicho se observa un **vicio en la “motivación” ya que en ningún caso se justifica la existencia de diferentes estructuras de costos.**

Como sostiene el INFORME el trato “equitativo” al que refieren las AAI implican un concepto de “equidad” que es “la justicia aplicada a cada caso particular”, con ello si no existe una fundamentación técnica, en el caso concreto, para aplicar un mismo índice para todas las Licenciatarias, *“significa que debió haberse seleccionado y fundado un índice específico para cada una de las empresas, y esto no consta en los diversos actuados”*.

A la luz de lo expuesto, la aplicación universal para todas las Licenciatarias de un mismo índice de actualización, no se puede vincular con el imperativo de trato similar y equitativo de las actas acuerdo porque dicho trato similar debe basarse siempre en determinaciones técnicas que se encuentren debidamente fundadas, y en este caso eso no ha ocurrido, la extensión del mismo índice para todas no tiene justificación.

De extremar el criterio de trato similar, se llegaría al absurdo de fijar idénticos cuadros tarifarios para todas las licenciatarias o hubiera bastado con realizar la Revisión tarifaria Integral de una sola Licenciataria y luego extenderla a todas por trato “similar y equitativo”, tal cual se ha observado en estas actuaciones.

Todos los antecedentes indicados supra llevan entonces a corroborar que esta aplicación universal de un idéntico índice no tiene un sustento técnico específico particular en los autos singulares de cada una de las licenciatarias.

La Cláusula en cuestión del AAI fija parámetros para ello, que a las claras de lo que surge del expuesto en el INFORME, no se han cumplido, pues, cabe notar que el trato debe ser “razonablemente similar y equitativo”, “en igualdad de condiciones” al que se otorgue a otras empresas de los servicios en cuestión, lo que desde ninguna óptica lleva a concluir la aplicación idéntica de un mismo índice ya que no se cumplen las pautas de razonabilidad, similitud y mucho menos igualdad de condiciones; tal lo expuesto, valga traerlo a colación, respecto de la estructura de costos, por GDYE.

Es que “similar” no significa “idéntico” y “equitativo” no es ni más ni menos que dar a cada uno lo que le corresponde de acuerdo a sus méritos. La equidad en el concepto más conocido de la ciencia jurídica[13] significa, como se dijo, aplicar justicia a cada caso en particular, es decir, precisamente todo lo contrario de lo que se hizo en esta RTI al universalizar un título jurídico sin considerar los méritos particulares de cada una de las licenciatarias.

Por otra parte la Actas Acuerdo hacen referencia a un “trato similar y equitativo”, “en igualdad de condiciones”, de modo que debió haberse fundado técnicamente la existencia de “igual de condiciones”, y de ello no hay constancias los diversos expedientes -conforme se corrobora de las evaluaciones técnicas- y va de suyo por lo que sí surge de los diversos actuados, que las condiciones de las licenciatarias son manifiestamente distintas.

Por tanto, al aplicar un mismo índice para todos, la Autoridad no cumplió -y ello es expuesto técnicamente con precisión en el Informe GDYE- con el Acta Acuerdo ya que no tuvo en cuenta la “desigualdad de condiciones” para aplicar un trato similar y equitativo. En ese sentido, no contempló debidamente las diferencias manifiestas existentes entre Licenciatarias, que incluso en algunos casos hasta prestan servicios distintos, por lo que su decisión resulta irrazonable y arbitraria.

En orden a ello, no puede dejar de compartirse lo expuesto en el INFORME, en cuanto a que *“Esta carencia de la aplicación particular del índice de actualización para cada licenciataria y por el contrario, la aplicación universal de un único índice para todos, constituye un vicio que afecta gravemente la determinación de los cuadros tarifarios”*.

También es de recibo lo señalado por la Gerencia entorno a la existencia de dos vicios causados por la aplicación universal de índices, primero su carencia de sustento técnico -aplicación universal- y segundo la ausencia de determinación de índices específicos “científicamente sustentados para cada una de las licenciatarias”.

Dicho ello, más allá de lo expresado, debe repararse en que no obstante, si resultara aplicable al caso, el denominado trato igualitario, vale recordar que no existe, en rigor, un vínculo absoluto de igualdad sea entre dos o más sujetos o de estados de cosas (técnicas, económicas o de otra índole).

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que la igualdad jurídica es de tipo, podríamos decir, proporcional o razonablemente valorada. (*Fallos*: 7:118; 95:327; 117:22; 126:280; 127:167; 132:198; 137:105; 138:313; 143:379; 149: 417; 151:359; 182:355; 199:268; 210:284, 270:374; 286:97; 300:1084; 306:1560; asimismo Didier, María Marta, *El principio de igualdad en las normas jurídicas. Estudio de la doctrina de la Corte Suprema de Argentina y su vinculación con los estándares de constitucionalidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos*, Marcial Pons, Buenos Aires, 2012, *passim*).

También cabe señalar que para el Máximo Tribunal el principio de igualdad resultaría vulnerado “... si se contemplare en forma idéntica casos que entre sí son diferentes” (*Fallos* 327:4495 y sus citas: *Fallos*: 16:118; 123:106; 124:122; 127:18; 150:89; 153:67, 111, 130; 154:283; 300:984; 312:826).

Por todo ello, este desacierto jurídico conceptual provoca graves consecuencias económicas y enormes inequidades para los usuarios que merecen tarifas precisas y justas, que no sean producto de generalizaciones sin fundamento. La generalización injustificada es una primera causal de nulidad manifiesta referida a este aspecto, y como no se ha justificado técnicamente la generalización de un índice único significa que debieron haberse determinado índices individuales, quizás similares o cercanos, pero distintos para cada una de las licenciatarias.

La elección y aplicación del índice de actualización para cada una de las licenciatarias debió haber existido en cada una de las actuaciones particulares y en relación con cada caso individual, lo que se corrobora no fue así conforme las contundentes explicaciones técnicas del caso efectuadas por GDYE.

Esta carencia de la aplicación particular de un índice de actualización para cada licenciataria y por el contrario, la aplicación universal y generalizada de un único índice para todos, constituye un vicio que afecta gravemente la determinación de los cuadros tarifarios.

**En conclusión, en este punto, se pueden distinguir dos vicios causados por la aplicación generalizada de los índices: en primer lugar la falta de sustento técnico de esa aplicación universal y en segundo lugar, la ausencia de una determinación particular de índices específicos técnicamente sustentados para cada una de las licenciatarias.**

### **C. PRESUNTA MANIPULACIÓN DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN POR INCLUSIÓN DE MONTOS POR LAUDOS ARBITRALES Y PRESUNTO DIRECCIONAMIENTO DEL ÍNDICE**

Respecto del tema que adelanta el título de este punto y su correlato con el anterior en que se expuso lo inferido por la Gerencia de Desempeño y Economía, debemos detenernos particularmente sobre la “finalidad”[14] del acto.

En efecto, desde el punto de vista “medio-fin” los recursos (medios) técnicos seleccionados –entre otros posibles– por el regulador resultan claramente inadecuados respecto de la finalidad que era la actualización razonable y correcta de la base tarifaria.

Cabe aquí hacer referencia Fallos:339:1077 (“Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”) en los que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha fijado los criterios rectores de razonabilidad que deben considerarse como principios ineludibles a la hora de evaluar los efectos de adaptar la política tarifaria de los servicios públicos, con la expectativa de que tales principios sean asumidos en el futuro para aplicar ante casos similares.

En ese sentido, sostuvo que se *“impone al Estado una especial prudencia y rigor a la hora de la determinación de las tarifas y de su transparencia, a fin de asegurar su certeza, previsibilidad, gradualidad y razonabilidad, es decir una relación directa, real y sustancial entre los medios empleados y los fines a cumplir, evitando que tales decisiones impongan restricciones arbitrarias o desproporcionadas a los derechos de los usuarios, y de resguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos. De tal modo, todo reajuste tarifario, con más razón frente a un retraso de magnitud inusitada como el que nos ocupa, 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 antes referido.”*

A su vez, la CSJN determinó que ante una revisión tarifaria el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, procurando poner el acento en asegurar los derechos de los sectores más

vulnerables de la población y tendiendo a evitar cualquier tipo de exceso o exclusión que pueda reputarse confiscatoria.

En efecto, ha manifestado en el citado fallo 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”* y que el servicio público de gas por redes se trata de *“... servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público...”*. Sin olvidar que sostuvo enfáticamente, que *“resulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquél y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad”*.

Pero, por otro lado, la magnitud de la ilegitimidad que deja ver el acto en crisis trae a cuento lo normado en el sentido de que *“habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto”*. En efecto, a esta altura de la exposición, es dable plantear que la finalidad se encuentra viciada por “desviación de poder”.

Sobre esto último el Informe Técnico deja ver que *“resulta a todas luces incorrecto asimilar el ajuste aplicado sobre la Base Tarifaria, el cual como se analizó previamente carece de fundamentos técnicos sólidos y tomó un valor significativamente superior al valor planteado como máximo de referencia en este informe, con la efectiva compensación por reclamos o juicios en contra del Estado Argentino por acciones entabladas por las empresas o la totalidad de sus accionistas, que hubieran ocasionado el pago de los correspondientes daños”*, siendo que de ello se *“inferiría (...) una actuación tendiente a albergar aritméticamente un factor de actualización de la RTI con propósitos de un impacto específico en la tarifa ajeno a las reglas de actuación que les correspondía”* y que *“se suma que podría existir un direccionamiento encubierto en la determinación de la pauta de actualización, que trataba de compensar laudos favorables para las Licenciatarias o sus accionistas que eran absolutamente hipotéticos, conjeturales y en lo más de los casos inexistentes”*.

Respecto de la desviación de poder, se la ha asociado al elemento “finalidad”[15] del acto administrativo, parcialmente se ha sostenido también de la “competencia”[16]; la desviación de poder implica en el dictado del acto con competencia, respetando, básicamente, las formas legales, pero buscando o realizando motivos o fines distintos a los exigibles.

Dos precisiones deben hacerse: no es necesario indagar en “móviles subjetivos”, esto es, resulta suficiente la inadecuación del acto al fin[17]; además la Corte Suprema de Justicia la Nación ha sostenido que la desviación de poder *“...exige un esfuerzo para su acreditación, admisible, sin embargo, aún por vía de presunciones, en tanto condicionamientos mayores de traducirían, dada la naturaleza del defecto referido, en una verdadera “prueba diabólica”[18] (Considerando 13).*

Vale decir, que además de todas las incorrecciones metodológicas expuestas en el Informe, existiría *“un direccionamiento encubierto en la determinación de la pauta de actualización, que trataba de compensar laudos favorables para las Licenciatarias o sus accionistas que eran absolutamente hipotéticos, conjeturales y en lo más de los casos inexistentes”*.

Además de lo dicho, y a fin de justificar la figura de la “desviación de poder”, todavía más específico, el INFORME manifiesta –**y no se observan elementos que lo contradigan**- que la magnitud y carácter ostensible de los errores metodológicos en materia de actualización de base de capital o sobrevalorización de las obras (de lo que trataremos luego), permiten concluir que, en la medida que no podían ser desconocidos por el regulador, habrían direccionado el procedimiento de RTI con la finalidad de satisfacer intereses distintos a los reglados, por ejemplo, conjeturales laudos a favor de las licenciatarias o compensación de reclamos históricos por incumplimientos en materia tarifaria.

En este estado del análisis y respecto del elemento “procedimientos”[19], debe señalarse que la RTI “en sí misma” fue un procedimiento y donde, evidentemente, no se han cumplido pautas “**esenciales y sustanciales previstos**”, mucho menos los que resulten “**implícitos**”, dado que no pueden entenderse la magnitud de las incorrecciones detectados de haber sido un “procedimiento” bien estructurado desde lo técnico y lo jurídico.

Sobre esta premisa, anclando todas las conclusiones arribadas por la Gerencia de GDYE respecto de la RTI como “procedimiento” e incluso desde la óptica de los demás elementos consignados del acto en el presente dictamen, debe hacerse una precisión. Las **incorrecciones** puestas de resalto por el INFORME gerencial, en la medida que no debieran, razonablemente, haber sido tales frente a la especialidad del regulador, deja traslucir, que el vicio adicional observado podría encuadrar en el **dolo**.

Sucede que, como señala la doctrina, la significación jurídica que cabe asignarle a la voluntad psicológica del agente es discutible, pero la misma tiene expresa relevancia desde el derecho positivo ya que la LNPA contempla como causales de nulidad absoluta del acto, según el art. 14, inc. a, vicios típicos de la voluntad (error, dolo, violencia)[20]; y, en efecto el acto en análisis ha dado por validos criterios falsos, ostensiblemente incorrectos, creando una “apariencia de verdad” y ello sea por vía de acción u omisión, conforme lo acreditado en el Informe GDYE. Lo que se tradujo indefectiblemente en voluntad del órgano.

Cabe indicar, que, para el caso de GASNOR, su AAI, mediante la Cláusula Décimo Octava reguló los compromisos de suspensión y desistimiento por parte la Licenciataria y sus accionistas mayoritarios, así como los supuestos de incumplimiento contractual vinculados a los mismos con sus correspondientes efectos y la garantía de indemnidad.

Así, sobre la suspensión de acciones, la cláusula 18.1.1 establece que previo a que el PEN ratifique el ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN tanto la LICENCIATARIA como sus accionistas deberán suspender los reclamos, recursos y demandas entabladas o en vías de ejecución, radicadas en foros domésticos o extranjeros, tanto en sede administrativa, arbitral o judicial. En este sentido, las partes obligadas a esta condición deberán realizar la suspensión siempre y cuando sus reclamos se encuentren basados o vinculados a (i) los hechos o medidas implementadas en razón de la declaración de Emergencia Pública establecida por la Ley N° 25.561 y (ii) por la anulación del Índice del PPI (Producer Price Index de los Estados Unidos de América), en lo que respecta al CONTRATO DE LICENCIA. La suspensión deberá abarcar las cuestiones referidas a los procedimientos de los reclamos, como también los planteos de los aspectos de fondo.

Además, la cláusula 18.1.2, deja en claro que, como condición previa a la ratificación del Acta Acuerdo, la LICENCIATARIA debe acompañar previamente (i) los instrumentos pertinentes de los que expresamente deberá surgir que suspendió o ratificó la suspensión del/los reclamo/s en curso o (ii) los instrumentos que, con carácter de declaración jurada, manifiesten expresamente que la LICENCIATARIA no inició ninguna de las acciones previstas en la cláusula 18.1.1.

En el mismo sentido, la cláusula 18.1.3 dispone que la LICENCIATARIA asume el compromiso de obtener y acompañar las respectivas suspensiones presentadas por parte de los accionistas que como mínimo representen los dos tercios del capital accionario de la empresa o, en su defecto, una declaración jurada respecto a que no se ha iniciado ninguna de las acciones previstas en la cláusula 18.1.1.

Para el caso de que ello no sucediera, la cláusula 18.1.4 deja en claro que el PEN no ratificará el ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN INTEGRAL en caso de que la LICENCIATARIA o los ACCIONISTAS incumplieren su deber de presentar los instrumentos que acrediten la respectiva suspensión de sus reclamos, hasta su subsanación.

Por su lado, la cláusula 18.1.5 estipula que tanto la LICENCIATARIA como los accionistas que como mínimo representen las dos terceras partes del capital social deberán acreditar su compromiso de no plantear reclamos, recursos o demandas, sean en sede administrativa, arbitral o judicial tanto en foros domésticos como extranjeros, que estuvieren fundados o vinculados a: (i) los hechos o medidas implementadas en razón de la declaración de Emergencia Pública (Ley N° 25.561) y (ii) a la anulación del índice PPI (Producer Price Index de los Estados Unidos de América), en lo que respecta al CONTRATO DE LICENCIA.

A su vez, para el caso de que transcurriera UN (1) año a partir de la entrada en vigencia del ACUERDO sin que haya entrado en vigencia el Cuadro Tarifario de Transición dispuesto por la cláusula 4° del AAI, la cláusula 18.1.6 determina que tanto la LICENCIATARIA como sus accionistas quedarán en libertad de retomar las acciones que consideren apropiadas, quedando en tal caso, el ACTA sin efecto y sin causa imputable a la LICENCIATARIA ni al OTORGANTE.

No obstante ello, la cláusula 18.1.7. establece que en caso de que la LICENCIATARIA hubiere cumplido con las OBLIGACIONES PARTICULARES que surgen de la Cláusula 8 del AAI (Plan de Inversiones) pero el OTORGANTE no hubiere dado cumplimiento a su deber de publicar en el Boletín Oficial de la República Argentina la Resolución que aprobare el Cuadro Tarifario resultante de la RTI, tanto la LICENCIATARIA como sus accionistas, habiendo transcurrido DIECIOCHO (18) meses a partir de la entrada en vigencia del AAI, quedarán liberados de los compromisos asumidos y podrán retomar las acciones que consideren apropiadas.

La cláusula 18.2 regula lo atinente al desistimiento del derecho de las acciones por parte de la LICENCIATARIA y de sus ACCIONISTAS. De esta forma, la cláusula 18.2.1. dispone que dentro de los DIEZ (10) días de publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina la Resolución que aprobare el Cuadro Tarifario resultante de la RTI (Cláusula 11 del AAI), la LICENCIATARIA deberá desistir íntegra y expresamente de todos los derechos que eventualmente pudiera eventualmente invocar, como también a todas las acciones entabladas o en curso en sede administrativa, arbitral o judicial de foros locales o extranjeros, que estuvieren fundados o vinculados a (i) hechos o medidas implementadas en razón de la declaración de Emergencia Pública (Ley N° 25.561) y (ii) a la anulación del Índice PPI, con respecto al contrato de LICENCIA. La obligación asumida por la LICENCIATARIA en el presente punto debía cumplirse por el sólo transcurso del tiempo allí previsto.

La cláusula 18.2.2. establece que la LICENATIARIA deberá acreditar los instrumentos debidamente certificados y legalizados en su autenticidad y validez, en los que consten en forma expresa e íntegra el desistimiento del derecho y de las acciones en los términos de la cláusula 18.2.1.

Con idéntica lógica, la cláusula 18.2.3 dispone que la LICENCIATARIA asume el compromiso de obtener y presentar los respectivos desistimientos del derecho y acciones por parte de los accionistas que como mínimo, representaren las dos terceras partes del capital social de la empresa.

Mientras que la cláusula 18.2.4 consigna que si determinados accionistas que representaren un porcentaje inferior

a un tercio del capital social de la empresa LICENCIATARIA tuvieran reparos para formular sus respectivos desistimientos, dicha renuencia podrá ser subsanada por la LICENCIATARIA, mediante la presentación de: a) constancias respecto a haber efectuado las gestiones orientadas a obtener el desistimiento de los accionistas en los términos planteados; y b) compromiso de mantener indemne al OTORGANTE y a los usuarios del servicio, de todo reclamo o demanda que pudiera presentar el accionista, o de toda compensación que pudiera obtener.

La cláusula 18.2.5 contempló el supuesto de concluir el plazo fijado en la cláusula 18.2.1, sin que se perfeccionaran los desistimientos referidos a la LICENCIATARIA y a los accionistas que representasen dos tercios del capital accionario de la empresa. En ese caso, de acuerdo a lo previsto por la cláusula referida, el OTORGANTE podrá suspender la aplicación de la resolución que aprobase el cuadro tarifario resultante de la RTI. En tal instancia, el OTORGANTE procederá a intimar al LICENCIATARIO a cumplir la presentación de los desistimientos comprometidos dentro de un nuevo plazo de QUINCE (15) días.

Como complemento de ello, la cláusula 18.2.6 dispuso que si vencido el plazo de intimación y ante el incumplimiento de la LICENCIATARIA o los accionistas respecto a la presentación de los desistimientos comprometidos, el OTORGANTE podrá denunciar el ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN por causa imputable a la LICENCIATARIA y proceder a la rescisión de la LICENCIA.

En ese orden de ideas, la cláusula 18.2.7 expresa que la rescisión del CONTRATO DE LICENCIA no generará ningún derecho de reclamo ni reparación a favor de la LICENCIATARIA o de sus accionistas, aunque aclara que tal rescisión no resultaría procedente cuando los desistimientos que no fueran presentados correspondieran a accionistas minoritarios que representasen una proporción menor a la tercera parte del capital social de la empresa LICENCIATARIA.

La cláusula 18.2.8 contempló el supuesto de que aún mediando las suspensiones y desistimientos previstos en las disposiciones anteriores, se produjera algún nuevo reclamo, recurso o demanda de la LICENCIATARIA o de sus accionistas en sede administrativa, arbitral o judicial sea en el foro doméstico o extranjero, el OTORGANTE estará facultado a exigir, en un plazo de QUINCE (15) días la inmediata retractación y retiro del reclamo formulado o el desistimiento de dicha acción. Ello, siempre y cuando el planteo formulado estuviere fundado o vinculado a hechos o medidas implementadas en razón de la declaración de Emergencia Pública (Ley N° 25.561) con respecto al CONTRATO DE LICENCIA.

En esa inteligencia, la cláusula 18.2.9 adoptando un criterio de igual tenor que la cláusula 18.2.8, determinó que si en el transcurso de dicho plazo no se hubiese producido la retractación o el retiro del reclamo o el desistimiento de la acción incoada, el OTORGANTE podrá denunciar el ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN por causa imputable a la LICENCIATARIA y proceder a la rescisión del CONTRATO DE LICENCIA sin que ello genere ningún derecho de reclamo o reparación por parte de la empresa LICENCIATARIA o de sus accionistas. La cláusula 18.2.9 in fine expresó que la rescisión no resultará procedente en el supuesto de que los reclamos o acciones fueran impulsados por accionistas minoritarios que representen en conjunto, una proporción menor a la tercera parte del capital social de la empresa LICENCIATARIA.

La cláusula 18.3 establece los supuestos en los que opera la GARANTÍA DE INDEMINIDAD.

Así, la cláusula 18.3.1. determina que ante el supuesto de que cualquier accionista de la LICENCIATARIA, sea en su tenencia accionaria actual o anterior al ACUERDO obtuviera en sede administrativa, arbitral o judicial, de foros domésticos o extranjeros, alguna medida, decisión o laudo que consistiera en una reparación o compensación o indemnización económica de la índole que fuera, fundados o vinculados en (i) hechos o

medidas implementadas en razón de la situación de emergencia establecida por la Ley N° 25.561, y (ii) en la anulación del Índice PPI respecto del CONTRATO DE LICENCIA, dicha medida, decisión y/o laudo (incluidas costas y honorarios) deberá ser afrontada a su entero costo por la LICENCIATARIA quien se obliga a mantener indemne al ESTADO NACIONAL

Asimismo, la cláusula 18.3.2. indica que ante el supuesto contemplado en la cláusula 18.3.1, la LICENCIATARIA no tendrá derecho a reclamar reparación, ni indemnización ni compensación alguna de parte del OTORGANTE, aún mediando la rescisión del contrato de LICENCIA, debiendo asumir los gastos y costos pertinentes que no podrán trasladarse a los usuarios del servicio en modo alguno.

Por último, la cláusula 18.4 especifica que conforme lo estipulado por la Cláusula 18.2. de la AAI, los compromisos y/o renunciaciones que presenten tanto la LICENCIATARIA como sus accionistas tendrán plena validez y exigibilidad siempre y cuando el AAAI mantenga su vigencia.

Sobre este punto, conforme lo manifestado en el Informe GDYE, en tanto podría encuadrar lo manifestado previamente en conductas tipificadas en el Código Penal de la Nación, se sugiere efectuar las investigaciones del caso y de tener convicción suficiente de la comisión de uno o varios ilícitos penales, efectuar la denuncia penal respectiva.

Ello así ya que no puede pasarse por alto la previsión del artículo 177 inciso 1 del Código Procesal Penal de la Nación merced al cual es obligación del funcionario público denunciar los delitos que conozca en el ejercicio de su función, máxime en el marco de aquellas específicas previstas en el Decreto 278/2020 que lo nombra Interventor de ENARGAS.

No obstante y toda vez que dicha denuncia ya fue radicada habrá de tenerse por cumplida tal obligación, la cual recayó en el Juzgado en lo criminal y correccional federal N° 9; Fiscalía N° 12. - Causa 6314/20.

#### **D. COMPARACIÓN DE MONTOS COMPROMETIDOS DE LAS OBRAS DEL PLAN DE INVERSIONES CON LOS GASTOS EROGADOS**

Señala GDyE que *“El INFORME de Avance N° 8, en base a lo analizado en los Expedientes N° 30.039 y 30.040 de GASNOR (...) respectivamente, presenta en sus Puntos 12 (...) (páginas 53 y 73) una comparación de los gastos realmente erogados con los presupuestados, para las obras que originalmente figuraban en el plan de inversiones y que han sido finalizadas a la fecha”.*

Añade que *“Los valores de los montos erogados fueron expresados en pesos a valores de diciembre de 2016, ajustados por IPIM nivel general, para poder efectuar la comparación, ya que los gastos efectivamente se realizaron a lo largo de los años 2017 a 2019”.*

Y concluye para el caso de GASNOR *“...no fue posible efectuar el análisis comparativo propuesto debido a que en la presentación de la Distribuidora no se detallan los montos por subproyecto, sino que se indican montos globales por tipo de proyecto”.*

#### **II.3 INFORME TÉCNICO DE LA GERENCIA DE DISTRIBUCIÓN (GD) N° IF-2020-77448313-APN-GD#ENARGAS**

El Informe GD, analiza lo observado por la FIUBA en su Informe de Avance N° 8 en lo que refiere a cuestiones de incumbencia de esa Gerencia de Distribución con respecto a GASNOR, en lo que concierne a los Expedientes

## **A. ANTECEDENTES E INCONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA**

Primero, el Informe GD, reseña los instrumentos, a cuyas especificaciones técnicas cabe remitir en honor a la brevedad, remitidos por ENARGAS “*en el marco del proceso de Revisión Tarifaria Integral dispuesto por el artículo 1° de la Resolución MEyM N° 31/2016 y en consideración de los artículos 16 y 41 de la Ley 24.076 y su reglamentación para la presentación del Plan de Inversiones para la prestación del servicio regulado*”; asimismo da cuenta de las presentaciones de la Licenciataria a ese respecto.

Así, en prieta síntesis, refiere a la Nota “*ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07436 (...) requiriendo de GASNOR la presentación del plan de inversiones para el quinquenio 2017-2021, estableciendo, asimismo, los requerimientos mínimos establecidos al respecto*”; la Nota “*ENRG/GD/GDyE/GT N° 09757 (...) requiriendo la presentación de la información pendiente a esa fecha, incorporando requisitos adicionales a lo indicado con anterioridad*” y la Nota “*ENRG/GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10424 (...) donde se dispuso que se definan escalones de inversión al programa presentado por la Distribuidora*”.

Reseña GD que “*En líneas generales, la FIUBA destacó que en el proceso de verificación de la documentación remitida, observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía acompañar la presentación del plan de inversiones que la distribuidora puso a consideración de la Autoridad Regulatoria. Entre estos incumplimientos señaló como aspecto más relevante, la falta de presupuesto detallado asociado a las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos por ENARGAS, Asimismo, la agrupación de las inversiones en grandes proyectos compuesto por numerosos subproyectos y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones no permite realizar la comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados*”.

El Informe GD señala que “*El monto de las inversiones obligatorias aprobado por el ENARGAS para GASNOR, mediante la Resolución ENARGAS N° I-4353/17 asciende a 1.298,24 millones de pesos*” y respecto a los valores empleados por GASNOR “*...para valorizar sus proyectos la FIUBA en el punto 10.1. PRECIOS UNITARIOS incluye una tabla (identificada como ANEXO I)*”, de la que extrae las siguientes conclusiones

- “*No se adjunta por cada proyecto y subproyecto la planilla de cálculo detallada que permita verificar la aplicación de los valores unitarios referidos en la tabla anterior.*”
- “*Los montos asignados a cada proyecto son globales y abarcan varios subproyectos, sin detallar el valor correspondiente a cada uno.*”
- “*Al proveer los “valores unitarios de referencia”, GASNOR indica que los mismos serán utilizados para presupuestar las obras que componen el Plan de Inversiones. Al respecto la FIUBA, para el caso de los valores referidos a instalación de cañería integral (servicio integral) indica que dicho valor no contempla situaciones especiales como, por ejemplo, cuando su instalación se localiza en terreno rocoso o normal, si se encuentra “bajo pavimento”, como tampoco define qué pruebas y ensayos no destructivos incluye ese costo, tampoco tiene en cuenta qué tipo de válvulas se instalará, etc., motivo por el cual considera que esta propuesta es incompleta ya que no indica claramente cuáles serían los valores aplicables en cada caso.*”
- “*En la tabla se indican valores unitarios para cañerías, tanto de acero como de polietileno (PE), referidos únicamente al diámetro de éstas, sin hacer mención respecto a las condiciones de su instalación (v.g. porcentajes de pavimento, veredas, presiones de operación, etc.).*”
- “*Respecto a las Estaciones de Regulación de Presión, generaliza un monto para un determinado caudal y Serie de sus componentes. no teniendo en cuenta su configuración en lo relativo a equipos auxiliares,*”

*previstos o no, por ejemplo, si la planta contará con instrumental de medición. Tampoco tiene en cuenta la obra civil asociada, instalación eléctrica, iluminación, protección catódica, etc. Esta información hubiera resultado necesaria para individualizar instalaciones tipo, que sirvan de referencia para realizar los presupuestos de las Estaciones de Regulación de Presión.*

- *Para los cruces especiales, generaliza valores para por cruce de FFCC o ruta, en valores absolutos, sin considerar: su longitud, el diámetro de las cañerías involucradas, metodología de instalación, particularidades del terreno, grado de urbanización, etc”.*

En virtud de estas observaciones, la FIUBA, según GD, “...considera que los valores aportados por GASNOR S.A. no resultan suficientes a los efectos de definir un criterio que sirva de parámetro de referencia para los cálculos de los montos de los proyectos (y subproyectos) que componen el Plan de Inversiones.

*Para finalizar, cabe mencionar que GASNOR informó que el programa de inversiones estaba integrado por las siguientes categorías: (i) Obras de Confiabilidad, Seguridad y Eficiencia, (ii) Expansiones para finalizar obras iniciadas por Gobiernos provinciales y municipales, (iii) Expansiones menores y (iv) Expansiones de envergadura. El plan aprobado consideró únicamente los proyectos correspondientes a la primera de las categorías”.*

## **B. ANÁLISIS DE PROYECTOS EN PARTICULAR**

Respecto de **9.1 - INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN MEDIA PRESIÓN (20008-1721-01-INTERMP000000000001-0)**, el Informe GS sostiene que “*En relación con este conjunto de subproyectos la Distribuidora únicamente expresa que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada, sin especificar las correspondientes localizaciones ...se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada uno de los subproyectos individuales, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”.*

Respecto de **9.2- REEMPLAZOS EN BAJA Y MEDIA PRESIÓN (20008-1721-01-REEMPMP000000000002-0)**, GD sostiene que “*En relación con este proyecto la Distribuidora únicamente aclara que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada ...se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”.*

GD sostiene en **9.3 - INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN ALTA PRESIÓN (20008-1721-01-INTERAP000000000003-0)**, que “*En relación con este conjunto de subproyectos la Distribuidora únicamente aclara que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada, sin especificar las correspondientes localizaciones...se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada uno de los subproyectos individuales,*

*como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”.*

Respecto de 9.4 - **REEMPLAZOS EN ALTA PRESIÓN (20008-1721-01-REEMPAP0000000000001-0)**”, el Informe GD sostiene que *“En relación con este proyecto la Distribuidora únicamente aclara que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada y tampoco aporta las localizaciones de cada subproyecto.*

*En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”.*

En lo que concierne a 9.5 - **POTENCIACIÓN ESTACIONES REGULADORAS DE PRESIÓN (20008-1721-01- POTERP00000000000005-0)**”, el Informe GD manifiesta *“En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de los sistemas de regulación instalados, (Tecnología, caudal, régimen, estado de conservación, etc.) la Distribuidora haya identificado al momento de remitir los proyectos, las intervenciones en las instalaciones previstas para los dos primeros años de la RTI...se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”.*

En lo que hace a **9.6 - POTENCIACIÓN PLANTA COMPRESORA LAMADRID (20008-1721-01-POTLAM00000000000006-0)**”, el Informe en cuestión mantiene que *“En la documentación presentada por la Distribuidora no existen detalles de los trabajos a realizar y/o equipos a incorporar o detalles de su instalación”.*

Para añadir que *“No obstante ello, la mayor incidencia de los costos de este proyecto se origina en la necesidad de incorporar un equipo de compresión adicional. Sin embargo, se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo evaluar la justificación de este proyecto, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”.*

En **9.7 – REEMPLAZOS EQUIPOS DE ODORIZACIÓN (20008-1721-01- REEODOR00000000000007-0)**”, GD sostiene *“en este caso la Distribuidora desarrolló un presupuesto típico de orden general para ejecutar para cada uno de los cinco años. Respecto a los costos de la obra civil que representan el mayor porcentaje de los montos de la inversión, la Distribuidora debería haber precisado los valores particulares para cada*

*emplazamiento*

*...se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En – 9.8 REFORZAMIENTO PROTECCIÓN CATÓDICA (20008-1721-01- REFPCAT0000000000008-0)”,** GD sostiene “...para cada año la Distribuidora definirá las ubicaciones y las características de la instalación a realizar conforme se requiera para obtener un adecuado nivel de protección catódica de sus instalaciones enterradas.

*En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En – 9.9 EQUIPAMIENTO MEDICIÓN (20008-1721-01-EQUIPMED0000000000009-0)”,** se sostiene que “*En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado los equipos requeridos para atender sus necesidades. Al respecto, se coincide con la FIUBA, dado que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En 9.10 – AMPLIACIÓN Y ACTUALIZACIÓN SISTEMA SCADA (20008-1721-01-AMPSCADA0000000000010-0)”,** el Informe GD da cuenta de que “...es pertinente señalar que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado los equipos e instrumentos requeridos para atender sus necesidades y mejorar sus prestaciones. En tal sentido, se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar.

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En 9.11 - EQUIPOS Y HERRAMIENTAS (20008-1721-01-EQUIHER0000000000011-0)”,** el Informe GD concluye que “*En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado la cantidad de los equipos y herramientas requeridos para atender sus necesidades. No obstante, se coincide con la FIUBA, en la falta de la documentación*

*necesaria para justipreciar la inversión, dado que la Distribuidora no detalló los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En 9.12 - FLOTA VEHICULAR (2008-1721-01-FLOTVEH000000000013-0)**”, el Informe GD sostiene que *“El proyecto tiene el objetivo la Adquisición de vehículos y la renovación las unidades existentes. En particular, con respecto a los ítems relacionados con la renovación del parque automotor, la Distribuidora no fundó su presentación en datos objetivos: cantidad de vehículos existentes, su antigüedad, número de vehículos a reemplazar, número de unidades a incorporar por tipo de uso, valor de cada unidad, etc. Por lo cual se coincide con lo observado por la FIUBA.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En 9.13 - HARDWARE Y COMUNICACIÓN (2008-1721-01-HARDCOM000000000014-0)**”, se mantiene que *“En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado los equipos requeridos para atender sus necesidades. No obstante, se coincide con la FIUBA dado que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instalaciones para permitir su correcta evaluación”.*

**En 9.14 - ACTUALIZACIÓN DE SOFTWARE (2008-1721-01-ACTSOFT000000000015-0)**”, el Informe GD sostiene que *“...es pertinente señalar que, de acuerdo con el relevamiento de su tecnología (Operatividad, Compatibilidad, etc.), la Distribuidora haya identificado el software requerido para atender sus necesidades. Igualmente se coincide con la FIUBA dado que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los programas y licencias a adquirir.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En 9.15 - SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO (2008-2017-01- GIS00000000000016-0)**”, GD concluye que *“...es pertinente que la Distribuidora avance en este desarrollo tecnológico, identificado los recursos requeridos para su implementación. No obstante, se coincide con la FIUBA, en cuanto que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los ítems señalados.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos... ”.*

**En 9.16 - ATENCIÓN AL CLIENTE Y FACTURACIÓN (2008-1721-01- ATCLIEN000000000017-0)**” GD sostiene que *“...es pertinente que la Distribuidora avance en este tipo de proyectos que tienden a brindar un mejor servicio a sus clientes. No obstante, se coincide con la FIUBA en cuanto a que GASNOR no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de las adquisiciones para evaluar correctamente esta inversión.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”*

En **9.17 - ADQUISICIÓN DE MEDIDORES RESIDENCIALES (20008-1721-01-MEDRED00000000000018-0)**”, GD sostiene que *“El alcance de los trabajos está orientado a la adquisición de medidores residenciales para los nuevos usuarios, por lo tanto se trata de un proyecto que resulta pertinente, no obstante se coincide con la FIUBA en cuanto a la falta de datos para poder evaluar correctamente esta inversión.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”*

Respecto de **9.18 - ADQUISICIÓN DE MEDIDORES COMERCIALES E INDUSTRIALES (20008-1721-01-MEDIND00000000000019-0)**”, el Informe GD mantiene que *“El alcance de los trabajos está orientado a la adquisición de medidores industriales/comerciales para los nuevos usuarios, por lo tanto se trata de un proyecto que resulta pertinente, no obstante se coincide con la FIUBA en cuanto a la falta de datos para poder evaluar correctamente esta inversión.*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”*

Respecto de **9.19 TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC0000000020-0)**”, *el Informe GD señala que “En coincidencia con lo indicado por la FIUBA, respecto a la falta de respaldo para evaluar la obtención de los valores monetarios tanto para las activaciones como para las contraprestaciones, corresponde señalar que al momento de evaluar este proyecto la Distribuidora no aportó la información correspondiente para justificar su inclusión.*

*Por otra parte, respecto a la procedencia de la inversión cabe mencionar que los conceptos descriptos por la Distribuidora para este proyecto se corresponden con actividades que podrían tener su procedimiento de remuneración a través de mecanismos regulatorios específicos”.*

Señala, además, que *“Por lo tanto, para verificar el cumplimiento de este proyecto, por sus características específicas, correspondería realizar un relevamiento para constatar que la Distribuidora no haya incluido actividades que eventualmente estarían cubiertas por los Gastos de Operación y Mantenimiento y constatar que no se haya generando una duplicidad en su remuneración...”*

*Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos...”*

### **C. COMPARACIÓN REALIZADA ENTRE LOS MONTOS COMPROMETIDOS Y LOS EROGADOS**

Señala GD que respecto al Plan de Inversiones la FIUBA *“...expresó que en el caso de GASNOR no se ha podido realizar la comparación de montos aprobados con los erogados, debido a que los primeros están compuestos por el agregado de subproyectos que no se encuentran detallados, haciendo imposible su comparación con montos*

*erogados de los subproyectos parciales que se encuentran terminados.”*

Sucedo que el Plan de inversiones de GASNOR “...conteniendo proyectos con indefiniciones e incertidumbres aportadas por la Licenciataria, condujo a la aprobaci3n de un plan que result3 parcialmente trazable. No obstante ello, durante su ejecuci3n imposibilit3 lograr la correspondencia entre las ejecuciones f3sicas y las erogaciones econ3micas”.

Añade, no obstante, que “Respecto a ello, cabe destacar que, al momento de evaluar los planes de inversi3n, existi3 en el ENARGAS informaci3n disponible para comparar los planes de obra con los valores por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribuci3n, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores m3s pr3ximos a los del mercado de los proyectos considerados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organizaci3n que trabaj3 en forma aislada, sin la necesaria interacci3n entre los sectores intervinientes. La situaci3n descrita, trajo como consecuencia que no se utilizaran datos 3tiles en beneficio del conjunto. Es decir, existi3 una organizaci3n y flujo de informaci3n radial que imposibilit3 que los distintos sectores involucrados pudieran disponer de informaci3n sensible, lo que conspir3 para que no se obtuvieran resultados finales sustentables”.

#### **D. IRREGULARIDADES METODOL3GICAS Y PROCEDIMENTALES QUE AFECTARON EL ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES PRESENTADO POR LA DISTRIBUIDORA.**

Señala GD que por “Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N3 07436/16 (...) ...se requiri3 a GASNOR la presentaci3n del plan de inversiones para el quinquenio, que deb3 estar conformado por la totalidad de los proyectos espec3ficos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneraci3n”.

Posteriormente, “por Nota ENRG/GD/GDyE/GT N3 09757/16(...), se consider3 pr3ctico agrupar los datos recibidos en grandes rubros seg3n su finalidad. Asimismo, se requiri3 conocer “el costo aproximado o estimado para una instalaci3n t3pica indicando sus caracter3sticas y, a efectos de una definici3n 3gil, se identificar3n los proyectos del plan presentado que se ejecutar3 durante los dos (2) primeros a3os del quinquenio”.

Señala el Informe GD que “En la 3ltima nota se advierte un cambio en la metodolog3a en relaci3n con la informaci3n a suministrar para evaluar cada proyecto y ese cambio metodol3gico ocurri3 cinco (5) meses antes de la aplicaci3n de la RTP”.

A todo esto a3ade que “Por otra parte, la primera nota que da cuenta acerca del requerimiento del Plan de Inversiones para el Quinquenio data de ocho (8) meses antes, como se podr3 observar en ning3n caso se advierte una antelaci3n de un (1) a3o establecida en la Resoluci3n MINEM 31/2016”.

En esa l3gica, “...la primera nota requiere un grado de detalle mayor sobre los proyectos, por lo que se estima estaba dirigida a un an3lisis particular de cada uno, es decir una obligaci3n de gastar individual con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneraci3n.

En la segunda nota, el propio Ente advierte el poco tiempo disponible para el an3lisis de los proyectos, reconociendo as3 que la primera exigencia resultaba impracticable por lo que se requirieron costos aproximados, sin detalles particulares, y por ende una definici3n m3s laxa para un tratamiento m3s 3gil (cinco meses antes), lo que deriv3 en un an3lisis global de obligaci3n. de gastar.

Una metodolog3a de trabajo 3nica y previamente establecida que se mantuviera en el tiempo, acompa3ada por la

*adecuada coordinación, hubiera permitido obtener resultados más fiables”.*

Valora el Informe GD que se advierte, entonces, “...*que el tiempo prudencial indicado en las Reglas Básicas de la Licencia de dieciocho (18) meses (Punto 9.4.1.3), para el análisis de los proyectos, se estableció en doce (12) meses. Posteriormente, se intentó realizarlo en ocho (8) meses, y en virtud de las dificultades prácticas, terminó realizándose en cinco (5) meses”.*

Fue en virtud de ello que “...*se flexibilizaron los requisitos que se habían impuesto y exigido originalmente a la Licenciataria. Ello, a su vez, afectó la calidad de las presentaciones e impidió un análisis pormenorizado de los mismos lo que incidió negativamente en el resultado final.*

*Esta mencionada flexibilización en la presentación de información, produjo un impacto negativo en la elaboración del Plan de Inversiones de GASNOR, que le impidió a las áreas técnicas hacer un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria, y sus respectivos montos”.*

Añade GD que de información disponible a esa época en el Organismo, sumado a una adecuada coordinación “...*hubiese permitido adoptar mecanismos regulatorios para detectar eventuales duplicidades de pagos como en el caso del proyecto 9.19 – TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC000000020-0), que se relaciona con los valores que la Distribuidora estima afectar en proyectos de redes ejecutados por terceros, en relación con conceptos incluidos en ese rubro que podrían estar incluidos en los Gastos de Operación y Mantenimiento”.*

## **E. FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL FACTOR DE CARGA (FC)**

Recuerda GD que “*El Punto 9.4.3.2 de las RBLD prevé que a fin de trasladar a las tarifas de las Licenciatarias de Distribución los ajustes de las tarifas de transporte a que se refieren los artículos 9.5. y 9.6. de la respectiva licencia de los Transportistas, se debe aplicar una fórmula donde se utiliza el Factor de Carga (FC) promedio de cada categoría de usuario, el cual se calcula como el cociente entre el consumo promedio (CM) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste y el consumo pico (CP) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste”.*

Para añadir que “*Durante los años que siguieron al otorgamiento de las Licencias, esos parámetros iniciales no fueron cambiados. Asimismo, tampoco se efectuaron estudios y/o cálculos para verificar la procedencia o la necesidad de modificarlos, como también evaluar las correspondientes consecuencias sobre la tarifa.*

*Además, el hecho de que durante ese considerable lapso no se hayan recibido propuestas o iniciativas por parte de las Licenciatarias para instrumentar alguna modificación podría llevar a presumir que el mantenimiento de esos valores no ha provocado perjuicio económico para las Distribuidoras”.*

Concluye el Informe GD que “...*los momentos oportunos para realizar la verificación y procedencia de los factores de carga, son las Revisiones Tarifarias, sobre todo, si se trata de una revisión de carácter integral.*

*Ahora bien, pese a lo dicho y dado que el plazo fijado por el ex Ministerio de Energía y Minería en la Resolución N° 31/2016 para la realización de la RTI fue de doce (12) meses, ese plazo no resultó suficiente para realizar el estudio previo, las mediciones y el análisis indispensable para obtener valores confiables de los FC. Es decir, llevar a cabo un estudio para determinar los FC resultaba impracticable en el plazo fijado por la citada resolución” y da cuenta de las razones técnicas que sustentan este aserto.*

Señala GD que “En miras a formalizar un esquema como el necesario, debe considerarse que al modificarse los valores de los FC inevitablemente se producirán variaciones tarifarias para el usuario final, en más o en menos, dependiendo de los resultados que arroje el estudio.

Se advierte, entonces que a efectos de lograr un estudio como el mencionado, es necesario un tiempo prudencial [por ejemplo el establecido en las RBLD de dieciocho (18) meses previstos para el análisis de los proyectos (9.4.1.3. Factor de Inversión) y ello no resulta adecuado, dado que períodos de tiempo menores impiden llevar a cabo los estudios técnicos que resultan fundamentales a la hora de establecer un cuadro tarifario”

## **F. CONCLUSIONES GD**

Luego de lo reseñado, el Informe GD realiza las siguientes conclusiones:

1) En el Plan de inversiones aportado por GASNOR S.A., que contenía proyectos con indefiniciones e incertidumbres, no fue posible efectuar un análisis comparativo de los valores monetarios, debido a que en su presentación no se detallaron los montos desagregados para cada uno de los subproyectos, sino que se indicaron montos globales por tipo de obra, lo que condujo a la aprobación de un plan que imposibilitó lograr la correspondencia entre las ejecuciones físicas y las erogaciones económicas, pudiendo haberse encontrado sobrevalorado.

2) Se cometieron irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria.

Cabe mencionar, respecto a ello que se realizó una compensación de los montos de algunos de los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones, sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas y alcances de los proyectos modificados.

3) Factores de Carga: El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC.

Estas irregularidades traen aparejados inconvenientes que pueden entenderse como vicios en el procedimiento de análisis efectuado sobre el Plan de Inversiones de la Distribuidora ya que, por un lado, la tarifa finalmente aprobada por el ENARGAS como resultado de la RTI, tenía asociado un Plan de Inversiones Obligatorias con costos indefinidos. Asimismo, no se permitió la implementación de estudios para determinar los FC como hubiera correspondido efectuar en una RTI.

Finalmente, respecto al proyecto 9.19 – TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC0000000020-0), se sugiere realizar una auditoría para verificar que la Distribuidora no haya generado una duplicidad de pago, lo que corresponderá evaluar por cuerda separada.

## **II. 4 ANÁLISIS DE LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DERIVADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO POR GD – CAUSALES DE NULIDAD –LEY N° 19.549.**

Atento el análisis y conclusiones a las que arriba el INFORME GD, es menester que este Servicio Jurídico Permanente, analice desde el punto de vista jurídico, la eventual existencia de vicios en los elementos esenciales del acto administrativo que puedan acarrear la nulidad absoluta -además de los ya advertidos luego del análisis del Informe GDYE- de la Resolución que aprobó la RTI de la Licenciataria.

## **A) INCONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA**

Reseña GD que *“En líneas generales, la FIUBA destacó que en el proceso de verificación de la documentación remitida, observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía acompañar la presentación del plan de inversiones que la distribuidora puso a consideración de la Autoridad Regulatoria. Entre estos incumplimientos señaló como aspecto más relevante, la falta de presupuesto detallado asociado a las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos por ENARGAS, Asimismo, la agrupación de las inversiones en grandes proyectos compuesto por numerosos subproyectos y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones no permite realizar la comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados”*.

Como puede observarse, respecto de este aspecto, se encuentra comprometida la “causa” del acto, ya que los antecedentes fácticos no son certeros y adolecen de equivocidad. Asimismo, los incumplimientos de la Licenciataria deben entenderse como una contradictoriedad al “derecho” (AAI y Notas regulatorias).

Los numerosos incumplimientos referidos, vician de forma inequívoca el elemento “procedimiento” por la conducta de suyo reprochable de la Licenciataria.

Asimismo, dicha inconsistencia en la información frustra el logro de la “finalidad” y mal puede considerarse “motivación” válida del acto en cuestión.

## **B) ANÁLISIS DE PROYECTOS EN PARTICULAR**

En lo que atañe a las obras que analiza el Informe GD, en consonancia con FIUBA, de un análisis global de los mismos, cabe aunar los vicios básicamente en la “causa” toda vez que se han sustentado en datos fácticos erróneos o equívocos; además no se ha dado cumplimiento debidamente a las Notas del regulador estableciendo los requisitos a observarse, las cuales, a estos efectos, deben considerarse como “derecho” conforme lo contiene el elemento “causa”. Por otro lado, se encuentra ostensiblemente viciado el elemento “procedimiento” dadas las numerosas irregularidades en las presentaciones de las que da cuenta en detalle el Informe GD.

Por último, y en función de lo dicho, debe estimarse viciada la motivación del acto, atento las irregularidades descriptas, las que mal pueden servir para dar cuenta del acto que se emite.

## **C) COMPARACIÓN REALIZADA ENTRE LOS MONTOS COMPROMETIDOS Y LOS EROGADOS**

Señala GD que respecto al Plan de Inversiones la FIUBA *“...expresó que en el caso de GASNOR no se ha podido realizar la comparación de montos aprobados con los erogados, debido a que los primeros están compuestos por el agregado de subproyectos que no se encuentran detallados, haciendo imposible su comparación con montos erogados de los subproyectos parciales que se encuentran terminados.”*

Sucede que el Plan de inversiones de GASNOR *“...conteniendo proyectos con indefiniciones e incertidumbres aportadas por la Licenciataria, condujo a la aprobación de un plan que resultó parcialmente trazable. No obstante ello, durante su ejecución imposibilitó lograr la correspondencia entre las ejecuciones físicas y las erogaciones económicas”*.

*“En el Plan de inversiones aportado por GASNOR S.A., que contenía proyectos con indefiniciones e incertidumbres, no fue posible efectuar un análisis comparativo de los valores monetarios, debido a que en su presentación no se detallaron los montos desagregados para cada uno de los subproyectos, sino que se indicaron*

*montos globales por tipo de obra, lo que condujo a la aprobación de un plan que imposibilitó lograr la correspondencia entre las ejecuciones físicas y las erogaciones económicas, pudiendo haberse encontrado sobrevalorado”.*

En efecto, conforme surge del Informe Técnico, lo señalado determina una incorrección notable en el “hecho económico” que describían o presentaban en las diversas actuaciones, lo que implicó una deformación fáctica global que conllevó a que los antecedentes técnicos fueran incorrectamente presentados y equívocamente valorados o ponderados por la Administración.

En tal orden de cosas y exposición, siguiendo lo manifestado por GD, todo ello ha comprometido **gravemente la “causa”** del acto que aprobó la RTI de la Licenciataria, lo que indefectiblemente en el caso se proyecta al **“objeto”** que deviene ilícito por haber transgredido las pautas en materia de “inversiones obligatorias” no solo de las AAI sino también de las NOTAS de la Autoridad Regulatoria sobre las modalidades de presentación de la información, a las que cabe atribuir carácter normativo.

Los errores de tipo fáctico, fruto de un análisis que deviene errado, según la ponderación expuesta por el Informe Técnico GD respecto de los análisis llevados a cabo, además compromete en forma severa los que debió haber sido un “procedimiento esencial” en los términos del Artículo 7°, inciso “d” de la Ley N° 19.549, luego se haya viciado el “procedimiento”.

A fuer de las irregularidades señaladas, la motivación o justificación de los PIO de CENTRO deviene viciada también, ya que mal pueden aducirse razones sustantivas sobre la base de un conjunto apreciable de irregularidades de gravedad bastante.

#### **D) IRREGULARIDADES METODOLÓGICAS Y PROCEDIMENTALES QUE AFECTARON ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES PRESENTADO POR LADISTRIBUIDORA.**

Concluye GD en que *“Se cometieron irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria.*

*Cabe mencionar, respecto a ello que se realizó una compensación de los montos de algunos de los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones, sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas y alcances de los proyectos modificados”.*

***Ya se ha dado cuenta ut supra, de las variaciones metodológicas dispuestas por la Autoridad Regulatoria y las respectivas “flexibilizaciones”.***

Lo reseñado hace notorios y ostensibles una pluralidad de vicios, a saber: i) se observa un vicio en el “procedimiento” toda vez que el ENARGAS, alterando su estabilidad, modificó la metodología en relación con la información a suministrar para evaluar cada proyecto; ii) se encuentra comprometida la “finalidad” ya que siendo esta la aprobación de Planes de Inversión Obligatoria de una RTI que fueran razonables y correctos desde lo metodológico, mal puede ser un “medio idóneo” el haber desatendido y modificado en perjuicio de la propia Administración, el tenor de la información a presentar, con ello se vulnera la premisa de que *“Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad”*, como sostiene el Artículo 7°, inciso f de la Ley N° 19.549 y iii) debe insistirse en el **“procedimiento” ya que las sucesivas presentaciones de información de la Licenciataria a ponderar por el regulador forman parte indubitada de los “procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento**

**jurídico”, en la letra del Artículo 7°, inciso d de la Ley N° 19.549.**

Debe ponderarse, también, lo concerniente al “objeto” en el sentido que este debe ser “cierto”, así el Diccionario de la Real Academia Española, en su primera acepción, define la voz “cierto” como “Conocido como verdadero, seguro, indubitable”, basta ponderar mínimamente las condiciones institucionales bajo las cuales se ha efectuado el “procedimiento”, incluidos las alteraciones metodológicas, para advertir que el objeto carece de certidumbre.

**Por otro lado, se suma al vicio en el “procedimiento” que información de relevancia (consultorías sobre Base Tarifaria) no fue “aprovechada” en una gestión “intra-orgánica” que el Informe GD critica y explica.**

Claramente se advierte de ello que el vicio básico que resulta de esta afirmación -que es una opinión técnica no un mero “parecer”- es la “irrazonabilidad”, con lo que nos remitimos a lo expuesto en sobre el tópico en el presente dictamen.

También, debe entenderse en atención a todo ello, comprometida la “finalidad” (es decir, como ya se ha explicado, la relación medios-fines, operando el plazo como un medio para la finalidad que era realizar la RTI).

#### **E) FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL FACTOR DE CARGA (FC)**

Sostiene GD que *“El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC”*.

Como se vio, GD da cuenta de **la importancia en materia tarifaria de haber realizado nuevos estudios sobre el “Factor de Carga”, lo que no se llevó a cabo en la RTI**, a pesar de que esta debía ser integral.

**Por ello la ausencia de estudios en dicho sentido vicia la “causa” (en cuanto que hay acontecimientos fáctico/normativos que no se han producido ni ponderado) y en el “procedimiento”, dada la omisión de dichos estudios sobre “Factor de Carga” lo que importaba uno de esos “procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico” a los que alude el Artículo 7, inciso “d”, de la Ley N° 19.549.**

Asimismo, se evidencia la “irrazonabilidad” del plazo establecido por la Resolución N° 31/16 del ex MINEM, toda vez que hay estudios que resultaban necesarios, y que “técnicamente”, requerían de mayor tiempo para su producción.

#### **II. 5. INFORME DE EVALUACION COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN - LEY N.º 27.541 Y DECRETO N.º 278/2020**

Referidos los acápites correspondientes y efectuados los análisis en esta instancia de opinión, cabe ahora ponderar lo manifestado en el Informe N° IF-2020-77493028-APN-DPR#ENARGAS efectuado por la COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN - LEY N° 27.541 Y DECRETO N° 278/2020” (en adelante el INFORME CCC) cuyo objeto según el mismo hace mérito es *“elevar a consideración del Sr. Interventor, las evaluaciones de sustento y compatibilidad que surgen del análisis del Auditor FIUBA señalado (...) y de los informes técnicos que al respecto han formulado las gerencias específicas de esta Autoridad Regulatoria”*.

Al respecto cabe indicar que la CCC en su Informe cumple su función de coordinación y centralización al merituar y hacer propio lo expuesto por las gerencias intervinientes, integrando sus aportes propios, y arribando a

una clara conclusión de nulidad del acto bajo análisis.

El mismo hace especial énfasis en el INFORME FIUBA N° 8 y en los INFORMES TÉCNICOS DE LAS GERENCIAS DE DESEMPEÑO Y ECONOMÍA Y DISTRIBUCIÓN SOBRE La RTI de GASNOR, a la vez que aporta criterios propios, tal cual ya fuera adelantado.

En consecuencia, respecto de tales reseñas y opiniones cabe remitir a su lectura, en honor a la brevedad, y debido a que las ponderaciones efectuadas comparten en general todas las conclusiones arribadas por dichas Gerencias y que ya han sido expuestas en el presente dictamen.

A) Particularmente cabe reparar en lo concerniente al PLAZO para la realización de la RTI.

Así, señala la CCC las RESOLUCIONES MINEM N° 31/16 y N° 129/2016 del ex - Ministerio de Energía y Minería (MINEM).

De ellas colige que *“La decisión del ex Ministro de Energía y Minería -MINEM- de instruir a la Intervención del ENARGAS a llevar adelante el procedimiento de RTI en plazos perentorios, constituyó, per se, un absoluto y claro cercenamiento de facultades, toda vez que dichas instrucciones obraron como limitaciones y/o serias restricciones de la actividad regulatoria. Por su parte, la Intervención del Organismo, en lugar de ajustar sus decisiones al instructivo ministerial, debió informar con absoluta determinación que, en los plazos pretendidos, no era materialmente posible realizar la RTI, en tanto se condicionaban severamente todas las etapas de análisis de los equipos de trabajo del ENARGAS”.*

Por esa razón, conforme surge del INFORME CCC, *“Se vio así cercenado, el genuino y debido entendimiento de los alcances de la autarquía y plena capacidad del ENARGAS, que por Ley Nro 24076 goza de dicha conceptualización con preeminencia y, por ende, legítima preponderancia de su autoridad en la materia”.*

Señala que *“La entonces Intervención, habría acatado en su totalidad la concepción de la mentada directiva, gestionando y organizando la labor regulatoria, en base a lineamientos, cursos de acción e insostenible metodización de evaluaciones y ponderaciones, que condujeron a criterios decisorios basados en parámetros cuyo delineamiento y alcances se encontraban condicionados”.*

Indica la CCC que desde un contexto procedimental, *“...está claro que se obligó al ENARGAS a llevar adelante la RTI, partiendo de una notoria desnaturalización de las necesarias evaluaciones regulatorias que requieren de plazos y metodologías de análisis de alta especificidad, con rigor, certidumbre y razonabilidad. Basta con entender la magnitud que implica analizar en profundidad a 9 distribuidoras y 2 transportistas, para finalmente terminar con la entrada en vigencia de nuevos cuadros tarifarios que contengan valores justos y razonables, a pagar en sus facturas los casi 9 millones de usuarios del servicio de gas, por los siguientes 5 (cinco) años”.*

Señala que *“Si bien esta RTI es sui generis y no se trata stricto sensu de la RTI de la Ley N° 24.076 porque significaba la conclusión, no se puede negar que el objeto y contenido es el mismo y requiere plazos semejantes a aquellos previstos en el marco regulatorio.*

*Esta limitación temporal impidió al ENARGAS realizar una tarea acabada y específica para cada Licenciataria”.*

De ello deduce la CCC que *“En orden a esa limitación temporal se prefirió utilizar un criterio de aplicación universalista, en varios aspectos de la revisión, siendo uno de los ejemplos más evidentes el del índice de*

*actualización de la base tarifaria*

*Esta limitación temporal y la afectación que podía tener sobre el resultado técnico de la RTI no fue informada o denunciada por la Intervención del ENARGAS que aceptó las indicaciones temporales del mandante (MINEM) en este caso especial de revisión”.*

**B)** A su vez, cabe observar un análisis específico que efectúa respecto de *“la compensación a las licenciatarias por los reclamos ante el CIADI”*.

La CCC expone con contundencia que *“La utilización de la renuncia a reclamos en el ámbito del CIADI por parte de las empresas, siempre que éstas fueran compensadas por el monto equivalente a un eventual resultado favorable en ese Tribunal Arbitral, constituyó una decisión sin precedentes, en tanto les aseguraron enormes ingresos a las empresas a expensas de cargarlos en las tarifas de los usuarios del servicio público de gas por redes de la República Argentina”*.

Añade la CCC que *“podría inferirse que las autoridades del entonces Ministerio de Energía y Minería y del ENARGAS, tomaron decisiones tendientes a lograr el objetivo de compensar a las licenciatarias de transporte y distribución, por un monto equivalente al valor neto de todos los reclamos “devengados” por incumplimientos del Estado Nacional en el pasado, bajo la hipótesis de eventuales denuncias de los accionistas en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)”* [el INFORME CCC hace referencia a su **ANEXO III**, al que se remite].

A tal efecto, efectúa un *“relevamiento de las presentaciones de los accionistas de licenciatarias del servicio de gas por redes en el CIADI”*, distinguiendo entre *“Casos suspendidos”* y *“Casos terminados”*, luego de lo cual señala *“lo expuesto por la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria en su presentación del 20 de diciembre de 2016, se puede concluir que calcular y pretender reconocer a todas las empresas distribuidoras y transportistas lo que habrían obtenido a través de Laudos favorables en CIADI, es absolutamente incorrecto. En concreto, el ejercicio detallado en el referido anexo III pretendía convertir los inimaginables resultados económicos en dólares que habrían obtenido el 100% de los accionistas de todas las empresas por reclamos hipotéticos presentados al CIADI, en un incremento indebido del requerimiento de ingresos de las licenciatarias y en consecuencia de las tarifas a pagar por la totalidad de los usuarios de gas de la República Argentina.*

*Esto es, garantizarle al 100% de los accionistas el recupero vía tarifa de algo que ni siquiera existía en el ámbito del CIADI”*.

Mayor gravedad reviste aun lo que advierte sobre *“irregularidad detectada en los casos de TGN y METROGAS, ya que no se descontó de la Base Tarifaria de las Licenciatarias el resultado del Laudo favorable (a los accionistas) pagado por el Estado Nacional (...) Es decir, que las Bases Tarifarias de ambas empresas fueron actualizadas al 100% por factor 33, con el impacto que como se vió, se traduce en un aumento en rentabilidad y en recupero económico vía amortizaciones”*.

Al efecto expone los laudos pagados por el Estado Nacional, mostrando una tabla e indicando que *“Al momento de determinar las tarifas en la RTI se planteó que el Estado Nacional, e indirectamente los usuarios, habían pagado por una parte del capital accionario de TGN y Metrogas y, por ende, dicho monto debía ser descontado de la Base Tarifaria”*.

Asimismo, la CCC pone de manifiesto que *“Una primera decisión fue que TGN y Metrogas inviertan en obras el*

*monto correspondiente a los laudos durante el quinquenio 2017-2022, teniendo en cuenta el valor tiempo del dinero y la neutralidad tarifaria correspondiente, sin realizar recortes sobre la base tarifaria determinada. Sin embargo, el acuerdo final firmado entre la Licenciataria y el Estado Nacional, les otorgó plazo hasta el fin de la Licencia”.*

Sobre lo expuesto precedentemente, a lo que se adiciona a las suposiciones de la Gerencia de Desempeño y Economía en torno a la maniobra operada, desde ahora y nuevamente se advierte a esa Intervención que las aseveraciones y de la documental que titula en su ANEXO III como *“Presentación de la SSCPT del 20 de diciembre de 2016, hoja 2”* en la que se indica que se reconoce *“el efecto incremental que tiene sobre el flujo de caja de las licenciatarias un aumento en el reconocimiento por “base de activos”, con dos factores de ajuste como referencia”* y la hoja *“3”* de esa presentación incorporadas al mismo ANEXO, en tanto suscriptas por la CCC aparecen como indicios suficientes para encuadrar conductas en aquellas tipificadas en el Código Penal de la Nación.

En tal sentido y sobre el punto, se sugiere efectuar las investigaciones del caso y proceder acorde a la previsión del artículo 177 inciso 1 del Código Procesal Penal de la Nación merced al cual es obligación del funcionario público denunciar los delitos que conozca en el ejercicio de su función, máxime en el marco de aquellas específicas previstas en el Decreto 278/2020 que lo nombra Interventor de ENARGAS; lo que ya ha sido efectuado conforme lo expuesto en el presente dictamen.

En cuanto ello y dado lo expuesto del Informe de GDYE, cabe indicar nuevamente que las AAI contienen previsiones expresas en torno a la suspensión y desistimiento de acciones. Las mismas pueden variar en torno a los plazos y numerales, pero lo cierto es que, tal como surge de Dictamen PTN 46 del 07 de octubre de 2005 emitido en el Expediente CUDAP EX -S01:0254816/2002, *“como condición previa a la ratificación del Acta Acuerdo de Renegociación por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL, la licenciatarias y sus accionistas **deberán** suspender el trámite de todo reclamo, recurso y/o demanda que hubieren entablado con fundamento en los hechos o medidas adoptadas a partir de la situación de emergencia (...) La mencionada suspensión de reclamos, se transformará así en obligación de desistimiento de los mismos (así como del derecho en que se funden) cuando el Estado cumpla con otra etapa de regularización del contrato de licencia a través de la **Revisión Tarifaria Integral, fijándose un plazo cierto a tal efecto”**.*

En dicho dictamen la PTN hizo saber que la UNIREN *“**resaltó que el desistimiento no se encuentra sujeto a la conformidad de la licenciataria con el resultado de la Revisión Tarifaria Prevista, sino al cumplimiento del Estado -como otorgante- de su obligación”*** y que *“la UNIREN destacó que (...) la licenciataria se vería a obligada a desistir de su derecho a cualquier compensación futura basada en los hechos de la emergencia aun antes de la plena aplicación y vigencia del nuevo régimen tarifario nacido a la luz de la Revisión Tarifaria Integral”*.

Asimismo, la PTN manifestó que aquello era una cuestión sustancial de la renegociación, bajo el título *“reclamos fundados en medidas de emergencia y la anulación del PPI: suspensión y desistimiento de Acciones Legales”*, resaltando que era necesario *“**superar estas diferencias de manera satisfactoria para las partes, protegiendo a la vez los intereses públicos y de los usuarios”***, siendo muy importante señalar que en el dictamen se sostuvo que la renuncia definitiva a los reclamos, lo era, por ende, al cobro de las sumas involucradas en los mismos.

Cabe indicar que si bien el dictamen versa sobre el caso de GASNOR los criterios sentados por la UNIREN, conforme los antecedentes obrantes en esta opinión y las características de las AAI sobre este punto, no lleva sino a concluir que tales opiniones resultan en primera hipótesis extensibles a todos los supuestos que luego pasaran

por el órgano asesor.

**Así las cosas y expuesto todo lo antedicho, de la lectura global y particular de todos los aspectos ponderados e indagados por la COMISIÓN y que, sumariamente, se han expuestos *ut supra* (sintetizadas ellas en el sector de las CONCLUSIONES), se advierten irregularidades de distinto tenor pero todas ellas graves y ostensibles, que cabe considerar y tipificar como vicios en la dogmática de los Artículos 7 y 8 de la Ley 19.549 que tornarían los actos correspondientes como nulos de nulidad absoluta**

Finalmente, cabe considerar que conforme lo expuesto por la Gerencia de GDYE, estos antecedentes resultan válidos a los efectos pretendidos toda vez que, según informa la CCC habrían sucedido en la totalidad de las licenciatarias.

### **III. CONSIDERACIONES E IMPLICANCIAS JURÍDICAS DE LOS VICIOS RELEVADOS EN LOS INFORMES MENCIONADOS**

Sin perjuicio de lo expuesto hasta aquí, y del análisis particular realizado sobre cada uno de los informes mencionados, a continuación, se efectuará un análisis de las implicancias, efectos y/o consecuencias de los vicios advertidos.

#### **III. 1. NULIDAD Y REVOCACION**

Atento que, como surge de los apartados precedentes, se encuentran acreditadas **graves y notorias irregularidades** en los actos que implementaron la RTI corresponde analizar los supuestos que compromete la **actuación ilegítima** de la Administración, en el caso ENARGAS.

La nulidad, básicamente, es una **sanción legal** que priva de sus efectos al acto que posee una estructura viciada, lo que vincula el concepto con los requisitos esenciales del acto administrativo; vale decir, en ausencia o defecto de los requisitos de validez y eficacia (Artículos 7° y 8° de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), también Artículo 1°, inciso f), opera el sistema de invalidez de la actuación administrativa[21].

La nulidad absoluta impacta, además, en el principio de legitimidad y ejecutoriedad del acto, tal lo regulado en la parte pertinente en el Artículo 12 de la LNPA[22].

En lo que aquí interesa, vale decir en el supuesto de nulidad absoluta, el Artículo 14 de la LNPA, dispone “*El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta; b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado*”.

No puede soslayarse que resulta evidente que, tal lo sostenido por la Unidades Organizativas preopinantes, en esta oportunidad de revisión conforme lo establecido por el Decreto N° 278/20, los informes técnicos que dieron sustento a las resoluciones de la RTI, en el caso para la Licenciataria respectiva, no merecen plena fe, en tanto se deriva de las revisiones efectuadas y conclusiones arribadas por tales Unidades, que no han sido ni serios, ni precisos o razonables, en los términos establecidos por la PTN en diversos Dictámenes (vgr. Dictámenes 207:343), habiéndose destruido con elementos de juicio suficientes, traídos a colación en los INFORMES previos

al presente, su valor.

En consonancia con el supuesto de nulidad absoluta, el Artículo 17 de la Ley N° 25.188 (**ETICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA**), dispone: *“Cuando los actos emitidos por los sujetos del artículo 1° estén alcanzados por los supuestos de los artículos 13, 14 y 15, serán nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. Si se tratare del dictado de un acto administrativo, éste se encontrará viciado de nulidad absoluta en los términos del artículo 14 de la ley 19.549. Las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que por esos actos le ocasionen al Estado”*.

Ahora bien, en principio, **frente al acto ilegítimo**, se imponen los presupuestos del Artículo 17 de la LNPA, en cuánto dispone que: *“El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser **revocado** o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad”*.

En el caso de las Resoluciones que implementaron la RTI hay firmeza, consentimiento y se han generado derechos subjetivos[23] que se están cumpliendo, con lo que -desde esta perspectiva- podría invocarse que tendría que instarse a efectos de extinguirlas la llamada “acción de lesividad” o “proceso de lesividad”; dicho en otros términos no se puede revocar el acto en la propia sede.

Dicho ello, es opinión de este Servicio Jurídico Permanente, que **no** estamos ante un supuesto de esa naturaleza, lo que se examina *infra*.

En efecto, por lo que seguidamente se expone, queda claro que asiste la potestad revocatoria en sede administrativa sin necesidad de articular la acción de lesividad.

Cabe citar, en primer término, el Artículo 18° de la LNPA, en cuanto dispone que *“El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.”*

Debe analizarse, inmediatamente después, el precedente de la Corte Suprema de Justicia de la nación *in re* “Almagro, Gabriela c/Universidad Nacional de Córdoba”[24], ya que se ha sostenido que el Artículo 18° operaba sólo frente a nulidades relativas, pero en dicho caso el Alto Tribunal decidió que aplica a los supuestos de actos con vicios graves (nulidad absoluta).

Así, sostiene “[...] *las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular previstas en el art. 18 -entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado- son igualmente aplicables al supuesto contemplado en el art. 17, primera parte. De lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular, lo cual no constituye una solución razonable ni valiosa”*. (Considerando 5).

Vale decir, que aun cuando el acto irregular haya quedado firme y generado derechos subjetivos que comenzaron a cumplirse, la Administración igual debe anularlo oficiosamente cuando se configure alguno de los supuestos idóneos para disponer tal extinción con relación al acto regular[25], en nuestro caso, conocimiento de vicio del

interesado.

Respecto del **conocimiento del vicio** debe destacarse que más allá de las discusiones en torno al particular[26], no es necesaria la “connivencia dolosa”[27], y como señala Comadira, “[...] *es suficiente, para habilitar el accionar anulatorio oficioso, el mero y simple conocimiento del vicio por parte del administrado —o la exigencia razonable de ese conocimiento— sin que sea menester, por tanto, que aquél haya sido causado por éste. Si el particular debe ser valorado como un colaborador de la Administración Pública y, de esa valoración se desprenden consecuencias que lo favorecen, es coherente que, cuando esa colaboración no se presenta, él deba asumir las consecuencias de tal conducta disvaliosa*”[28].

En el caso de Licenciatarias de transporte y distribución de gas natural que constituye un servicio público nacional (Artículo 1º, Ley N° 24.076) debe incluso ponderarse con alguna particularidad dicho conocimiento del vicio, ya que, de alguna forma, ellas tienen una **especial versación técnica y jurídica sobre la materia**, una categoría -a efectos del tema en análisis- de alguna forma “particular” de administrado, con lo cual en ese sentido debe evaluarse su proceder.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que, “*Debe rechazarse el reclamo indemnizatorio sustentado en los arts. 39, 53 y concordantes de la ley 13.064, si la empresa asumió conscientemente el riesgo de la posterior declaración de nulidad, pues concurrió sin reserva alguna y sin que su voluntad estuviera afectada por vicio alguno, a la formalización del acto, con pleno conocimiento, mucho más allá del que establece la presunción legal por razones de su especialización en la materia, de las normas que rigen tales contrataciones*” [29]; más reciente “*es menester añadir, como se recuerda en lo pertinente en el dictamen del señor Procurador General, que la conducta de la actora, empresa dedicada a trabajos en el área de hidrocarburos -lo que supone una especial versación técnica y jurídica sobre el particular-, distó de ajustarse a la que le era exigible en razón de esas circunstancias. Con base en ese conocimiento, debió advertir que el contenido de la circular n° 5 no era compatible con el marco jurídico que rige la materia*”[30] o si el adjudicatario accede a las licencias de radiodifusión omitiendo los requisitos del procedimiento y vulnerando con ese vicio el principio de igualdad respecto a otros oferentes[31].

Desde otro punto de vista, conductas como la reprimida atentan contra un principio básico y estructural de la organización y funcionamiento administrativo, a saber: el principio de colaboración del administrado.

Así, en Fallos 325:1787, *in re* “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros c/ Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado”, se ha sostenido que “*El principio cardinal de la buena fe hace exigible, por un lado, a la administración que no incurra en prácticas que impliquen comprometer los intereses superiores que ella está obligada a preservar, y como contrapartida, el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la administración en la realización de un fin público*”.

Por otro lado, en Fallos 308:633 se sostuvo que “*Conforme a los principios generales que rigen la materia, el recurrente concurre como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa aun cuando defiende sus derechos subjetivos, por lo que predominan las reglas de informalismo y la impulsión de oficio. Además, la buena fe, la lealtad y la probidad que deben caracterizar todo proceso y la actividad de las partes en él, determinan que las normas adjetivas regulatorias de su conducta no contengan exigencias contrarias a tales principios*”.

### III. 2. EFECTOS DE LA NULIDAD Y LA REVOCACIÓN; UNA EVENTUAL SUSPENSIÓN Y SUS

## **POSIBLES CONSECUENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO. LA ALTERNATIVA DE ELECCION DEL ART. 5 DE LA LEY 27.541.**

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, se impone el criterio de que esta sea retroactiva, ya que es principio general de las relaciones entre validez y temporalidad, los efectos de la revocación, en este supuesto, se retrotraen, dada la entidad del vicio, a la fecha de su dictado[32].

Como sostiene Cassagne *“Por esa causa [...] consideramos que la declaración de invalidez de un acto o contrato administrativo tiene, en principio, efectos retroactivos, generando los derechos consiguientes para la parte perjudicada por los efectos que el acto produjo hasta ese momento (v.gr. restituciones patrimoniales). Pero esa retroactividad no puede afectar a los terceros de buena fe que adquirieron derechos respecto del acto declarado inválido a posteriori, para lo cual resulta esencial determinar si el acto adolece de una nulidad absoluta y manifiesta ya que, en tales casos, quedaría excluida la buena fe del tercero”* para agregar que *“[...] nos lleva a sostener la tesis de que en el Derecho Administrativo todo tipo de nulidad (sea absoluta o relativa) opera, en principio, una vez declarada, efectos retroactivos, es decir, ex tunc, tanto con relación a los destinatarios originarios del acto como respecto a las transmisiones sucesivas, y ya sea si la estructura del acto resulta unilateral o bilateral en su formación”*[33].

Ahora bien, la Resolución ENARGAS N° I-4353/17 aprobó la Revisión Tarifaria Integral de GASNOR. Su eventual revocación retrotrae la situación a la fecha de su dictado, lo que, tratándose de un servicio público, cobra matices que resulta de suma importancia destacar sobre la mera revocación en sede administrativa de un acto.

La actividad de transporte y distribución de gas natural fue declarada servicio público nacional por el artículo 1° de la Ley N° 24.076; por ello se imponen los llamados caracteres jurídicos del servicio público, a saber: **continuidad, regularidad, igualdad, generalidad y obligatoriedad**[34], **asegurando condiciones de confiabilidad y seguridad en la operación y el abastecimiento.**

Por ello conviene repasar, a modo no limitativo, algunas de las normas que comprometen dichos principios en el Marco Regulatorio.

Así, el Artículo 2° de la Ley N° 24.076[35], en lo que aquí concierne, fija objetivos para la regulación del transporte y distribución del gas natural, que serán ejecutados y controlados por el ENARGAS, a saber: proteger adecuadamente los derechos de los consumidores (a) y 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 (c).

El Artículo 18 de la Ley N° 24.076, establece que si la construcción o ampliación de obras de un transportista o distribuidor interfiere o amenaza interferir el servicio o sistema correspondiente a otro transportista o distribuidor, estos últimos podrán acudir al ente, quien oyendo a las partes e interesados y convocando a una audiencia pública, resolverá la continuación o no de la nueva obra.

De singular importancia es el principio establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 24.076, que sostiene *“Ningún transportista o distribuidor podrá abandonar total o parcialmente las instalaciones afectadas al transporte y/o distribución de gas natural, ni dejar de prestar los servicios a su cargo, sin contar con la autorización del ente, quien sólo la otorgará después de comprobar que las instalaciones o servicios a ser abandonados, no resultan necesarios para la prestación del servicio público, en el presente o en un futuro previsible”*; y el Artículo 24 dispone que los transportistas y distribuidores deberán tomar los recaudos necesarios para asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles, a su turno el Artículo 25 sostiene que los distribuidores deberán satisfacer toda

demanda razonable de servicios de gas natural, de acuerdo a los términos de su habilitación y a lo normado en la presente ley, en sintonía con el Artículo 28 que dispone que las transportistas y distribuidores están obligados a responder toda solicitud de servicio dentro de los TREINTA (30) días contados a partir de su recepción.

Debe señalarse en este esquema el Artículo 31 de la Ley N° 24.076 que, con respecto a la regularidad, prescribe que “Los transportistas y distribuidores efectuarán el mantenimiento de sus instalaciones a fin de asegurar condiciones de operabilidad del sistema y un servicio regular y continuo a los consumidores”.

A su turno el Artículo 41, último párrafo, relacionado con la igualdad, dispone que en ningún caso los costos atribuibles al servicio prestado a un consumidor o categoría de consumidores podrán ser recuperados mediante tarifas cobradas a otros consumidores; así también el Artículo 43 establece que ningún transportista o distribuidor podrá aplicar diferencias en sus tarifas, cargos, servicios o cualquier otro concepto, excepto que tales diferencias resulten de distinta localización, tipo de servicios o cualquier otro distingo equivalente que pueda aprobar el Ente Nacional Regulador del Gas.

El Artículo 68 de la Ley N° 24.076, dispone que el ENARGAS deberá convocar y realizar una audiencia pública, antes de dictar resolución en a) La conveniencia, necesidad y utilidad pública de los servicios de transporte y distribución de gas natural y b) Las conductas contrarias a los principios de libre competencia o el abuso de situaciones derivadas de un monopolio natural o de una posición dominante en el mercado.

El Decreto N° 1738/92, reglamentario de la Ley N° 24.076, en su Artículo 2° dispone que *“El Ente deberá atender al cumplimiento de los objetivos previstos por el Artículo 2 de la Ley, teniendo en cuenta las siguientes pautas: (1) Los consumidores tendrán derecho a obtener servicios de provisión de Gas seguros y continuados, a precios que resulten justos y compatibles con el mantenimiento a largo plazo de un servicio público con tales características, tomando debida cuenta de la eficiencia y de la economía en la provisión del servicio. [...] (6) En el ejercicio de sus facultades en relación al transporte y la distribución del Gas, incluyendo el cumplimiento de su obligación de asegurar tarifas justas y razonables, el Ente deberá tomar debida cuenta de (i) la necesidad de atraer nuevos capitales destinados a asegurar un servicio confiable, la expansión de los mercados y el mantenimiento adecuado de las instalaciones, y (ii) los derechos de los consumidores a acceder un servicio seguro y de largo plazo”*.

Dicho Decreto, en su Artículos 4°, inciso 3, sostiene que a los efectos del Artículo 4° de la Ley: (3) La sociedad habilitada deberá proveer el servicio en los términos y condiciones de la habilitación a todos los usuarios de su respectivo sistema o zona, además, su Artículo 31 dispone que *“El Ente deberá efectuar el seguimiento del cumplimiento por parte de los Transportistas y Distribuidores de sus obligaciones bajo el programa de inversiones comprometido por los mismos, y del mantenimiento de las instalaciones, a fin de asegurar la continuidad y condiciones de seguridad del servicio, y deberá evaluar periódicamente la calidad de las prestaciones de los servicios suministrados, en los términos de los Artículos 32 y 39 de la Ley. A dichos fines podrá requerir de los Prestadores los informes que resulten necesarios”*.

Respecto de las RBLD, cabe referir el numeral 4.2 que establece “Obligaciones Específicas”, de modo que la Licenciataria debe “Operar la Red de Distribución y prestar el Servicio Licenciado (i) en forma regular y continua salvo casos de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor o situaciones que cuenten con la conformidad de la Autoridad Regulatoria y sin perjuicio del derecho de la Licenciataria de suspender la prestación del servicio a los Clientes en mora de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del Servicio; (ii) en forma prudente, eficiente y diligente y de acuerdo con las buenas prácticas de la industria”; asimismo en el numeral 4.2.9, se dispone que deberá “Abstenerse de abandonar total o parcialmente los Activos Esenciales, o de prestar el Servicio Licenciado,

sin autorización previa de la Autoridad Regulatoria, salvo, en lo que respecta a Activos Esenciales determinados, cuando ello ocurra en el curso normal de la actividad, no se afecte adversamente la prestación del Servicio Licenciado ni la seguridad pública y se mantenga adecuadamente informada a la Autoridad Regulatoria”.

A la luz de estos principios, y ante la eventual revocación de la Resolución que implementó la RTI respecto de la Licenciataria en análisis, se generaría una situación normativa compleja dado que tendría efecto retroactivo dicha revocación lo que podría generar la “ultra actividad” de los cuadros tarifarios vigentes previos a su dictado, lo que no resulta un criterio aconsejable atento los cambios económico-sociales operados en el período de tiempo que estuvo vigente la RTI, siendo que, además, no puede soslayarse que actualmente rige un “mantenimiento” tarifario (Artículo 5° de la Ley N° 27.541).

Por lo tanto, sería oportuno y conveniente, mientras duren cualquiera de las alternativas previstas en el Artículo 5° de la Ley N° 27.541, se evalúe la aplicación de un **Régimen Tarifario de Transición (RTT)**, ya que la prestación del servicio -aún en un esquema de revisión- implica la remuneración de la Licenciataria lo que le permitiría solventar los gastos de operación y mantenimiento, compatibles con la seguridad del abastecimiento; compatibilizándose eventualmente con una comunicación al Otorgante de dicha compleja situación que se generaría respecto del servicio público.

En tal orden, podría resultar oportuno y conveniente, que durante el RTT, las RTI anteriores se encuentren suspendidas en razón del interés público comprometido, la defensa de los derechos de los usuarios y, en efecto la prestación del servicio en cuestión, hasta que culmine la renegociación.

No puede perderse de vista que una eventual suspensión precautoria de efectos de las RTI podría imponerse de cara a los usuarios y las usuarias desde el punto de vista del principio protectorio (Art. 42 CN), verdadera pauta de toda hermenéutica regulatoria; siendo conveniente hacer saber lo expuesto al PEN a modo de compatibilizar los intereses tutelados en juego en el entramado normativo referido en estas actuaciones.

En tal entramado, no puede pasarse por alto que incluso por una cuestión temporal además de procedimental y sustancial en sus resultados, ese RTT, debiera ser objeto de **Audiencia Pública**.

La restante alternativa de revisión de carácter extraordinario presupone la legitimidad de los actos que aprobaron la RTI, circunstancia que, por todo lo explicado en el Expediente de referencia, no se aparece como viable; y que importaría una convalidación de los actos en cuestión. A la vez que ello también sucedería al vencerse el mantenimiento tarifario sin definición sobre el punto.

Dicho ello, en el estado actual de situación tarifaria y energética, la normativa citada en el presente y lo expuesto en los Informes pertinentes, no puede dejar de hacerse notar que los actos administrativos que aprobaron las RTI resultaron de un proceso complejo con intervención de pluralidad de actores, en particular las partes de los contratos de concesión y licencias, es decir, el PEN y los prestadores respectivos de los servicios públicos de transporte y distribución de gas natural.

En tal sentido, si bien se trata de actos emitidos en ejercicio de potestad tarifaria por los Regulador, su dictado resultó del proceso de renegociación ya referido que devino de las Actas Acuerdo oportunamente suscriptas (o bien ratificadas) por el PEN y las prestadoras, las cuales constituyen un acto bilateral modificador de las correspondientes habilitaciones, en los términos allí determinados.

Es así que, tal se adelantara, de los glosarios particulares de las Actas Acuerdo, surgía que la RTI era el procedimiento que implementaría el Regulador, para determinar el nuevo régimen de tarifas máximas de la

Licencia correspondiente, reconociéndose que ésta sería implementada y llevada a cabo por tal Organismo, conforme los términos de las propias actas.

En consecuencia, la RTI fue la etapa procedimental conclusiva del proceso de renegociación contractual correspondiente (concesión o licencia) llevada a cabo entre el Estado Nacional y las empresas, instrumentándose, para cada prestadora, mediante actos jurídicos que, sin perder el carácter de acto unilateral del Regulador, en tanto fueron ellos quienes llevaron adelante las mismas, daban fin a aquel proceso de renegociación entre las Partes. Todo ello, en el marco propio y con los caracteres específicos del esquema del servicio público, participando no solo de la naturaleza jurídica de los actos administrativos que aprueban tarifas de servicios públicos, sino que concluyeron la renegociación, derivando de modo particular y específico de sus pautas y actos bilaterales enunciados.

Finalmente, sobre la base de las causas de nulidad de los actos bajo análisis, se considera pertinente y adecuado a la ley recomendar al PEN el ejercicio de elección de la alternativa de “renegociación de la revisión tarifaria integral” prevista en el Art. 5 de la Ley N° 27.541.

### **III. 3. EMERGENCIA, MANTENIMIENTO TARIFARIO E INTERVENCIÓN DEL ENARGAS. OPORTUNIDAD DE REVOCACIÓN.**

En lo que concierne a todo lo antedicho, cabe ahora efectuar un análisis respecto de la oportunidad de la revocación del acto en estudio, ello así dado que, ante una nulidad absoluta, la Administración -en el caso el ENARGAS- por principio se encontraría obligado a revocar el acto ilegítimo, en tanto ello resulte procedente, tal como se ha indicado y confirmado, en sede administrativa.

Al respecto y desde ahora, no puede soslayarse que, desde al menos el 17 de diciembre de 2019, cuando remitió al Congreso de la Nación el Proyecto de “LEY DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA”, fue voluntad del PEN, el mantenimiento tarifario hoy vigente.

Véase que en el MENSJ-2019-3-APN-PTE, el PEN manifestó la necesidad de que la República Argentina pudiera estabilizar su economía y recuperar un equilibrio macroeconómico que permitiera crear nuevas fuentes de trabajo para garantizar plenas posibilidades de desarrollo e integración en especial, en favor de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad socio-económica, puntualizando la necesidad de implementar políticas públicas y un conjunto de herramientas excepcionales con eje en la redistribución de los ingresos y, a tales fines, remarcó su interés en el diseño de una regulación tarifaria estructurada sobre criterios de equidad distributiva y sostenibilidad productiva.

El Congreso de la Nación, el 21 de diciembre de 2019, sancionó la Ley N.º 27.541.

En este marco, declaró, en lo que aquí importa, la emergencia pública en materia tarifaria y energética y, estableció entre las bases de la delegación la de “*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*” (Artículo 2, inciso “b”), a la vez que, para cumplir esta meta, se facultó al PEN al mantenimiento de las tarifas de los servicios públicos de gas natural por un plazo de ciento ochenta (180) días y a iniciar un proceso de renegociación de la RTI vigente o una revisión extraordinaria para reducir la carga tarifaria sobre los hogares y empresas para el año 2020. A tales fines, se facultó al PEN a intervenir administrativamente el ENARGAS por un año (conf. arts. 5º y 6º).

En ese contexto, el 16 de marzo de 2020, el PEN dictó el Decreto N.º 278/2020 estableciendo la intervención del ENARGAS hasta el 31 de diciembre de 2020 y encomendó al Interventor, además de las funciones de gobierno y administración establecidas en la Ley N.º 24.076, en particular que realice aquellas atribuciones asignadas por el citado Decreto que sean necesarias para llevar a cabo todas las acciones conducentes a la realización de los objetivos previstos en el artículo 5º de la Ley N.º 27.541. (conf. art. 4º Decreto PEN N.º 278/20).

Previo a avanzar en dicho sentido, el PEN instruyó al Interventor a: (i) realizar una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica sobre lo actuado en materia regulatoria; (ii) en caso de detectar anomalías o comprobar circunstancias relevantes, informar al PEN con el correspondiente respaldo documental y (iii) proponer las acciones y/o medidas que el Interventor considerase apropiado adoptar en cada caso (conf. art. 5º Decreto PEN N.º 278/2020).

El 18 de junio de 2020, el PEN prorrogó -mediante DNU N.º 543/20- el plazo del mantenimiento tarifario establecido en el artículo 5º de la Ley N.º 27.541 desde su vencimiento, y por un plazo adicional de CIENTO OCHENTA (180) días corridos, entre otros motivos aduciendo circunstancias sanitarias que son de público y notorio conocimiento.

El 14 de julio de 2020, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo emitió su dictamen y aconsejó a las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación convalidar el DNU N.º 278/2020 de Intervención, en el marco del régimen de la Ley N.º 26.122. Entre los fundamentos para expedirse sobre su validez, señaló que el Decreto en análisis “instruye al interventor a realizar una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica que evalúe los aspectos regulados por la ley ut supra en materia energética y elevar un informe de resultados ante toda circunstancia que considere relevante con la facultad de proponer acciones y medidas que en cada caso estime corresponda adoptar para llevar a cabo todas las acciones conducentes a la realización de los objetivos previstos en la mencionada ley”.

Se extrae de este entramado normativo, que el ENARGAS se encuentra impedido legalmente, ante el mantenimiento tarifario dispuesto por ley del congreso y posteriormente prorrogado mediante Decreto de Necesidad y Urgencia por el PEN, de adoptar cualquier medida que afecte a las tarifas.

Asimismo, en orden a lo establecido por el Decreto N.º 278/2020 y la Ley N.º 27.541, y como ha quedado explicado, la Intervención debe informar al PEN el resultado de la auditoría y revisión allí establecida, proponiendo el curso de acción respectivo, en lo que ahora atañe, sobre los fundamentos técnicos, económicos y jurídicos para que el PEN avance en el análisis de la correspondencia de alguna de las dos alternativas previstas en la Ley N.º 27.541 (renegociación de la RTI vigente o revisión extraordinaria).

Tanto el mantenimiento legal previamente expuesto como la obligación apuntada llevan a colegir que la Intervención, **se halla imposibilitada de revocar la resolución de marras**, debiendo informar al PEN lo antes referido para que determine el curso de acción a seguir en los términos del artículo 5º de la Ley N.º 27.541.

#### IV. CONCLUSIONES

Conforme lo expuesto en el presente dictamen y atendiendo a los parámetros legales y conclusiones jurídicas arribadas en el mismo, conforme los acápites que anteceden, es opinión de este Servicio Jurídico Permanente que:

**A.** En mérito a los vicios verificados en el análisis de la RTI de GASNOR puede afirmarse, respecto de la Resolución ENARGAS N.º I- 4353/17 (B.O. 31/03/17), que en la medida que adolece de  **nulidad absoluta e insanable**, resulta ser un acto administrativo **irregular** y, en consecuencia, se sugiere su oportuna **revocación**

**por ilegitimidad en sede administrativa, por mediar conocimiento del vicio del interesado**, conforme las precisiones que aquí seguidamente se detallan.

Cabe primeramente observar que no sólo concurren a esta afirmación la gravedad de los vicios detectados, conforme todos los análisis que anteceden, sino que, a excepción de la competencia, se verifican irregularidades respecto de todo el resto de requisitos esenciales de validez, pudiendo mencionarse, a guisa de ejemplo: (i) la presunta manipulación del factor de actualización de los componentes de la base tarifaria utilizado para la aprobación de las revisiones tarifarias respectivas (lo que trasunta en tales términos desviación de poder); (ii) la falta de motivación y arbitrariedad en la elección del factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria antes referida; (iii) la aplicación del mismo factor para todas las licenciatarias sin fundamentación técnica, económica ni jurídica frente al hecho obvio de que sus estructuras de costos difiere; (iv) la incorrecta utilización en el índice y el empalme utilizado del factor de actualización; (v) la irrazonabilidad del plazo instruido por el MINEM para el desarrollo prudente de la RTI, lo que afectó el normal desarrollo de la misma; (vi) la exclusión de cuestiones cuya oportunidad y conveniencia resultaba en el ámbito de una RTI (v.gr. factor de carga); y (vii) la presentación de documentación solicitada fuera de plazo o la no puesta a disposición de la misma, lo que claramente imposibilita la adecuada realización de cálculos y análisis que constituyen esos “procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos”.

**B.** No obstante ello, cierto es, y no debe dejar de repararse, que ese actuar ilegítimo de la Administración tuvo consecuencias concretas, ya que determinó tarifas que, en tanto viciadas, no son justas, razonables y asequibles, ante la defectuosa, insuficiente o ausente fundamentación técnico-económica que debía ser sustento a los cuadros tarifarios aprobados para todas las prestadoras como resultado de la revisión tarifaria integral. Es decir que existen vicios, prima facie, comunes a todas ellas.

**C.** Sabido es que GASNOR es una de las doce prestadoras de los servicios públicos de transporte y distribución que la actual Intervención se encuentra revisando en los términos del Decreto N° 278/2020 y sobre la que aquí dictamina este Servicio Jurídico Permanente con lo cual, sólo es posible pronunciarse respecto de la misma, dejando de todos modos expresa salvedad acerca de eventuales ampliaciones o derivaciones ante circunstancias de hecho y derecho que puedan brotar en el desarrollo de todo el proceso de revisión - que viene efectuándose en forma regular – es decir, si surgieran particularidades respecto del resto de las licenciatarias, que puedan o no, derivar en otros vicios o irregularidades, lo que no puede advertirse ni declararse en esta instancia, sino hasta tanto sean revisados en su totalidad los casos restantes en el devenir de lo que los plazos jurídicos habilitan; en los términos del Decreto N° 278/2020.

**D.** Se ha señalado, entre los vicios detectados, uno que amerita un **particular reproche jurídico**, que es la “**desviación de poder**”, esto es lo que corresponde, en materia de “**derecho administrativo**” endilgar como vicio cuando no se cumple, nada menos, con la “finalidad” del acto; no obstante, conforme los resultados y antecedentes desarrollados a lo largo del presente, en particular lo indicado por la Comisión de Centralización y Coordinación, no puede dejar de indicarse que toda vez que ciertas conductas podrían encontrarse tipificadas en el Código Penal de la Nación, y las investigaciones del caso que viene llevando adelante esta Intervención con criterio de convicción suficiente, corresponde atender a la previsión del artículo 177 inciso 1 del Código Procesal Penal de la Nación merced al cual es obligación del funcionario público denunciar los delitos que conozca en el ejercicio de su función, máxime en el marco de aquellas específicas previstas en el Decreto 278/2020.

**D.1.** Dicho lo que antecede la denuncia respectiva ya fue radicada por lo que habrá de tenerse por cumplida tal obligación, la cual recayó en el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 9; Fiscalía N° 12. - Causa 6314/20.

**E.** En razón de lo expuesto, se encuentran dadas las circunstancias, para **i)** hacer saber al PEN, que las Resolución debidamente identificada debería, en cuanto nula de nulidad absoluta e ilegítima, ser oportunamente revocada en sede administrativa, por conocimiento del vicio y **ii)** en función de ello, sería adecuado, salvo mejor parecer de esa Intervención, sugerir al PEN la elección de alternativa de **RENEGOCIACIÓN DE LA REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL** prevista en el artículo 5° de la Ley N° 27.541 para **GASNOR**, cuyo inicio **resulta compatible** con las respectivas revisiones que continúa llevando adelante la Intervención conforme el Decreto N° 278/2020, para las restantes Licenciatarias, en lo que aquí concierne.

**F.** Asimismo, **resultaría oportuno comunicar al Otorgante una interpretación de cómo debiera compatibilizarse la compleja situación que se generaría de revocar el acto ya identificado frente al mantenimiento tarifario vigente (en un marco de emergencia) sumado a la necesidad de una eventual determinación de una tarifa de transición ante el ejercicio de la alternativa prevista en el art. 5° de la Ley 27.541. En tal orden, sería oportuno y conveniente, que mientras duren cualquiera de las alternativas previstas en el Artículo 5° de la Ley N° 27541, se evalúe la implementación de un Régimen Tarifario de Transición (RTT) durante el cual las RTI anteriores se encuentren suspendidas en razón del interés público comprometido y, en efecto la prestación del servicio en cuestión hasta que culmine la renegociación.**

**No puede perderse de vista que una eventual suspensión precautoria de efectos de las RTI podría imponerse de cara a los usuarios y las usuarias desde el punto de vista del principio protectorio (Art. 42 CN), verdadera pauta de toda hermenéutica regulatoria; siendo conveniente hacer saber lo expuesto a modo de compatibilizar los intereses tutelados en juego en el entramado normativo referido en estas actuaciones.**

**G.** En orden a todo lo antes expuesto, el mantenimiento tarifario que aparece como una obligación legal y lo determinado por el art. 5° del Decreto N° 278/20, y las consecuencias que ciertas acciones podrían provocar en los servicios públicos y en los usuarios y usuarias, nada obsta a que se comunique todo detallado informado y dictaminado en presente Expediente al PEN.

---

[1] Dicho documento contenía las condiciones básicas del Acuerdo a celebrar entre el OTORGANTE Y LICENCIATARIO para la adecuación del contrato de Licencia.

[2] El 12 de junio de 2020 y en el EX-2020-33278822- -APN-GA#ENARGAS, conforme los procedimientos correspondientes para contratación con UNIVERSIDADES NACIONALES, se adjudicó a la FACULTAD DE INGENIERÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, la Contratación Directa identificada bajo el Procedimiento N.º 55-0030-CDI20, para que lleve a cabo un servicio de AUDITORÍA Y REVISIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA DE LA REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL en los términos del Contrato de Auditoría y Revisión Técnica y Económica de la Revisión Tarifaria Integral y sus Términos de Referencia (RE-2020-34830788-APN- GA#ENARGAS); en el marco de lo establecido en el Artículo 25, inciso d), apartado 9 del Decreto N.º 1023/2001, sus modificatorios y complementarios.

[3] Cabe señalar que la Resolución ENARGAS N.º I-4353/17 a través de sus Considerandos expresó con relación al índice de actualización de la Base Tarifaria: "...en el marco de las tareas que las Consultoras contratadas debían realizar para determinar el valor de la Base de Capital de las Licenciatarias a ser remunerada por las nuevas

tarifas que surgirán como resultado de la Revisión Tarifaria Integral, se estableció que éstas debían proponer índices de precios que, en función de sus conocimientos y de lo establecido en los Acuerdos, consideraran más adecuados para ajustar los distintos rubros que conforman la Base de Capital...”, sin embarco concluyó que: “...este Organismo seleccionó los índices de precios propuestos por Estudio Villares & Asociados S.R.L. (Consultora contratada por Transportadora de Gas del Sur S.A. y Transportadora de Gas del Norte S.A.) que, además de cumplir con los principios tarifarios que surgen del Marco Regulatorio, en el sentido de asegurar el mínimo precio compatible con la seguridad del abastecimiento, permiten incentivar la inversión en infraestructura necesaria para atender los requerimientos de nuevos usuarios y las necesarias mejoras en confiabilidad y seguridad de los sistemas de transporte y distribución de gas natural...”

[4] Así se sostiene “*si analizamos los índices componentes del factor de actualización, a saber: ISBIC, para el ajuste del costo de Mano de Obra, e IPIM con un empalme parcial con el ICC–Materiales Mendoza, en el caso del primer índice, comparado con un conjunto de índices de similar naturaleza muestra un mayor crecimiento respecto de la evolución promedio del resto, y respecto al índice propuesto para el resto de los activos, no cuenta con un sustento técnico que lo respalde*”.

[5] Artículo 7, inciso “b” de la Ley N° 19.549

[6] Cassagne, Juan Carlos, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Comentada y Anotada*, La Ley, Buenos Aires, 2009, pág. 217 y 218

[7] Artículo 7, inciso “c” de la Ley N° 19.549

[8] Comadira, Julio Rodolfo / Escola, Héctor Jorge / Comadira, Julio Pablo; coord., *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012, pág. 447 y 448.

[9] Artículo 7, inciso “e” de la Ley N° 19.549

[10] Comadira, *op. cit.*, pág. 453

[11] Comadira, *op. cit.*, pág. 457 y 458

[12] Artículo 3° de la Ley N° 19.549

[13] La equidad (*aequitas* en latín) es la justicia, entendida como dar a cada uno lo que le corresponde, (concepto general y abstracto) aplicada a los casos concretos (Aristóteles, *Ética a [14]Nicómaco 5:10*) Cicerón, por su parte consideró a la equidad como fuente del derecho, permitiendo a éste superar los inconvenientes de no adecuarse la norma al caso concreto.

[14] Artículo 7, inciso “f” de la Ley N° 19.549

[15] LINARES, Juan F., *Poder discrecional administrativo*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1958, págs. 113 y ss.

[16] BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 10° edición, ps. 468-469.

[17] Silva Tamayo, Gustavo E., *Desviación de poder y abuso de derecho*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2006, pág. 169

[18] *Fallos: 315:1361*. También se ha sostenido que “Que este conjunto de circunstancias fácticas, unido a la

violación de las normas que limitan la posibilidad de renovación del contrato a un máximo de cinco años, permiten concluir que la demandada utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado”. *Fallos*: 333:311

[19] Artículo 7, inciso “d” de la Ley N° 19.549

[20] Comadira, *op. cit.*, pág. 438

[21] “*La revocación del acto administrativo que adolece de algún vicio es una obligación de la Administración, en virtud de los principios de legalidad objetiva y de verdad material que deben imperar en el procedimiento administrativo*”. *Dictámenes* 233: 329.

[22] “*El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios -a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta*”.

[23] Se ha sostenido que en verdad no cabe, ante la grave contradicción con el orden jurídico, hablar de derechos subjetivos, los que serían sólo aparentes (Comadira, Julio R., *La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada “cosa juzgada administrativa”*, 2a ed., Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, ps. 74 y ss. La Procuración del Tesoro tiene escrito que difícilmente pueda tenerse un derecho definitivamente incorporado al patrimonio cuando media vicio de ilegitimidad y existe la posibilidad, administrativa o judicial, de su revocación o anulación (*Dictámenes* 146:364).

[24] *Fallos*, 321:169

[25] Tal el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en *Fallos*: 326:3700 y *Fallos* 323:1146. Asimismo la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala IV, "Peredo, Rodolfo c. OSPLAD s/juicio de conocimiento", del 5-10-93, sala IV, "Villalonga Furlong S.A. c. Encotel s/contrato administrativo", del 8-4-99. También criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación *Dictámenes* 233:329.

[26] Respecto de la Procuración del Tesoro de la Nación: *Dictámenes* 150: 125, 179:35, 180: 125, 195: 49)

[27] Como se ha sostenido “[...] *es necesario destacar que la exigencia de la connivencia dolosa entre el funcionario y el administrado se aparta del claro texto legal, que sólo exige el conocimiento del vicio, e importa incorporar, a efectos de que proceda la anulación del acto, un recaudo que no está expresamente contemplado en la norma. De adoptarse este criterio, la posibilidad de que la Administración revoque ante sí sus actos se vería acotada a escasos supuestos y la norma carecería prácticamente de aplicación. Por ende, la existencia de connivencia dolosa, sin dudas, también puede dar lugar a la anulación, pero su ausencia no implica, necesariamente, que la revocación no proceda*” (Aprile, Natalia, “La acción de lesividad”, en Tawil, Guido Santiago; dir., *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, pág. 921 y ss

[28] Comadira, Julio Rodolfo / Escola, Héctor Jorge / Comadira, Julio Pablo; coord., *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012, pág. 532

[29]Fallos: 310:2278

[30]Fallos: 323:1146

[31]Fallos 326:3316

[32]Ver *Dictámenes* 129:382; 128: 513; 140:281; Asimismo, Comadira, Julio R., *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, La Ley, 2007, Tomo I, p. 288

[33] Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, 2006, T. II, p. 262

[34] Cassagne , Juan Carlos, *El Contrato Administrativo*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2009, págs. 161 y ss. Así, el Máximo Tribunal, tiene dicho que “[...] el cumplimiento de las obligaciones resultantes del contrato, y de la regularidad del servicio a cargo de la concesionaria, que es consecuencia del principio de continuidad [...] Fallos: 330:4564.

[35] Cabe hacer notar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido alguno de estos caracteres, con fundamento en el Artículo 42 de la Constitución Nacional, así *in re* “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, Fallos: 339:1077sostuvo “[...]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. 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”. (Considerando 33 del voto de mayoría).



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Dictamen firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2020-73764376- -APN-GDYE#ENARGAS- DECRETO N° 278/20 – LEY N° 27.541 – GASNEA S.A.

---

**SEÑOR INTERVENTOR:**

Vienen los autos de referencia a este Servicio Jurídico Permanente con el objeto de emitir dictamen conforme lo establecido por el artículo 5° del Decreto N° 278/20 y la Ley N° 27.541, en esta oportunidad respecto de la Licenciataria GASNEA S.A. (en adelante GASNEA, la “Distribuidora” o la “Licenciataria”), en razón de las opiniones y manifestaciones de las Unidades Organizativas preopinantes y aquello propio que comete a este Servicio.

Se deja constancia las actuaciones relativas a la Licenciataria GASNOR S.A. tramitan en el Expediente N° EX-2020-73763979- -APN-GDYE#ENARGAS.

**I.- ANTECEDENTES**

Conforme lo adelantado por esta Gerencia de Asuntos Legales en el acápite introductorio del presente Dictamen y con el objeto de emitir opinión respecto de las constancias del Expediente referenciado, los antecedentes se desarrollan de modo tal que su lectura permita luego formular el análisis jurídico del caso, en esta instancia, en lo que hace a lo determinado en el artículo 5° del Decreto ya mencionado, a las alternativas de acción establecidas en el mismo artículo de la Ley N° 27.541 y al mantenimiento tarifario allí determinado.

A continuación, se detallarán los antecedentes normativos, comenzando con la normativa actualmente vigente que remite a otra que la antecede, a la cual también cabrá hacer breve mención con el objeto de circunstanciar el análisis que aquí se plasma.

Se adelanta desde ahora que todas las “negritas” y “subrayados” utilizados en el documento nos pertenecen.

**I. a. Ley N.º 27.541**

El artículo 1° de la “LEY DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA” N° 27.541” (B.O. 23/12/19) declaró la emergencia pública en materia

económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, **tarifaria, energética**, sanitaria y social, y delegó en el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, PEN), las facultades necesarias para implementar las políticas indispensables para instrumentar los objetivos de la mentada legislación hasta el 31 de diciembre de 2020, conforme los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Por su parte, el artículo 2° de la norma precitada, sentó las bases de la delegación y el inciso b) estableció entre sus objetivos específicos el de *“Regular 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”*.

El mismo plexo legal en virtud del artículo 5° del TÍTULO III - Sistema Energético-, facultó al PEN para mantener las tarifas de gas natural bajo jurisdicción federal, **y a iniciar un proceso de renegociación de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) vigente o iniciar una revisión de carácter extraordinario**, en lo que interesa, **en los términos de la Ley 24.076 y demás normas concordantes**, por un plazo máximo de hasta CIENTO OCHENTA (180) días contados a partir de su entrada en vigencia, **proponiendo a una reducción de la carga tarifaria real sobre los hogares, comercios e industrias para el año 2020**.

A su vez, mediante el artículo 6° el Poder Legislativo facultó al PEN a intervenir administrativamente el ENARGAS por el término de un año.

Asimismo, mediante el artículo 1° del Decreto DNU N.° 543/2020 (B.O. 19/06/20) se prorrogó el plazo establecido en el artículo 5° antes citado desde su vencimiento, y por un plazo adicional de CIENTO OCHENTA (180) días corridos.

#### **I.b. Decreto N.° 278/2020**

En tal contexto, a tenor de lo establecido en el artículo 6° de la Ley N.° 27.541, mediante Decreto N.° 278/2020 (B.O. 17/03/20) se dispuso la intervención de este Organismo en el marco de la emergencia, por el lapso allí determinado, asignando funciones específicas al Interventor toda vez que se le encomendó –además de las funciones de gobierno y administración establecidas en la Ley N.° 24.076- *“aquellas asignadas en el presente decreto, que sean necesarias para llevar a cabo todas las acciones conducentes a la realización de los objetivos previstos en el artículo 5° de la Ley N° 27.541”* (artículo 4° del Decreto citado).

En particular, mediante tal norma, se estableció expresamente en su artículo 5°, en lo que en esta oportunidad interesa, el deber en cabeza de esa Intervención de *“realizar una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica que evalúe los aspectos regulados por la Ley N° 27.541 en materia energética. En caso de detectarse alguna anomalía, el Interventor deberá informar al PODER EJECUTIVO NACIONAL, los resultados de la misma, así como toda circunstancia que considere relevante, aportándose la totalidad de la información de base y/o documentos respectivos correspondientes, proponiendo las acciones y medidas que en cada caso estime corresponda adoptar”*.

Cabe indicar que, entre los considerandos del Decreto N.° 278/2020, se ha destacado que la declaración de emergencia pública en materia energética y tarifaria que ha realizado el CONGRESO NACIONAL es una medida que denota la gravedad institucional de la situación planteada y refiere a una tarifa del servicio público que ha dejado de ser justa, razonable y accesible en los términos de lo establecido por la Ley N° 24.076 (Considerando séptimo).

#### **I.c. Ley N.° 25.561**

No resulta sobreabundante reseñar esta Ley, ya que delegó en el PEN las facultades necesarias para adoptar las medidas que permitan conjurar la crítica situación de emergencia suscitada al momento de su promulgación. En ese contexto, dicha Ley declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria e impartió instrucciones específicas concernientes al estudio del régimen tarifario vigente en su momento, autorizando al PEN a la pertinente renegociación de los contratos de los servicios públicos, incluidos los de transporte y distribución de gas por redes.

En efecto, respecto de las obligaciones originadas en los contratos de la administración regidos por normas de derecho público, determinó en sus artículos 8° y 9°, en lo que importa, dejar sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio; que los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (US\$ 1); y se autorizó al PEN - tal lo expuesto- a renegociar los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, tomándose en consideración los siguientes criterios allí determinados: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.

#### **I.d. Síntesis de las etapas de la Renegociación: Actas Acuerdo Transitorias (AAT) y Actas Acuerdo Integrales (AAI)**

El mentado proceso de renegociación de los Contratos de Concesión o Licencia de Servicios Públicos fue reglamentado e implementado, en esencia, a través de los Decretos N° 293/2002 (B.O. 14/02/02) y 370/2002 (B.O. 27/02/02). Una segunda etapa viene constituida por el Decreto N° 311/2003 (B.O. 04/07/03) y la Resolución Conjunta N° 188/2003 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N° 44/2003 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (B.O.08/08/03).

Por dicho Decreto N° 311/03, se estableció que la UNIDAD DE RENEGOCIACIÓN Y ANÁLISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PÚBLICOS (en adelante, UNIREN) presidida por los ex Ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sería la continuadora del proceso de Renegociación de los contratos servicios públicos.

Durante el proceso desarrollado para la suscripción de las Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral (en adelante AAI), se celebró Audiencia Pública respecto de la “Carta de Entendimiento”<sup>[1]</sup>; la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN (PTN) emitió los correspondientes dictámenes de conformidad con lo previsto en el Artículo 8° del Decreto N° 311/2003, sin formular objeciones; la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN) tomó la intervención acordada por el Artículo 14/03 de la Resolución Conjunta N° 188/03 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N° 44/03 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (MINPLAN), expresando tampoco tener objeciones respecto de los procedimientos llevados a cabo y se dio intervención al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN (artículo 4° de la Ley N° 25.790) a los efectos de considerar las AAI mencionadas.

En ese contexto, se celebraron Actas Acuerdo, transitorias y definitivas (integrales) de las distintas Licenciatarias de los servicios públicos de transporte y de distribución de gas por redes, salvo Metrogas S.A., TRANSPORTADORA DE GAS DEL SUR S.A. (TGS) y TRANSPORTADORA DE GAS DEL NORTE S.A. (TGN) cuyas AAI se celebraron en una etapa posterior.

Así las cosas, ese procedimiento se consideraba concluido con la “ratificación” por medio de Decreto de la Autoridad Concedente (PEN) dado que dichos instrumentos eran firmados *ad-referéndum*, conforme surge de la normativa aplicable y de los documentos suscriptos respectivos.

En lo que concierne a GASNEA, la Licenciataria celebró con la UNIREN una Carta de Entendimiento el 30/09/2008; y luego la correspondiente AAI de fecha 21/07/2009, ratificada posteriormente por Decreto N° 812/10 (B.O. 11/06/10).

En cuanto a esto último, cabe indicar que en **este proceso de renegociación se cambiaron ciertos términos en el andamiaje normativo antes reseñado, con el dictado del Decreto N° 367/16** (B.O. 17/02/16), mediante el cual, el PEN: **i)** derogó el Decreto N° 311/03, la Resolución Conjunta N° 188/03 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N° 44/03 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS y demás normativa concordante y complementaria (artículo 1°); **ii)** instruyó a los Ministerios a cuyas órbitas correspondan los respectivos contratos sujetos a renegociación, conforme a las competencias que surgían de la Ley de Ministerios entonces vigente, a proseguir los procedimientos que se encuentren, a esa fecha, en trámite de sustanciación en el ámbito de la UNIREN a los efectos de concluir los procesos de renegociación de los contratos conforme Ley N° 25.561 (artículo 2°); **iii)** facultó a los Ministerios competentes en forma conjunta con el MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS a suscribir acuerdos parciales de renegociación contractual y adecuaciones transitorias de precios y tarifas que resulten necesarios para garantizar la continuidad de la normal prestación de los servicios respectivos hasta la suscripción de los acuerdos integrales de renegociación contractual, los que se efectuarán a cuenta de lo que resulte de la Revisión Tarifaria Integral (artículo 3°); **iv)** especificó que los acuerdos integrales de renegociación contractual, en los que se estipularan las condiciones en las que concluirán los procesos de renegociación en los términos del citado artículo 2°, luego de la intervención del órgano de regulación y control que en cada caso corresponda, serán enviados a la PTN para su intervención y sometidos a consideración de la SIGEN, previo a su firma por el Ministro con competencia específica en función de la materia en forma conjunta con el Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, la que se efectuará Ad Referéndum del PEN (artículo 4°); **v)** dispuso que en el proceso de realización de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) que surja de los acuerdos integrales de renegociación contractual, mediante el cual se fijará el nuevo régimen tarifario del servicio de que se trate, deberá instrumentarse el mecanismo de audiencia pública (artículo 5°); y **vi)** facultó a los Ministerios competentes a dictar los actos administrativos que sean necesarios a los fines del cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto (artículo 6°).

#### **I.e. Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral.**

Las AAI reglamentaron la renegociación de los términos de las Licencias, convirtiéndose en un instrumento jurídico fundamental en la relación de derecho administrativo que vincula a las partes (Autoridad concedente y Licenciatarias), ya que regulan una pluralidad de elementos de la prestación del servicio público.

No es menor adelantar, como se verá más adelante, que del “GLOSARIO” del AAI de GASNEA surge que la RTI era el procedimiento que implementaría el ENARGAS, para determinar el nuevo régimen de tarifas máximas de la Licencia respectiva. Esto importa reconocer que la RTI sería implementada y llevada a cabo, conforme los términos de las propias AAI por el ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS).

Esta RTI era entonces la etapa procedimental conclusiva del proceso de renegociación contractual de la Licencias llevada a cabo entre el Estado Nacional y las empresas Licenciatarias.

Ahora bien, como se dijo, el 21/07/2009 se suscribió el AAI entre GASNEA y la UNIREN, ratificada por el Decreto N.º 812/10. Dicha AAI, según lo previsto por su Cláusula Segunda, comprendió la renegociación integral del Contrato de Licencia del Servicio Público de Distribución de Gas Natural otorgada por el Decreto N.º 558/97 (B.O. 26/06/1997).

Mediante su cláusula Décimo Primera se estableció la realización de un procedimiento de RTI a fin de fijar “un nuevo régimen de tarifas máximas por el término de CINCO (5) años, conforme a lo estipulado en el Capítulo I, Título IX “Tarifas” de la Ley N.º 24.076, su reglamentación, normas complementarias y conexas”; ordenando, asimismo, que la RTI se debía sustanciar conforme a condiciones previstas en esa cláusula y las PAUTAS contenidas en la Cláusula Décimo Segunda de la AAI.

En tal orden, la Cláusula Décimo Segunda del AAI fijó las PAUTAS que se debían observar durante el procedimiento de la RTI a implementarse por el ENARGAS, considerando cada uno de los aspectos principales a ser controlados y cumplidos durante dicho procedimiento por el ENARGAS. Entre ellas cabe mencionar genéricamente aquellas sobre: 1) costo del servicio; y 2) base de capital y tasa de rentabilidad.

Asimismo, deben tenerse presente otras Cláusulas de la AAI que contemplan: 1) compromisos de suspensión y desistimiento de acciones; 2) garantía de indemnidad y 3) principio de trato equitativo y 4) plan de inversiones.

#### **I.f. REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL**

Conforme fuera expuesto, de los diversos Glosarios de la AAI y de la normativa de aplicación, surge que la RTI era el procedimiento que implementaría el ENARGAS con el objeto de determinar el nuevo régimen de tarifas máximas de la Licencia, conforme lo estipulado en el Capítulo I Título IX "Tarifas" de la Ley N° 24.076 y normas complementarias, así como las pautas del propio acuerdo.

Por otra parte, así lo preveían y reconocían en otros puntos también las distintas Actas Acuerdo suscriptas por las Licenciatarias y el PEN en su carácter de Otorgante y la normativa emitida en ese contexto.

Cabe señalar que los Acuerdos Transitorios ya establecían la necesidad de llevar adelante una RTI, la cual realizaría el ENARGAS en su carácter de Autoridad Regulatoria de los servicios públicos de transporte y distribución de gas.

El carácter necesario de la RTI surge de dichos antecedentes y significa el capítulo final y conclusivo del procedimiento de renegociación contractual, de allí su importancia y la esencialidad de sus efectos.

Por su parte, a través de la Resolución N° 31/16 (B.O. 01/04/16), el entonces Ministerio de Energía y Minería de la Nación instruyó al ENARGAS a que lleve adelante el procedimiento de RTI previsto en las Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral celebradas con las Licenciatarias en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 25.561, sus modificaciones y complementarias.

Dicho procedimiento, se dispuso, debería concluirse en un plazo no mayor a UN (1) año desde la fecha de la mencionada Resolución, celebrarse audiencia pública, entre otras cuestiones, la que se convocó, en el caso mediante Resolución ENARGAS N° I-4124/16 (B.O. 14/11/2016) a fin de considerar, en lo que importa: a) la RTI de GASNEA.; y b) la metodología de ajustes semestrales.

#### **I.g REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL – GASNEA S.A. - Resolución N° I- 4355/17**

El 30 de marzo de 2017 el ENARGAS dictó la **Resolución N° I- 4355/17[2]** (B.O. 31/03/2017), mediante la que culminó el procedimiento de RTI de GASNEA para el quinquenio 2017-2021.

Vale destacar que la misma aprobó: **1)** La RTI de la Distribuidora conforme los términos que surgen de su **Anexo I** (artículo 1°); **2)** El cuadro tarifario de GASNEA correspondiente al primer escalón de la segmentación del ajuste tarifario resultante de la RTI, conforme las previsiones de la Resolución MINEM N° 74/17, aplicable a partir del 01/04/17, obrante en su **Anexo II** (artículo 2°); **3)** El Plan de Inversiones de GASNEA obrante en su **Anexo III** y la Metodología de Control de Inversiones Obligatorias incorporada en su **Anexo IV** (artículo 3°); **4)** La Metodología de Adecuación Semestral de la Tarifa agregada en su **Anexo V** (artículo 4°).

## II. ANÁLISIS JURIDICO

Sobre la base de lo antes expuesto obran en el Expediente referenciado diversas constancias documentales, análisis elaborados por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires[3] (en adelante, FIUBA) y por las diversas unidades organizativas de este Organismo con competencia sobre el tema en estudio.

Por ello y en tal sentido conforme lo tiene dicho la PTN los dictámenes “...*deben formularse con el agregado de todos los antecedentes, informes y documentación que tengan incidencia en el tema a examinarse, puesto que sólo de ese modo se garantiza la posibilidad de formarse un criterio completo y adecuado de la cuestión sometida a consulta. Dichos pedidos deben formularse también con las demás aclaraciones previas que hubiere, a fin de expedirse en definitiva, ya que sólo contando con la totalidad de los antecedentes de la causa, en su original o copia autenticada, es factible garantizar la posibilidad de formarse un criterio...*” (Dictámenes: 267:576, entre otros).

Asimismo, es dable remarcar que no es competencia de los servicios jurídicos expedirse sobre los aspectos técnicos de los asuntos que se someten a consulta. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a las autoridades administrativas con competencia en la materia (Dictámenes: 245:359, 381; 256:237; 274:206).

Al respecto, sobre estas dos últimas consideraciones cabrá tenerlas por reproducidas en los dictámenes IF-2020-53806265-APN-GAL#ENARGAS (EX-2020-52811178- -APN-GDYE#ENARGAS) e IF-2020-53806174-APN-GAL#ENARGAS (EX-2020-52810996- -APN-GDYE#ENARGAS); por ser los análisis sustancialmente análogos, así como toda otra que corresponda.

En tal sentido, seguidamente se habrán de reseñar y luego examinar los principales argumentos y análisis de los Informes respectivos, con el propósito, desde lo que compete al Servicio Jurídico Permanente, de determinar si lo actuado por el ENARGAS en los términos ya expuestos -conforme la determinación técnica previa que importa el estudio llevado adelante por las Unidades Organizativas respectivas con las constancias pertinentes consideradas-importa o no un actuar ilegítimo de la Administración, y de ser así, qué vicios ostentaría el acto en estudio y si correspondiere, el tipo de nulidad que acarrearía.

De tal modo, **se indicará, luego de referir a lo esencial de lo expuesto en los Informes indicados a fin de no reiterar conceptos ya presentes en autos, desde el punto de vista jurídico, el encuadre de las irregularidades verificadas por las Gerencias y cuál es, desde tal óptica jurídica en función de aquella verificación, el elemento esencial del acto que podría encontrarse viciado.**

Así las cosas, **es posible desde ahora adelantar que, de la lectura y análisis de todo ello, obrante en los**

**actuados de referencia, y de cara al principio de juridicidad en primer término, el acto es ostensiblemente nulo y de nulidad absoluta[4] por hallarse comprometidos, con excepción de la competencia, todos los elementos esenciales del acto administrativo.**

Por una cuestión de orden metodológico se hará referencia a lo verificado en cada Informe Técnico y luego el análisis jurídico que de ello derive; finalmente se ponderará el Informe de la Comisión de Control y Coordinación Decreto N° 278/2020 – Ley N° 27.541 y se emitirán las consideraciones pertinentes para arribar a la conclusión jurídica aplicable al caso.

A su vez, se adelanta desde ahora que se hará referencia a los puntos que presentan, según los informes técnicos respectivos, aspectos técnicos que signifiquen incorrecciones que pudieran llevar a vicios y a la nulidad de los actos respectivos.

## **II.1 INFORME DE LA GERENCIA DE DESEMPEÑO Y ECONOMÍA (GDYE) N° IF-2020-77110398-APN-GDYE#ENARGAS**

El INFORME sostiene que se han considerado i) los Expedientes Nros. 15.487, 15.665, 15.997, 17.425, 30.483, 30.484, 30.039, 30.040 y 30.194 que obran en este Organismo Regulador relacionados con la RTI (2016-17) y ii) el Informe de Avance N° 8 (IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS) elaborado por la FIUBA.

Cabe indicar que la Gerencia realiza un análisis conjunto para GASNEA S.A. y GASNOR S.A. con las particularidades propias de análisis que ameritaron en cada caso, también siguiendo el criterio que para ello efectuó la FIUBA.

Dicho aquello, se observa que en el Informe GDYE se reseñaron los siguientes puntos; a saber: 1) Base Tarifaria como Activo Económico Financiero; 2) Flujo de Fondos para el cálculo tarifario; 3) Análisis de los Estudios de Demanda; 4) Comparación de montos comprometidos de las obras del plan de inversiones con los gastos erogados; y 5) una Conclusión.

Conforme lo antes indicado, específicamente en el desarrollo del **análisis de la base tarifaria como activo económico financiero, el Informe se expone sobre una serie de irregularidades técnico-económicas que resultan de relevancia citar a fin de su evaluación jurídica.**

Tomando como base los resultados del mencionado informe de auditoría de FIUBA, el Informe GDYE **ratifica y amplía** las siguientes irregularidades que cita respecto de la determinación de la base tarifaria de la RTI; a saber:

- *“... El Enargas adopta un índice de actualización para la base tarifaria, aplicable por igual a todas las licenciatarias, propuesto por una de las firmas auditoras, la cual ofrece fundamentos técnicos que resultarían insuficientes como justificativo para su adopción, como se menciona en el informe.*
- *No encontró motivos para seleccionar el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (ISBIC), por sobre otros índices de variación de costo de mano de obra.*
- *Consideró que la consultora Villares y Asociados no brindó fundamentos para seleccionar el ISBIC por sobre otros índices de variación del costo salarial.*
- *No observó correlación, ni cambio de comportamiento, entre IPIM e ICC-Materiales Mendoza para el período 1993-2016, por lo que considera que la justificación de Consultora Villares y Asociados para empalmar el ICC–Materiales Mendoza con el IPIM Nivel General en el periodo 2005-2015 resulta*

*insuficiente y hasta contradictoria con la propuesta de empalme en cuestión.*

- *No se han encontrado obrantes en los expedientes estudios de las propuestas de índices de ajuste realizadas por ... Intelligence Energy Solutions S.A., para el caso de NEA, ni argumentos para descartar su tratamiento.*
- *Señala con relación a las propuestas de actualización efectuadas por ... Intelligence Energy Solutions S.A., que no surge de los respectivos informes la lógica de la metodología para la selección de índices.*
- *Consideró que el ENARGAS, al momento de realizar la RTI, optó por aplicar un criterio único de actualización, aplicando idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la Base de Activos para todas las Licenciatarias, tanto de transporte como distribución de gas por redes a pesar de las distintas estructuras de costos que componen los activos de ambas licenciatarias.*
- *Afirmó que la definición de un criterio de factor único para la actualización de la Base Tarifaria de todas las Licenciatarias no contempla las particularidades regionales, sin perjuicio de lo manifestado por Ministerio de Energía y Minería en la materia, que carece de todo sustento técnico...”.*

Ahora bien, luego de exponer con claridad lo previamente afirmado y de efectuar una reseña de lo sucedido, GDYE analiza en profundidad dichas manifestaciones y lo actuado, arribando a conclusiones que merecen reparo particular.

Para llegar a ellas, conviene indicar que la Gerencia, en lo que concierne al análisis de la **“Base Tarifaria. Su actualización”** enfatiza **“que la determinación del valor de la Base Tarifaria o Base de Capital en el marco de una RTI es un factor de relevancia dentro del proceso de cálculo tarifario en razón de que tiene impacto en tarifa por dos vías, a saber: Rentabilidad y Amortizaciones”**, de modo que **“cuanto mayor sea la base tarifaria, mayor será la base para calcular el monto de rentabilidad”** y que **“el retorno al accionista debe aplicarse a la base tarifaria”**.

A su vez, se explica que las amortizaciones son la devolución al inversor del capital y que el capital del inversor es la base tarifaria, siendo entonces por ello que el factor de actualización **“juega un rol importante sobre las amortizaciones, toda vez que estas son una porción del capital actualizado”**.

Asimismo, indica que **“al aplicarse un factor de actualización a la Base Tarifaria la misma se ve incrementada por dicho factor”**, conforme allí detalla, indicando expresamente que **en la RTI bajo análisis, “el factor de actualización aplicado a todas las Licenciatarias fue de 33 veces aproximadamente medido de punta a punta, lo que se tradujo en un incremento de la base tarifaria aplicando la metodología antes descrita”** y con ello que **“La rentabilidad incorporada en el requerimiento de ingresos contempla que el accionista recibirá anualmente el producto de la base tarifaria original ajustada por el factor de 33 veces multiplicada por la tasa de retorno”** y que **“para el cálculo de la rentabilidad, el producto de la base tarifaria original ajustada por el factor de 33 veces incrementa en esa magnitud el cálculo de las amortizaciones dentro del flujo de fondos, efecto que se suma al aumento en la rentabilidad” generando consecuentemente “un incremento en el requerimiento de ingresos para la empresa”**.

Desde tal perspectiva de análisis técnico queda clara la importancia y relevancia del factor de actualización de la Base Tarifaria y sus implicancias en el proceso del cálculo tarifario.

Dicho ello, se analizan precisamente, en el marco del factor de actualización seleccionado, cuestiones que conforme lo expuesto por GDYE y a efectos legales devienen de crucial estudio y relevancia, para lo cual y a fin de luego identificar eventuales vicios se asignarán títulos orientativos de los análisis económicos realizados por GDYE que adelantan sus conclusiones.

## **A. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN SUFICIENTE DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ADOPTADO. INCORRECTA UTILIZACIÓN DEL ÍNDICE Y EMPALME APLICADOS. ARBITRARIEDAD.**

En cuanto a la justificación y fundamentación, el Informe Técnico analiza la razonabilidad del factor seleccionado, determinando que *“según surge de la comparación entre el factor de actualización punta a punta aplicado en la RTI (33,3) y el factor de actualización vinculado al valor de referencia arriba descripto (24), podemos verificar que aquel primer índice, que resultó ser el factor finalmente aplicado, se ubica apreciablemente por encima de este último”*, fundando tal razonamiento conforme allí se explicita que *“el índice 33,3 de variación punta a punta resulta superior a considerar que la Base de Activos se hubiera mantenido desde el origen valorizada en dólares y actualizada por la variación de los precios mayoristas de EE.UU.*

*Esto último no resulta justificado dado que la depreciación acumulada del valor del peso respecto al dólar registrada durante los 15 años previos a la RTI impidió que un conjunto de activos localizados en Argentina hubiera mantenido su valor expresado en dólares durante dicho lapso”*.

Para demostrar lo expuesto -que conforme se analizará más adelante deriva no solo en falta de causa y motivación, sino en un claro caso de arbitrariedad- la Gerencia Técnica de GDYE realizó “ejercicios de sensibilidad” sobre la base tarifaria de GASNEA en los que se obtuvieron resultados en relación con los impactos relativos de los factores antes referidos sobre la rentabilidad y las amortizaciones.

Así, sostuvo que estos *“Los resultados muestran claramente la enorme diferencia económica que resulta de aplicar uno u otro factor, resultando para el quinquenio 2017-2021 un total de (...) U\$S 9 (NUEVE) Millones para (...) NEA (...) de incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo”*.

No deviene ocioso indicar que según consta en el Informe *“los incrementos adicionales en los requerimientos de ingresos (...) se traducen en niveles más altos de tarifa para los usuarios finales respecto a los que se hubieran obtenido aplicando el valor de referencia”*.

Ahora bien, lo expuesto se relaciona directamente con la **metodología que se siguió para la actualización tarifaria. Sobre este punto en lo que atañe a la construcción del índice se hace especial mención al “índice propuesto para la mano de obra”**, sobre el cual GDYE indica y es categórico en que existen distintos reparos desde el punto de vista metodológico como institucional, *“que permiten concluir con contundencia que el ISBIC no es un índice adecuado a los efectos del estudio en cuestión”*.

Así las cosas, luego de una reseña desde el punto de vista institucional a la que cabe remitirse, se indica que desde lo metodológico -conforme el análisis realizado por GDYE- *“resulta muy claro que el ISBIC no guarda relación con ninguno de los otros siete índices de salarios seleccionados, y en consecuencia no resulta un coeficiente de ajuste representativo de la variación salarial respectiva en los términos de lo establecido en las Actas Acuerdo, lo cual agrega más fundamentos a los ya reseñados sobre la inconveniencia de la aplicación de este índice para el ajuste del componente ‘mano de obra’”*.

Seguidamente el Informe analiza un intercambio de notas entre el entonces Ministerio de Energía y Minería de la Nación y el ENARGAS (ver Notas ENRG GAL/GDYE/I N° 8827/16 y NO-2016-03240081-APN-MEM) en las que el ENARGAS **solicitó instrucciones** respecto de la interpretación de la referencia a “índices oficiales” incorporada en la redacción de la Cláusula 12da. de las Actas Acuerdo “celebradas entre las Licenciatarias y el

PEN”; *“es decir, si por índices oficiales debe entenderse exclusivamente a aquellos elaborados por el INDEC u otros organismos oficiales de la República Argentina o si, alternativamente, se puede incluir dentro de dicho concepto a índices elaborados por organismos oficiales de otros países, ajustados por la variación del tipo de cambio oficial de sus respectivas monedas”*; lo que fue respondido por el Ministerio recordándole que las Actas Acuerdo señalan que las valuaciones de bienes se efectuarán *“en moneda nacional”* y *considerarán la evolución de índices oficiales o coeficientes locales representativos de la variación de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes, debiendo entenderse sobre ese particular que la referencia a índices oficiales incluye a aquellos índices emitidos o adoptados por organismos o entidades públicas de la República Argentina que sean considerados por el ENARGAS como idóneos para estimar las variaciones de los costos de los bienes y servicios atinentes a las actividades de transporte y distribución de gas por redes”*.

Sobre ello y conforme surge del Informe GDYE, la Consultora VILLARES[5] (Consultora contratada por Transportadora de Gas del Sur S.A. y Transportadora de Gas del Norte S.A.) al detectar que el ISBIC se había discontinuado en el 2016 intenta empalmar dicho índice que construye y sobre lo que el Informe expresamente concluye que el *“empalme entre ambos índices constituye una incorrección metodológica, que importa, técnicamente, la nulidad absoluta del resultado obtenido”* y que, más allá de lo estrictamente metodológico en la incorrección respecto del empalme, *“también se observa que el capítulo “Materiales” del ICC en cuestión no resulta un buen “predictor” de la evolución del IPIM Nivel General, y esto es importante a la hora de contemplar la supuesta validez de empalmar este último con el primero”*.

A su vez, vuelve a sostener el INFORME que *“De ello se desprende la impertinencia e incorrección del empalme propuesto y finalmente aceptado por el ENARGAS”* y a esos efectos recurre a un gráfico que *“muestra la evolución de las variaciones intermensuales de ambos índices”*, poniendo luego de resalto que *“la propuesta de empalmar un índice de precios mayoristas como el IPIM con un indicador de costos de la construcción no resulta satisfactoria, por cuanto no representa la evolución de los costos asociados al resto de los componentes de la base tarifaria, sin considerar la mano de obra”*.

En consecuencia y sobre este punto se concluye específicamente que *“la falta de argumentación técnica válida que sustente la elección de los citados índices para la determinación del factor de actualización llevan a concluir que la actualización de la Base Tarifaria fue incorrectamente realizada y objetivamente se verifica que se obtuvo un valor superior al que hubiera resultado de un proceso ajustado a criterios técnicos y metodológicos correctos”*, agregando que, en consecuencia, *“ningún estudio técnico-contable podía válidamente proponer un factor que superase una variación acumulada de 24 veces en todo el período para la actualización de la base tarifaria”*.

Al respecto, cabe indicar que el Informe FIUBA, sobre el punto, sostiene en este mismo sentido que la selección de este índice es *“discutible”* lo que significa que carece de certidumbre científica y por tanto no resulta fundado en forma suficiente como para aplicarlo a cuadros tarifarios de millones de usuarios. La selección de un índice *“discutible”* es representativa del grado de irregularidad que se realizó la RTI bajo análisis.

Un índice discutible importa una falta de justificación cierta y suficiente en términos jurídicos, y por ende no puede constituirse como elemento técnico esencial clave para la actualización de la base tarifaria y luego para la determinación de la tarifa de millones de usuarios, tal lo expuesto por FIUBA y GDYE.

De modo tal que desde el análisis estrictamente técnico de la cuestión, la selección del índice de actualización careció de fundamentación suficiente, significó un referencia superior y alejada del resto de los índices conocidos y más aún en su propia construcción se incorporó un empalme entre índices completamente incoherente y una vez más, sin justificación alguna, por lo que es consecuencia natural de todo ello, la incorrección grave y el vicio

sustancial de los resultados de su aplicación como factor de aplicación válido; cuestiones que se ven ampliamente detalladas en el Informe Técnico Económico.

**Expuesta la cuestión técnica sobre la falta de justificación y fundamentación del factor de actualización adoptado, y a partir de la selección de un índice de actualización de la base tarifaria sin una fundamentación técnica cierta, muy superior a los diversos índices de actualización posibles, y con empalmes constitutivos injustificados, todo ello aparece íntimamente vinculado al concepto de arbitrariedad, que es todo aquello que se presenta como carente de fundamentación objetiva, como incongruente o contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión.**

En conclusión, se puede afirmar sobre la base de la fundamentación técnica expuesta en los informes correspondientes, que el índice de actualización aplicado en la Revisión Tarifaria Integral bajo análisis posee graves y esenciales irregularidades y su utilización en el cálculo de las tarifas finales, constituyó un acto arbitrario.

## **B. FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ÚNICO PARA TODAS LAS LICENCIATARIAS, TANTO DE TRANSPORTE COMO DE DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE GAS POR REDES. FALTA DE SUSTENTO Y JUSTIFICACIÓN. CARENCIA DE ARGUMENTACIÓN Y DEMOSTRACIÓN TÉCNICA.**

Indica GDYE que con el *“asentimiento explícito del MINISTERIO DE ENERGIA Y MINERIA DE LA NACION a través de la nota NO-2017-04871382-APN-MEM, el ENARGAS optó por aplicar un criterio único de actualización, aplicando además idéntica fórmula y factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, tanto de transporte como distribución de gas por redes”*.

El INFORME sostiene, en tal orden, que debe evaluarse si puede considerarse “razonablemente similar y equitativo” el trato dispensado a las licenciatarias y si efectivamente existían “*igualdad de condiciones*” en los términos de la cláusula 19 del AAI.

Al respecto GDYE sostiene categóricamente que *“resulta evidente que la estructura de costos de una empresa Distribuidora de gas, considerando solo sus principales activos, es muy distinta a la de una empresa Transportista, siendo imposible por ello sostener que existen “igualdad de condiciones” como para aplicar el mismo factor de actualización para todas las prestadoras”*.

A ello, concluye principalmente *“que en la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “un trato razonablemente similar y equitativo” entre las Licenciatarias se aplicó un criterio único de actualización, con idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, lo cual no resiste el menor análisis técnico económico y regulatorio, resultando ello inequitativo e incongruente desde el punto de vista técnico”*.

Respecto al mismo aspecto, señala el Informe GDyE que “La auditoría de FIUBA también refiere a este tema en el punto 1.2.2. que en su página 14 manifiesta que “...contando con la conformidad del Ministerio de Energía y Minería (NO-2017-04871382-APN-MEM) determinó ‘un único criterio de cálculo aplicable para todas las Licenciatarias’, seleccionando los índices de precios propuestos por Villares & Asociados”...Respecto al mismo aspecto la FIUBA menciona en la página 16 de su Informe que ‘...el ENARGAS optó por aplicar un criterio único de actualización, empleando idéntica fórmula de actualización de los componentes de la estructura de la

*Base de Activos para todas las licenciatarias, tanto de transporte como distribución de gas por redes”.*

Por tanto, el INFORME sostiene que ***“la elección y aplicación del índice de actualización a cada una de las licenciatarias debió haber estado fundada en cada una de las actuaciones particulares y ser en relación con cada caso individual. Y precisamente el trato “equitativo” de las actas acuerdo refiere justamente al concepto de equidad que es ‘la justicia aplicada a cada caso particular’. De modo tal que, si no existe una fundamentación técnica, en los autos analizados, para aplicar específicamente un mismo índice para todos, significa que debió haberse seleccionado y fundado un índice específico para cada una de las empresas, y esto no consta en los diversos actuados”.***

En esa línea se manifiesta que ***“Esta carencia de la aplicación particular del índice de actualización para cada licenciataria y, por el contrario, la aplicación universal de un único índice para todos, constituye un vicio que afecta gravemente la determinación de los cuadros tarifarios” .***

De relevancia es lo manifestado en torno a que, como sostiene el INFORME, ***“se pueden distinguir dos vicios causados por la aplicación universal de índices: en primer lugar, la falta de sustento técnico de esa aplicación universal y en segundo lugar, la ausencia de determinación de índices específicos científicamente sustentados para cada una de las licenciatarias.***

***Por todo el análisis aquí desarrollado, los intercambios entre el ENARGAS y el entonces Ministerio respecto de los puntos en estudio en este apartado no resisten el menor análisis técnico económico posible”.***

En tal orden el INFORME hace una particular mención a la Nota N° NO-2017-04871382-APN-MEM ***“en la que el entonces Ministerio de Energía sostuvo que ‘el índice de precios combinado seleccionado por el ENARGAS en el marco de sus facultades se adecúa a las previsiones contenidas en las Actas Acuerdo antes referidas, relativas al ajuste de la Base Tarifaria de las Licenciatarias; como así también que resulta procedente su aplicación de manera uniforme a la totalidad de las Licenciatarias. Ello por cuanto resulta razonable y necesario contar con criterios uniformes para efectuar la valuación de los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo”***, lo que considera carece del respaldo suficiente que la convierta en la causa de lo actuado por el ENARGAS.

Ello así toda vez que ***“De la misma no surge ningún expediente ministerial en donde consultar los antecedentes respectivos, por ejemplo, en el que fue emitida. En efecto, se traduce en una mera manifestación desde que carece de todo elemento técnico de respaldo, el que, aunque por la vía de hipótesis existiera, resultaría a todas luces técnicamente incorrecto en razón del análisis arribado por el Ministerio, con todo lo que hasta aquí se viene demostrando respecto de la falta de sustento desde técnico sobre lo allí expuesto”.***

En este sentido, sostiene que ***“no puede obviarse (...) que allí se hace referencia a una aludida intervención de la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria, quien habría manifestado que la selección de índices oficiales efectuada por el ENARGAS resultaba “consistente con el criterio adoptado por diversos organismos nacionales para medir variaciones de costos atinentes a sus respectivas áreas de competencia durante el período de funcionamiento irregular del INDEC”;*** lo que conforme todo lo expuesto y demostrado en el presente carece de todo sustento técnico válido”.

Además, afirma ***“Incluso, en esa misma nota, el Ministerio reconoce que “Sobre la base de las facultades propias del ENARGAS, atribuidas por la Ley N° 24.076, las referidas Actas Acuerdo disponen que dicho Organismo establecerá los criterios para la determinación de la Base de Capital, a cuyos efectos su Cláusula 12da. prevé ciertos criterios generales”.***

Así las cosas, se manifiesta que *“Para concluir, la falta de sustento técnico para la selección de los índices seleccionados, la no diferenciación en la construcción de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas respectivamente, de acuerdo a sus estructuras de costos particulares, junto con la magnitud del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria el cual, de acuerdo al análisis realizado, no resulta justificado y se ubica por encima de un valor de referencia razonable”*.

En cuanto a los alcances, el INFORME señala que *“considerando que el tratamiento aplicado en el proceso de actualización de la Base Tarifaria a saber: la selección de los índices de ajuste, los ponderadores únicos utilizados para el armado del Factor de Actualización y, como resultado, la aplicación de un Factor único para la actualización de las Bases Tarifarias, se extendió a todas las Licenciatarias de Distribución y de Transporte, todas las observaciones que conducen a la falta de fundamentación técnico económica del ajuste aplicado resultan válidas para la totalidad de las Licenciatarias”* .

#### **C. PRESUNTA MANIPULACIÓN DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN POR INCLUSIÓN DE MONTOS POR LAUDOS ARBITRALES Y PRESUNTO DIRECCIONAMIENTO DEL ÍNDICE.**

Señala el INFORME que conforme lo previsto en las Actas Acuerdo, *“el desistimiento de derechos y acciones –como por ejemplo las entabladas por algunas Licenciatarias/Accionistas ante el CIADI- representa un compromiso asumido por las contrapartes en las Actas Acuerdo ante el Otorgante ante la concreción de lo acordado en las mismas, esto es, la aprobación de nuevos Cuadros Tarifarios que dan por concluida y cerrada la Renegociación de los Contratos de Licencia”* y que *“Es por ello que resulta a todas luces incorrecto asimilar el ajuste aplicado sobre la Base Tarifaria, el cual como se analizó previamente carece de fundamentos técnicos sólidos y tomó un valor significativamente superior al valor planteado como máximo de referencia en este informe, con la efectiva compensación por reclamos o juicios en contra del Estado Argentino por acciones entabladas por las empresas o la totalidad de sus accionistas, que hubieran ocasionado el pago de los correspondientes daños”*.

Así se expone que *“Más bien, se inferiría de lo anterior una actuación tendiente a albergar aritméticamente un factor de actualización de la RTI con propósitos de un impacto específico en la tarifa ajeno a las reglas de actuación que les correspondían”* a lo que *“se suma que podría existir un direccionamiento encubierto en la determinación de la pauta de actualización, que trataba de compensar laudos favorables para las Licenciatarias o sus accionistas que eran absolutamente hipotéticos, conjeturales y en lo más de los casos inexistentes”*.

#### **D. COMPARACIÓN DE MONTOS COMPROMETIDOS DE LAS OBRAS DEL PLAN DE INVERSIONES CON LOS GASTOS EROGADOS**

Señala GDyE que *“El INFORME de Avance N° 8, en base a lo analizado en los Expedientes (...) y 30.040 de (...)NEA respectivamente, presenta en sus Puntos (...) 22 (páginas(...) 73) una comparación de los gastos realmente erogados con los presupuestados, para las obras que originalmente figuraban en el plan de inversiones y que han sido finalizadas a la fecha”*.

Añade que *“Los valores de los montos erogados fueron expresados en pesos a valores de diciembre de 2016, ajustados por IPIM nivel general, para poder efectuar la comparación, ya que los gastos efectivamente se realizaron a lo largo de los años 2017 a 2019”*.

Para el caso de GASNEA, *“...de la comparación efectuada se observa que en todas las obras evaluadas existió un excedente de presupuesto, originado en una sobrevalorización de las mismas, observándose diferencias que*

van desde un 75% a un 193%”.

Asimismo, explica que si bien la normativa establece la obligación de hacer y de gastar, **“ello no habilita a que los montos presupuestados de las obras comprometidas dentro de las Inversiones Obligatorias exhiban valores por encima de los de mercado, dado que la incorporación de inversiones sobrevalorizadas incide directamente sobre las tarifas calculadas a través de las amortizaciones incorporadas en el flujo de fondos, incrementando el requerimiento de ingresos y, en consecuencia, aumentando los niveles de tarifas a los usuarios”**.

Ello, en el entendimiento de que, **“si bien las sumas erogadas de menos se compensan con nuevas obras, debería haberse contado al momento de determinar la tarifa con un Plan de Inversiones adecuado y con una valorización verificada como razonable para no generar incrementos adicionales injustificados de las tarifas calculadas”**.

Entiende que a fin de que las tarifas sean justas y razonables en los términos de la Ley N.º 24.076, en el caso ha importado el incumplimiento a lo dispuesto por la norma citada respecto de los principios a los cuales deben ajustarse las tarifas; a saber: inciso d) del Artículo 38 en tanto deben asegurar el mínimo costo para los consumidores compatible con la seguridad del abastecimiento.

En suma, considerando las **“evidencias de sobrevalorización detectadas”** en los proyectos de inversión **“y teniendo en cuenta su incidencia en tarifa, se concluye que los niveles de tarifas calculados resultaron superiores a los que hubieran surgido de haberse considerado en el proceso de la RTI un Plan de inversiones que hubiera incluido proyectos valorizados acordes a los valores de mercado”**.

Expuesto todo aquello, GDYE concluye:

- **“En relación a esos aspectos, y del análisis realizado por esta Gerencia a lo largo del presente Informe, se ha verificado: (i) la falta de sustento técnico para la selección de los índices; (ii) la no diferenciación en la construcción de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas respectivamente, de acuerdo a sus estructuras de costos particulares; (iii) que la magnitud del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria (33 veces), de acuerdo al análisis realizado no resulta justificado en tanto se ubica por encima del valor máximo de referencia (24 veces)”**.
- **“el proceso de actualización de la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados y dio por resultado un ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario”** Ello, en el entendimiento de que **“efectivamente por resultado un ajuste que se tradujo en incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI para el quinquenio 2017-2021 por un total de (...) US 9 (NUEVE) Millones (...) respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo, y que significó incrementos injustificados en las tarifas a los usuarios”**; así las cosas **“Ello implica que el cálculo correcto del factor de actualización de la base tarifaria no debería haber sido superior al valor máximo de referencia punta a punta estimado (24 veces)”**.
- **“por el sólo efecto de realizar una actualización de la Base Tarifaria muy por encima de lo razonable (...) los niveles de las tarifas aprobadas resultaron superiores a las que hubieran surgido de un proceso de actualización de la Base Tarifaria ajustado a criterios y argumentos técnicos correctos y consistentes, significando un ingreso arbitrario y excesivo para las empresas y una carga tarifaria injusta para los usuarios”**
- **“la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “un trato razonablemente similar y equitativo” entre las Licenciatarias aplicando un criterio único de actualización, con idéntico factor de**

*actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, no resiste el menor análisis técnico económico y regulatorio, resultando inequitativos e incongruentes” y que “la aplicación de un Factor único para la actualización de las Bases Tarifarias, se extendió a todas las Licenciatarias de Distribución y de Transporte, todas las observaciones que conducen a la falta de fundamentación técnico económica del ajuste aplicado resultan válidas para las restantes Licenciatarias”.*

- *“que las irregularidades verificadas en elementos esenciales en el desarrollo de RTI (...), afectan la fundamentación técnico económica que hace de sustento para los cuadros tarifarios aprobados (...) por lo cual correspondería que se analicen las respectivas anulaciones”.*
- *Por todo ello “la magnitud y carácter ostensible de las incorrecciones metodológicas en materia de actualización de base de capital o , para el caso de NEA, sobrevalorización de las obras, permiten concluir que, en la medida que no podían ser desconocidos por el regulador, habrían direccionado el procedimiento de RTI con la finalidad de satisfacer intereses distintos a los reglados, por ejemplo, conjeturas laudos a favor de las licenciatarias o compensaciones por el pasado en materia tarifaria”.*

## **II. 2. ANÁLISIS DE LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DERIVADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO POR GDYE – CAUSALES DE NULIDAD –LEY N° 19.549.**

Como ya se adelantara y habiéndose indicado en el acápite anterior, en lo esencial los argumentos del Informe Técnico, se indicará desde el punto de vista jurídico el encuadre irregularidades verificadas por dicha Gerencia y cuál es, desde tal óptica, el elemento esencial del acto viciado.

Habrá entonces de comenzarse por una de las conclusiones arribadas en el Informe donde respecto de la detección de *“irregularidades (...) en elementos esenciales en el desarrollo de las respectivas RTP”* que tienen como consecuencia la afectación de la *“fundamentación técnico económica que hace de sustento para los cuadros tarifarios aprobados”*, sugiriendo incluso sus *“anulaciones”*.

Ahora bien, tal lo expuesto en el punto precedente se analizarán las cuestiones desde el punto de vista jurídico, en el mismo orden.

### **A. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN SUFICIENTE DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ADOPTADO. INCORRECTA UTILIZACION DEL ÍNDICE Y EMPALME APLICADOS. ARBITRARIEDAD.**

Por un lado, es de suyo que hay que detenerse en la actualización de la base tarifaria, donde GDYE detecta un conjunto de incorrecciones metodológicas e institucionales de relevancia; así **i) falta de sustento técnico para la elección de los índices seleccionados**[6] (incluida la cuestión del empalme entre ambos índices que *“constituye una incorrección metodológica, que importa, técnicamente, la nulidad absoluta del resultado obtenido”*) sumado a **ii) la magnitud** del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria (33 veces), que de acuerdo al análisis realizado *“no resulta justificado en tanto se ubica por encima del valor máximo de referencia (24 veces)”*, razón por la cual *“no resulta justificado y se ubica por encima de un valor de referencia razonable”*.

De más está decir que, como lo explicita el INFORME, la determinación del valor de la Base Tarifaria o de Capital, en el marco de una RTI, tiene enorme relevancia en el cálculo tarifario, dado que incide en la tarifa desde dos puntos de vista, a saber: Rentabilidad y Amortizaciones.

Dicho lo anterior cabe ahora analizar cada uno de los requisitos de validez esencial del acto, de cara a lo previamente expuesto sobre este tema en particular.

Así, en lo que refiere a la causa[7] el vicio es notorio, ya que el acto no se sustenta en los hechos y antecedentes adecuados, ni en el derecho aplicable.

Los hechos y antecedentes tenidos en cuenta a la hora de implementar la RTI lucen como inciertos y notoriamente defectuosos, conforme lo expuesto por la Gerencia de GDYE, ya que en ningún momento se determinó o ponderó un “límite máximo” para la magnitud de la base tarifaria -lo que era perfectamente posible- y el índice utilizado—en función de lo expuesto- no resulta adecuado y carece de valía técnica.

Respecto del “derecho” se hará ponderación de este al analizar el **objeto**, no pudiendo dejar de advertir que un vicio en el objeto al dictar un acto contrario a la ley es un vicio de **arbitrariedad**, por no aplicar el derecho existente. Además, en cuestiones que tienen que ver con la **especialidad del órgano** (como lo es el ente regulador en materia de regulación económica objeto de su competencia) cobran especial relevancia la ponderación de informes y cuestiones de índole técnica como “antecedente” del acto a emitir, lo que evidentemente ha sido insuficiente o defectuoso atento los resultados obtenidos y a las conclusiones arribadas por GDyE.

Tampoco podría sostenerse una cuestión de “discrecionalidad técnica”, ya que de lo que se trata es de decisiones administrativas basadas en juicios o reglas técnicas, en suma “lo técnico” forma parte del mundo jurídico y del control de razonabilidad[8].

Así es que, en lo que respecta al objeto[9] el mismo deviene claramente viciado. Si bien la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 (LNPA) no regula expresamente que el objeto como requisito que pueda causar la invalidez del acto, pero “[...] *tradicionalmente como “violación de la ley” [...] cabe considerarlo mentado por la causal de nulidad contemplada, en esos términos, por el art. 14, inc. b. La ley cuya violación determina la invalidez del acto no es sólo la norma que en tal carácter sanciona el Congreso de la Nación, se debe considerar comprendido en ella todo el “bloque de la juridicidad”, en el sentido que le otorgamos a esta locución*”[10].

En efecto, el quebrantamiento a la juridicidad -conforme lo especificado en el Informe GDYE- con el alcance que cabe acordar al concepto, es amplio, pero básicamente se ha incumplido la Ley N° 24.076, cuándo dispone en su Artículo 38 “*Los servicios prestados por los transportistas distribuidores serán ofrecidos a tarifas que se ajustarán a los siguientes principios: d) Sujetas al cumplimiento de los requisitos establecidos en los incisos precedentes, asegurarán el mínimo costo para los consumidores compatible con la seguridad del abastecimiento*”, también Artículo 2°, inciso “d”, 39, 40, 41, 45, 52, incisos “e” y “f”.

Además, del análisis que se aprecia en el Informe de GDYE, se incumple el Acta Acuerdo de GASNEA, particularmente, en lo que refiere a la Base de Capital y Tasa de Rentabilidad que fueron reguladas por la Cláusula 12.7, que en primer lugar establece que el ENARGAS debía adoptar los criterios para la determinación de la Base de Capital y de la Tasa de Rentabilidad a aplicar en la RTI. Luego, dispuso que la Base de Capital de la Distribuidora se debía determinar tomando en cuenta los Bienes Necesarios para la Prestación del Servicio Público. Para la **valuación de dichos bienes, se determinaron ciertos parámetros técnicos a ponderar**, tales como que correspondía considerar **el valor contable que surja de la aplicación de normas contables profesionales y regulatorias**, el cual no podía exceder la valuación técnica resultante de **aplicar criterios fundados, dentro de los estándares de práctica profesional que expresen en forma justa y razonable**, el estado actual de conservación de dichos bienes, considerando el valor de los mismos al comenzar la Licencia, las incorporaciones posteriores, netos de bajas y depreciaciones.

Ello se funda en que, en numerosos pasajes del Informe económico surge que **no** se consideraron criterios

fundados y mucho menos dentro de los estándares de la práctica profesional; así: “... *la falta de argumentación técnica válida que sustente la elección de los citados índices para la determinación del factor de actualización llevan a concluir que la actualización de la Base Tarifaria fue incorrectamente realizada y objetivamente se verifica que se obtuvo un valor superior al que hubiera resultado de un proceso ajustado a criterios técnicos y metodológicos correctos*”, agregando que, en consecuencia, “*ningún estudio técnico-contable podía válidamente proponer un factor que superase una variación acumulada de 24 veces en todo el período para la actualización de la base tarifaria*”; a la vez que, por ejemplo y como ya fuera expuesto “*la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados*” y tuvo como consecuencia un “*ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario*”.

Es que el “requisito de la causa como antecedente de derecho” se puede reflejar en el objeto del acto, lo que ha quedado claro, ya que en evidencia conforme el Informe GDYE, la aplicación errónea del derecho llevó a una decisión sustancialmente diferente de la que hubiera correspondido adoptar, y en este supuesto el acto deviene nulo de nulidad absoluta por vicio en la causa como antecedente de derecho, y en el objeto.

En lo que hace a la **motivación**[11] las razones que inducen a emitir el acto son claramente defectuosas, insuficientes y falsas, conforme surge de los argumentos que expone el Informe GDYE y que refutan las expuestas al motivar los actos que concluyeron RTI.

La motivación encuadra en concepto de forma esencial contemplado por el art. 14 inc. B) de la LNPA por lo que puede generar, un vicio sobre la misma, la nulidad absoluta del acto[12]. En el caso -además- al ser falsa la causa, esta no resulta una derivación razonada de los antecedentes del acto, puesto que, no puede pasar inadvertido que la motivación no es sino una explicitación de la causa.

Valga a título de ejemplo de lo antes expuesto la ausencia de justificación, ponderación y debida comparación en materia de índice (como lo ejerce el INFORME), ya que “*resulta muy claro que el ISBIC no guarda relación con ninguno de los otros siete índices de salarios seleccionados, y en consecuencia no resulta un coeficiente de ajuste representativo de la variación salarial respectiva en los términos de lo establecido en las Actas Acuerdo, lo cual agrega más fundamentos a los ya reseñados sobre la inconveniencia de la aplicación de este índice para el ajuste del componente ‘mano de obra’*”.

Por último en este punto, cabe acusar en el acto una notoria **irrazonabilidad**, ya que como se ha dicho “*Si bien este vicio, desde el punto de vista técnico, está vinculado con las deficiencias que puedan afectar al objeto o contenido del acto, su valoración en este punto se basa en que la exigencia de razonabilidad aparece contemplada innominadamente por la LNPA en el inciso regulador del requisito ‘finalidad’ (art. 7º, inc. f, párr. 1º, segunda parte), al exigir que las medidas que el acto involucre sean proporcionalmente adecuadas a su finalidad*”[13].

Respecto del particular, no puede dejar de advertirse que **el INFORME de carácter técnico y objetivo en análisis, lo que elimina toda sospecha de subjetivismo, señala que el proceso de actualización de la Base Tarifaria “no se ajustó a criterios técnicos aceptados” y tuvo como consecuencia un “ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario”**.

No de menor relevancia es el hecho de que por ocasión de realizar una actualización de la Base Tarifaria muy por encima de lo “razonable” (ajuste del 33,3 punta a punta vs ajuste de referencia máximo de 24 punta a punta, según el INFORME) los niveles de las tarifas resultaron superiores “*a las que hubieran surgido de un proceso de actualización de la Base Tarifaria ajustado a criterios y argumentos técnicos correctos y consistentes*” lo que se

trajo en un “*ingreso arbitrario y excesivo*” para las empresas y una “*carga tarifaria injusta para los usuarios*”, como a las claras expone GDYE.

Finalmente, del Informe de la GDyE surgen también graves fallas en la conformación misma del índice aplicado al haber procedido a suplementar el índice elegido originariamente con otro, a través de un empalme que también careció de fundamentación y agregó un nuevo vicio en la actualización de la base tarifaria; conforme ya fuera expuesto y explicado

## **B. FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ÚNICO PARA TODAS LAS LICENCIATARIAS, TANTO DE TRANSPORTE COMO DE DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE GAS POR REDES. FALTA DE SUSTENTO Y JUSTIFICACIÓN. CARENCIA DE ARGUMENTACIÓN Y DEMOSTRACIÓN TÉCNICA.**

Conforme surge llano del análisis del INFORME GDYE, con claro defecto en la “finalidad” (relación medios-fines), en la “motivación”, en la “causa” y en la “razonabilidad”, además de las incorrecciones metodológicas ya indicadas, se advierte de todo el análisis efectuado por los técnicos un **desacierto teórico e interpretativo**, con graves consecuencias jurídicas y económicas, de la Cláusula Décimo Novena del AAI de GASNEA.

Por la misma, se acordó el principio de “*trato equitativo*” que dispone que, en el marco de la renegociación de los contratos comprendidos en las Leyes N° 25.561, 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, y 26.456 y el Decreto N° 311/03, el OTORGANTE garantizara a la LICENCIATARIA un trato “razonablemente similar y equitativo”, en “igualdad de condiciones”, al que se garantice a otras empresas licenciatarias del servicio público de transporte y distribución de gas; en tanto ello sea pertinente a juicio del OTORGANTE.

Véase que el ENARGAS se dirige al ex MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA (NOTA ENRG/GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2477/17 (complementada por la NOTA ENRG/GDyE/GAL/GT/GD/I N° 2518/17), considerando “la cláusula 12.7 de las Actas Acuerdo celebradas entre las Licenciatarias Distribuidora de Gas del Centro S.A.; Distribuidora de Gas Cuyana S.A. y Gas NEA S.A.- y el PEN”, indicando que “*con la finalidad de establecer un único criterio de cálculo aplicable para todas las Licenciatarias, este Organismo seleccionó los índices de precios propuestos por Villares & Asociados (Consultora contratada por Transportadora de Gas del Sur S.A. y Transportadora de Gas del Norte del y TGN S.A.(SIC)) que, además de cumplir con los principios tarifarios que surgen del Marco Regulatorio, permiten incentivar la inversión en infraestructura necesaria para atender los requerimientos de nuevos usuarios y las necesarias mejoras en confiabilidad y seguridad de los sistemas de transporte y distribución de gas natural*”.

El ex MINISTERIO dio respuesta a través de Nota NO-2017-04871382-APN-MEM en la que señaló que había dado previa intervención a la SUBSECRETARIA DE COORDINACIÓN DE POLÍTICA TARIFARIA y, que compartiendo lo sostenido por la misma, consideraba que “*el índice de precios combinado seleccionado por ENARGAS en el marco de sus facultades, se adecúa a las previsiones contenidas en las Actas Acuerdo antes referidas, relativas al ajuste de la Base Tarifaria de las Licenciatarias; como así también que resulta procedente su aplicación de manera uniforme a la totalidad de las Licenciatarias. Ello por cuanto resulta razonable y necesario contar con criterios uniformes para efectuar la valuación de los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo*”.

A fuer de lo dicho, esta intervención del ex MINEM –instada deliberadamente por el ENARGAS para aplicar una cláusula que nada tenía que hacer en esa instancia- constituye un vicio en el “procedimiento”, toda vez que la Autoridad de Aplicación de las AAI era el ENARGAS y no hay previsión normativa alguna de que debiera

requerirse “conformidad” de dicha autoridad ministerial sobre el particular (Clausula 12 – PAUTAS que debía llevar adelante el mismo ENARGAS); asimismo i) se compromete la “competencia” del Órgano en razón de su improrrogabilidad y que la misma constituyendo una obligación para su titular[14], ii) se excede todo marco razonable de tutela; adicionalmente la Nota que exterioriza la opinión del ex MINEM fue invocada como “motivación” del acto, que por lo que se acaba de exponer, lo vicia.

En apretada síntesis, como ya se ha expuesto *ut supra*, el vicio estriba en que pese a la **evidente diferencia de la estructura de costos de las Licenciatarias se aplicó el mismo factor de actualización para absolutamente todas las prestadoras**, tal lo corroborado y afirmado por la Gerencia de GDYE.

Como puede observarse, además de la irrazonabilidad ya achacada, ello implica un severo compromiso del “objeto” por “violación de ley”, dado que el AAI, en forma específica, en la Cláusula **12.7, cuarto párrafo**, determina que todas las valuaciones de los bienes referidos se efectuarían en moneda nacional y que serían ajustados por **coeficientes locales representativos de la variación de los costos de dichas inversiones**.

Cabe señalar que GASNEA – de acuerdo con lo previsto en las cláusulas Décimo Segunda y Décimo Sexta del AAI – debía a hacer un Concurso Privado para realizar la auditoría técnica y económica de los bienes necesarios para la prestación del servicio público.

En base a dicha auditoría técnica y económica, se determinaría la estructura de costos de los distintos grupos de activos que componen la Base de Capital de la Distribuidora, e identificarían los índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía asociados a dicha estructura de costos.

De esa manera, el Consultor contratado para realizar dicha auditoría debería determinar la estructura de costos de los distintos grupos de activos que componen la Base de Capital, y propondría los índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía asociados dicha estructura de costos.

**En consecuencia, conforme surge de lo expuesto y lo vertido en el Informe Técnico, la “aplicación universal de un mismo índice” nada tiene que ver con las Cláusula Decimo Segunda y Decimo Sexta, ya que el mismo debe basarse “en determinaciones que se encuentren debidamente fundadas, sino se llegaría al absurdo de tener que fijar idénticos cuadros tarifarios para todas las licenciatarias. [...] Esta aplicación universal de un idéntico índice no tiene un sustento técnico específico particular en los autos singulares de cada una de las licenciatarias”.**

En tal sentido, como **observa el INFORME, de no poder colegirse la aplicación de un índice único, cabe sostener que debieron “haberse determinado índices individuales, quizás similares o cercanos, pero distintos para cada una de las licenciatarias”.**

Además de lo dicho se observa un **vicio en la “motivación” ya que en ningún caso se justifica la existencia de diferentes estructuras de costos**.

Como sostiene el INFORME el trato “equitativo” al que refieren las AAI implican un concepto de “equidad” que es “la justicia aplicada a cada caso particular”, con ello si no existe una fundamentación técnica, en el caso concreto, para aplicar un mismo índice para todas las Licenciatarias, “*significa que debió haberse seleccionado y fundado un índice específico para cada una de las empresas, y esto no consta en los diversos actuados*”.

A la luz de lo expuesto, la aplicación universal para todas las Licenciatarias de un mismo índice de actualización, no se puede vincular con el imperativo de trato similar y equitativo de las actas acuerdo porque dicho trato similar

debe basarse siempre en determinaciones técnicas que se encuentren debidamente fundadas, y en este caso eso no ha ocurrido, la extensión del mismo índice para todas no tiene justificación.

De extremar el criterio de trato similar, se llegaría al absurdo de fijar idénticos cuadros tarifarios para todas las licenciatarias o hubiera bastado con realizar la Revisión tarifaria Integral de una sola Licenciataria y luego extenderla a todas por trato “similar y equitativo”, tal cual se ha observado en estas actuaciones.

Todos los antecedentes indicados supra llevan entonces a corroborar que esta aplicación universal de un idéntico índice no tiene un sustento técnico específico particular en los autos singulares de cada una de las licenciatarias.

**La Cláusula en cuestión del AAI fija parámetros para ello, que a las claras de lo que surge del expuesto en el INFORME, no se han cumplido, pues, cabe notar que el trato debe ser “razonablemente similar y equitativo”, “en igualdad de condiciones” al que se otorgue a otras empresas de los servicios en cuestión, lo que desde ninguna óptica lleva a concluir la aplicación idéntica de un mismo índice ya que no se cumplen las pautas de razonabilidad, similitud y mucho menos igualdad de condiciones; tal lo expuesto, valga traerlo a colación, respecto de la estructura de costos, por GDYE.**

Es que “similar” no significa “idéntico” y “equitativo” no es ni más ni menos que dar a cada uno lo que le corresponde de acuerdo a sus méritos. La equidad en el concepto más conocido de la ciencia jurídica[15] significa, como se dijo, aplicar justicia a cada caso en particular, es decir, precisamente todo lo contrario de lo que se hizo en esta RTI al universalizar un título jurídico sin considerar los méritos particulares de cada una de las licenciatarias.

Por otra parte la Actas Acuerdo hacen referencia a un “trato similar y equitativo”, “en igualdad de condiciones”, de modo que debió haberse fundado técnicamente la existencia de “igual de condiciones”, y de ello no hay constancias los diversos expedientes -conforme se corrobora de las evaluaciones técnicas- y va de suyo por lo que sí surge de los diversos actuados, que las condiciones de las licenciatarias son manifiestamente distintas.

Por tanto, al aplicar un mismo índice para todos, la Autoridad no cumplió -y ello es expuesto técnicamente con precisión en el Informe GDYE- con el Acta Acuerdo ya que no tuvo en cuenta la “desigualdad de condiciones” para aplicar un trato similar y equitativo. En ese sentido, no contempló debidamente las diferencias manifiestas existentes entre Licenciatarias, que incluso en algunos casos hasta prestan servicios distintos, por lo que su decisión resulta irrazonable y arbitraria.

En orden a ello, no puede dejar de compartirse lo expuesto en el INFORME, en cuanto a que *“Esta carencia de la aplicación particular del índice de actualización para cada licenciataria y por el contrario, la aplicación universal de un único índice para todos, constituye un vicio que afecta gravemente la determinación de los cuadros tarifarios”*.

También es de recibo lo señalado por la Gerencia entorno a la existencia de dos vicios causados por la aplicación universal de índices, primero su carencia de sustento técnico -aplicación universal- y segundo la ausencia de determinación de índices específicos “científicamente sustentados para cada una de las licenciatarias”.

Dicho ello, más allá de lo expresado, debe repararse en que no obstante, si resultara aplicable al caso, el denominado trato igualitario, vale recordar que no existe, en rigor, un vínculo absoluto de igualdad sea entre dos o más sujetos o de estados de cosas (técnicas, económicas o de otra índole).

Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que la igualdad jurídica es de tipo, podríamos decir,

proporcional o razonablemente valorada. (Fallos: 7:118; 95:327; 117:22; 126:280; 127:167; 132:198; 137:105; 138:313; 143:379; 149: 417; 151:359; 182:355; 199:268; 210:284, 270:374; 286:97; 300:1084; 306:1560; asimismo Didier, María Marta, *El principio de igualdad en las normas jurídicas. Estudio de la doctrina de la Corte Suprema de Argentina y su vinculación con los estándares de constitucionalidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos*, Marcial Pons, Buenos Aires, 2012, *passim*).

También cabe señalar que para el Máximo Tribunal el principio de igualdad resultaría vulnerado "... si se contemplare en forma idéntica casos que entre sí son diferentes" (Fallos 327:4495 y sus citas: Fallos: 16:118; 123:106; 124:122; 127:18; 150:89; 153:67, 111, 130; 154:283; 300:984; 312:826).

Por todo ello, este desacierto jurídico conceptual provoca graves consecuencias económicas y enormes inequidades para los usuarios que merecen tarifas precisas y justas, que no sean producto de generalizaciones sin fundamento. La generalización injustificada es una primera causal de nulidad manifiesta referida a este aspecto, y como no se ha justificado técnicamente la generalización de un índice único significa que debieron haberse determinado índices individuales, quizás similares o cercanos, pero distintos para cada una de las licenciatarias.

La elección y aplicación del índice de actualización para cada una de las licenciatarias debió haber existido en cada una de las actuaciones particulares y en relación a cada caso individual, lo que se corrobora no fue así conforme las contundentes explicaciones técnicas del caso efectuadas por GDYE.

Esta carencia de la aplicación particular de un índice de actualización para cada licenciataria y por el contrario, la aplicación universal y generalizada de un único índice para todos, constituye un vicio que afecta gravemente la determinación de los cuadros tarifarios.

**En conclusión, en este punto, se pueden distinguir dos vicios causados por la aplicación generalizada de los índices: en primer lugar la falta de sustento técnico de esa aplicación universal y en segundo lugar, la ausencia de una determinación particular de índices específicos técnicamente sustentados para cada una de las licenciatarias.**

### **C. PRESUNTA MANIPULACIÓN DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN POR INCLUSIÓN DE MONTOS POR LAUDOS ARBITRALES Y PRESUNTO DIRECCIONAMIENTO DEL ÍNDICE**

Respecto del tema que adelanta el título de este punto y su correlato con el anterior en que se expuso lo inferido por la Gerencia de Desempeño y Economía, debemos detenernos particularmente sobre la "finalidad"[16] del acto.

En efecto, desde el punto de vista "medio-fin" los recursos (medios) técnicos seleccionados –entre otros posibles– por el regulador resultan claramente inadecuados respecto de la finalidad que era la actualización razonable y correcta de la base tarifaria.

Cabe aquí hacer referencia Fallos:339:1077 ("Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo") en los que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha fijado los criterios rectores de razonabilidad que deben considerarse como principios ineludibles a la hora de evaluar los efectos de adaptar la política tarifaria de los servicios públicos, con la expectativa de que tales principios sean asumidos en el futuro para aplicar ante casos similares.

En ese sentido, sostuvo que se "*impone al Estado una especial prudencia y rigor a la hora de la determinación de las tarifas y de su transparencia, a fin de asegurar su certeza, previsibilidad, gradualidad y razonabilidad, es*

*decir una relación directa, real y sustancial entre los medios empleados y los fines a cumplir, evitando que tales decisiones impongan restricciones arbitrarias o desproporcionadas a los derechos de los usuarios, y de resguardar la seguridad jurídica de los ciudadanos. De tal modo, todo reajuste tarifario, con más razón frente a un retraso de magnitud inusitada como el que nos ocupa, 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 antes referido."*

A su vez, la CSJN determinó que ante una revisión tarifaria el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, procurando poner el acento en asegurar los derechos de los sectores más vulnerables de la población y tendiendo a evitar cualquier tipo de exceso o exclusión que pueda reputarse confiscatoria.

En efecto, ha manifestado en el citado fallo 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"* y que el servicio público de gas por redes se trata de *"... servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público..."*. Sin olvidar que sostuvo enfáticamente, que *"resulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquél y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad"*.

Pero, por otro lado, la magnitud de la ilegitimidad que deja ver el acto en crisis trae a cuento lo normado en el sentido de que *"habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto"*. En efecto, a esta altura de la exposición, es dable plantear que la finalidad se encuentra viciada por "desviación de poder".

Sobre esto último el Informe Técnico deja ver que *"resulta a todas luces incorrecto asimilar el ajuste aplicado sobre la Base Tarifaria, el cual como se analizó previamente carece de fundamentos técnicos sólidos y tomó un valor significativamente superior al valor planteado como máximo de referencia en este informe, con la efectiva compensación por reclamos o juicios en contra del Estado Argentino por acciones entabladas por las empresas o la totalidad de sus accionistas, que hubieran ocasionado el pago de los correspondientes daños"*, siendo que de ello se *"inferiría (...) una actuación tendiente a albergar aritméticamente un factor de actualización de la RTI con propósitos de un impacto específico en la tarifa ajeno a las reglas de actuación que les correspondía"* y que *"se suma que podría existir un direccionamiento encubierto en la determinación de la pauta de actualización, que trataba de compensar laudos favorables para las Licenciatarias o sus accionistas que eran absolutamente hipotéticos, conjeturales y en lo más de los casos inexistentes"*.

Respecto de la desviación de poder, se la ha asociado al elemento "finalidad"[17] del acto administrativo, parcialmente se ha sostenido también de la "competencia"[18]; la desviación de poder implica en el dictado del acto con competencia, respetando, básicamente, las formas legales, pero buscando o realizando motivos o fines distintos a los exigibles.

Dos precisiones deben hacerse: no es necesario indagar en “móviles subjetivos”, esto es, resulta suficiente la inadecuación del acto al fin[19]; además la Corte Suprema de Justicia la Nación ha sostenido que la desviación de poder “...exige un esfuerzo para su acreditación, admisible, sin embargo, aún por vía de presunciones, en tanto condicionamientos mayores de traducirían, dada la naturaleza del defecto referido, en una verdadera “prueba diabólica”[20](Considerando 13).

Vale decir, que además de todas las incorrecciones metodológicas expuestas en el Informe, existiría “*un direccionamiento encubierto en la determinación de la pauta de actualización, que trataba de compensar laudos favorables para las Licenciatarias o sus accionistas que eran absolutamente hipotéticos, conjeturales y en lo más de los casos inexistentes*”.

Además de lo dicho, y a fin de justificar la figura de la “desviación de poder”, todavía más específico, el INFORME manifiesta –**y no se observan elementos que lo contradigan**– que la magnitud y carácter ostensible de los errores metodológicos en materia de actualización de base de capital o sobrevalorización de las obras (de lo que trataremos luego), permiten concluir que, en la medida que no podían ser desconocidos por el regulador, habrían direccionado el procedimiento de RTI con la finalidad de satisfacer intereses distintos a los reglados, por ejemplo, conjeturales laudos a favor de las licenciatarias o compensación de reclamos históricos por incumplimientos en materia tarifaria.

En este estado del análisis y respecto del elemento “procedimientos”[21], debe señalarse que la RTI “en sí misma” fue un procedimiento y donde, evidentemente, no se han cumplido pautas “**esenciales y sustanciales previstos**”, mucho menos los que resulten “**implícitos**”, dado que no pueden entenderse la magnitud de las incorrecciones detectados de haber sido un “procedimiento” bien estructurado desde lo técnico y lo jurídico.

Sobre esta premisa, anclando todas las conclusiones arribadas por la Gerencia de GDYE respecto de la RTI como “procedimiento” e incluso desde la óptica de los demás elementos consignados del acto en el presente dictamen, debe hacerse una precisión. Las **incorrecciones** puestas de resalto por el INFORME gerencial, en la medida que no debieran, razonablemente, haber sido tales frente a la especialidad del regulador, deja traslucir, que el vicio adicional observado podría encuadrar en el **dolo**.

Sucede que, como señala la doctrina, la significación jurídica que cabe asignarle a la voluntad psicológica del agente es discutible, pero la misma tiene expresa relevancia desde el derecho positivo ya que la LNPA contempla como causales de nulidad absoluta del acto, según el art. 14, inc. a, vicios típicos de la voluntad (error, dolo, violencia)[22]; y, en efecto el acto en análisis ha dado por validos criterios falsos, ostensiblemente incorrectos, creando una “apariencia de verdad” y ello sea por vía de acción u omisión, conforme lo acreditado en el Informe GDYE. Lo que se tradujo indefectiblemente en voluntad del órgano.

Cabe indicar, que, para el caso de GASNEA, su AAI, mediante la Cláusula Décimo Octava reguló los compromisos de suspensión y desistimiento por parte la Licenciataria y sus accionistas mayoritarios, así como los supuestos de incumplimiento contractual vinculados a los mismos con sus correspondientes efectos y la garantía de indemnidad.

Así, Sobre la suspensión de acciones, la cláusula 18.1.1. determina que, previo a que el PEN ratifique AAI, tanto la LICENCIATARIA como sus accionistas deberán suspender, los reclamos, recursos y demandas entabladas, en curso o en vías de ejecución, radicadas en foros domésticos o extranjeros, sea en sede administrativa, arbitral o judicial que se encuentren fundadas o vinculadas a: (I) los hechos o medidas dispuestas a partir de la situación de emergencia establecida por la Ley N° 25.561 y (II) por la anulación del Índice del PPI (Producer Price Index de

los Estados Unidos de América), respecto al CONTRATO DE LICENCIA. Dicha suspensión deberá abarcar tanto las cuestiones referidas a los procedimientos de los reclamos, como a los planteos sobre los aspectos de fondo.

A su vez, la cláusula 18.1.2 agrega que, como condición previa a la ratificación del AII, la LICENCIATARIA deberá acompañar previamente (I) los instrumentos debidamente certificados y legalizados en su autenticidad y validez de los que expresamente deberá surgir que suspendió o ratificó la suspensión el/los reclamo/s en curso, o (II) los instrumentos que con carácter declaración jurada, manifiesten expresamente que la LICENCIATARIA no ha iniciado ninguna de las acciones previstas en la cláusula 18.1.1.

En el mismo sentido, la cláusula 18.1.3 dispone que la LICENCIATARIA asume el compromiso de obtener y acreditar similares instrumentos de suspensión por parte de todos los accionistas citados, o en su defecto, una declaración jurada respecto a que no se ha iniciado ninguna de las acciones previstas en la cláusula 18.1.1.

En ese contexto, la cláusula 18.1.4. determinó que el PEN no ratificará el AAI en caso de que la LICENCIATARIA o los accionistas identificados supra, incumplieren su deber de presentar los instrumentos que acrediten la respectiva suspensión de los reclamos. La falta de ratificación se mantendrá hasta que las partes obligadas subsanen la omisión.

Paralelamente, la cláusula 18.1.5. dispone que la LICENCIATARIA y sus accionistas deberán presentar un compromiso de no plantear reclamos, recursos o demandas, sea en sede administrativa, arbitral o judicial tanto en foros domésticos como extranjeros que estuvieran fundados o vinculados en (I) los hechos o medidas dispuestas a partir de la situación de emergencia establecida por la Ley N° 25.561 y (II) por la anulación del Índice del PPI (Producer Price Index de los Estados Unidos de América), respecto al CONTRATO DE LICENCIA.

Asimismo, ante el caso de que transcurriera UN (1) año a partir de la ratificación del AAI sin que hubiera entrado en vigencia el Cuadro Tarifario de Transición previsto en la Cláusula Cuarta del ACTA ACUERDO, la cláusula 18.1.6. establece que tanto la LICENCIATARIA como sus accionistas quedarán en libertad de retomar los reclamos que consideren apropiados.

No obstante lo reseñado, la cláusula 18.1.7. prescribe que ante el caso de que la LICENCIATARIA hubiere dado cumplimiento a las OBLIGACIONES PARTICULARES referidas en la Cláusula Octava de la AAI, mientras que el OTORGANTE no hubiere satisfecho su deber de publicar el Boletín Oficial de la República Argentina la Resolución que aprobare el Cuadro Tarifario resultante de la RTI, tanto la LICENCIATARIA como sus accionistas, habiendo transcurrido DIECIOCHO (18) meses a partir de la entrada en vigencia del AAI, quedarán liberados de los compromisos asumidos y podrán retomar el impulso de las acciones suspendidas conforme lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

La cláusula 18.2 regula lo atinente al desistimiento del derecho las acciones por parte de la LICENCIATARIA y sus ACCIONISTAS. De esta forma, la cláusula 18.2.1. dispone que dentro de los CINCO (5) días hábiles de la efectiva aplicación del cuadro tarifario resultante de la RTI (Cláusula 11 del AAI), la LICENCIATARIA deberá desistir íntegra y expresamente de todos los derechos que eventualmente pudiera eventualmente invocar, como también a todas las acciones entabladas o en curso en sede administrativa, arbitral o judicial de foros locales o extranjeros, que estuvieren fundados o vinculados a (i) hechos o medidas implementadas en razón de la declaración de Emergencia Pública (Ley N° 25.561) y (ii) a la anulación del Índice PPI (Producer Price Index de los Estados Unidos de América), con respecto al contrato de LICENCIA. La obligación asumida por la LICENCIATARIA en el presente punto debía cumplirse por el sólo transcurso del tiempo allí previsto.

La cláusula 18.2.2. establece que la LICENCIATARIA deberá acreditar los instrumentos debidamente certificados y legalizados en su autenticidad y validez, en los que consten en forma expresa e íntegra el desistimiento del derecho y de las acciones en los términos de la cláusula 18.2.1.

Con idéntica lógica, la cláusula 18.2.3 dispone que la LICENCIATARIA asume el compromiso de obtener y presentar los respectivos desistimientos del derecho y acciones por parte de sus accionistas.

Mientras que la cláusula 18.2.4 consigna que si determinados accionistas tuvieran reparos para formular sus respectivos desistimientos, dicha renuencia podrá ser subsanada por la LICENCIATARIA, mediante la presentación de: a) constancias respecto a haber efectuado las gestiones orientadas a obtener el desistimiento de los accionistas en los términos planteados; y b) compromiso de mantener indemne al OTORGANTE y a los usuarios del servicio, de todo reclamo o demanda que pudiera presentar el accionista, o de toda compensación que pudiera obtener.

La cláusula 18.2.5 contempló el supuesto de concluir el plazo fijado en la cláusula 18.2.1, sin que se perfeccionaran los desistimientos referidos a la LICENCIATARIA y sus accionistas. En ese caso, de acuerdo a lo previsto por la cláusula referida, el OTORGANTE podrá suspender la aplicación de la resolución que aprobó el cuadro tarifario resultante de la RTI. En tal instancia, el OTORGANTE procederá a intimar a la LICENCIATARIA a cumplir la presentación de los desistimientos comprometidos dentro de un nuevo plazo de QUINCE (15) días.

Como complemento de ello, la cláusula 18.2.6 dispuso que si vencido el plazo de intimación y ante el incumplimiento de la LICENCIATARIA o de sus accionistas respecto a la presentación de los desistimientos comprometidos, el OTORGANTE podrá denunciar el ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN por causa imputable a la LICENCIATARIA y proceder a la rescisión de la LICENCIA.

En ese orden de ideas, la cláusula 18.2.7 expresa que la rescisión del CONTRATO DE LICENCIA no generará ningún derecho de reclamo ni reparación a favor de la LICENCIATARIA o de sus accionistas.

La cláusula 18.2.8 contempló el supuesto de que aún mediando las suspensiones y desistimientos previstos en las disposiciones anteriores, se produjera algún nuevo reclamo, recurso o demanda de la LICENCIATARIA o de sus accionistas en sede administrativa, arbitral o judicial sea en el foro doméstico o extranjero, el OTORGANTE estará facultado a exigir, en un plazo de QUINCE (15) días la inmediata retractación y retiro del reclamo formulado o el desistimiento de dicha acción. Ello, siempre y cuando el planteo formulado estuviere fundado o vinculado a (i) hechos o medidas implementadas en razón de la declaración de Emergencia Pública (Ley N° 25.561) con respecto al CONTRATO DE LICENCIA y (ii) a la anulación del Índice PPI (Producer Price Index de los Estados Unidos de América).

En esa inteligencia, la cláusula 18.2.9 adoptando un criterio de igual tenor que la cláusula 18.2.8, determinó que si en el transcurso de dicho plazo no se hubiese producido la retractación o el retiro del reclamo o el desistimiento de la acción incoada, el OTORGANTE podrá denunciar el ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN por causa imputable a la LICENCIATARIA y proceder a la rescisión del CONTRATO DE LICENCIA sin que ello genere ningún derecho de reclamo o reparación por parte de la empresa LICENCIATARIA o de sus accionistas. La cláusula 18.2.9 in fine expresó que los compromisos y/o renunciaciones que la LICENCIATARIA y/o sus accionistas presenten de conformidad con lo estipulado en los términos de las cláusulas 18.1.1 a 18.2.9 inclusive, tendrán plena validez y exigibilidad, si y sólo si el AAI entrara en vigencia.

En ese sentido, la cláusula 18.3.1. determina que ante el supuesto de que cualquier accionista de la

LICENCIATARIA, sea en su tenencia accionaria actual o anterior al ACUERDO obtuviera en sede administrativa, arbitral o judicial, de foros domésticos o extranjeros, alguna medida, decisión o laudo que consistiera en una reparación o compensación o indemnización económica de la índole que fuera, fundados o vinculados en (i) hechos o medidas implementadas en razón de la situación de emergencia establecida por la Ley N° 25.561, y/o (ii) en la anulación del Índice PPI (Producer Price Index de los Estados Unidos de América) respecto del CONTRATO DE LICENCIA, dicha medida, decisión y/o laudo (incluidas costas y honorarios) deberá ser afrontada a su entero costo por la LICENCIATARIA quien se obliga a mantener indemne al ESTADO NACIONAL.

Asimismo, la cláusula 18.3.2. indica que ante el supuesto contemplado en la cláusula 18.3.1, la LICENCIATARIA no tendrá derecho a reclamar reparación, ni indemnización ni compensación alguna de parte del OTORGANTE, aún mediando la rescisión del contrato de LICENCIA, debiendo asumir los gastos y costos pertinentes que no podrán trasladarse a los usuarios del servicio en modo alguno.

Sobre este punto, conforme lo manifestado en el Informe GDYE, en tanto podría encuadrar lo manifestado previamente en conductas tipificadas en el Código Penal de la Nación, se sugiere efectuar las investigaciones del caso y de tener convicción suficiente de la comisión de uno o varios ilícitos penales, efectuar la denuncia penal respectiva.

Ello así ya que no puede pasarse por alto la previsión del artículo 177 inciso 1 del Código Procesal Penal de la Nación merced al cual es obligación del funcionario público denunciar los delitos que conozca en el ejercicio de su función, máxime en el marco de aquellas específicas previstas en el Decreto 278/2020 que lo nombra Interventor de ENARGAS.

No obstante y toda vez que dicha denuncia ya fue radicada habrá de tenerse por cumplida tal obligación, la cual recayó en el Juzgado en lo criminal y correccional federal N° 9; Fiscalía N° 12. - Causa 6314/20.

#### **D. COMPARACIÓN DE MONTOS COMPROMETIDOS DE LAS OBRAS DEL PLAN DE INVERSIONES CON LOS GASTOS EROGADOS**

Señala GDyE que *“El INFORME de Avance N° 8, en base a lo analizado en los Expedientes (...)30.040 de(...) y NEA respectivamente, presenta en sus Puntos (...) 22 (páginas (...) 73) una comparación de los gastos realmente erogados con los presupuestados, para las obras que originalmente figuraban en el plan de inversiones y que han sido finalizadas a la fecha”*.

Añade que *“Los valores de los montos erogados fueron expresados en pesos a valores de diciembre de 2016, ajustados por IPIM nivel general, para poder efectuar la comparación, ya que los gastos efectivamente se realizaron a lo largo de los años 2017 a 2019”*.

Para el caso de GASNEA, *“...de la comparación efectuada se observa que en todas las obras evaluadas existió un excedente de presupuesto, originado en una sobrevalorización de las mismas, observándose diferencias que van desde un 75% a un 193%”*.

Por último, se observa una pluralidad de vicios[23] en la “sobrevalorización” de los proyectos de inversión de los que da cuenta el INFORME y FIUBA y a cuyo análisis técnico cabe remitir en honor a la brevedad, no sin señalar que la incorporación de inversiones sobrevalorizadas tiene un efecto directo en tarifa *“calculadas a través de las amortizaciones incorporadas en el flujo de fondos, incrementando el requerimiento de ingresos y, en consecuencia, aumentando los niveles de tarifas a los usuarios”*.

Dicha sobrevalorización, evidencia un vicio claro en la “causa”, ya que se han dado por ciertos hechos falsos, lo que además repercute en la “motivación” del acto (nuevamente razones fundadas en equívocos), la finalidad se encuentra comprometida y un plan sobrevalorizado, pudiendo haber sido detectado por el regulador, deviene claramente “irrazonable”, conforme se encuadra de lo explicado por el Informe Técnico.

A la par, es de señalar, que el comportamiento de las Licenciatarias, a título de ejemplo, en este supuesto, se relaciona en forma inmediata con lo desarrollado en el acápite sobre conocimiento del vicio por parte del administrado, a dónde se remite.

### **II.3 INFORME TÉCNICO DE LA GERENCIA DE DISTRIBUCIÓN (GD) N IF-2020-77448556-APN-GD#ENARGAS**

El Informe GD, analiza lo observado por la FIUBA en su Informe de Avance N° 8 en lo que refiere a cuestiones de incumbencia de esa Gerencia de Distribución con respecto a GASNEA, en lo que concierne a los Expedientes ENARGAS N° 30.040/16 y 30.970/17.

#### **A. ANTECEDENTES E INCONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA POR LA LICENCIATARIA**

Primero, el Informe GD, reseña los instrumentos, a cuyas especificaciones técnicas cabe remitir en honor a la brevedad, remitidos por ENARGAS “*en el marco del proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI) dispuesto por el artículo 1° de la Resolución MEyM N° 31/2016 y en consideración de los artículos 16 y 41 de la Ley 24.076 y su reglamentación para la presentación del Plan de Inversiones para la prestación del servicio regulado*”; asimismo da cuenta de las presentaciones de la Licenciataria a ese respecto.

Así, en prieta síntesis, “*por Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07437 (...) se requirió a GASNEA la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, el que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.*”

*En esa nota, el mecanismo que fuera a determinarse para remunerar “proyectos específicos” incluía la posibilidad de realizarlos a través de factores “K”, tal como se había trabajado en la RTI 1998-2002. Se interpreta que son proyectos específicos aquellos que se remuneran en forma individual y que ante su no realización o ejecución parcial trae como consecuencia un impedimento para que se aplique un incremento en la tarifa”.*

Agrega que los Factores K “*se incorporan en las tarifas cada 6 meses una vez que la obra fue habilitada. Esta Gerencia de Distribución tuvo participación en ese proceso en el quinquenio 1998-2002.*”

*Se aclaró, además, que se debía completar una planilla resumen del plan de inversiones que debería ser remitida junto a la información desagregada de cada uno de los proyectos, respecto de los cuales se establecieron requerimientos mínimos de presentación (puntos 1 a 10), del Anexo II’.*

Posteriormente, “*mediante nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752 (...) se reclamó a la Distribuidora que de la información ingresada hasta esa fecha, que describía los proyectos planificados para el quinquenio, surgían interrogantes al momento de su análisis.*”

*Por esa razón se consideró conveniente agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad (v.g. Expansión, Seguridad e Integridad, Confiabilidad, Operación y Mantenimiento, Informática, etc.).*

*Asimismo, se requirió conocer las bases que la Licenciataria había utilizado para determinar sus proyectos, en particular para los proyectos que involucraran una nueva Estación Reguladora de Presión, así como el costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, que se identificaran los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2) primeros años del quinquenio, acompañando la memoria descriptiva de cada ítem, definiéndose objetivo y justificación”.*

*Aquí “...se advierte un cambio en la metodología dado que el requerimiento final de información utilizado para evaluar los proyectos resultó menos exigente que el solicitado inicialmente”.*

*A ello “se agregó la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10426 (...) que expresó que ante la necesidad de adecuación del programa de inversiones a realizar en el quinquenio, se interpretaba conveniente que, con respecto al programa de realizaciones, se definieran escalones de inversión siguiendo las pautas de ordenamiento indicadas...” Por ello “En la práctica, la determinación de la remuneración, es decir la obligación de gastar, no se realizó para un proyecto específico, sino de manera global para todos los proyectos incluidos en ese año. Los escalones se obtuvieron sumando los montos de los proyectos por los grupos establecidos por la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10426”.*

*Señala GD que “De acuerdo con el alcance previsto en el INFORME N° 8 de FIUBA, el mismo ha concentrado la atención en la revisión del Expediente ENARGAS N° 30.040, correspondiente a GASNEA” para añadir que manifiesta “...que abordará aquellas cuestiones de incumbencia de la Gerencia de Distribución relacionadas con GASNEA, con el alcance definido en el Objeto, y observando la numeración utilizada por la FIUBA en el Informe remitido”.*

*A su vez agrega que “En líneas generales, la FIUBA destacó que en el proceso de verificación de la documentación remitida, observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por el ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía contener la presentación del plan de inversiones de la Distribuidora para consideración de la autoridad regulatoria. Entre estos incumplimientos menciona, como el aspecto más relevante la falta de presupuestos detallados de las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos, y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones”.*

*Asimismo, señala GD, respecto de FIUBA que en el apartado 1.2.3. ANÁLISIS DE LA BASE TARIFARIA COMO ACTIVO FÍSICO, “...la FIUBA observa que el informe elaborado por la Consultora Intelligence Energy Solutions S.A., quien fuera contratada para analizar la Base Tarifaria presenta expresiones ambiguas en cuanto al desempeño de ésta, ‘...indicando por un lado la falta de acciones de mantenimiento por falta de fondos, falta de performance, y afirmando por otro lado que las instalaciones están suficientemente mantenidas, atribuyendo en algún caso el buen estado de la red a su escasa antigüedad”.*

*Prosigue señalando que “...estas afirmaciones, expresadas en el ámbito de una auditoría, no fueron objeto de pedidos de informes aclaratorios posteriores por parte del ente regulador, para aclarar estos conceptos...”.*

*Así las cosas, señala GD que “Respecto a los conceptos vertidos por la FIUBA en su informe, cabe aclarar que la Gerencia de Distribución no tuvo acceso al informe de la Consultora como para poder haber actuado en consecuencia. Cabe mencionar que esta Gerencia audita en forma periódica el cumplimiento por parte de la Distribuidora, de las normas técnicas vigentes en cuanto a la operación y mantenimiento de sus instalaciones”.*

*Añade que en particular, “...se observa en el plan de obras presentado por la Distribuidora, que las obras se orientan a dotar de mayor capacidad a sus sistemas de distribución, adecuar en forma preventiva las presiones de operación a las condiciones del entorno, incorporar recursos tecnológicos tendientes a mejorar su desempeño*

*operativo (monitoreo de presiones y caudales), pero no incluyen ni recambios ni reemplazos de sus Bienes Esenciales, habida cuenta que los mismos se encuentran en un estado de mantenimiento satisfactorio. GASNEA como Distribuidora opera sistemas de distribución que fueron construidos a partir de la adjudicación de la denominada “Novena Zona” (1997), no operan sistemas que le fueran transferidos por la Ex Gas del Estado, por lo tanto, sus instalaciones cuentan con un adecuado grado de actualización tecnológica”.*

## **B. ANÁLISIS DE PROYECTOS EN PARTICULAR**

Respecto de **19.1. PROYECTOS 1 A 5: GNEA – SEGURIDAD-01/02/03/04/05**, GD sostuvo que *“Estos casos de adecuación a las condiciones del entorno prevén el cumplimiento de las normas vigentes ante cambios de las características de las edificaciones próximas al trazado de los gasoductos, a los efectos de mantener los niveles de confiabilidad de la prestación del servicio.*

*se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, no permitiendo evaluar las características de cada intervención, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada”.*

En lo que concierne a **PROYECTOS 6 A 10: GNEA – CONFIABILIDAD-01/02/03/04/05**, el Informe GD sostiene que *“El alcance de los trabajos está orientado a mejorar el balance volumétrico de la Distribuidora y las condiciones operativas en general, en tal sentido, de acuerdo con el relevamiento de los sistemas de regulación primaria la Distribuidora definió las localizaciones en las que este tipo de equipamiento es relevante. Cabe mencionar que GASNEA en la mayoría de las localidades donde distribuye el gas lo recibe directamente de Transportadora de Gas del Norte S.A. (TGN), motivo por el cual, para mejorar las condiciones de operación de sus sistemas, consideró necesarias estas instalaciones.*

*Se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora indicó las localidades elegidas para instalar los equipos y sus especificaciones, pero no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar, y por lo tanto no se pudo verificar la procedencia de los montos establecidos para estos proyectos”.*

En lo que concierne a **- PROYECTOS 11 A 15: GNEA – CONFIABILIDAD-06/07/08/09/10**, GD mantiene que *“El alcance de los trabajos está orientado a mejorar el balance volumétrico de la Distribuidora y establecer las condiciones operativas de sus sistemas más comprometidos. Es relevante mencionar que GASNEA en la mayoría de las localidades recibe el gas directamente de TGN, motivo por el cual, para mejorar las condiciones de operación de sus sistemas, consideró necesarias estas instalaciones.*

*Se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora indicó las localidades elegidas para instalar los equipos y sus especificaciones, pero no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar, y por lo tanto no se pudo verificar la procedencia de los montos establecidos para estos proyectos”.*

En **- PROYECTOS 16 A 19: GNEA – CONFIABILIDAD-11/12/13/14**, el Informe GD sostiene que *“...el alcance de los trabajos está orientado a mejorar el balance volumétrico de la Distribuidora y establecer las condiciones operativas de sus sistemas más comprometidos.*

*Se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora indicó las localidades elegidas para instalar los equipos y sus especificaciones, pero no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar, y por lo tanto no se pudo verificar la procedencia de los montos establecidos para*

*estos proyectos”.*

Respecto de **19.5 - PROYECTOS 20 Y 21: GNEA – EXPANSIÓN-01/02, GD concluye que** *“El proyecto presentado por la Distribuidora abarcó dos instalaciones particulares, que por las características de los consumos regionales (Industrias, GNC y Residenciales) requirieron un incremento importante de su capacidad. En el caso de Gualeguaychú, el cambio fue de tal magnitud que se optó por el reemplazo completo de la instalación...se coincide con la FIUBA en que la Distribuidora no presentó un presupuesto detallado, lo que imposibilitó verificar la procedencia de los montos establecidos para ambos proyectos”.*

En lo que concierne a **- PROYECTOS 22 A 25: GNEA – EXPANSIÓN-03/04/05/06, GD mantiene que** *“En relación con este conjunto de obras la Distribuidora incluyó un cuadro con el detalle de los metros de cañería y válvulas a instalar en cada localización ...se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, al no presentar el presupuesto detallado de las obras a realizar, con el desagregado de los materiales, las tareas complementarias, así como todos los precios unitarios aplicables, lo que no permitió verificar la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada”.*

Respecto de **- PROYECTO 26: GNEA – EXPANSIÓN-07, GD concluye que** *“Se coincide con la FIUBA en que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, al no presentar el presupuesto detallado de las obras a realizar, con el desagregado de los materiales, las tareas complementarias, así como todos los precios unitarios aplicables, lo que no permitió verificar la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada”.*

**En 19.8 - PROYECTO 27: GNEA – EXPANSIÓN-08, GD mantiene que** *“Se coincide con la FIUBA en que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, al no presentar el presupuesto detallado de las obras a realizar, con el desagregado de los materiales, las tareas complementarias, así como todos los precios unitarios aplicables, lo que no permitió verificar la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada*

*Se observa que existe una variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora (129,79 \$MM) y los finalmente aprobados por el ENARGAS (108,33 \$MM), diferencia, que se realizó sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas para este proyectos... ”.*

**En 19.9 - PROYECTO 28: GNEA – EXPANSIÓN-09, GD concluye que** *“Se coincide con la FIUBA en cuanto a que para este proyecto la Distribuidora debió aportar documentación detallada respecto a la cañería a instalar, su protección catódica, las instalaciones de superficie asociadas tales como Válvulas de Bloqueo y Trampas de Scraper, la realización de cruces especiales, etc. En relación con este proyecto la Distribuidora, para las obras gasoductos y ramales de acero, estableció valores que permiten inferir un costo unitario global de 31 u\$d/Pulg.m (tipo de cambio \$15/dólar)”.*

**En 19.10 - PROYECTO 29: GNEA – EXPANSIÓN-10, GD concluye que** *“Se coincide con la FIUBA en cuanto a que para este proyecto la Distribuidora debió aportar documentación respecto a la cañería a instalar, su protección catódica, las instalaciones de superficie asociadas tales como Válvulas de Bloqueo y Trampas de Scraper, la realización de cruces especiales, etc. En relación con este proyecto, la Distribuidora, para las obras de gasoductos y ramales de acero, tal como se dijo en el caso anterior, estableció valores que permiten inferir un costo unitario global de 31 u\$d/Pulg.m.”*

Respecto de **19.11 - PROYECTO 30: GNEA – EXPANSIÓN-11, el Informe GD manifiesta que** *“El monto correspondiente a este proyecto se relaciona con la variación entre los valores monetarios presentados por la*

*Distribuidora (129,79 \$MM) y los finalmente aprobados por el ENARGAS (108,33 \$MM) para el proyecto denominado “Desarrollo de localidades asociadas al GNEA – Ampliación de Redes de Distribución”.*

En lo que concierne a **PROYECTO 31: GNEA – INFORMÁTICA-01**, GD concluye que *“Más allá de la justificación tecnológica de este proyecto, se coincide con la FIUBA en que la Distribuidora no presentó la apertura de los distintos rubros que lo componen”.*

### **C. COMPARACIÓN REALIZADA ENTRE LOS MONTOS COMPROMETIDOS Y LOS EROGADOS**

El Informe GD, manifiesta que *“En líneas generales, se coincide con la FIUBA en cuanto a que en el proceso de verificación de la documentación remitida, se observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por el ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía contener la presentación del plan de inversiones de la Distribuidora para su consideración. Entre estos incumplimientos se menciona, como el aspecto más relevante la falta de presupuestos detallados de las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos, y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones”.*

En lo que concierne a los valores del Plan de Inversiones, *“...para verificar su procedencia la FIUBA realiza una comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados correspondientes a los proyectos finalizados. De la comparación efectuada observó que en todos los casos existió un excedente de presupuesto, que evidencia una sobrevalorización de las obras, con diferencias que van desde un 75% a un 193%”.*

Concluye que *“de los valores obtenidos, se puede verificar una sobrevalorización de las obras del plan de inversiones de la distribuidora”.*

Particulariza GD que *“En relación con los valores correspondientes a las obras finalizadas al 31 de marzo de 2020, la Gerencia de Distribución realizó una verificación para validar el cálculo que efectuó la FIUBA, todo ello a partir de los datos aportados por la GDyE sobre la base de declaraciones juradas remitidas por la Distribuidora vinculados a estos proyectos, obteniendo como resultado montos ajustados por la incidencia del Índice de precios internos al por mayor (IPIM) del orden del +/- 2%, es decir similares a los calculados por la FIUBA e indicados en la tabla “Comparación Montos Comprometidos y Montos Erogados ajustados por IPIM – GASNEA SA” que obra a hoja 12 del Informe FIUBA N° 8”, por ello “...la comparación de los valores para los proyectos analizados por FIUBA, resulta válida”.*

Añade, el Informe GD respecto de FIUBA que en particular, señala que para la obra *“...de Expansión 06, se había considerado un costo unitario de 1.871 \$/m resultando finalmente un costo de 1.020 \$/m, mientras que para la obra de Expansión 07 el costo unitario considerado por la distribuidora fue de 1.349 \$/m, resultando de lo efectivamente erogado un costo unitario de 612 \$/m”.*

Añade GD que *“La FIUBA concluye que se verifica una sobrestimación de las obras del Plan de Inversiones de la Distribuidora”.*

En relación con los precios unitarios, manifiesta que en el análisis de cada proyecto, *“...la Distribuidora no detalló con planillas de cálculo desagregadas la incidencia del costo de materiales y mano de obra, asimismo, señala que, a partir de las descripciones de las obras, pudo inferir algunos precios unitarios considerados para el tendido de redes de polietileno o ramales de acero. Al respecto, señala que para las obras de redes existe una disparidad de valores que van de 1.349 \$/m a 2.000 \$/m, mientras que en las obras gasoductos y ramales de acero, pudo determinar un costo unitario uniforme de 31 u\$d/Pulg.m (tipo de cambio \$15/dólar)”.*

## **D. IRREGULARIDADES METODOLÓGICAS Y PROCEDIMENTALES QUE AFECTARON EL ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES PRESENTADO POR LA DISTRIBUIDORA.**

Señala GD que con respecto “...a los plazos disponibles para realizar la tarea encomendada con respecto a la RTI, se hace particular mención a los requerimientos de información correspondientes para los planes de inversión”.

Señala que “por Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07437 (...)se requirió a GASNEA la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

Posteriormente, por Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752/16 (...), se consideró práctico agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad. Asimismo, se requirió conocer “el costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, se identificaran los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2) primeros años del quinquenio”.

Añade que “En la última nota se advierte un cambio en la metodología en relación con la información a suministrar para evaluar cada proyecto y ese cambio metodológico ocurrió cinco (5) meses antes de la aplicación de la RTI”.

Añade que “Por otra parte, la primera nota que da cuenta acerca del requerimiento del Plan de Inversiones para el Quinquenio data de ocho (8) meses antes, como se podrá observar en ningún caso se advierte una antelación de un (1) año establecida en la Resolución MINEM 31/2016”.

Mas siguiendo con el razonamiento, “...la primera nota requiere un grado de detalle mayor sobre los proyectos, por lo que se estima estaba dirigida a un análisis particular de cada uno, es decir una obligación de gastar individual con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

En la segunda nota, el propio Ente advierte el poco tiempo disponible para el análisis de los proyectos, reconociendo así que la primera exigencia resultaba impracticable por lo que se requirieron costos aproximados, sin detalles particulares, y por ende una definición más laxa para un tratamiento más ágil (cinco meses antes), lo que derivó en un análisis global de obligación de gastar.

Una metodología de trabajo única y previamente establecida que se mantuviera en el tiempo, acompañada por la adecuada coordinación, hubiera permitido obtener resultados más fiables”.

Sostiene GD que “Se advierte, entonces, que el tiempo prudencial indicado en las Reglas Básicas de la Licencia de dieciocho (18) meses (Punto 9.4.1.3), para el análisis de los proyectos, se estableció en doce (12) meses. Posteriormente, se intentó realizarlo en ocho (8) meses, y en virtud de las dificultades prácticas, terminó realizándose en cinco (5) meses”.

En virtud de lo que se viene exponiendo “...se flexibilizaron los requisitos que se habían impuesto y exigido originalmente a la Licenciataria. Ello, a su vez, afectó la calidad de las presentaciones e impidió un análisis pormenorizado de los mismos lo que incidió negativamente en el resultado final.

Esta mencionada flexibilización en la presentación de información produjo un impacto negativo en la elaboración del Plan de Inversiones de GASNEA, que le impidió a las áreas técnicas hacer un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria, y

*sus respectivos montos”.*

*Asimismo sostiene que “Otro aspecto a destacar es que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores determinados por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos evaluados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organización que trabajó en forma aislada, sin la necesaria interacción entre los sectores intervinientes. La situación descrita, trajo como consecuencia que no se utilizaran datos útiles en beneficio del conjunto. Es decir, existió una organización y flujo de información radial, que imposibilitó que los distintos sectores involucrados pudieran disponer de información sensible, lo que conspiró para que no se obtuvieran resultados finales sustentables”.*

#### **E. FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL FACTOR DE CARGA (FC)**

*Recuerda GD que “El Punto 9.4.3.2 de las RBLD prevé que a fin de trasladar a las tarifas de las Licenciatarias de Distribución los ajustes de las tarifas de transporte a que se refieren los artículos 9.5. y 9.6. de la respectiva licencia de los Transportistas, se debe aplicar una fórmula donde se utiliza el Factor de Carga (FC) promedio de cada categoría de usuario”.*

*Para añadir que “Durante los años que siguieron al otorgamiento de las Licencias, esos parámetros iniciales no fueron cambiados. Asimismo, tampoco se efectuaron estudios y/o cálculos para verificar la procedencia o la necesidad de modificarlos, como también evaluar las correspondientes consecuencias sobre la tarifa.*

*Además, el hecho de que durante ese considerable lapso no se hayan recibido propuestas o iniciativas por parte de las Licenciatarias para instrumentar alguna modificación podría llevar a presumir que el mantenimiento de esos valores no ha provocado perjuicio económico para las Distribuidoras”.*

*Concluye el Informe GD que “...los momentos oportunos para realizar la verificación y procedencia de los factores de carga, son las Revisiones Tarifarias, sobre todo, si se trata de una revisión de carácter integral.*

*Ahora bien, pese a lo dicho y dado que el plazo fijado por el ex Ministerio de Energía y Minería en la Resolución N.º 31/2016 para la realización de la RTI fue de doce (12) meses, ese plazo no resultó suficiente para realizar el estudio previo, las mediciones y el análisis indispensable para obtener valores confiables de los FC. Es decir, llevar a cabo un estudio para determinar los FC resultaba impracticable en el plazo fijado por la citada resolución” y da cuenta de las razones técnicas que sustentan este aserto.*

*Señala GD que “En miras a formalizar un esquema como el necesario, debe considerarse que al modificarse los valores de los FC inevitablemente se producirán variaciones tarifarias para el usuario final, en más o en menos, dependiendo de los resultados que arroje el estudio.*

*Se advierte, entonces que a efectos de lograr un estudio como el mencionado, es necesario un tiempo prudencial [por ejemplo el establecido en las RBLD de dieciocho (18) meses] previstos para el análisis de los proyectos (9.4.1.3. Factor de Inversión) y ello no resulta adecuado, dado que períodos de tiempo menores impiden llevar a cabo los estudios técnicos que resultan fundamentales a la hora de establecer un cuadro tarifario”*

#### **F) CONCLUSIONES DE GD.**

Luego de lo reseñado, el Informe GD realiza las siguientes conclusiones:

1) *Si bien el Plan de Inversiones de GASNEA contiene cierto grado de detalle sobre las obras a realizarse, carece de documentación de soporte de los precios unitarios o globales adoptados, sin perjuicio de lo cual podrían haberse inferido, a partir de las memorias descriptivas, los valores para el cálculo de las inversiones. No obstante, al momento de ejecutar las obras, los valores erogados fueron inferiores a los incluidos en dicho Plan. Por lo tanto, de acuerdo con lo relevado sobre las obras finalizadas, el Plan de Inversiones Obligatorias de GASNEA se encontraba sobrevalorado o sobreestimado.*

2) *Se cometieron irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria.*

*Asimismo, se observó que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de uno de los proyectos involucrados, en beneficio de la inclusión de un nuevo proyecto y sin una definición clara de los lineamientos y objetivos que tal variación representaba.*

3) *Factores de Carga: El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC.*

*Estas irregularidades traen aparejados inconvenientes que pueden entenderse como vicios en el procedimiento de análisis efectuado sobre el Plan de Inversiones de la Distribuidora ya que, por un lado, la tarifa finalmente aprobada por el ENARGAS como resultado de la RTI, tenía asociado un Plan de Inversiones Obligatorias con costos sobrevalorados o sobreestimados. Asimismo, no se permitió la implementación de estudios para determinar los FC como hubiera correspondido efectuar en una RTI.*

#### **II.4 ANÁLISIS DE LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DERIVADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO POR GD – CAUSALES DE NULIDAD –LEY N° 19.549.**

Atento el análisis y conclusiones a las que arriba el INFORME GD, es menester que este Servicio Jurídico Permanente, analice desde el punto de vista jurídico, la eventual existencia de vicios en los elementos esenciales del acto administrativo que puedan acarrear la nulidad absoluta -además de los ya advertidos luego del análisis del Informe GDYE- de la Resolución que aprobó la RTI de la Licenciataria.

##### **A) INCONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA POR LA LICENCIATARIA**

Como da cuenta el Informe GD “...en el proceso de verificación de la documentación remitida, observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por el ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía contener la presentación del plan de inversiones de la Distribuidora para consideración de la autoridad regulatoria. Entre estos incumplimientos menciona, como el aspecto más relevante la falta de presupuestos detallados de las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos, y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones”.

Prosigue señalando que “...estas afirmaciones, expresadas en el ámbito de una auditoría, no fueron objeto de pedidos de informes aclaratorios posteriores por parte del ente regulador, para aclarar estos conceptos...”.

Como puede observarse, respecto de este aspecto, se encuentra comprometida la “causa” del acto, ya que los antecedentes fácticos no son certeros y adolecen de equivocidad. Asimismo, los incumplimientos de la

Licenciataria deben entenderse como una contradictoriedad al “derecho” (AAI y Notas regulatorias).

Los numerosos incumplimientos referidos, vician de forma inequívoca el elemento “procedimiento” por la conducta de suyo reprochable de la Licenciataria.

Asimismo, dicha inconsistencia en la información frustra el logro de la “finalidad” y mal puede considerarse “motivación” válida del acto en cuestión.

## **B) ANÁLISIS DE PROYECTOS EN PARTICULAR**

En lo que atañe a las obras que analiza el Informe GD, en consonancia con FIUBA, de un análisis global de los mismos, cabe aunar los vicios básicamente en la “causa” toda vez que se han sustentado en datos fácticos erróneos o equívocos; además no se ha dado cumplimiento debidamente a las Notas del regulador estableciendo los requisitos a observarse, las cuales, a estos efectos, deben considerarse como “derecho” conforme lo contiene el elemento “causa”. Por otro lado, se encuentra ostensiblemente viciado el elemento “procedimiento” dadas las numerosas irregularidades en las presentaciones de las que da cuenta en detalle el Informe GD.

Por último, y en función de lo dicho, debe estimarse viciada la motivación del acto, atento las irregularidades descriptas, las que mal pueden servir para dar cuenta del acto que se emite.

## **C) COMPARACIÓN REALIZADA ENTRE LOS MONTOS COMPROMETIDOS Y LOS EROGADOS**

Sostiene GD que en lo que concierne a los valores del Plan de Inversiones, “...para verificar su procedencia la FIUBA realiza una comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados correspondientes a los proyectos finalizados. De la comparación efectuada observó que en todos los casos existió un excedente de presupuesto, que evidencia una sobrevalorización de las obras, con diferencias que van desde un 75% a un 193%”.

Concluye que “de los valores obtenidos, se puede verificar una sobrevalorización de las obras del plan de inversiones de la distribuidora.”

Particulariza GD que “En relación con los valores correspondientes a las obras finalizadas al 31 de marzo de 2020, la Gerencia de Distribución realizó una verificación para validar el cálculo que efectuó la FIUBA, todo ello a partir de los datos aportados por la GDyE sobre la base de declaraciones juradas remitidas por la Distribuidora vinculados a estos proyectos, obteniendo como resultado montos ajustados por la incidencia del Índice de precios internos al por mayor (IPIM) del orden del +/- 2%, es decir similares a los calculados por la FIUBA e indicados en la tabla “Comparación Montos Comprometidos y Montos Erogados ajustados por IPIM – GASNEA SA” que obra a hoja 12 del Informe FIUBA N° 8”, por ello “...la comparación de los valores para los proyectos analizados por FIUBA, resulta válida”.

En el sector de las conclusiones se sostiene que “Si bien el Plan de Inversiones de GASNEA contiene cierto grado de detalle sobre las obras a realizarse, carece de documentación de soporte de los precios unitarios o globales adoptados, sin perjuicio de lo cual podrían haberse inferido, a partir de las memorias descriptivas, los valores para el cálculo de las inversiones. No obstante, al momento de ejecutar las obras, los valores erogados fueron inferiores a los incluidos en dicho Plan. Por lo tanto, de acuerdo con lo relevado sobre las obras finalizadas, el Plan de Inversiones Obligatorias de GASNEA se encontraba sobrevalorado o sobreestimado”.

Como se dijera con anterioridad, se encuentra mal presentado y defectuosamente ponderado el “hecho

económico”, lo que compromete la “causa” y se proyecta al “objeto” que deviene ilícito por haber transgredido las pautas en materia de “inversiones obligatorias” de las AAI así como las pautas (NOTAS de la Autoridad Regulatoria).

Las irregularidades mentadas, además, trasunta un vicio en el “procedimiento” en los términos del Artículo 7, inciso “d” de la Ley N° 19.549.

Además, sobre la base de semejante equívoco, mal puede considerarse debidamente fundado y motivado el acto administrativo.

Por otro lado, podría encontrarse comprometido la “finalidad” como desviación de poder, atento lo ostensible y manifiesto da la sobrevalorización.

#### **D) IRREGULARIDADES METODOLÓGICAS Y PROCEDIMENTALES QUE AFECTARON EL ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES PRESENTADO POR LA DISTRIBUIDORA.**

Sostiene GD que *“Se cometieron irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria”*.

**En efecto ya se han reseñado los cambios de “criterio metodológico” en el iter de la RTI; así como las “flexibilizaciones” que tuvieron lugar, en materia de presentaciones para determinar el PIO de la Licenciataria.**

En tal orden de cosas y exposición, siguiendo lo manifestado por GD, todo ello ha comprometido **gravemente la “causa”** del acto que aprobó la RTI de la Licenciataria, lo que indefectiblemente en el caso se proyecta al **“objeto”** que deviene ilícito por haber transgredido las pautas en materia de “inversiones obligatorias” no solo de las AAI sino también de las NOTAS de la Autoridad Regulatoria sobre las modalidades de presentación de la información, a las que cabe atribuir carácter normativo.

Los errores de tipo fáctico, fruto de un análisis que deviene errado, según la ponderación expuesta por el Informe Técnico GD respecto de los análisis llevados a cabo, además compromete en forma severa lo que debió haber sido un “procedimiento esencial” en los términos del Artículo 7°, inciso “d” de la Ley N° 19.549, luego se haya viciado el “procedimiento”.

A fuer de las irregularidades señaladas, la motivación o justificación de los PIO de GASNEA deviene viciada también, ya que mal pueden aducirse razones sustantivas sobre la base de un conjunto apreciable de irregularidades de gravedad bastante.

Lo reseñado hace notorios y ostensibles una pluralidad de vicios, a saber: i) cabe insistir en el “procedimiento” toda vez que el ENARGAS, alterando su estabilidad, modificó la metodología en relación con la información a suministrar para evaluar cada proyecto; ii) se encuentra comprometida la “finalidad” ya que siendo esta la aprobación de Planes de Inversión Obligatoria de una RTI que fueran razonables y correctos desde lo metodológico, mal puede ser un “medio idóneo” el haber desatendido y modificado en perjuicio de la propia Administración, el tenor de la información a presentar, con ello se vulnera la premisa de que *“Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad”*, como sostiene el Artículo 7°, inciso f de la Ley N° 19.549 y iii) debe ponderarse, también, lo concerniente al “objeto” en el sentido que este debe ser “cierto”, así el Diccionario de la Real Academia Española, en su primera acepción, define la voz “cierto” como

“Conocido como verdadero, seguro, indubitable”, basta ponderar mínimamente las condiciones institucionales bajo las cuales se ha efectuado el “procedimiento”, incluidos las alteraciones metodológicas, para advertir que el objeto carece de certidumbre.

Desde otra perspectiva el **“procedimiento” se ve incidido por información de relevancia (consultorías sobre Base Tarifaria) no fue “aprovechada” en una gestión “intra-orgánica” que el Informe GD critica y explica.**

Claramente se advierte de ello que el vicio básico que resulta de esta afirmación -que es una opinión técnica no un mero “parecer”- es la “irrazonabilidad”, con lo que nos remitimos a lo expuesto en sobre el tópico en el presente dictamen.

## **E) FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL FACTOR DE CARGA (FC)**

Sostiene GD que *“El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC”*.

Como se vio, GD da cuenta de **la importancia en materia tarifaria de haber realizado nuevos estudios sobre el “Factor de Carga”, lo que no se llevó a cabo en la RTI**, a pesar de que esta debía ser integral.

**Por ello la ausencia de estudios en dicho sentido vicia la “causa” (en cuánto que hay acontecimientos fáctico/normativos que no se han producido ni ponderado) y en el “procedimiento”, dada la omisión de dichos estudios sobre “Factor de Carga” lo que importaba uno de esos “procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico” a los que alude el Artículo 7, inciso “d”, de la Ley N° 19.549.**

Asimismo, se evidencia la “irrazonabilidad” del plazo establecido por la Resolución N° 31/16 del ex MINEM, toda vez que hay estudios que resultaban necesarios, y que “técnicamente”, requerían de mayor tiempo para su producción.

## **II. 5. INFORME DE EVALUACION COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN - LEY N.º 27.541 Y DECRETO N.º 278/2020**

Referidos los acápites correspondientes y efectuados los análisis en esta instancia de opinión, cabe ahora ponderar lo manifestado en el Informe N° IF-2020-77493028-APN-DPR#ENARGAS efectuado por la COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN - LEY N° 27.541 Y DECRETO N° 278/2020” (en adelante el INFORME CCC) cuyo objeto según el mismo hace mérito es *“elevar a consideración del Sr. Interventor, las evaluaciones de sustento y compatibilidad que surgen del análisis del Auditor FIUBA señalado (...) y de los informes técnicos que al respecto han formulado las gerencias específicas de esta Autoridad Regulatoria”*.

Al respecto cabe indicar que la CCC en su Informe cumple su función de coordinación y centralización al merituar y hacer propio lo expuesto por las gerencias intervinientes, integrando sus aportes propios, y arribando a una clara conclusión de nulidad del acto bajo análisis.

El mismo hace especial énfasis en el INFORME FIUBA N° 8 y en los INFORMES TÉCNICOS DE LAS GERENCIAS DE DESEMPEÑO Y ECONOMÍA Y DISTRIBUCION SOBRE La RTI de GASNEA, a la vez que aporta criterios propios, tal cual ya fuera adelantado.

En consecuencia, respecto de tales reseñas y opiniones cabe remitir a su lectura, en honor a la brevedad, y debido

a que las ponderaciones efectuadas comparten en general todas las conclusiones arribadas por dichas Gerencias y que ya han sido expuestas en el presente dictamen.

**A)** Particularmente cabe reparar en lo concerniente al PLAZO para la realización de la RTI.

Así, señala la CCC las RESOLUCIONES MINEM N° 31/16 y N° 129/2016 del ex - Ministerio de Energía y Minería (MINEM).

De ellas colige que *“La decisión del ex Ministro de Energía y Minería -MINEM- de instruir a la Intervención del ENARGAS a llevar adelante el procedimiento de RTI en plazos perentorios, constituyó, per se, un absoluto y claro cercenamiento de facultades, toda vez que dichas instrucciones obraron como limitaciones y/o serias restricciones de la actividad regulatoria. Por su parte, la Intervención del Organismo, en lugar de ajustar sus decisiones al instructivo ministerial, debió informar con absoluta determinación que, en los plazos pretendidos, no era materialmente posible realizar la RTI, en tanto se condicionaban severamente todas las etapas de análisis de los equipos de trabajo del ENARGAS”.*

Por esa razón, conforme surge del INFORME CCC, *“Se vio así cercenado, el genuino y debido entendimiento de los alcances de la autarquía y plena capacidad del ENARGAS, que por Ley Nro 24076 goza de dicha conceptualización con preeminencia y, por ende, legítima preponderancia de su autoridad en la materia”.*

Señala que *“La entonces Intervención, habría acatado en su totalidad la concepción de la mentada directiva, gestionando y organizando la labor regulatoria, en base a lineamientos, cursos de acción e insostenible metodización de evaluaciones y ponderaciones, que condujeron a criterios decisorios basados en parámetros cuyo delineamiento y alcances se encontraban condicionados”.*

Indica la CCC que desde un contexto procedimental, *“...está claro que se obligó al ENARGAS a llevar adelante la RTI, partiendo de una notoria desnaturalización de las necesarias evaluaciones regulatorias que requieren de plazos y metodologías de análisis de alta especificidad, con rigor, certidumbre y razonabilidad. Basta con entender la magnitud que implica analizar en profundidad a 9 distribuidoras y 2 transportistas, para finalmente terminar con la entrada en vigencia de nuevos cuadros tarifarios que contengan valores justos y razonables, a pagar en sus facturas los casi 9 millones de usuarios del servicio de gas, por los siguientes 5 (cinco) años”.*

Señala que *“Si bien esta RTI es sui generis y no se trata stricto sensu de la RTI de la Ley N° 24.076 porque significaba la conclusión, no se puede negar que el objeto y contenido es el mismo y requiere plazos semejantes a aquellos previstos en el marco regulatorio.*

*Esta limitación temporal impidió al ENARGAS realizar una tarea acabada y específica para cada Licenciataria”.*

De ello deduce la CCC que *“En orden a esa limitacion temporal se prefirio utilizar un criterio de aplicacion universalista, en varios aspectos de la revision, siendo uno de los ejemplos más evidentes el del indice de actualizacion de la base tarifaria.*

*Esta limitación temporal y la afectación que podía tener sobre el resultado técnico de la RTI no fue informada o denunciada por la Intervención del ENARGAS que aceptó las indicaciones temporales del mandante (MINEM) en este caso especial de revisión”.*

**B)** A su vez, cabe observar un análisis específico que efectúa respecto de *“la compensación a las licenciatarias*

*por los reclamos ante el CIADI”.*

La CCC expone con contundencia que *“La utilización de la renuncia a reclamos en el ámbito del CIADI por parte de las empresas, siempre que éstas fueran compensadas por el monto equivalente a un eventual resultado favorable en ese Tribunal Arbitral, constituyó una decisión sin precedentes, en tanto les aseguraron enormes ingresos a las empresas a expensas de cargarlos en las tarifas de los usuarios del servicio público de gas por redes de la República Argentina”.*

Añade la CCC que *“podría inferirse que las autoridades del entonces Ministerio de Energía y Minería y del ENARGAS, tomaron decisiones tendientes a lograr el objetivo de compensar a las licenciatarias de transporte y distribución, por un monto equivalente al valor neto de todos los reclamos “devengados” por incumplimientos del Estado Nacional en el pasado, bajo la hipótesis de eventuales denuncias de los accionistas en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)”* [el INFORME CCC hace referencia a su ANEXO III, al que se remite].

A tal efecto, efectúa un *“relevamiento de las presentaciones de los accionistas de licenciatarias del servicio de gas por redes en el CIADI”*, distinguiendo entre *“Casos suspendidos”* y *“Casos terminados”*, luego de lo cual señala *“lo expuesto por la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria en su presentación del 20 de diciembre de 2016, se puede concluir que calcular y pretender reconocer a todas las empresas distribuidoras y transportistas lo que habrían obtenido a través de Laudos favorables en CIADI, es absolutamente incorrecto. En concreto, el ejercicio detallado en el referido anexo III pretendía convertir los inimaginables resultados económicos en dólares que habrían obtenido el 100% de los accionistas de todas las empresas por reclamos hipotéticos presentados al CIADI, en un incremento indebido del requerimiento de ingresos de las licenciatarias y en consecuencia de las tarifas a pagar por la totalidad de los usuarios de gas de la República Argentina.*

***Esto es, garantizarle al 100% de los accionistas el recupero vía tarifa de algo que ni siquiera existía en el ámbito del CIADI”.***

Mayor gravedad reviste aun lo que advierte sobre *“irregularidad detectada en los casos de TGN y METROGAS, ya que no se descontó de la Base Tarifaria de las Licenciatarias el resultado del Laudo favorable (a los accionistas) pagado por el Estado Nacional (...) Es decir, que las Bases Tarifarias de ambas empresas fueron actualizadas al 100% por factor 33, con el impacto que como se vió, se traduce en un aumento en rentabilidad y en recupero económico vía amortizaciones”.*

Al efecto expone los laudos pagados por el Estado Nacional, mostrando una tabla e indicando que *“Al momento de determinar las tarifas en la RTI se planteó que el Estado Nacional, e indirectamente los usuarios, habían pagado por una parte del capital accionario de TGN y Metrogas y, por ende, dicho monto debía ser descontado de la Base Tarifaria”.*

Asimismo, la CCC pone de manifiesto que *“Una primera decisión fue que TGN y Metrogas inviertan en obras el monto correspondiente a los laudos durante el quinquenio 2017-2022, teniendo en cuenta el valor tiempo del dinero y la neutralidad tarifaria correspondiente, sin realizar recortes sobre la base tarifaria determinada. Sin embargo, el acuerdo final firmado entre la Licenciataria y el Estado Nacional, les otorgó plazo hasta el fin de la Licencia”.*

Sobre lo expuesto precedentemente, a lo que se adiciona a las suposiciones de la Gerencia de Desempeño y Economía en torno a la maniobra operada, desde ahora y nuevamente se advierte a esa Intervención que las

aseveraciones y de la documental que titula en su ANEXO III como “*Presentación de la SSCPT del 20 de diciembre de 2016, hoja 2*” en la que se indica que se reconoce “*el efecto incremental que tiene sobre el flujo de caja de las licenciatarias un aumento en el reconocimiento por “base de activos”, con dos factores de ajuste como referencia*” y la hoja “3” de esa presentación incorporadas al mismo ANEXO, en tanto suscriptas por la CCC aparecen como indicios suficientes para encuadrar conductas en aquellas tipificadas en el Código Penal de la Nación.

En tal sentido y sobre el punto, se sugiere efectuar las investigaciones del caso y proceder acorde a la previsión del artículo 177 inciso 1 del Código Procesal Penal de la Nación merced al cual es obligación del funcionario público denunciar los delitos que conozca en el ejercicio de su función, máxime en el marco de aquellas específicas previstas en el Decreto 278/2020 que lo nombra Interventor de ENARGAS; lo que ya ha sido efectuado conforme lo expuesto en el presente dictamen.

En cuanto ello y dado lo expuesto del Informe de GDYE, cabe indicar nuevamente que las AAI contienen previsiones expresas en torno a la suspensión y desistimiento de acciones. Las mismas pueden variar en torno a los plazos y numerales, pero lo cierto es que, tal como surge de Dictamen PTN 46 del 07 de octubre de 2005 emitido en el Expediente CUDAP EX -S01:0254816/2002, “*como condición previa a la ratificación del Acta Acuerdo de Renegociación por parte del PODER EJECUTIVO NACIONAL, la licenciatarias y sus accionistas **deberán** suspender el trámite de todo reclamo, recurso y/o demanda que hubieren entablado con fundamento en los hechos o medidas adoptadas a partir de la situación de emergencia (...) La mencionada suspensión de reclamos, se transformará así en obligación de desistimiento de los mismos (así como del derecho en que se funden) cuando el Estado cumpla con otra etapa de regularización del contrato de licencia a través de la Revisión Tarifaria Integral, fijándose un plazo cierto a tal efecto*”.

En dicho dictamen la PTN hizo saber que la UNIREN “*resaltó que el desistimiento no se encuentra sujeto a la conformidad de la licenciataria con el resultado de la Revisión Tarifaria Prevista, sino al cumplimiento del Estado -como otorgante- de su obligación*” y que “*la UNIREN destacó que (...) la licenciataria se vería a obligada a desistir de su derecho a cualquier compensación futura basada en los hechos de la emergencia aun antes de la plena aplicación y vigencia del nuevo régimen tarifario nacido a la luz de la Revisión Tarifaria Integral*”.

Asimismo, la PTN manifestó que aquello era una cuestión sustancial de la renegociación, bajo el título “*reclamos fundados en medidas de emergencia y la anulación del PPI: suspensión y desistimiento de Acciones Legales*”, resaltando que era necesario “*superar estas diferencias de manera satisfactoria para las partes, protegiendo a la vez los intereses públicos y de los usuarios*”, siendo muy importante señalar que en el dictamen se sostuvo que la renuncia definitiva a los reclamos, lo era, por ende, al cobro de las sumas involucradas en los mismos.

Cabe indicar que si bien el dictamen versa sobre el caso de GASNEA los criterios sentados por la UNIREN, conforme los antecedentes obrantes en esta opinión y las características de las AAI sobre este punto, no lleva sino a concluir que tales opiniones resultan en primera hipótesis extensibles a todos los supuestos que luego pasaran por el órgano asesor.

**Así las cosas y expuesto todo lo antedicho, de la lectura global y particular de todos los aspectos ponderados e indagados por la COMISIÓN y que, sumariamente, se han expuestos *ut supra* (sintetizadas ellas en el sector de las CONCLUSIONES), se advierten irregularidades de distinto tenor pero todas ellas graves y ostensibles, que cabe considerar y tipificar como vicios en la dogmática de los Artículos 7 y 8 de la Ley 19.549 que tornarían los actos correspondientes como nulos de nulidad absoluta**

Finalmente, cabe considerar que conforme lo expuesto por la Gerencia de GDYE, estos antecedentes resultan válidos a los efectos pretendidos toda vez que, según informa la CCC habrían sucedido en la totalidad de las licenciatarias.

### **III. CONSIDERACIONES E IMPLICANCIAS JURÍDICAS DE LOS VICIOS RELEVADOS EN LOS INFORMES MENCIONADOS**

Sin perjuicio de lo expuesto hasta aquí, y del análisis particular realizado sobre cada uno de los informes mencionados, a continuación, se efectuará un análisis de las implicancias, efectos y/o consecuencias de los vicios advertidos.

#### **III. 1. NULIDAD Y REVOCACION**

Atento que, como surge de los apartados precedentes, se encuentran acreditadas **graves y notorias irregularidades** en los actos que implementaron la RTI corresponde analizar los supuestos que compromete la **actuación ilegítima** de la Administración, en el caso ENARGAS.

La nulidad, básicamente, es una **sanción legal** que priva de sus efectos al acto que posee una estructura viciada, lo que vincula el concepto con los requisitos esenciales del acto administrativo; vale decir, en ausencia o defecto de los requisitos de validez y eficacia (Artículos 7° y 8° de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), también Artículo 1°, inciso f), opera el sistema de invalidez de la actuación administrativa[24].

La nulidad absoluta impacta, además, en el principio de legitimidad y ejecutoriedad del acto, tal lo regulado en la parte pertinente en el Artículo 12 de la LNPA[25].

En lo que aquí interesa, vale decir en el supuesto de nulidad absoluta, el Artículo 14 de la LNPA, dispone “*El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable en los siguientes casos: a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta; b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren permitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados; o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado*”.

No puede soslayarse que resulta evidente que, tal lo sostenido por la Unidades Organizativas preopinantes, en esta oportunidad de revisión conforme lo establecido por el Decreto N° 278/2020, los informes técnicos que dieron sustento a las resoluciones de la RTI, en el caso para la Licenciataria respectiva, no merecen plena fe, en tanto se deriva de las revisiones efectuadas y conclusiones arribadas por tales Unidades, que no han sido ni serios, ni precisos o razonables, en los términos establecidos por la PTN en diversos Dictámenes (vgr. Dictámenes 207:343), habiéndose destruido con elementos de juicio suficientes, traídos a colación en los INFORMES previos al presente, su valor.

En consonancia con el supuesto de nulidad absoluta, el Artículo 17 de la Ley N° 25.188 (**ETICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA**), dispone: “*Cuando los actos emitidos por los sujetos del artículo 1° estén alcanzados por los supuestos de los artículos 13, 14 y 15, serán nulos de nulidad absoluta, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. Si se tratare del dictado de un acto administrativo, éste se encontrará viciado de nulidad absoluta en los términos del artículo 14 de la ley 19.549. Las firmas contratantes o concesionarias serán solidariamente responsables por la reparación de los daños y perjuicios que por esos actos*

*le ocasionen al Estado”.*

Ahora bien, en principio, **frente al acto ilegítimo**, se imponen los presupuestos del Artículo 17 de la LNPA, en cuanto dispone que: **“El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad”.**

En el caso de las Resoluciones que implementaron la RTI hay firmeza, consentimiento y se han generado derechos subjetivos[26] que se están cumpliendo, con lo que -desde esta perspectiva- podría invocarse que tendría que instarse a efectos de extinguirlas la llamada “acción de lesividad” o “proceso de lesividad”; dicho en otros términos no se puede revocar el acto en la propia sede.

Dicho ello, es opinión de este Servicio Jurídico Permanente, que **no** estamos ante un supuesto de esa naturaleza, lo que se examina *infra*.

En efecto, por lo que seguidamente se expone, queda claro que asiste la potestad revocatoria en sede administrativa sin necesidad de articular la acción de lesividad.

Cabe citar, en primer término, el Artículo 18 de la Ley N° 19.549 (LNPA), en cuanto dispone que **“El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados .”**

Debe analizarse, inmediatamente después, el precedente de la Corte Suprema de Justicia de la nación *in re* “Almagro, Gabriela c/Universidad Nacional de Córdoba”[27], ya que se ha sostenido que el Artículo 18° operaba sólo frente a nulidades relativas, pero en dicho caso el Alto Tribunal decidió que aplica a los supuestos de actos con vicios graves (nulidad absoluta).

Así, sostiene “[...] *las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular previstas en el art. 18 -entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado- son igualmente aplicables al supuesto contemplado en el art. 17, primera parte. De lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular, lo cual no constituye una solución razonable ni valiosa*”. (Considerando 5).

**Vale decir, que aun cuando el acto irregular haya quedado firme y generado derechos subjetivos que comenzaron a cumplirse, la Administración igual debe anularlo oficiosamente cuando se configure alguno de los supuestos idóneos para disponer tal extinción con relación al acto regular[28], en nuestro caso, conocimiento de vicio del interesado.**

Respecto del **conocimiento del vicio** debe destacarse que más allá de las discusiones en torno al particular[29], no es necesaria la “connivencia dolosa”[30], y como señala Comadira, “[...] *es suficiente, para habilitar el accionar anulatorio oficioso, el mero y simple conocimiento del vicio por parte del administrado —o la exigencia razonable de ese conocimiento— sin que sea menester, por tanto, que aquél haya sido causado por éste. Si el particular debe ser valorado como un colaborador de la Administración Pública y, de esa valoración se*

*desprenden consecuencias que lo favorecen, es coherente que, cuando esa colaboración no se presenta, él deba asumir las consecuencias de tal conducta disvaliosa”[31].*

En el caso de Licenciatarias de transporte y distribución de gas natural que constituye un servicio público nacional (Artículo 1º, Ley N° 24.076) debe incluso ponderarse con alguna particularidad dicho conocimiento del vicio, ya que, de alguna forma, ellas tienen una **especial versación técnica y jurídica sobre la materia**, una categoría -a efectos del tema en análisis- de alguna forma “particular” de administrado, con lo cual en ese sentido debe evaluarse su proceder.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que, *“Debe rechazarse el reclamo indemnizatorio sustentado en los arts. 39, 53 y concordantes de la ley 13.064, si la empresa asumió conscientemente el riesgo de la posterior declaración de nulidad, pues concurrió sin reserva alguna y sin que su voluntad estuviera afectada por vicio alguno, a la formalización del acto, con pleno conocimiento, mucho más allá del que establece la presunción legal por razones de su especialización en la materia, de las normas que rigen tales contrataciones”* [32]; más reciente *“es menester añadir, como se recuerda en lo pertinente en el dictamen del señor Procurador General, que la conducta de la actora, empresa dedicada a trabajos en el área de hidrocarburos -lo que supone una especial versación técnica y jurídica sobre el particular-, distó de ajustarse a la que le era exigible en razón de esas circunstancias. Con base en ese conocimiento, debió advertir que el contenido de la circular n° 5 no era compatible con el marco jurídico que rige la materia”*[33] o si el adjudicatario accede a las licencias de radiodifusión omitiendo los requisitos del procedimiento y vulnerando con ese vicio el principio de igualdad respecto a otros oferentes[34].

Desde otro punto de vista, conductas como la reprimida atentan contra un principio básico y estructural de la organización y funcionamiento administrativo, a saber: el principio de colaboración del administrado.

Así, en Fallos 325:1787, *in re* “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros c/ Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado”, se ha sostenido que *“El principio cardinal de la buena fe hace exigible, por un lado, a la administración que no incurra en prácticas que impliquen comprometer los intereses superiores que ella está obligada a preservar, y como contrapartida, el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la administración en la realización de un fin público”*.

Por otro lado, en Fallos 308:633 se sostuvo que *“Conforme a los principios generales que rigen la materia, el recurrente concurre como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa aun cuando defiende sus derechos subjetivos, por lo que predominan las reglas de informalismo y la impulsión de oficio. Además, la buena fe, la lealtad y la probidad que deben caracterizar todo proceso y la actividad de las partes en él, determinan que las normas adjetivas regulatorias de su conducta no contengan exigencias contrarias a tales principios”*.

### **III. 2. EFECTOS DE LA NULIDAD Y LA REVOCACIÓN; UNA EVENTUAL SUSPENSIÓN Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO. LA ALTERNATIVA DE ELECCION DEL ART. 5 DE LA LEY 27.541.**

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, se impone el criterio de que esta sea retroactiva, ya que es principio general de las relaciones entre validez y temporalidad, los efectos de la revocación, en este supuesto, se retrotraen, dada la entidad del vicio, a la fecha de su dictado[35].

Como sostiene Cassagne *“Por esa causa [...] consideramos que la declaración de invalidez de un acto o contrato*

*administrativo tiene, en principio, efectos retroactivos, generando los derechos consiguientes para la parte perjudicada por los efectos que el acto produjo hasta ese momento (v.gr. restituciones patrimoniales). Pero esa retroactividad no puede afectar a los terceros de buena fe que adquirieron derechos respecto del acto declarado inválido a posteriori, para lo cual resulta esencial determinar si el acto adolece de una nulidad absoluta y manifiesta ya que, en tales casos, quedaría excluida la buena fe del tercero” para agregar que “[...] nos lleva a sostener la tesis de que en el Derecho Administrativo todo tipo de nulidad (sea absoluta o relativa) opera, en principio, una vez declarada, efectos retroactivos, es decir, ex tunc, tanto con relación a los destinatarios originarios del acto como respecto a las transmisiones sucesivas, y ya sea si la estructura del acto resulta unilateral o bilateral en su formación”[36].*

Ahora bien, la Resolución ENARGAS N.º I-4355/17[37] aprobó la RTI de GASNEA. Su eventual revocación retrotrae la situación a la fecha de su dictado, lo que, tratándose de un servicio público, cobra matices que resulta de suma importancia destacar sobre la mera revocación en sede administrativa de un acto.

La actividad de transporte y distribución de gas natural fue declarada servicio público nacional por el artículo 1º de la Ley N.º 24.076; por ello se imponen los llamados caracteres jurídicos del servicio público, a saber: **continuidad, regularidad, igualdad, generalidad y obligatoriedad[38], asegurando condiciones de confiabilidad y seguridad en la operación y el abastecimiento.**

Por ello conviene repasar, a modo no limitativo, algunas de las normas que comprometen dichos principios en el Marco Regulatorio.

Así, el Artículo 2º de la Ley N.º 24.076[39], en lo que aquí concierne, fija objetivos para la regulación del transporte y distribución del gas natural, que serán ejecutados y controlados por el ENARGAS, a saber: proteger adecuadamente los derechos de los consumidores (a) y 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 (c).

El Artículo 18 de la Ley N.º 24.076, establece que si la construcción o ampliación de obras de un transportista o distribuidor interfiere o amenaza interferir el servicio o sistema correspondiente a otro transportista o distribuidor, estos últimos podrán acudir al ente, quien oyendo a las partes e interesados y convocando a una audiencia pública, resolverá la continuación o no de la nueva obra.

De singular importancia es el principio establecido en el Artículo 19 de la Ley N.º 24.076, que sostiene “Ningún transportista o distribuidor podrá abandonar total o parcialmente las instalaciones afectadas al transporte y/o distribución de gas natural, ni dejar de prestar los servicios a su cargo, sin contar con la autorización del ente, quien sólo la otorgará después de comprobar que las instalaciones o servicios a ser abandonados, no resultan necesarios para la prestación del servicio público, en el presente o en un futuro previsible”; y el Artículo 24 dispone que los transportistas y distribuidores deberán tomar los recaudos necesarios para asegurar el suministro de los servicios no interrumpibles, a su turno el Artículo 25 sostiene que los distribuidores deberán satisfacer toda demanda razonable de servicios de gas natural, de acuerdo a los términos de su habilitación y a lo normado en la presente ley, en sintonía con el Artículo 28 que dispone que las transportistas y distribuidores están obligados a responder toda solicitud de servicio dentro de los TREINTA (30) días contados a partir de su recepción.

Debe señalarse en este esquema el Artículo 31 de la Ley N.º 24.076 que, con respecto a la regularidad, prescribe que “Los transportistas y distribuidores efectuarán el mantenimiento de sus instalaciones a fin de asegurar condiciones de operabilidad del sistema y un servicio regular y continuo a los consumidores”.

A su turno el Artículo 41, último párrafo, relacionado con la igualdad, dispone que en ningún caso los costos atribuibles al servicio prestado a un consumidor o categoría de consumidores podrán ser recuperados mediante tarifas cobradas a otros consumidores; así también el Artículo 43 establece que ningún transportista o distribuidor podrá aplicar diferencias en sus tarifas, cargos, servicios o cualquier otro concepto, excepto que tales diferencias resulten de distinta localización, tipo de servicios o cualquier otro distinguo equivalente que pueda aprobar el Ente Nacional Regulador del Gas.

El Artículo 68 de la Ley N° 24.076, dispone que el ENARGAS deberá convocar y realizar una audiencia pública, antes de dictar resolución en a) La conveniencia, necesidad y utilidad pública de los servicios de transporte y distribución de gas natural y b) Las conductas contrarias a los principios de libre competencia o el abuso de situaciones derivadas de un monopolio natural o de una posición dominante en el mercado.

El Decreto N.º 1738/92, reglamentario de la Ley N° 24.076, en su Artículo 2º dispone que *“El Ente deberá atender al cumplimiento de los objetivos previstos por el Artículo 2 de la Ley, teniendo en cuenta las siguientes pautas: (1) Los consumidores tendrán derecho a obtener servicios de provisión de Gas seguros y continuados, a precios que resulten justos y compatibles con el mantenimiento a largo plazo de un servicio público con tales características, tomando debida cuenta de la eficiencia y de la economía en la provisión del servicio. [...] (6) En el ejercicio de sus facultades en relación al transporte y la distribución del Gas, incluyendo el cumplimiento de su obligación de asegurar tarifas justas y razonables, el Ente deberá tomar debida cuenta de (i) la necesidad de atraer nuevos capitales destinados a asegurar un servicio confiable, la expansión de los mercados y el mantenimiento adecuado de las instalaciones, y (ii) los derechos de los consumidores a acceder un servicio seguro y de largo plazo”*.

Dicho Decreto, en su Artículos 4º, inciso 3, sostiene que a los efectos del Artículo 4º de la Ley: (3) La sociedad habilitada deberá proveer el servicio en los términos y condiciones de la habilitación a todos los usuarios de su respectivo sistema o zona, además, su Artículo 31 dispone que *“El Ente deberá efectuar el seguimiento del cumplimiento por parte de los Transportistas y Distribuidores de sus obligaciones bajo el programa de inversiones comprometido por los mismos, y del mantenimiento de las instalaciones, a fin de asegurar la continuidad y condiciones de seguridad del servicio, y deberá evaluar periódicamente la calidad de las prestaciones de los servicios suministrados, en los términos de los Artículos 32 y 39 de la Ley. A dichos fines podrá requerir de los Prestadores los informes que resulten necesarios”*.

Respecto de las RBLD, cabe referir el numeral 4.2 que establece “Obligaciones Específicas”, de modo que la Licenciataria debe “Operar la Red de Distribución y prestar el Servicio Licenciado (i) en forma regular y continua salvo casos de emergencia, caso fortuito o fuerza mayor o situaciones que cuenten con la conformidad de la Autoridad Regulatoria y sin perjuicio del derecho de la Licenciataria de suspender la prestación del servicio a los Clientes en mora de acuerdo con lo previsto en el Reglamento del Servicio; (ii) en forma prudente, eficiente y diligente y de acuerdo con las buenas prácticas de la industria”; asimismo en el numeral 4.2.9, se dispone que deberá “Abstenerse de abandonar total o parcialmente los Activos Esenciales, o de prestar el Servicio Licenciado, sin autorización previa de la Autoridad Regulatoria, salvo, en lo que respecta a Activos Esenciales determinados, cuando ello ocurra en el curso normal de la actividad, no se afecte adversamente la prestación del Servicio Licenciado ni la seguridad pública y se mantenga adecuadamente informada a la Autoridad Regulatoria”.

A la luz de estos principios, **y ante la oportuna revocación de las Resoluciones que implementaron la RTI respecto de la Licenciataria en análisis, se generaría una situación normativa compleja dado que tendría efecto retroactivo dicha revocación lo que podría generar la “ultra actividad” de los cuadros tarifarios vigentes previos a su dictado, lo que no resulta un criterio aconsejable atento los cambios económico-**

**sociales operados en el período que estuvo vigente la RTI, siendo que, además, no puede soslayarse que actualmente rige un “mantenimiento” tarifario (Artículo 5° de la Ley N° 27.541).**

Por lo tanto, sería oportuno y conveniente, mientras duren cualquiera de las alternativas previstas en el Artículo 5° de la Ley N° 27541, se evalúe la aplicación de un **Régimen Tarifario de Transición (RTT)**, ya que la prestación del servicio -aún en un esquema de revisión- implica la remuneración de la Licenciataria **lo que le permitiría solventar los gastos de operación y mantenimiento, compatibles con la seguridad del abastecimiento;** compatibilizándose eventualmente con una comunicación al Otorgante de dicha compleja situación que se generaría respecto del servicio público.

En tal orden, podría resultar oportuno y conveniente, que durante el RTT, las RTI anteriores se encuentren suspendidas en razón del interés público comprometido, la defensa de los derechos de los usuarios y, en efecto la prestación del servicio en cuestión, hasta que culmine la renegociación.

No puede perderse de vista que una eventual suspensión precautoria de efectos de las RTI podría imponerse de cara a los usuarios y las usuarias desde el punto de vista del principio protectorio (Art. 42 CN), verdadera pauta de toda hermenéutica regulatoria; siendo conveniente hacer saber lo expuesto al PEN a modo de compatibilizar los intereses tutelados en juego en el entramado normativo referido en estas actuaciones.

En tal entramado, no puede pasarse por alto que incluso por una cuestión temporal además de procedimental y sustancial en sus resultados, ese RTT, debiera ser objeto de **Audiencia Pública.**

La restante alternativa de revisión de carácter extraordinario presupone la legitimidad de los actos que aprobaron la RTI, circunstancia que, por todo lo explicado en el Expediente de referencia, no se aparece como viable; y que importaría una convalidación de los actos en cuestión. A la vez que ello también sucedería al vencerse el mantenimiento tarifario sin definición sobre el punto.

Dicho ello, en el estado actual de situación tarifaria y energética, la normativa citada en el presente y lo expuesto en los Informes pertinentes, no puede dejar de hacerse notar que los actos administrativos que aprobaron las Revisiones Tarifarias resultaron de un proceso complejo con intervención de pluralidad de actores, en particular las partes de los contratos de concesión y licencias, es decir, el PEN y los prestadores respectivos de los servicios públicos de transporte y distribución de gas natural.

En tal sentido, si bien se trata de actos emitidos en ejercicio de potestad tarifaria por los Regulador, su dictado resultó del proceso de renegociación ya referido que devino de las Actas Acuerdo oportunamente suscriptas (o bien ratificadas) por el PEN y las prestadoras, las cuales constituyen un acto bilateral modificadorio de las correspondientes habilitaciones, en los términos allí determinados.

Es así que, tal se adelantara, de los glosarios particulares de las Actas Acuerdo, surgía que la RTI era el procedimiento que implementaría el Regulador, para determinar el nuevo régimen de tarifas máximas de la Licencia correspondiente, reconociéndose que ésta sería implementada y llevada a cabo por tal Organismo, conforme los términos de las propias actas.

En consecuencia, la RTI fue la etapa procedimental conclusiva del proceso de renegociación contractual correspondiente (concesión o licencia) llevada a cabo entre el Estado Nacional y las empresas, instrumentándose, para cada prestadora, mediante actos jurídicos que, sin perder el carácter de acto unilateral del Regulador, en tanto fueron ellos quienes llevaron adelante las mismas, daban fin a aquel proceso de renegociación entre las Partes. Todo ello, en el marco propio y con los caracteres específicos del esquema del servicio público, participando no

solo de la naturaleza jurídica de los actos administrativos que aprueban tarifas de servicios públicos, sino que concluyeron la renegociación, derivando de modo particular y específico de sus pautas y actos bilaterales enunciados.

Finalmente, sobre la base de las causas de nulidad de los actos bajo análisis, se considera pertinente y adecuado a la ley recomendar al PEN el ejercicio de elección de la alternativa de “renegociación de la revisión tarifaria integral” prevista en el Art.5 de la Ley N° 27.541.

### **III. 3. EMERGENCIA, MANTENIMIENTO TARIFARIO E INTERVENCIÓN DEL ENSARGAS. OPORTUNIDAD DE REVOCACIÓN.**

En lo que concierne a todo lo antedicho, cabe ahora efectuar un análisis respecto de la oportunidad de la revocación del acto en estudio, ello así dado que ante una nulidad absoluta, la Administración -en el caso el ENARGAS- por principio se encontraría obligado a revocar el acto ilegítimo, en tanto ello resulte procedente, tal como se ha indicado y confirmado, en sede administrativa.

Al respecto y desde ahora, no puede soslayarse que, desde al menos el 17 de diciembre de 2019, cuando remitió al Congreso de la Nación el Proyecto de “LEY DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA”, fue voluntad del PEN, el mantenimiento tarifario hoy vigente.

Véase que en el MENSJ-2019-3-APN-PTE, el PEN manifestó la necesidad de que la República Argentina pudiera estabilizar su economía y recuperar un equilibrio macroeconómico que permitiera crear nuevas fuentes de trabajo para garantizar plenas posibilidades de desarrollo e integración en especial, en favor de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad socio-económica, puntualizando la necesidad de implementar políticas públicas y un conjunto de herramientas excepcionales con eje en la redistribución de los ingresos y, a tales fines, remarcó su interés en el diseño de una regulación tarifaria estructurada sobre criterios de equidad distributiva y sostenibilidad productiva.

El Congreso de la Nación, el 21 de diciembre de 2019, sancionó la Ley N° 27.541.

En este marco, declaró, en lo que aquí importa, la emergencia pública en materia tarifaria y energética y, estableció entre las bases de la delegación la de “*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*” (Artículo N° 2, inciso “b”), a la vez que, para cumplir esta meta, se facultó al PEN al mantenimiento de las tarifas de los servicios públicos de gas natural por un plazo de ciento ochenta (180) días y a iniciar un proceso de renegociación de la RTI vigente o una revisión extraordinaria para reducir la carga tarifaria sobre los hogares y empresas para el año 2020. A tales fines, se facultó al PEN a intervenir administrativamente el ENARGAS por un año (conf. arts. 5° y 6°).

En ese contexto, el 16 de marzo de 2020, el PEN dictó el Decreto N.° 278/20 estableciendo la intervención del ENARGAS hasta el 31 de diciembre de 2020 y encomendó al Interventor, además de las funciones de gobierno y administración establecidas en la Ley N.° 24.076, en particular que realice aquellas atribuciones asignadas por el citado Decreto que sean necesarias para llevar a cabo todas las acciones conducentes a la realización de los objetivos previstos en el artículo 5° de la Ley N° 27.541. (conf. art. 4° Decreto PEN N° 278/20).

Previo a avanzar en dicho sentido, el PEN instruyó al Interventor a: (i) realizar una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica sobre lo actuado en materia regulatoria; (ii) en caso de detectar anomalías o comprobar

circunstancias relevantes, informar al PEN con el correspondiente respaldo documental y (iii) proponer las acciones y/o medidas que el Interventor considerase apropiado adoptar en cada caso (conf. art. 5° Decreto PEN N° 278/20).

El 18 de junio de 2020, el PEN prorrogó -mediante DNU N° 543/2020- el plazo del mantenimiento tarifario establecido en el artículo 5° de la Ley N° 27.541 desde su vencimiento, y por un plazo adicional de CIENTO OCHENTA (180) días corridos, entre otros motivos aduciendo circunstancias sanitarias que son de público y notorio conocimiento.

El 14 de julio de 2020, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo emitió su dictamen y aconsejó a las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación convalidar el DNU N.º 278/20 de Intervención, en el marco del régimen de la Ley N.º 26.122. Entre los fundamentos para expedirse sobre su validez, señaló que el Decreto en análisis “instruye al interventor a realizar una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica que evalúe los aspectos regulados por la ley ut supra en materia energética y elevar un informe de resultados ante toda circunstancia que considere relevante con la facultad de proponer acciones y medidas que en cada caso estime corresponda adoptar para llevar a cabo todas las acciones conducentes a la realización de los objetivos previstos en la mencionada ley”.

Se extrae de este entramado normativo, que el ENARGAS se encuentra impedido legalmente ante el mantenimiento tarifario dispuesto por ley del congreso y posteriormente prorrogado mediante Decreto de Necesidad y Urgencia por el PEN, de adoptar cualquier medida que afecte a las tarifas.

Asimismo, en orden a lo establecido por el Decreto N° 278/20 y la Ley N° 27.541, la Intervención debe informar al PEN el resultado de la auditoría y revisión allí establecida, proponiendo el curso de acción respectivo, en lo que ahora atañe, sobre los fundamentos técnicos, económicos y jurídicos para que el PEN avance con alguna de las dos alternativas previstas en la Ley N° 27.541 (renegociación de la RTI vigente o revisión extraordinaria).

Tanto el mantenimiento legal previamente expuesto como la obligación apuntada llevan a colegir que la Intervención, **se halla imposibilitada de revocar la resolución de marras**, debiendo informar al PEN lo antes referido para que determine el curso de acción a seguir en los términos del artículo 5° de la ley N° 27.541.

#### IV. CONCLUSIONES

Conforme lo expuesto en el presente dictamen y atendiendo a los parámetros legales y conclusiones jurídicas arribadas en el mismo, conforme los acápites que anteceden, es opinión de este Servicio Jurídico Permanente que:

**A.** En mérito a los vicios verificados en el análisis de la revisión tarifaria integral de GASNEA puede afirmarse, respecto de la Resolución ENARGAS N.º I- 4355/17[40] (B.O. 31/03/17), que en la medida que adolece de **nulidad absoluta e insanable**, resulta ser un acto administrativo **irregular** y, en consecuencia, se sugiere su oportuna **revocación por ilegitimidad en sede administrativa, por mediar conocimiento del vicio del interesado**, conforme las precisiones que aquí seguidamente se detallan.

Cabe primeramente observar que no sólo concurren a esta afirmación la gravedad de los vicios detectados, conforme todos los análisis que anteceden, sino que, a excepción de la competencia, se verifican irregularidades respecto de todo el resto de requisitos esenciales de validez, pudiendo mencionarse, a guisa de ejemplo: **(i)** la presunta manipulación del factor de actualización de los componentes de la base tarifaria utilizado para la aprobación de las revisiones tarifarias respectivas (lo que trasunta en tales términos desviación de poder); **(ii)** la falta de motivación y arbitrariedad en la elección del factor de actualización de los componentes de la estructura

de la base tarifaria antes referida; **(iii)** la aplicación del mismo factor para todas las licenciatarias sin fundamentación técnica, económica ni jurídica frente al hecho obvio de que sus estructuras de costos difiere; **(iv)** la incorrecta utilización en el índice y el empalme utilizado del factor de actualización; **(v)** la sobrevalorización de los planes de inversión incluidos en tarifa; **(vi)** la irrazonabilidad del plazo instruido por el MINEM para el desarrollo prudente de la RTI, lo que afectó el normal desarrollo de la misma; **(vii)** la exclusión de cuestiones cuya oportunidad y conveniencia resultaba en el ámbito de una RTI (*v.gr.* factor de carga); y **(viii)** la presentación de documentación solicitada fuera de plazo o la no puesta a disposición de la misma, lo que claramente imposibilita la adecuada realización de cálculos y análisis que constituyen esos “procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos”.

**B.** No obstante ello, cierto es, y no debe dejar de repararse, que ese actuar ilegítimo de la Administración tuvo consecuencias concretas, ya que determinó tarifas que, en tanto viciadas, no son justas, razonables y asequibles, ante la defectuosa, insuficiente o ausente fundamentación técnico-económica que debía ser sustento a los cuadros tarifarios aprobados para todas las prestadoras como resultado de la revisión tarifaria integral. Es decir que existen vicios, *prima facie*, comunes a todas ellas.

**C.** Sabido es que GASNEA es una de las doce prestadoras de los servicios públicos de transporte y distribución que la actual Intervención se encuentra revisando en los términos del Decreto N° 278/2020 y sobre la que aquí dictamina este Servicio Jurídico Permanente con lo cual, sólo es posible pronunciarse respecto de la misma, dejando de todos modos expresa salvedad acerca de eventuales ampliaciones o derivaciones ante circunstancias de hecho y derecho que puedan brotar en el desarrollo de todo el proceso de revisión -que viene efectuándose en forma regular – es decir, si surgieran particularidades respecto del resto de las licenciatarias, que puedan o no, derivar en otros vicios o irregularidades, lo que no puede advertirse ni declararse en esta instancia, sino hasta tanto sean revisados en su totalidad los casos restantes en el devenir de lo que los plazos jurídicos habilitan ; en los términos del Decreto N° 278/2020.

**D.** Se ha señalado, entre los vicios detectados, uno que amerita un **particular reproche jurídico**, que es la “**desviación de poder**”, esto es lo que corresponde, en materia de “**derecho administrativo**” endilgar como vicio cuando no se cumple, nada menos, con la “finalidad” del acto; no obstante, conforme los resultados y antecedentes desarrollados a lo largo del presente, en particular lo indicado por la Comisión de Centralización y Coordinación, no puede dejar de indicarse que toda vez que ciertas conductas podrían encontrarse tipificadas en el Código Penal de la Nación, y las investigaciones del caso que viene llevando adelante esta Intervención con criterio de convicción suficiente, corresponde atender a la previsión del artículo 177 inciso 1 del Código Procesal Penal de la Nación merced al cual es obligación del funcionario público denunciar los delitos que conozca en el ejercicio de su función, máxime en el marco de aquellas específicas previstas en el Decreto 278/2020.

**D.1.** Dicho lo que antecede la denuncia respectiva ya fue radicada por lo que habrá de tenerse por cumplida tal obligación, la cual recayó en el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 9; Fiscalía N° 12. - Causa 6314/20.

**E.** En razón de lo expuesto, se encuentran dadas las circunstancias, para **i)** hacer saber al PODER EJECUTIVO NACIONAL, que la Resolución debidamente identificada debería, en cuanto nula de nulidad absoluta e ilegítima, ser oportunamente revocada en sede administrativa, por conocimiento del vicio y **ii)** en función de ello, sería adecuado, salvo mejor parecer de esa Intervención, sugerir al PODER EJECUTIVO NACIONAL la elección de alternativa de RENEGOCIACIÓN DE LA REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL prevista en el artículo 5° de la Ley N° 27.541 para GASNEA, cuyo inicio **resulta compatible** con las respectivas revisiones que continúa llevando adelante la Intervención conforme el Decreto N° 278/2020, para las restantes Licenciatarias, en

lo que aquí concierne.

**F. Asimismo, resultaría oportuno comunicar al Otorgante una interpretación de cómo debiera compatibilizarse la compleja situación que se generaría de revocar los actos identificados frente al mantenimiento tarifario vigente (en un marco de emergencia) sumado a la necesidad de una eventual determinación de una tarifa de transición ante el ejercicio de la alternativa prevista en el art. 5° de la Ley 27.541. En tal orden, sería oportuno y conveniente, que mientras duren cualquiera de las alternativas previstas en el Artículo 5° de la Ley N° 27541, se evalúe la implementación de un Régimen Tarifario de Transición (RTT) durante el cual las RTI anteriores se encuentren suspendidas en razón del interés público comprometido y, en efecto la prestación del servicio en cuestión hasta que culmine la renegociación.**

**No puede perderse de vista que una eventual suspensión precautoria de efectos de las RTI podría imponerse de cara a los usuarios y las usuarias desde el punto de vista del principio protectorio (Art. 42 CN), verdadera pauta de toda hermenéutica regulatoria; siendo conveniente hacer saber lo expuesto a modo de compatibilizar los intereses tutelados en juego en el entramado normativo referido en estas actuaciones.**

**G. En orden a todo lo antes expuesto, el mantenimiento tarifario que aparece como una obligación legal y lo determinado por el art. 5° del Decreto N° 278/20 y las consecuencias que ciertas acciones podrían provocar en los servicios públicos y en los usuarios y usuarias nada obsta a que se comunique todo detallado informado y dictaminado en presente Expediente al PODER EJECUTIVO NACIONAL.**

---

[1] Dicho documento contenía las condiciones básicas del Acuerdo a celebrar entre el OTORGANTE Y LICENCIATARIO para la adecuación del contrato de Licencia.

[2] Rectificada en lo pertinente por medio de la Resolución ENARGAS N° I- 4378/2017 (B.O. 06/04/17)

[3] El 12 de junio de 2020 y en el EX-2020-33278822- -APN-GA#ENARGAS, conforme los procedimientos correspondientes para contratación con UNIVERSIDADES NACIONALES, se adjudicó a la FACULTAD DE INGENIERÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, la Contratación Directa identificada bajo el Procedimiento N.º 55-0030-CDI20, para que lleve a cabo un servicio de AUDITORÍA Y REVISIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA DE LA REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL en los términos del Contrato de Auditoría y Revisión Técnica y Económica de la Revisión Tarifaria Integral y sus Términos de Referencia (RE-2020-34830788-APN- GA#ENARGAS); en el marco de lo establecido en el Artículo 25, inciso d), apartado 9 del Decreto N.º 1023/2001, sus modificatorios y complementarios.

[4] Artículo 14° de la Ley N° 19.549

[5] Cabe señalar que la Resolución ENARGAS N.º I-4355/17 a través de sus Considerandos expresó con relación al índice de actualización de la Base Tarifaria: "...en el marco de las tareas que las Consultoras contratadas debían realizar para determinar el valor de la Base de Capital de las Licenciatarias a ser remunerada por las nuevas tarifas que surgirán como resultado de la Revisión Tarifaria Integral, se estableció que éstas debían proponer índices de precios que, en función de sus conocimientos y de lo establecido en los Acuerdos, consideraran más adecuados para ajustar los distintos rubros que conforman la Base de Capital...", sin embarco concluyó que:

“...este Organismo seleccionó los índices de precios propuestos por Estudio Villares & Asociados S.R.L. (Consultora contratada por Transportadora de Gas del Sur S.A. y Transportadora de Gas del Norte S.A.) que, además de cumplir con los principios tarifarios que surgen del Marco Regulatorio, en el sentido de asegurar el mínimo precio compatible con la seguridad del abastecimiento, permiten incentivar la inversión en infraestructura necesaria para atender los requerimientos de nuevos usuarios y las necesarias mejoras en confiabilidad y seguridad de los sistemas de transporte y distribución de gas natural...”

[6] Así se sostiene “*si analizamos los índices componentes del factor de actualización, a saber: ISBIC, para el ajuste del costo de Mano de Obra, e IPIM con un empalme parcial con el ICC–Materiales Mendoza, en el caso del primer índice, comparado con un conjunto de índices de similar naturaleza muestra un mayor crecimiento respecto de la evolución promedio del resto, y respecto al índice propuesto para el resto de los activos, no cuenta con un sustento técnico que lo respalde*”.

[7] Artículo 7, inciso “b” de la Ley N° 19.549

[8] Cassagne, Juan Carlos, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Comentada y Anotada*, La Ley, Buenos Aires, 2009, pág. 217 y 218

[9] Artículo 7, inciso “c” de la Ley N° 19.549

[10] Comadira, Julio Rodolfo / Escola, Héctor Jorge / Comadira, Julio Pablo; coord., *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012, pág. 447 y 448.

[11] Artículo 7, inciso “e” de la Ley N° 19.549

[12] Comadira, *op. cit.*, pág. 453

[13] Comadira, *op. cit.*, pág. 457 y 458

[14] Artículo 3° de la Ley N° 19.549

[15] La equidad (*aequitas* en latín) es la justicia, entendida como dar a cada uno lo que le corresponde, (concepto general y abstracto) aplicada a los casos concretos (Aristóteles, *Ética a [14]Nicómaco 5:10*) Cicerón, por su parte consideró a la equidad como fuente del derecho, permitiendo a éste superar los inconvenientes de no adecuarse la norma al caso concreto.

[16] Artículo 7, inciso “f” de la Ley N° 19.549

[17] LINARES, Juan F., *Poder discrecional administrativo*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1958, págs. 113 y ss.

[18] BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 10° edición, ps. 468-469.

[19] Silva Tamayo, Gustavo E., *Desviación de poder y abuso de derecho*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2006, pág. 169

[20] *Fallos: 315:1361*. También se ha sostenido que “Que este conjunto de circunstancias fácticas, unido a la violación de las normas que limitan la posibilidad de renovación del contrato a un máximo de cinco años, permiten concluir que la demandada utilizó figuras jurídicas autorizadas legalmente para casos excepcionales, con una evidente desviación de poder que tuvo como objetivo encubrir una designación permanente bajo la apariencia

de un contrato por tiempo determinado”. *Fallos*: 333:311

[21] Artículo 7, inciso “d” de la Ley N° 19.549

[22] Comadira, *op. cit.*, pág. 438

[23] En efecto los antecedentes técnicos fueron incorrectos, lo que se demuestra en la realidad a la postre, en lo que requiere a inversiones obligatorias como “componente” del objeto del acto el mismo aparece en contradicción con la juridicidad, evidentemente el procedimiento RTI ha sido lo suficientemente defectuoso como para no advertir la anomalía contenida en el particular y con ello la motivación de los Planes de Inversión Obligatoria deviene carente de sentido en razón de lo que se viene exponiendo, para concluir en que la finalidad (relación medio-fin) no ha operado en razón de lo “inidóneo” de los medios arbitrados, y en la medida de la afectación que esa sobre estimación tiene en tarifa, se configura una “desviación de poder” en los términos ya desarrollados

[24] *“La revocación del acto administrativo que adolece de algún vicio es una obligación de la Administración, en virtud de los principios de legalidad objetiva y de verdad material que deben imperar en el procedimiento administrativo”*. *Dictámenes* 233: 329.

[25] *“El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios -a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta”*.

[26] Se ha sostenido que en verdad no cabe, ante la grave contradicción con el orden jurídico, hablar de derechos subjetivos, los que serían sólo aparentes (Comadira, Julio R., *La anulación de oficio del acto administrativo. La denominada “cosa juzgada administrativa”*, 2a ed., Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, ps. 74 y ss. La Procuración del Tesoro tiene escrito que difícilmente pueda tenerse un derecho definitivamente incorporado al patrimonio cuando media vicio de ilegitimidad y existe la posibilidad, administrativa o judicial, de su revocación o anulación (*Dictámenes* 146:364).

[27] *Fallos*, 321:169

[28] Tal el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en *Fallos*: 326:3700 y *Fallos* 323:1146. Asimismo la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala IV, "Peredo, Rodolfo c. OSPLAD s/juicio de conocimiento", del 5-10-93, sala IV, "Villalonga Furlong S.A. c. Encotel s/contrato administrativo", del 8-4-99. También criterio de la Procuración del Tesoro de la Nación *Dictámenes* 233:329.

[29] Respecto de la Procuración del Tesoro de la Nación: *Dictámenes* 150: 125, 179:35, 180: 125, 195: 49)

[30] Como se ha sostenido “[...] *es necesario destacar que la exigencia de la connivencia dolosa entre el funcionario y el administrado se aparta del claro texto legal, que sólo exige el conocimiento del vicio, e importa incorporar, a efectos de que proceda la anulación del acto, un recaudo que no está expresamente contemplado en la norma. De adoptarse este criterio, la posibilidad de que la Administración revoque ante sí sus actos se vería acotada a escasos supuestos y la norma carecería prácticamente de aplicación. Por ende, la existencia de connivencia dolosa, sin dudas, también puede dar lugar a la anulación, pero su ausencia no implica,*

*necesariamente, que la revocación no proceda*” (Aprile, Natalia, “La acción de lesividad”, en Tawil, Guido Santiago; dir., *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2011, pág. 921 y ss

[31] Comadira, Julio Rodolfo / Escola, Héctor Jorge / Comadira, Julio Pablo; coord., *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2012, pág. 532

[32] *Fallos*: 310:2278

[33] *Fallos*: 323:1146

[34] *Fallos* 326:3316

[35] Ver *Dictámenes* 129:382; 128: 513; 140:281; Asimismo, Comadira, Julio R., *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, La Ley, 2007, Tomo I, p. 288

[36] Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, 2006, T. II, p. 262

[37] Rectificada en lo pertinente por medio de la Resolución ENARGAS N° I- 4378/2017 (B.O. 06/04/17)

[38] Cassagne , Juan Carlos, *El Contrato Administrativo*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2009, págs. 161 y ss. Así, el Máximo Tribunal, tiene dicho que “[...] el cumplimiento de las obligaciones resultantes del contrato, y de la regularidad del servicio a cargo de la concesionaria, que es consecuencia del principio de continuidad [...] *Fallos*: 330:4564.

[39] Cabe hacer notar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido alguno de estos caracteres, con fundamento en el Artículo 42 de la Constitución Nacional, así *in re* “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, *Fallos*: 339:1077 sostuvo “[...]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. 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”. (Considerando 33 del voto de mayoría).

[40] Rectificada en lo pertinente por medio de la Resolución ENARGAS N° I- 4378/2017 (B.O. 06/04/17)

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.12 19:19:46 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.12 19:21:25 -03:00



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Informe**

**Número:**

**Referencia:** Informe GDYE - Análisis del Informe de Avance N° 8 de la FIUBA – Auditoría y revisión técnica, jurídica y económica de la RTI

---

Téngase por suscripto el archivo embebido como parte integrante del presente en el ámbito de mis competencias

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2020.11.10 18:28:04 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental  
Electronica  
Date: 2020.11.10 18:28:04 -03:00

**REFERENCIA: EX-2020-73763979- -APN-GDYE#ENARGAS y EX-2020-73764376- -APN-GDYE#ENARGAS - Análisis del Informe de Avance N.º 8 de la FIUBA – Auditoría y revisión técnica, jurídica y económica de la Revisión Tarifaria Integral - IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS del 28 de octubre de 2020**

#### **SEÑOR INTERVENTOR:**

Se remite a su consideración el presente Informe en el que se efectúa una auditoría y revisión económica en orden a lo establecido por el Artículo 5º del Decreto N° 278/20, respecto del procedimiento de revisión tarifaria integral y las resoluciones resultantes del mismo para GASNOR S.A. y GASNEA S.A.

Se han considerado los Expedientes Nros. 15.487, 15.665, 15.997, 17.425, 30.483, 30.484, 30.039, 30.040 y 30.194 que obran en el Organismo Regulador relacionados con la RTI (2016-17) y el Informe de Avance N° 8 de fecha 30/9/2020, elaborado por la FACULTAD DE INGENIERIA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (FIUBA).

#### **OBJETO**

El presente Informe tiene por objeto la intervención en orden al art 5 del Decreto 278/20, en el que se efectuará un análisis en base al Informe de Avance N° 8 de fecha 30/9/2020 (IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS), AUDITORIA Y REVISIÓN TÉCNICA, JURÍDICA Y ECONÓMICA DE LA REVISION TARIFARIA INTEGRAL (en adelante, el INFORME) elaborado por la FACULTAD DE INGENIERIA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (FIUBA), relacionado con los temas de incumbencia de esta Gerencia correspondientes a las Licenciatarias GASNOR S.A. (GASNOR) y GASNEA S.A. (NEA); incluyendo además consideraciones propias sobre los temas en análisis.

En tal sentido, a continuación, se ordenarán los temas a evaluar de acuerdo al orden establecido en el INFORME.

#### **DESARROLLO**

##### **1) BASE TARIFARIA COMO ACTIVO ECONÓMICO FINANCIERO**

Las principales observaciones contenidas en el INFORME, en base al análisis efectuado de los Expedientes N° 15.997 y 17.425 de GASNOR y NEA respectivamente, respecto a la determinación de la Base Tarifaria de la RTI son las siguientes:

- A diferencia del análisis de la consultora Leza Escriña y Asociados SA – PKF Audisur SRL, que recurrió a una variedad de índices para actualizar cada uno de los rubros de los costos, solamente se utilizaron los índices ISBIC e ICC – Materiales de Mendoza, aprobados por el ENARGAS.

- El Enargas adopta un índice de actualización para la base tarifaria, aplicable por igual a todas las licenciatarias, propuesto por una de las firmas auditoras, la cual ofrece fundamentos técnicos que resultarían insuficientes como justificativo para su adopción, como se menciona en el informe.
- No encontró motivos para seleccionar el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (ISBIC), por sobre otros índices de variación de costo de mano de obra.
- Consideró que la consultora Villares y Asociados no brindó fundamentos para seleccionar el ISBIC por sobre otros índices de variación del costo salarial.
- No observó correlación, ni cambio de comportamiento, entre IPIM e ICC-Materiales Mendoza para el período 1993-2016, por lo que considera que la justificación de Consultora Villares y Asociados para empalmar el ICC-Materiales Mendoza con el IPIM Nivel General en el periodo 2005-2015 resulta insuficiente y hasta contradictoria con la propuesta de empalme en cuestión.
- No se han encontrado obrantes en los expedientes estudios de las propuestas de índices de ajuste realizadas por Leza Escriña y Asociados SA – PKF Audisur SRL, para el caso de GASNOR, y por Intelligence Energy Solutions S.A., para el caso de NEA, ni argumentos para descartar su tratamiento.
- Señala con relación a las propuestas de actualización efectuadas por Leza Escriña y Asociados SA – PKF Audisur SRL y por Intelligence Energy Solutions S.A., que no surge de los respectivos informes la lógica de la metodología para la selección de índices.
- Consideró que **el ENARGAS, al momento de realizar la RTI, optó por aplicar un criterio único de actualización, aplicando idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la Base de Activos para todas las Licenciatarias, tanto de transporte como distribución de gas por redes pesar de las distintas estructuras de costos que componen los activos de ambas licenciatarias.**
- **Afirmó que la definición de un criterio de factor único para la actualización de la Base Tarifaria de todas las Licenciatarias no contempla las particularidades regionales**, sin perjuicio de lo manifestado por Ministerio de Energía y Minería en la materia, que carece de todo sustento técnico como seguidamente se demostrará.

Corresponde ratificar estos aspectos expuestos por FIUBA, sin perjuicio de las consideraciones de análisis propio que se realizan a continuación.

Tal como se mencionó en los informes de Base Tarifaria oportunamente elaborados<sup>1</sup>, así como también en algunos apartados presentados por la FIUBA en su Informe de Avance, la selección de los índices oficiales representativos para la actualización de la Base Tarifaria o Base de Capital se realizó en base a las pautas contenidas en las Actas Acuerdo (celebradas entre la UNIREN y las Licenciatarias) y en el Pliego de Bases y Condiciones elaborado para la consultoría de Base Tarifaria, que contemplaba que las empresas Consultoras contratadas para la realización de la tarea seleccionarían y propondrían los índices de ajuste para la actualización de la base de activos de las empresas.

Para ajustar la Base Tarifaria en la RTI, el ENARGAS se expidió en función de los índices presentados por las Consultoras, adoptando el de menor incremento y empleando ponderadores determinados por las Gerencias Técnicas del Organismo.

Los índices seleccionados para realizar los cálculos fueron los presentados por Villares y Asociados (ISBIC e IPIM con empalme parcial con el ICC-Materiales de Mendoza), consultora encargada de la determinación de la Base Tarifaria de Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A.<sup>2</sup>, bajo el criterio antes expuesto, es decir, adoptando los índices que reflejaran el menor incremento punta a punta. El siguiente cuadro expone los índices de actualización propuestos por las consultoras para ajustar la Base Tarifaria de cada Licenciataria:

---

<sup>1</sup> Informe Intergerencial Enargas GDyE/GD N° 84/2017  
Informe Intergerencial Enargas GDyE/GD N° 85/2017

<sup>2</sup> Informes finales realizados por la consultora Villares y Asociados sobre “Auditoría Técnica y Económica de los Bienes Necesarios Para la Prestación del Servicio Público de Transporte de Gas” obrante en Expediente Enargas N° 29243/2016 (TGN) y. Expediente Enargas N° 29244/2016 (TGS)

BAN	38,79
CENTRO	37,56
CUYANA	37,65
GASNOR	39,29
LITORAL	37,42
METROGAS	34,59
NEA	31,51
PAMPEANA	35,04
SUR	34,42
TGN	33,15
TGS	33,25

En lo que se refiere a los ponderadores utilizados correspondientes al costo de Mano de Obra y a Materiales, que fueron distintos a los presentados por las Consultoras, cabe señalar que se optó por emplear los ponderadores estimados por las Gerencias Técnicas del Organismo los que, juntos con los índices seleccionados, determinó la construcción del único índice de actualización para todas las Licenciatarias.

#### Análisis:

#### La Base Tarifaria. Su actualización

Dado lo hasta aquí expuesto cabe enfatizar **que la determinación del valor de la Base Tarifaria o Base de Capital en el marco de una RTI es un factor de relevancia dentro del proceso de cálculo tarifario en razón de que tiene impacto en tarifa por dos vías, a saber:**

- **Rentabilidad**
- **Amortizaciones.**

En el caso de la rentabilidad, la cual se determinó en la RTI en 8,99% en el caso de las transportistas y 9,33% en el caso de las distribuidoras (WACC), la misma se aplica sobre la base tarifaria y es incorporada al requerimiento de ingresos.

De modo que, cuanto mayor sea la base tarifaria, mayor será la base para calcular el monto de rentabilidad.

Si se parte de un escenario base, el retorno al accionista debe aplicarse a la base tarifaria, y se entiende que anualmente obtendrá una rentabilidad justa y razonable.

Al aplicarse un factor de actualización a la Base Tarifaria la misma se ve incrementada por dicho factor, es decir que, si el factor de actualización es de 10 veces, los activos incorporados en el origen deben multiplicarse por 10 para expresarlos a valor actualizado, y a las sucesivas incorporaciones se las multiplicará por el factor correspondiente a cada momento del tiempo.

**En la RTI bajo análisis, el factor de actualización aplicado a todas las Licenciatarias fue de 33 veces aproximadamente medido de punta a punta, lo que se tradujo en un incremento de la base tarifaria** aplicando la metodología antes descripta.

La rentabilidad incorporada en el requerimiento de ingresos contempla que el accionista recibirá anualmente el producto de la base tarifaria original ajustada por el factor de 33 veces multiplicada por la tasa de retorno.

Por otra parte, respecto a las amortizaciones, las mismas deben incorporarse en el cálculo al requerimiento de ingresos con frecuencia anual, ajustado a lo establecido por la normativa regulatoria en lo que a vidas útiles de los activos se refiere.

Las amortizaciones son la devolución al inversor del capital. El capital del inversor es la base tarifaria, y es por ello que el factor de actualización juega un rol importante sobre las amortizaciones, toda vez que estas son una porción del capital actualizado.

**Del mismo modo que para el cálculo de la rentabilidad, el producto de la base tarifaria original ajustada por el factor de 33 veces incrementa en esa magnitud el cálculo de las amortizaciones dentro del flujo de fondos, efecto que se suma al aumento en la rentabilidad, lo que genera en consecuencia, un incremento en el requerimiento de ingresos para la empresa.**

### El Factor de Actualización

**En este punto cabe centrar el análisis respecto de la justificación y fundamentación del factor de actualización adoptado y si el mismo resultaba o no adecuado,** para lo cual resulta necesario asumir alguna referencia a efectos de contar con evidencia de la razonabilidad de su magnitud.

En una primera instancia en razón de ello y dado que la tarea de actualización de los valores históricos de la base de activos significa una evaluación de información estadística asociada a consideraciones técnicas específicas (cuál índice que corresponde dependiendo del activo de que se trate), resulta pertinente, a los fines de este informe, adoptar una referencia asociada a criterios regulatorios considerados en la normativa vigente.

Al respecto, cabe señalar que el Artículo 11.3 de las Reglas Básicas del Decreto 2255/92 del Marco Regulatorio de la industria de gas natural establece que, al momento de la extinción de la Licencia, las Licenciatarias tendrán derecho al pago del Otorgante del menor valor entre:

- I. el valor libros, neto de la amortización acumulada, de los Activos Esenciales incluyendo el costo histórico (también neto de amortización acumulada) de las inversiones realizadas por la Licenciataria durante la vigencia de la Licencia, que no hubieren sido objetadas oportunamente por la Autoridad Regulatoria.
- II. el producido neto de la Nueva Licitación.

Respecto al punto I. el artículo antes citado establece, entre otras cuestiones, que el valor libros de los Activos Esenciales iniciales será determinado sobre la base del precio pagado por la Sociedad Inversora, y el costo original de las inversiones subsiguientes será llevado en Dólares ajustados por el PPI (Producer Price Index), elaborado por el Bureau of Labor Statistics de los Estados Unidos de América (EE.UU.).

**Resulta claro que el artículo de las Reglas Básicas aludido determina como límite máximo para remunerar a las Licenciatarias al momento de la extinción de la Licencia, el valor pagado por sus activos, netos de depreciación, convertido a dólares y ajustado por la evolución de índice de precios mayoristas de EE.UU., lo que devendría en un índice de actualización aproximado de 24 punta a punta.**

Si bien el criterio expuesto toma en consideración una actualización de la Base de Activos en base a disposiciones contenidas en el Marco Regulatorio, las cuales no se encuentran en vigencia a partir de las normas dictadas a partir de la Emergencia Económica y las específicas relacionadas con la pesificación, el enfoque apunta a definir un valor de referencia “máximo” por encima del cual no resultaría razonable que el índice de actualización que se adoptase resulte en una variación porcentual punta a punta en el valor de la Base Tarifaria respecto al valor histórico que se ubique por encima del valor de referencia arriba mencionado.

**En suma, según surge de la comparación entre el factor de actualización punta a punta aplicado en la RTI (33,3) y el factor de actualización vinculado al valor de referencia arriba descrito (24), podemos verificar que aquel primer índice, que resultó ser el factor finalmente aplicado, se ubica apreciablemente por encima de este último.**

**Expresado de otro modo, el índice 33,3 de variación punta a punta resulta superior a considerar que la Base de Activos se hubiera mantenido desde el origen valorizada en dólares y actualizada por la variación de los precios mayoristas de EE.UU.**

**Esto último no resulta justificado dado que la depreciación acumulada del valor del peso respecto al dólar registrada durante los 15 años previos a la RTI impidió que un conjunto de activos localizados en Argentina hubiera mantenido su valor expresado en dólares durante dicho lapso.**

Se realizaron ejercicios de sensibilidad sobre las bases tarifarias de GASNOR y NEA, teniendo en cuenta dos ajustes diferentes a efectos de su comparación.

En un caso, aplicando el factor de actualización de la Base Tarifaria utilizado en la RTI (33 veces punta a punta) y, en el otro, utilizando el factor resultante de aplicar el mencionado índice de precios PPI de los EE.UU. junto con la variación del tipo de cambio (24 veces punta a punta), **obteniéndose los siguientes resultados en relación a sus impactos relativos sobre Rentabilidad y Amortizaciones:**

Valores expresados en Millones de dólares de diciembre de 2016

<b>RENTABILIDAD</b>	<b>ANUAL</b>			<b>QUINQUENIO</b>		
	<b>RTI</b>	<b>PPI</b>	<b>Diferencias</b>	<b>RTI</b>	<b>PPI</b>	<b>Diferencias</b>
<b>GASNEA</b>	5	4	1	25	19	6
<b>GASNOR</b>	16	12	4	79	58	21

<b>AMORTIZACIONES</b>	<b>ANUAL</b>			<b>QUINQUENIO</b>		
	<b>RTI</b>	<b>PPI</b>	<b>Diferencias</b>	<b>RTI</b>	<b>PPI</b>	<b>Diferencias</b>
<b>GASNEA</b>	3	2	1	13	10	3
<b>GASNOR</b>	8	6	2	42	31	11

Los **resultados muestran claramente la enorme diferencia económica que resulta de aplicar uno u otro factor**, resultando para el quinquenio 2017-2021 un total de U\$S 32 (TREINTA Y DOS) y U\$S 9 (NUEVE) Millones para GASNOR y NEA respectivamente, de incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo.

Cabe enfatizar que los incrementos adicionales en los requerimientos de ingresos antes mencionados se traducen en niveles más altos de tarifa para los usuarios finales respecto a los que se hubieran obtenido aplicando el valor de referencia.

En tal sentido, queda en evidencia que el factor de actualización aplicado (33,3 punta a punta), determinó niveles de requerimientos de ingresos y, por tanto, de tarifas aprobados, muy superiores a los que hubieran surgido de la aplicación de un factor de menor magnitud el cual, por los motivos más arriba expuestos, debería haberse ubicado por debajo del valor de referencia máximo adoptado en el presente análisis basado en un índice de 24 punta a punta.

En relación a la metodología de actualización tarifaria, a continuación, se realiza un análisis sobre la base de los criterios informados y adoptados en los estudios económicos de determinación de la base tarifaria, preparadas por la consultora Estudio Villares & Asociados (en adelante Villares) para Transportadora de Gas del Sur S.A., en el marco de la Revisión Tarifaria Integral desarrollada durante los años 2016/17.

**Una mención especial requiere el índice propuesto para la mano de obra.** Al respecto, Villares señala en su informe de avance de fecha 5 de septiembre de 2016, remitido por TGS al ENARGAS el día 12 de septiembre de 2016<sup>3</sup>, que “uno de los índices que podrían aplicarse es el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC - Personal Calificado) publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El ISBIC muestra el desempeño de los salarios básicos de convenio de la industria y la construcción. Creemos que resulta un índice adecuado para actualizar este componente”<sup>4</sup>.

**En realidad, existen varias objeciones, tanto desde el punto de vista metodológico como institucional, que permiten concluir con contundencia que el ISBIC no es un índice adecuado a los efectos del estudio en cuestión.**

Desde lo institucional, corresponde señalar que el ISBIC surgió en el año 1988, a partir de un convenio entre el INDEC, por una parte, y la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo (DNRHE) y la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo (DNRT) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), por la otra.

Sin embargo, luego de varios procesos de cambios de estructura organizativa en la cartera de Trabajo, las reparticiones firmantes dejaron de existir y la elaboración del ISBIC y su posterior publicación pasaron a nuevas dependencias, a pesar de que no se tiene conocimiento de ningún documento formal donde conste el traspaso de las atribuciones o la actividad propiamente en las nuevas reparticiones.

Tal como señala el informe de la Secretaría de Seguridad Social de junio de 2018<sup>5</sup> “**La continuidad** del cálculo (...) se realizó sin contar con un nuevo marco institucional que refleje el cambio de la dependencia encargada del cálculo, ni con un documento metodológico escrito que respalde que la elaboración era adecuada, tanto en el algoritmo, las ponderaciones de los sectores, las ponderaciones de las categorías consideradas de referencia, la formulación del tipo de promedio utilizado y los procesos y órganos decisores en caso de modificaciones en la estructura de las escalas salariales”.

Más aún, en el año 2016, el MTEySS comenzó una revisión de las actividades realizadas en función de las competencias asignadas en el Decreto N° 2204/2010. En este marco, respecto a la elaboración y publicación del ISBIC, se observó lo siguiente:

- Formalmente, la responsabilidad del cálculo del ISBIC fue asignada al MTEySS en el año 1988 en el ámbito de la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos, en base a los acuerdos suministrados por la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo.
- Sin embargo, a partir del año 1999, el ISBIC publicado figura como elaborado en la Secretaría de Seguridad Social sin que haya habido ningún documento formal que avale este traslado de competencias.

---

<sup>3</sup>Actuación ENARGAS N°.29134/16 (Expediente N° 29.244)

<sup>4</sup>Capítulo III, página 10.

<sup>5</sup> “Informe sobre el Índice de Salarios Básicos de Convenio de la Industria y la Construcción – ISBIC”, disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_isbic.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_isbic.pdf)

- A partir del año 1996 el INDEC dejó de publicar los valores de la serie.
- La elaboración estaba a cargo de otra Dirección de otra Secretaría del MTEySS que la originalmente establecida en el Convenio.
- No existía ningún tipo de provisión formal de información por parte de la DNRT del MTEySS.
- No existía un marco metodológico que avalara los mecanismos utilizados en la confección del índice.
- No es un índice estrictamente relacionado a la Previsión Social ya que no acompaña la evolución del salario promedio.
- El índice fue diseñado por expertos, tanto de la Dirección de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo como del INDEC, que cuenta con profesionales especializados en el diseño de este tipo de índices tan específicos. Ambos sectores actualmente [al momento de la publicación] no forman parte del marco del ISBIC.
- No se encuentra determinado entre las competencias y/o actividades principales de la SSS y sus subsecretarías o direcciones.

En función de lo anterior, la entonces Secretaría de Seguridad Social decidió discontinuar su elaboración y realizó una última publicación con fecha septiembre de 2016 (con valores definitivos hasta agosto de 2015).

Por otra parte, **desde el punto de vista metodológico**, según la metodología publicada por INDEC en 1991, el índice refleja la evolución de los salarios básicos de los trabajadores sujetos a Convenciones Colectivas de Trabajo (CCT) seleccionados de la industria manufacturera y la construcción en todo el Territorio Nacional.

Se menciona que la serie abarca veintidós convenios y que para cada convenio se consideran dos categorías como representativas de la evolución de las remuneraciones: la de “Personal Calificado”, por una parte, y la de “Personal no Calificado”, por otra.

La primera refiere a aquellos empleados que desempeñan tareas que por su complejidad requieren una capacitación teórico-práctica previa. La segunda, a los empleados que se desempeñan en tareas cuya simplicidad no exige para su realización conocimiento o experiencia previa y cuya finalidad consiste en prestar ayuda al personal calificado.

La estructura de ponderación del índice asigna un 72,8% a la industria manufacturera, y solamente un 27,2% a la construcción, para la cual se sigue el CCT 76/75. Esta estructura está basada en el número de ocupados asalariados en todo el territorio nacional en dichos sectores, según el Censo Nacional de Población de 1980. Por su parte, las escalas salariales consideradas para la elaboración de los índices corresponden a las fijadas en los Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo que han sido homologadas por el MTEySS o, en su defecto, por los instrumentos legales supletorios que afecten el concepto de Salario Básico. Por lo que, definido de esta manera, el relevamiento se

constituye simplemente en un registro de hechos administrativos, por el cual no se tienen en cuenta los acuerdos pactados fuera del marco legal mencionado.

En su informe de junio de 2018, la Secretaría de Seguridad Social observa que la **metodología del ISBIC**:

- Mantenía ponderaciones fijas (entre industria y construcción e intra-industria) desde el año 1988 basadas en el Censo de Población del año 1980 y en el Censo Económico del año 1985, sin reflejar la realidad del mercado de trabajo actual. La metodología publicada del ISBIC no contempla la revisión de las ponderaciones.
- No constaba qué categorías se debían tomar, ni tampoco sus ponderaciones. En la metodología se menciona que fueron elaboradas, pero no fueron publicadas.
- No mencionaba explícitamente qué mecanismo implementar en caso de la extinción de una categoría, la creación de otra, la escisión de un sector en varias ramas, el cambio en la cantidad de horas trabajadas o cualquier otra modificación que afectara la estructura del valor hora promedio de un CCT.
- No indicaba qué hacer cuando se presentaba una multiplicidad de acuerdos bajo el mismo convenio.
- Mantenía los mismos CCT desde 1988, sin constatar su representatividad para el sector.

En el gráfico ubicado más abajo se muestra la evolución del ISBIC - Personal Calificado, índice propuesto por los consultores, en paralelo con otros índices alternativos de salarios disponibles al momento de la elaboración del informe de avance. En este grupo de alternativos se incluyen el índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE)<sup>6</sup>, elaborado por la Secretaría de Seguridad Social dependiente del MTEySS, todas las aperturas del Índice de Salarios<sup>7</sup> publicadas por el INDEC: Nivel General (IS), trabajadores privados registrados, privados no registrados y trabajadores del sector público.

Asimismo, se incluyen la evolución de las estadísticas de remuneración por todo concepto provenientes del SIPA<sup>8</sup> y publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, dependiente del mismo MTEySS. En este caso se contempla tanto el total general de actividades como la actividad a 4 dígitos CIU<sup>9</sup> “4520- Construcción de edificios y sus partes y obras de ingeniería civil”, que incluye a los trabajadores de la apertura a 5 dígitos CIU “45240-Construcción, reforma y reparación de redes de electricidad, gas, agua, telecomunicaciones y otros servicios (Incluye la construcción, reforma y reparación de redes de electricidad, de gas, de agua, de telecomunicaciones, etc.)”, que se entiende son los representativos de la actividad de la licenciataria.

---

<sup>6</sup> <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/ripte>

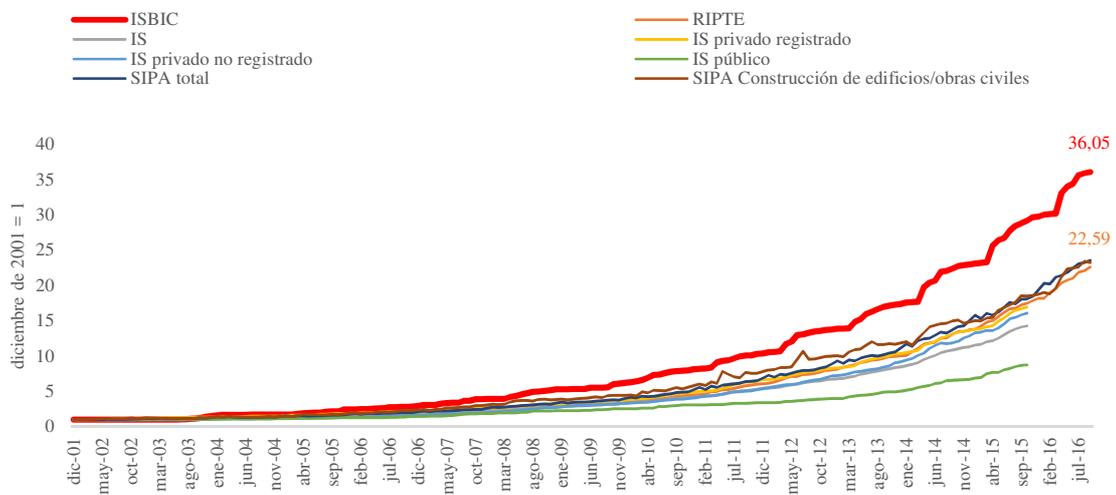
<sup>7</sup> <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-61>

<sup>8</sup> <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasnacionales.asp>

<sup>9</sup> [http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/listado\\_CIU.pdf](http://www.agencia.mincyt.gob.ar/upload/listado_CIU.pdf)

De la simple observación del gráfico resulta muy claro que el ISBIC no guarda relación con ninguno de los otros siete índices de salarios seleccionados, y en consecuencia no resulta un coeficiente de ajuste representativo de la variación salarial respectiva en los términos de lo establecido en las Actas Acuerdo<sup>10</sup>, lo cual agrega más fundamentos a los ya reseñados sobre la inconveniencia de la aplicación de este índice para el ajuste del componente “mano de obra”.

### Evolución de ISBIC Personal Calificado versus índices de salarios alternativos (a sep-16)



Cabe mencionar que el día 19 de septiembre ENARGAS envía la nota ENARGAS GDyE/GAL/I N° 8827/16 al MINEM, solicitando instrucciones respecto de la interpretación de la **referencia a “índices oficiales” incorporada en la redacción de la Cláusula 12da.** de las Actas Acuerdo de Adecuación del Contrato de Licencia de Distribución de Gas Natural; “es decir, si por índices oficiales debe entenderse exclusivamente a aquellos elaborados por el INDEC u otros organismos oficiales de la República Argentina o si, alternativamente, se puede incluir dentro de dicho concepto a índices elaborados por organismos oficiales de otros países, ajustados por la variación del tipo de cambio oficial de sus respectivas monedas”.

<sup>10</sup> Ver Cláusula 12.1.7 del Acta Acuerdo de Gasnor: “Todas las valuaciones los bienes referidos se efectuarán en moneda nacional y serán ajustadas por **coeficientes locales representativos de la variación de los costos de dichas inversiones**”. Mientras que para el caso de NEA, ver Cláusula 12.7 de su Acta Acuerdo: “Todas las valuaciones de los bienes se efectuarán en moneda nacional, y considerarán la evolución de **índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes**”.

La respuesta formal del MINEM a esta nota de ENARGAS llegó el día 11 de noviembre de 2016, a través de la nota NO-2016-03240081-APN-MEM. En ella el MINEM recuerda que las Actas Acuerdo señalan que las **valuaciones de bienes** se efectuarán “en moneda nacional” y considerarán la evolución de índices oficiales o coeficientes locales representativos de la variación de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes, debiendo entenderse sobre ese particular que la referencia a índices oficiales incluye a aquellos índices emitidos o adoptados por organismos o entidades públicas de la República Argentina que sean considerados por el ENARGAS como idóneos para estimar las variaciones de los costos de los bienes y servicios atinentes a las actividades de transporte y distribución de gas por redes.

Habiendo tomado conocimiento de la nota ENARGAS GDyE/GAL/I N° 10677/16, en la que el ente se expide en el mismo sentido que la referida nota de respuesta del MINEM, en su segundo informe del día 18 de noviembre de 2016 (remitido por TGS al ENARGAS el día 22 de noviembre<sup>11</sup>) Villares redefinió la metodología del informe inicial para adecuarla a los lineamientos de la nota ENARGAS GDyE/GAL/I N° 10677/16 (esto es, imposibilidad de utilizar el PPI). En la página 1 del Capítulo III de este informe manifiesta que “Al efecto agrupamos las estructuras de costos incluidas en nuestro primer informe en dos grandes grupos”: por un lado “mano de obra”, y por otro “resto de componentes”.

Para la mano de obra, en la misma página del informe antes citada, Villares sostiene el uso del ISBIC – Personal Calificado, acompañando en la Tabla I del Anexo II del referido documento la serie estadística hasta el último mes disponible (septiembre de 2016, última observación del ISBIC puesto que a partir de entonces el índice se discontinúa).

Con respecto al “resto”, Villares construye “una serie que incluya el IPIM publicado por el INDEC para los períodos no cuestionados, e identificar algún otro índice de carácter local para el período 2006 a 2015”<sup>12</sup>, tomando en consideración la referencia a la emergencia estadística efectuada en la misma nota del MINEM al ENARGAS de fecha 11 de noviembre.

Habiendo considerado en primera instancia el índice “Materiales” publicado por la Cámara Argentina de la Construcción, Villares argumenta que “si bien el índice es de público conocimiento, el mismo no es publicado por un Organismo Oficial, por lo que en principio lo hemos dejado de lado”<sup>13</sup>.

A continuación, agrega “hemos identificado índices provinciales para el período 2006 a 2015. El primer índice que ubicamos en tan corto tiempo, según nuestra revisión, fue el índice de Costo de la Construcción, Materiales - Gran Mendoza (base 1988=100), y en segundo lugar, el índice que la provincia de Córdoba publica (similar al de Mendoza)”.

En vista de que los tres índices de materiales guardan un comportamiento similar, Villares propone utilizar el IPIM Nivel General hasta el año 2005 y a partir de allí empalmar con la apertura “Materiales” del Índice de Costo de la Construcción – Gran

---

<sup>11</sup> Actuación ENARGAS N° 38579/16 (Expediente N° 29.244).

<sup>12</sup> Capítulo III, página 2.

<sup>13</sup> Capítulo III, página 2.

Mendoza, elaborado por Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía de la Provincia de Mendoza hasta retomar en el mes de enero de 2016 con la nueva serie de IPIM Nivel General de INDEC.

En relación al **empalme**, es importante hacer notar que, **conceptualmente, un índice de precios mayoristas es una estadística muy distinta a un índice de costo de la construcción**. De acuerdo a la metodología del INDEC, el primero tiene por objeto “medir la evolución promedio de los precios a los que el productor y/o importador directo vende sus productos en el mercado doméstico”, con una cobertura geográfica que comprende a productores e importadores de todo el país. Por otra parte, un indicador de costos de la construcción tiene como objetivo medir las variaciones mensuales que experimenta el costo de la construcción, generalmente de tipo privada, en edificios destinados a viviendas. En el caso particular del ICC Gran Mendoza, su cobertura geográfica se acota a ese mismo aglomerado. También corresponde mencionar que el tratamiento impositivo entre ambos indicadores es heterogéneo.

**Por ello ese empalme entre ambos índices constituye una incorrección metodológica, que importa, técnicamente, la nulidad absoluta del resultado obtenido.**

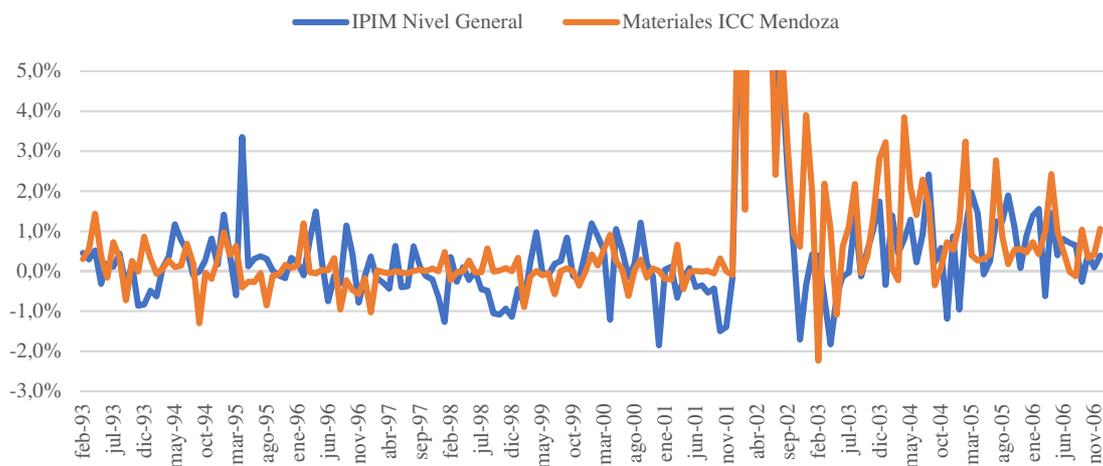
Más allá de lo estrictamente metodológico que consiste en la mencionada incorrección detectada respecto del empalme efectuado, también se observa que el capítulo “Materiales” del ICC en cuestión no resulta un buen “predictor” de la evolución del IPIM Nivel General, y esto es importante a la hora de contemplar la supuesta validez de empalmar este último con el primero.

**De ello se desprende la impertinencia e incorrección del empalme propuesto y finalmente aceptado por el ENARGAS.**

El siguiente gráfico muestra la evolución de las variaciones intermensuales de ambos índices, durante el período previo a la emergencia estadística.

Vale decir que se truncó el eje en un máximo de 5% de variación, a los efectos de hacer notar que en el período 1993-2001 la correlación de ambos índices es prácticamente nula (-0,017).

**Evolución de IPIM Nivel General y “Materiales” del ICC Mendoza**



Por lo expuesto, **la propuesta de empalmar un índice de precios mayoristas como el IPIM con un indicador de costos de la construcción no resulta satisfactoria, por cuanto no representa la evolución de los costos asociados al resto de los componentes de la base tarifaria, sin considerar la mano de obra.**

En síntesis, si analizamos los índices componentes del factor de actualización, a saber: ISBIC, para el ajuste del costo de Mano de Obra, e IPIM con un empalme parcial con el ICC–Materiales Mendoza, en el caso del primer índice, comparado con un conjunto de índices de similar naturaleza muestra un mayor crecimiento respecto de la evolución promedio del resto, y respecto al índice propuesto para el resto de los activos, no cuenta con un sustento técnico que lo respalde.

Por las razones expuestas, **la falta de argumentación técnica válida que sustente la elección de los citados índices para la determinación del factor de actualización llevan a concluir que la actualización de la Base Tarifaria fue incorrectamente realizada y objetivamente se verifica que se obtuvo un valor superior al que hubiera resultado de un proceso ajustado a criterios técnicos y metodológicos correctos.**

**En consecuencia, ningún estudio técnico-contable podía válidamente proponer un factor que superase una variación acumulada de 24 veces en todo el período para la actualización de la base tarifaria.**

#### **Factor de actualización único para todas las Licenciatarias**

Por otra parte, de acuerdo a lo establecido en el punto 4 “Criterios para la determinación de la base de capital”, particularmente el apartado 4.4, de la Metodología para la determinación de la Base de Capital y la cláusula 12.7 de las Actas Acuerdo, las Consultoras efectuaron un análisis de la estructura de costos de cada una de las licenciatarias a fin de que el ENARGAS pudiera expedirse respecto de los índices propuestos por dichas consultoras, asociadas a las estructuras de costos analizadas.

En tal sentido, con fundamento en la cláusula 19 de las Actas Acuerdo de GASNOR y NEA que prevé que “el OTORGANTE se compromete a disponer para el LICENCIATARIO un trato razonablemente similar y equitativo, en igualdad de condiciones, al que se otorgue a otras empresas del servicio público de transporte y distribución de gas natural, en tanto ello sea pertinente a juicio del OTORGANTE”, y con el asentimiento explícito del MINISTERIO DE ENERGIA Y MINERIA DE LA NACION a través de la nota NO-2017-04871382-APN-MEM<sup>14</sup>, el ENARGAS optó por aplicar un criterio único de actualización, aplicando además idéntica fórmula y factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, tanto de transporte como distribución de gas por redes.

Al respecto cabe evaluar si efectivamente puede considerarse “razonablemente similar y equitativo” el trato dispensado a las licenciatarias y si efectivamente existían “igualdad de condiciones” como dice la mencionada cláusula 19 antes citada para aplicar ese “trato similar y equitativo”.

En tal sentido, resulta **evidente que la estructura de costos de una empresa Distribuidora de gas, considerando solo sus principales activos, es muy distinta a la de una empresa Transportista, siendo imposible por ello sostener que existen “igualdad de condiciones” como para aplicar el mismo factor de actualización para todas las prestadoras.**

**En consecuencia, se puede concluir que en la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “un trato razonablemente similar y equitativo” entre las Licenciatarias se aplicó un criterio único de actualización, con idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, lo cual no resiste el menor análisis técnico económico y regulatorio, resultando ello inequitativo e incongruente desde el punto de vista técnico.**

En efecto, no puede sino verificarse en los autos analizados que se ha aplicado un mismo índice de actualización de la base tarifaria para todas las Licenciatarias. Esta aplicación universal de un mismo índice no se puede vincular con el imperativo de trato similar y equitativo de las actas acuerdo porque dicho trato similar debe basarse siempre en determinaciones que se encuentren debidamente fundadas, sino se llegaría al absurdo de tener que fijar idénticos cuadros tarifarios para todas las licenciatarias.

Esta aplicación universal de un idéntico índice no tiene un sustento técnico específico particular en los autos singulares de cada una de las licenciatarias.

---

<sup>14</sup> Al final de dicha nota, el Ministro concluye “compartiendo las conclusiones expresadas por dicha Subsecretaría [de Coordinación de Política Tarifaria] se considera que el índice de precios combinado seleccionado por ENARGAS en el marco de sus facultades, se adecúa a las previsiones contenidas en las Actas Acuerdo antes referidas, relativas al ajuste de la Base Tarifaria de las Licenciatarias; como así también que resulta procedente su aplicación de manera uniforme a la totalidad de las Licenciatarias. Ello por cuanto resulta razonable y necesario contar con criterios uniformes para efectuar la valuación de los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo.”

En tal sentido, si no podía sostenerse técnicamente un índice único, puede presumirse que debieron haberse determinado índices individuales, quizás similares o cercanos, pero distintos para cada una de las licenciatarias.

La auditoría de FIUBA también refiere a este tema en el punto 1.2.2. que en su página 14 manifiesta que *“...contando con la conformidad del Ministerio de Energía y Minería (NO-2017-04871382-APN-MEM) determinó “un único criterio de cálculo aplicable para todas las Licenciatarias”, seleccionando los índices de precios propuestos por Villares & Asociados”*.

Respecto al mismo aspecto la FIUBA menciona en la página 16 de su Informe que *“...el ENARGAS optó por aplicar un criterio único de actualización, empleando idéntica fórmula de actualización de los componentes de la estructura de la Base de Activos para todas las licenciatarias, tanto de transporte como distribución de gas por redes”*.

La elección y aplicación del índice de actualización a cada una de las licenciatarias debió haber estado fundada en cada una de las actuaciones particulares y ser en relación con cada caso individual. Y precisamente el trato “equitativo” de las actas acuerdo refiere justamente al concepto de equidad que es “la justicia aplicada a cada caso particular.” De modo tal que, si no existe una fundamentación técnica, en los autos analizados, para aplicar específicamente un mismo índice para todos, significa que debió haberse seleccionado y fundado un índice específico para cada una de las empresas, y esto no consta en los diversos actuados.

Esta carencia de la aplicación particular del índice de actualización para cada licenciataria y, por el contrario, la aplicación universal de un único índice para todos, constituye un vicio que afecta gravemente la determinación de los cuadros tarifarios.

De modo que se pueden distinguir dos vicios causados por la aplicación universal de índices: en primer lugar, la falta de sustento técnico de esa aplicación universal y en segundo lugar, la ausencia de determinación de índices específicos científicamente sustentados para cada una de las licenciatarias.

Por todo el análisis aquí desarrollado, los intercambios entre el ENARGAS y el entonces Ministerio respecto de los puntos en estudio en este apartado no resisten el menor análisis técnico económico posible.

En tal orden y en particular la Nota NO-2017-04871382-APN-MEM en la que el entonces Ministerio de Energía sostuvo que “el índice de precios combinado seleccionado por el ENARGAS en el marco de sus facultades se adecúa a las previsiones contenidas en las Actas Acuerdo antes referidas, relativas al ajuste de la Base Tarifaria de las Licenciatarias; como así también que resulta procedente su aplicación de manera uniforme a la totalidad de las Licenciatarias. Ello por cuanto resulta razonable y necesario contar con criterios uniformes para efectuar la valuación de los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo”, carece del respaldo suficiente que la convierta en la causa de lo actuado por el ENARGAS.

De la misma no surge ningún expediente ministerial en donde consultar los antecedentes respectivos, por ejemplo, en el que fue emitida. En efecto, se traduce en una mera manifestación desde que carece de todo elemento técnico de respaldo, el que, aunque por la vía de hipótesis existiera, resultaría a todas luces técnicamente incorrecto en razón del análisis arribado por el Ministerio, con todo lo que hasta aquí se viene demostrando respecto de la falta de sustento desde técnico sobre lo allí expuesto.

No puede obviarse en tal sentido, que allí se hace referencia a una aludida intervención de la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria, quien habría manifestado que la selección de índices oficiales efectuada por el ENARGAS resultaba “consistente con el criterio adoptado por diversos organismos nacionales para medir variaciones de costos atinentes a sus respectivas áreas de competencia durante el período de funcionamiento irregular del INDEC”; lo que conforme todo lo expuesto y demostrado en el presente carece de todo sustento técnico válido.

Incluso, en esa misma nota, el Ministerio reconoce que “Sobre la base de las facultades propias del ENARGAS, atribuidas por la Ley N° 24.076, las referidas Actas Acuerdo disponen que dicho Organismo establecerá los criterios para la determinación de la Base de Capital, a cuyos efectos su Cláusula 12da. prevé ciertos criterios generales”.

**Para concluir, la falta de sustento técnico para la selección de los índices seleccionados, la no diferenciación en la construcción de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas respectivamente, de acuerdo a sus estructuras de costos particulares, junto con la magnitud del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria el cual, de acuerdo al análisis realizado, no resulta justificado y se ubica por encima de un valor de referencia razonable.**

Por lo antes expuesto **se concluye que el proceso de actualización de la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados, dando por resultado un ajuste muy por encima de lo razonable, lo que se tradujo en incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI para el quinquenio 2017-2021 por un total de U\$S 32 (TREINTA Y DOS) y U\$S 9 (NUEVE) Millones para GASNOR y NEA respectivamente, respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo, y que significó incrementos injustificados en las tarifas a los usuarios.**

**Finalmente, considerando que el tratamiento aplicado en el proceso de actualización de la Base Tarifaria a saber: la selección de los índices de ajuste, los ponderadores únicos utilizados para el armado del Factor de Actualización y, como resultado, la aplicación de un Factor único para la actualización de las Bases Tarifarias, se extendió a todas las Licenciatarias de Distribución y de Transporte, todas las observaciones que conducen a la falta de fundamentación técnica económica del ajuste aplicado resultan válidas para la totalidad de las Licenciatarias.**

## **Compromisos de desistimiento del derecho y de las acciones**

Las Actas Acuerdo suscriptas entre el Estado Nacional y las empresas Licenciatarias del servicio de gas establecían que, en un plazo determinado<sup>15</sup> a partir de la entrada en vigencia de la Resolución que aprueba el Cuadro Tarifario resultante de la RTI, la Licenciataria y sus accionistas debían desistir íntegra y expresamente de todos los derechos que pudieran eventualmente invocar, como también de todas las acciones entabladas, en curso, o en vías de ejecución, o que pudieran formular, fundados o vinculados en los hechos o medidas dispuestas a partir de la situación de emergencia establecida por la Ley N° 25.561 y/o a la anulación del índice PPI (Producer Price Index de EEUU), con respecto al Contrato de Licencia.

Asimismo, agrega que dicho desistimiento deberá alcanzar los derechos y acciones que pudieran plantearse ante instancias administrativas, arbitrales o judiciales, de nuestro país o del exterior.

En tal sentido, el desistimiento de derechos y acciones –como por ejemplo las entabladas por algunas Licenciatarias/Accionistas ante el CIADI- representa un compromiso asumido por las contrapartes en las Actas Acuerdo ante el Otorgante ante la concreción de lo acordado en las mismas, esto es, la aprobación de nuevos Cuadros Tarifarios que dan por concluida y cerrada la Renegociación de los Contratos de Licencia.

**Es por ello que resulta a todas luces incorrecto asimilar el ajuste aplicado sobre la Base Tarifaria, el cual como se analizó previamente carece de fundamentos técnicos sólidos y tomó un valor significativamente superior al valor planteado como máximo de referencia en este informe, con la efectiva compensación por reclamos o juicios en contra del Estado Argentino por acciones entabladas por las empresas o la totalidad de sus accionistas, que hubieran ocasionado el pago de los correspondientes daños.**

**Más bien, se inferiría de lo anterior una actuación tendiente a albergar aritméticamente un factor de actualización de la RTI con propósitos de un impacto específico en la tarifa ajeno a las reglas de actuación que les correspondían.**

**Vale decir que, a todas las incorrecciones metodológicas apuntadas, se suma que podría existir un direccionamiento encubierto en la determinación de la pauta de actualización, que trataba de compensar laudos favorables para las Licenciatarias o sus accionistas que eran absolutamente hipotéticos, conjeturales y en lo más de los casos inexistentes.**

## **2) FLUJO DE FONDOS PARA CÁLCULO TARIFARIO**

---

<sup>15</sup> Para GASNOR: Dentro del plazo de DIEZ (10) días de publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina la Resolución que aprueba el Cuadro Tarifario resultante de la REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL (cláusula 18.2.1). Para NEA: Dentro del plazo de CINCO (5) días hábiles de la efectiva aplicación del Cuadro Tarifario resultante de la REVISIÓN TARIFARIA INTEGRAL (cláusula 18.2.1).

En relación a este tema, el INFORME, en base al análisis de los informes intergerenciales GDyE/GD/GRGC/GCER/GMAyAD/DTI/G N° 96/2017 y GDyE/GD/GRGC/GCER/GMAyAD/DTI/G N° 97/2017, obrantes en los Expedientes ENARGAS N° 15.487 y 15.665, de GASNOR y NEA respectivamente, corrobora en su Punto 31.1 páginas 127 y 130, la correspondencia entre los resultados alcanzados por el modelo tarifario utilizado y los valores considerados en las Resoluciones 127/17 y I-302/18 de NEA y de GASNOR respectivamente, verificándose también que los valores de las inversiones se corresponden con los montos aprobados por el ENARGAS.

Análisis: la FIUBA no plantea observaciones al diseño y funcionamiento del Modelo Tarifario utilizado. Se coincide con las observaciones de FIUBA en relación a los resultados y se confirma que el Modelo Tarifario aplicado es un instrumento idóneo para la realización del cálculo tarifario.

### 3) ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS DE DEMANDA

El Informe de Avance N° 8 manifiesta en sus puntos 33.2 y 34.2, en base al análisis realizado de los Expedientes N° 30.483 y N° 30.484 de GASNOR y NEA respectivamente, que el ENARGAS contrató su propio estudio de estimación de demanda, desestimando los presentados por las Distribuidoras. Asimismo, destaca que dicho estudio considera la influencia de las tarifas de gas y electricidad, y la actividad económica, sobre la demanda, y las proyecciones macroeconómicas, considerando que el estudio presentado por las Distribuidoras subestima la demanda futura.

Finalmente, el INFORME afirma, en relación a NEA, que el estudio de demanda elaborado por el ENARGAS fue conservador respecto a las expectativas de consumo. Por otra parte, y en relación a GASNOR se observa a nivel total una caída en el consumo real respecto al previsto de 17,9 % para el periodo 2019/2020.

Análisis:

FIUBA no manifiesta objeciones al Informe Técnico resultante del servicio contratado por el ENARGAS para la estimación y proyección de la Demanda de las Distribuidoras.

La tarea de estimación y proyección de la Demanda mediante la aplicación de un modelo econométrico con fines de pronóstico, se sustentó en una metodología reconocida y con sólido sustento técnico, habiéndose obtenido resultados razonables.

### 4) COMPARACIÓN DE MONTOS COMPROMETIDOS DE LAS OBRAS DEL PLAN DE INVERSIONES CON LOS GASTOS EROGADOS

El INFORME de Avance N° 8, en base a lo analizado en los Expedientes N° 30.039 y 30.040 de GASNOR y NEA respectivamente, presenta en sus Puntos 12 y 22 (páginas 53 y 73) una comparación de los gastos realmente erogados con los presupuestados, para las obras que originalmente figuraban en el plan de inversiones y que han sido finalizadas a la fecha.

Los valores de los montos erogados fueron expresados en pesos a valores de diciembre de 2016, ajustados por IPIM nivel general, para poder efectuar la comparación, ya que los gastos efectivamente se realizaron a lo largo de los años 2017 a 2019.

Para el caso de GASNOR, no fue posible efectuar el análisis comparativo propuesto debido a que en la presentación de la Distribuidora no se detallan los montos por subproyecto, sino que se indican montos globales por tipo de proyecto.

Para el caso de NEA, de la comparación efectuada se observa que en todas las obras evaluadas existió un excedente de presupuesto, originado en una sobrevalorización de las mismas, observándose diferencias que van desde un 75% a un 193%.

#### Análisis:

**Sobre la base de la evidencia aportada para el caso de NEA, se observa una sobrevalorización de los proyectos de inversión comprometidos en el Plan de Inversiones presentado y con las obras finalizadas.**

**Si bien la normativa establece la obligación de hacer y de gastar, ello no habilita a que los montos presupuestados de las obras comprometidas dentro de las Inversiones Obligatorias exhiban valores por encima de los de mercado, dado que la incorporación de inversiones sobrevalorizadas incide directamente sobre las tarifas calculadas a través de las amortizaciones incorporadas en el flujo de fondos, incrementando el requerimiento de ingresos y, en consecuencia, aumentando los niveles de tarifas a los usuarios.**

**Si bien las sumas erogadas de menos se compensan con nuevas obras, debería haberse contado al momento de determinar la tarifa con un Plan de Inversiones adecuado y con una valorización verificada como razonable para no generar incrementos adicionales injustificados de las tarifas calculadas.**

**Ello así, a fin de que las tarifas sean justas y razonables en los términos de la Ley N° 24.076. Lo que ha importado, en el caso el incumplimiento a lo dispuesto por la Ley citada respecto de los principios a los cuales deben ajustarse las tarifas; a saber: inciso d) del Artículo 38 en tanto deben asegurar el mínimo costo para los consumidores compatible con la seguridad del abastecimiento.**

**En suma, considerando las evidencias de sobrevalorización detectadas en los proyectos de inversión por el INFORME, y teniendo en cuenta su incidencia en tarifa, se concluye que los niveles de tarifas calculados resultaron superiores a los que hubieran surgido**

**de haberse considerado en el proceso de la RTI un Plan de inversiones que hubiera incluido proyectos valorizados acordes a los valores de mercado.**

## 5) CONCLUSIONES

Se pone a consideración del Sr. Interventor el análisis y las conclusiones obtenidas en base a los Expedientes Nros. 15.487, 15.665, 15.997, 17.425, 30.483, 30.484, 30.039, 30.040 y 30.194 que obran en el Organismo Regulador relacionados con la RTI (2016-17) y al Informe de Avance N° 8 de fecha 30/9/2020, elaborado por la FACULTAD DE INGENIERIA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (FIUBA) en el marco de la AUDITORIA Y REVISIÓN TÉCNICA, JURÍDICA Y ECONÓMICA DE LA REVISION TARIFARIA INTEGRAL que determinó las tarifas aprobadas con vigencia a partir del 1/4/2017.

Del análisis de los comentarios y conclusiones emanadas del Informe de Avance N° 8 sobresalen las observaciones y críticas realizadas por la FIUBA respecto al proceso de determinación de la Base Tarifaria como Activo Económico Financiero y, específicamente, a los criterios y medidas adoptadas para su actualización, el factor aplicado y su determinación.

En relación a esos aspectos, y del análisis realizado por esta Gerencia a lo largo del presente Informe, **se ha verificado: (i) la falta de sustento técnico para la selección de los índices; (ii) la no diferenciación en la construcción de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas respectivamente, de acuerdo a sus estructuras de costos particulares; (iii) que la magnitud del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria (33 veces), de acuerdo al análisis realizado no resulta justificado en tanto se ubica por encima del valor máximo de referencia (24 veces).**

Por lo expuesto, **se concluye que el proceso de actualización de la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados y dio por resultado un ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario.**

Lo expuesto anteriormente dio efectivamente por resultado un ajuste que se tradujo en incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI para el quinquenio 2017-2021 por un total de U\$S 32 (TREINTA Y DOS) y U\$S 9 (NUEVE) Millones para GASNOR y NEA respectivamente, respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo, y que significó incrementos injustificados en las tarifas a los usuarios.

Ello implica que el cálculo correcto del factor de actualización de la base tarifaria no debería haber sido superior al valor máximo de referencia punta a punta estimado (24 veces).

Ello se tradujo en que por el sólo efecto de realizar una actualización de la Base Tarifaria muy por encima de lo razonable, a saber: ajuste del 33,3 punta a punta vs ajuste de referencia máximo de 24 punta a punta; (diferencia **teórica** ésta que por los motivos

expuestos en el análisis representa un piso mínimo que **posiblemente** resultara aún mayor), los niveles de las tarifas aprobadas resultaron superiores a las que hubieran surgido de un proceso de actualización de la Base Tarifaria ajustado a criterios y argumentos técnicos correctos y consistentes, **significando un ingreso arbitrario y excesivo para las empresas y una carga tarifaria injusta para los usuarios.**

Por otra parte, **se puede concluir que la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “un trato razonablemente similar y equitativo” entre las Licenciatarias aplicando un criterio único de actualización, con idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, no resiste el menor análisis técnico económico y regulatorio, resultando inequitativos e incongruentes.**

En base al análisis realizado se concluye que **las irregularidades verificadas en elementos esenciales en el desarrollo de las respectivas RTI (GASNOR – NEA), afectan la fundamentación técnico económica que hace de sustento para los cuadros tarifarios aprobados mediante las Resoluciones ENRG NROS. I-127/17 para NEA y 302/18 para GASNOR, por lo cual correspondería que se analicen las respectivas anulaciones.**

Finalmente, considerando que el **tratamiento aplicado en el proceso de actualización de la Base Tarifaria a saber:** la selección de los índices de ajuste, los ponderadores únicos utilizados para el armado del Factor de Actualización y, como resultado, la aplicación de un Factor único para la actualización de las Bases Tarifarias, se extendió a todas las Licenciatarias de Distribución y de Transporte, todas las observaciones que conducen a la falta de fundamentación técnico económica del ajuste aplicado resultan válidas para las restantes Licenciatarias.

En conclusión, **la magnitud y carácter ostensible de las incorrecciones metodológicas en materia de actualización de base de capital o, para el caso de NEA, de sobrevalorización de las obras, permiten concluir que, en la medida que no podían ser desconocidos por el regulador, habrían direccionado el procedimiento de RTI con la finalidad de satisfacer intereses distintos a los reglados, por ejemplo, conjeturales laudos a favor de las licenciatarias o compensaciones por el pasado en materia tarifaria.**



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Informe firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2020-73763979- -APN-GDYE#ENARGAS- GASNOR S.A. - Exp. ENARGAS N° 30.039 - Informe FIUBA N° 8 - IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS

---

**SEÑOR INTERVENTOR:**

Se pone a su consideración el presente Informe, el cual tiene por objeto analizar lo expresado por la FACULTAD DE INGENIERIA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (en adelante “FIUBA”) en su Informe de Avance N° 8 ingresado el 28 de octubre de 2020 identificado como Actuación N° IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS, todo ello en el marco de lo dispuesto por el Artículo 5 del Decreto N° 278/20 y en lo que refiere a cuestiones de incumbencia de esta Gerencia de Distribución con respecto a GASNOR S.A (en adelante, e indistintamente, “GASNOR” o la “Distribuidora” o la “Licenciataria”).

Dicho análisis abarcó el estudio de los Expedientes ENARGAS N° 30.039/16 y 30.975/17.

**I - ANTECEDENTES**

Respecto de lo antes mencionado cabe circunstanciar el presente informe conforme la siguiente información, que surge de los Expedientes ENARGAS detallados.

Las notas remitidas por ENARGAS, en el marco del proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI) dispuesto por el artículo 1° de la Resolución MINEM N° 31/2016, y en consideración de los artículos 16 y 41 de la Ley 24.076 y su reglamentación para la presentación del Plan de Inversiones para la prestación del servicio regulado a que se está haciendo referencia, fueron las que se detallan:

1. Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07436 de fecha 11 de agosto de 2016 (Expediente N° 30.039), requiriendo de GASNOR la presentación del plan de inversiones para el quinquenio 2017-2021, estableciendo, asimismo, los requerimientos mínimos establecidos al respecto.
2. Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09757 de fecha 20 de octubre de 2016 (Expediente N° 30.039), requiriendo la presentación de la información pendiente a esa fecha, incorporando requisitos adicionales a

lo indicado con anterioridad.

3. Nota ENRG/GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10424 de fecha 08 de noviembre de 2016 Expediente N° 30.039), donde se dispuso que se definan escalones de inversión al programa presentado por la Distribuidora.

Las notas enviadas por GASNOR con respecto al Plan de Inversiones a su cargo, atento a lo solicitado por ENARGAS, fueron las que se detallan:

1. Nota de fecha 30 de agosto de 2016 (Actuación ENARGAS N° 27.348/16 - Expediente N° 30.039), en respuesta a la Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07436/16, solicitando prórroga para responder a la misiva citada.

2. Nota de fecha 26 de octubre de 2016 (Actuación ENARGAS N° 35.558/16 - Expediente N° 30.039), con el objeto de presentar el Plan de Inversiones para la prestación del servicio regulado para el quinquenio.

3. Nota de fecha 31 de octubre de 2016 (Actuación ENARGAS N° 36.037/16 - Expediente N° 30.039), donde remitió información asociada al Plan de Inversiones, e indicó que ha avanzado en el relevamiento de zonas no abastecidas a vincular con la infraestructura proyectada en el Plan de Inversiones, y ha diseñado algunos proyectos preliminares de extensión de red en distintas localidades.

4. Nota de fecha 16 de noviembre de 2016 (Actuación ENARGAS N° 36.369/16 - Expediente N° 30.039), donde rectificó información enviada el 26 de octubre de 2016.

5. Nota de fecha 29 de noviembre de 2016 (Actuación ENARGAS N° 39.210/16 - Expediente N° 30.039), donde adjuntó en formato digital una nueva versión del plan de inversiones, ampliando y reemplazando al presentado anteriormente.

Con posterioridad el 5 de enero de 2017, mediante la Actuación ENARGAS N° 375/17 agregando obras al Plan de Inversiones presentado anteriormente.

Según lo establecido en las notas del ENARGAS señaladas con anterioridad, los requisitos solicitados por ENARGAS fueron los siguientes: En Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07436/16, RTI-PIN Solicitud de Plan de Inversiones y siguientes s/Notas adjuntas, se instruyó en el marco del proceso de RTI ya mencionado y lo dispuesto por el artículo 1° de la Resolución MEyM N° 31/2016 y considerando los artículos 16 y 41 de la Ley 24.076 y su reglamentación, que cada Licenciataria debía presentar un Plan de Inversiones, para la prestación del servicio regulado previsto para el próximo quinquenio.

El plan de inversiones solicitado debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar en el quinquenio, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración y contemplando los criterios establecidos por la Resolución ENARGAS N° 1903/2000. En cada caso, dichos proyectos específicos deberían desarrollarse cumpliendo los siguientes requisitos:

1. Denominación del proyecto y localización.

2. Objetivos del proyecto y justificación de su inclusión en el Plan de Inversiones.
3. Descripción, especificaciones técnicas y características generales del proyecto, incluyendo de corresponder, plano de anteproyecto.
4. Simulaciones del sistema involucrado para los escenarios estudiados.
5. Cronograma de ejecución física, valorando cada parte como un porcentaje del total, e indicando las tareas a desarrollar y las etapas de construcción.
6. Ubicación geográfica precisa que permitiera establecer su correcta localización.
7. Número de Usuarios y volúmenes de gas involucrados. Se establecería la cantidad de usuarios beneficiados y la proyección de incorporación de estos, estableciendo el crecimiento esperado de la demanda por categoría de usuario, indicando la metodología del cálculo utilizada.
8. Presupuesto de ejecución, detallando los ítems correspondientes, valorizados en pesos moneda nacional vigentes en agosto de 2016, sin incluir el IVA e indicando los volúmenes de gas afectados y precios unitarios de los bienes y servicios considerados en el cálculo. La presentación sería realizada indicando la metodología de cálculo.
9. Cronograma de desembolsos mensuales en pesos moneda nacional, vigente en agosto de 2016.
10. Especificación de los ahorros de costos que se efectivizarían como consecuencia de la ejecución del proyecto correspondiente. Se debía indicar la metodología de cálculo aplicada.

Por otra parte, y respecto del mismo tema, con fecha 20 de octubre de 2016, y mediante la Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09757 (Expediente ENARGAS N° 30.039), el ENARGAS hizo saber que se había entendido indispensable avanzar en cuanto a los aspectos técnicos, para lo cual se consideró práctico agrupar las inversiones en grandes rubros, según su finalidad (Expansión, Seguridad e Integridad, Confiabilidad, Operación y Mantenimiento, Informática, etc.).

También al respecto señaló que la Licenciataria:

1. Debía indicar los valores unitarios con que determinaba los montos de cada proyecto.
2. Para los proyectos que involucraran nuevas Estaciones Reguladoras de Presión (ERP) debía señalar el costo estimado para una instalación típica, indicando sus características.
3. Debía identificar los proyectos del plan que ejecutaría durante los dos primeros años del quinquenio, informando para cada uno de ellos el lugar de inicio de las obras. Además, debía acompañar la Memoria Descriptiva correspondiente a cada proyecto, definiendo objetivo y justificación.
4. Debía presentar las simulaciones correspondientes a las obras de expansión, para lo cual, en cada caso se expondría: i) El sistema con su demanda tal como se presentaba al inicio; ii) El mismo incorporando la demanda agregada y iii) El sistema potenciado, presentando los resultados que arroja el ejercicio con esta última demanda.

5. Debía especificar los proyectos de expansión y/o ampliación que involucraran tendido de redes de distribución en media presión, teniendo como pauta ineludible, la construcción de redes en zonas que a su juicio poseyeran la mayor potencialidad respecto a la incorporación de nuevos Clientes.

6. Debía indicar si, de corresponder, había comunicado su plan a las licenciatarias de transporte involucradas, y las respuestas que ellas hubieran brindado respecto de los requisitos para las nuevas condiciones de entrega.

Asimismo, el 8 de noviembre de 2016, mediante la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10424 (Expediente ENARGAS N° 30.039), ENARGAS dispuso que se definieran escalones de inversión, siguiendo las pautas de ordenamiento indicadas a continuación:

1. Inversiones indispensables para atender la operación y el mantenimiento, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras, con iguales o mayores estándares a los requeridos por la normativa vigente.

2. Además de las indicadas en el punto 1°, debería realizar las inversiones necesarias para poder eliminar, durante los siguientes 5 años, todo tipo de restricciones que, a ese momento, limitaran la realización de nuevas conexiones, donde existía red de distribución de gas.

3. Inversiones para el abastecimiento a nuevas localidades o sectores que no contaban, en ese entonces, con el servicio de gas natural por redes, ordenándolas con indicadores tangibles (Ejemplo: Inversión/Usuario beneficiado, que permitieran realizar una adecuada ponderación del proyecto en cuestión).

Con los recaudos mencionados, GASNOR realizó una primera presentación (Actuación ENARGAS N° 35.558/16), a los efectos de dar cumplimiento a la presentación del Plan de Inversiones para la prestación del servicio regulado previsto para el próximo quinquenio, allí adjuntó en Anexo I – Resumen del Plan de Inversiones, Anexo II – Descripción de proyectos, y Anexo III – Cronograma de ejecución física y cronograma de proyectos.

Respecto del Anexo I, informó que el programa de inversiones está integrado por las siguientes categorías: (i) Obras de Confiabilidad, Seguridad y Eficiencia, (ii) Expansiones para finalizar obras iniciadas por Gobiernos provinciales y municipales, (iii) Expansiones menores y (iv) Expansiones de envergadura y un cuadro resumen bajo el título “Monto en MM\$/año” que totalizan los siguientes montos de inversión: 295 \$MM para 2017; 526 \$MM para 2018; 511 \$MM para 2019; 562 \$MM para 2020 y 454 \$MM para 2021, lo que totaliza para el quinquenio 2.347 \$MM.

Con respecto al “Anexo II – Descripción de proyectos” y “Anexo III – Cronograma de ejecución física y cronograma de proyectos” que conforman la presentación, se adjuntan a la misma.

Con fecha 08 de noviembre de 2016, el ENARGAS remitió la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10424/16, donde se establece que se definan escalones de inversión al programa presentado por la Distribuidora.

En su presentación del 29 de noviembre de 2016, la Distribuidora reformuló su Plan de Inversiones,

oportunamente presentado mediante la Actuación ENARGAS N° 39.210/16.

Allí, agregó un cuadro de tipo de inversión dividido en Clase I, Clase II y Clase III y cuadro listando los proyectos, totalizando el Plan de Inversiones 2017-2021 un monto de 1298,24 \$MM.

Además, presentó los resúmenes ejecutivos de las obras.

Posteriormente, con fecha 5 de enero de 2017, según Actuación ENARGAS N° 375/17, la Distribuidora presento una modificación a su plan, reincorporando algunas de las obras comprometidas en su plan original, destinadas a mejorar las condiciones de seguridad de abastecimiento y prestación del servicio de distribución de áreas ya atendidas. Ese plan de inversiones, que no fue considerado, ascendía a 1.305,95 \$MM.

## **II - ANALISIS**

### **a) - ASPECTOS GENERALES**

#### **Consistencia de la información recabada.**

De acuerdo con el alcance previsto en el INFORME N° 8 de FIUBA, el mismo ha concentrado la atención en la revisión del Expediente ENARGAS N° 30.039, correspondiente a GASNOR.

A continuación, se abordarán aquellas cuestiones de incumbencia de la Gerencia de Distribución relacionadas con GASNOR, con el alcance definido en el Objeto, y observando la numeración utilizada por la FIUBA en el Informe remitido.

En líneas generales, la FIUBA destacó que en el proceso de verificación de la documentación remitida, observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía acompañar la presentación del plan de inversiones que la distribuidora puso a consideración de la Autoridad Regulatoria. Entre estos incumplimientos señaló como aspecto más relevante, la falta de presupuesto detallado asociado a las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos por ENARGAS, Asimismo, la agrupación de las inversiones en grandes proyectos compuesto por numerosos subproyectos y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones no permite realizar la comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados.

El monto de las inversiones obligatorias aprobado por el ENARGAS para GASNOR, mediante la Resolución ENARGAS N° I-4353/17 asciende a 1.298,24 millones de pesos.

Respecto a los valores empleados por GASNOR para valorizar sus proyectos la FIUBA en el punto 10.1. PRECIOS UNITARIOS incluye la siguiente tabla (identificada como ANEXO I):

## ANEXO I

Item	Costo Unitario (\$)
<b>Cañería de Acero (\$/m)</b>	
8"	2.979
6"	2.563
4"	2.084
3"	1.935
2"	1.837
<b>Cañería de Polietileno (\$/m)</b>	
180	2.723
125	1.728
90	1.224
63	913
50	886
<b>Cruces Especiales</b>	
Cruce de Ruta	389.063
Cruce de Ferrocarril	466.875
<b>Catódica</b>	
UPCCI	655.750
<b>Estaciones Regulatoras de Presión de 4 Bar (Instalación mecánica)</b>	
Q < 1,000 m <sup>3</sup> /h, # 150	1.267.900
5,000 > Q > 1000 m <sup>3</sup> /h; # 150	1.647.627
Q < 1,000 m <sup>3</sup> /h, # 300	1.600.000
5,000 > Q > 1000 m <sup>3</sup> /h; # 300	2.734.031
Q < 1,000 m <sup>3</sup> /h, # 600	3.380.209
5,000 > Q > 1000 m <sup>3</sup> /h; # 600	3.496.058
<b>Estaciones de Medición (Instalación mecánica)</b>	
5,000 > Q > 1000 m <sup>3</sup> /h	3.496.058
10,000 > Q > 5,000 m <sup>3</sup> /h	4.618.504

Respecto a esta tabla, la FIUBA realiza los siguientes comentarios:

- No se adjunta por cada proyecto y subproyecto la planilla de cálculo detallada que permita verificar la aplicación de los valores unitarios referidos en la tabla anterior.
- Los montos asignados a cada proyecto son globales y abarcan varios subproyectos, sin detallar el valor correspondiente a cada uno.
- Al proveer los “valores unitarios de referencia”, GASNOR indica que los mismos serán utilizados para presupuestar las obras que componen el Plan de Inversiones. Al respecto la FIUBA, para el caso de los valores referidos a instalación de cañería integral (servicio integral) indica que dicho

valor no contempla situaciones especiales como, por ejemplo, cuando su instalación se localiza en terreno rocoso o normal, si se encuentra “bajo pavimento”, como tampoco define qué pruebas y ensayos no destructivos incluye ese costo, tampoco tiene en cuenta qué tipo de válvulas se instalará, etc., motivo por el cual considera que esta propuesta es incompleta ya que no indica claramente cuáles serían los valores aplicables en cada caso.

- En la tabla se indican valores unitarios para cañerías, tanto de acero como de polietileno (PE), referidos únicamente al diámetro de éstas, sin hacer mención respecto a las condiciones de su instalación (v.g. porcentajes de pavimento, veredas, presiones de operación, etc.).
- Respecto a las Estaciones de Regulación de Presión, generaliza un monto para un determinado caudal y Serie de sus componentes. no teniendo en cuenta su configuración en lo relativo a equipos auxiliares, previstos o no, por ejemplo, si la planta contará con instrumental de medición. Tampoco tiene en cuenta la obra civil asociada, instalación eléctrica, iluminación, protección catódica, etc. Esta información hubiera resultado necesaria para individualizar instalaciones tipo, que sirvan de referencia para realizar los presupuestos de las Estaciones de Regulación de Presión.
- Para los cruces especiales, generaliza valores para por cruce de FFCC o ruta, en valores absolutos, sin considerar: su longitud, el diámetro de las cañerías involucradas, metodología de instalación, particularidades del terreno, grado de urbanización, etc.

En virtud de estas observaciones, la FIUBA considera que los valores aportados por GASNOR S.A. no resultan suficientes a los efectos de definir un criterio que sirva de parámetro de referencia para los cálculos de los montos de los proyectos (y subproyectos) que componen el Plan de Inversiones.

Para finalizar, cabe mencionar que GASNOR informó que el programa de inversiones estaba integrado por las siguientes categorías: (i) Obras de Confiabilidad, Seguridad y Eficiencia, (ii) Expansiones para finalizar obras iniciadas por Gobiernos provinciales y municipales, (iii) Expansiones menores y (iv) Expansiones de envergadura. El plan aprobado consideró únicamente los proyectos correspondientes a la primera de las categorías.

## **b) - ASPECTOS PARTICULARES**

### **9.1 - INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN MEDIA PRESIÓN (2008-1721-01-INTERMP000000000001-0)**

El proyecto consiste en las Interconexiones a realizar sobre las redes de media presión, para lograr reforzar el sistema y satisfacer el crecimiento vegetativo de los usuarios.

La FIUBA señaló en primer lugar la falta de consistencia encontrada en relación a la presión de operación a que se refiere este ítem. La denominación del proyecto se refiere a media presión, en tanto que en la descripción se indica alta presión.

Asimismo, observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

También manifestó que ninguno de los valores indicados en el informe se corresponde con el monto consignado por el ENARGAS en su Cuadro, que es de 133,65 \$MM. Tampoco lo hace la suma de los

montos informados por la Distribuidora para las Clases I y II, que es, en \$MM:  $80,55 + 31,52 = 112,07$  \$MM.

Asimismo, destacó que, no resulta posible verificar el monto correspondiente al ítem que se analiza, ya que no se puede identificar los proyectos que componen el rubro, ante la falta de coincidencia de los códigos asignados al proyecto.

Observó además, que el monto no coincide con el valor establecido para este rubro en el Cuadro de Anexo A, ni con lo definido por la Distribuidora en su presentación del Plan de Inversiones.

Para finalizar, expresó que, no es posible analizar la corrección de esta inversión.

### **Aclaraciones:**

Este proyecto incluye 39 subproyectos individuales de interconexión en redes, ejecutados en PE con diámetros de 125 mm a 180 mm, incluye la construcción y puesta en servicio de 8 Estaciones de Regulación de Presión (ERP) y su conexión con los ramales de acero. Su objetivo es permitir la incorporación de usuarios a sus redes, tanto para liberar factibilidades solicitadas y no satisfechas, como para permitir el crecimiento vegetativo de los usuarios, reforzando y aumentando la confiabilidad operativa de las redes de distribución. En relación con este conjunto de subproyectos la Distribuidora únicamente expresa que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada, sin especificar las correspondientes localizaciones.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada uno de los subproyectos individuales, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **9.2- REEMPLAZOS EN BAJA Y MEDIA PRESIÓN (20008-1721-01- REEMPMP0000000000002-0)**

El proyecto consiste en el reemplazo de sistemas de baja y media presión, que permiten optimizar la integridad de los mismos y adaptarse a los criterios de las partes G y O de la NAG-100.

La FIUBA señaló en primer lugar la falta de consistencia encontrada en relación a la presión de operación a que se refiere este ítem. La denominación del proyecto se refiere a media presión, en tanto que en la memoria descriptiva se indica alta presión.

Asimismo, observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por ENARGAS en su Cuadro.

La FIUBA, manifestó que ninguno de los valores indicados en el informe se corresponde con el monto

consignado por ENARGAS en su Cuadro, que es de 36,49 \$MM.

Asimismo, destacó que no resulta posible verificar el monto correspondiente a los ítems que se analizan, ya que no se puede identificar los proyectos que componen el rubro, ante la falta de coincidencia de los códigos asignados al proyecto.

Además, indicó que ENARGAS señaló, respecto del plan presentado por la Distribuidora para el rubro Reemplazos en baja y media presión, que el mismo “abarca el reemplazo de tramos de Sistemas de AP, que permiten optimizar la integridad de los mismos y cumplir las partes G y O de la NAG 100. En el quinquenio se totaliza una inversión de MM\$ 33,92”.

Al respecto, concluye que este monto no coincide con el valor establecido para este rubro en el Cuadro del Anexo A, pero sí con lo definido por la Distribuidora en su presentación del Plan de Inversiones.

Para finalizar expresó que, debido a las incongruencias encontradas en la descripción del proyecto y en las diferencias en la codificación, no fue posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto incluye el reemplazo de tramos de cañerías de Media Presión y mil servicios, su objetivo es optimizar la integridad de los sistemas de media presión y adaptarse a los criterios técnicos de las partes G y O de la NAG – 100 (93), mejorando la confiabilidad operativa de las redes de distribución. En relación con este proyecto la Distribuidora únicamente aclara que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **9.3 - INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN ALTA PRESIÓN (20008-1721-01-INTERAP0000000000003-0)**

Este conjunto de proyectos consiste en la realización de interconexiones para potenciar los sistemas de alta presión, para permitir satisfacer el crecimiento vegetativo de los usuarios.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Según el análisis realizado, la FIUBA observó que ninguno de los valores indicados en el informe se corresponde con el monto consignado por el ENARGAS, que es de 268,18 \$MM. Tampoco lo hace la suma de los montos informados por la Distribuidora para las Clases I y II, que es, en \$MM: 319,85 +

30,41 = 350,26 \$MM.

Asimismo, destaca que no resulta posible verificar el monto correspondiente a los ítems que se analizan, ya que no es posible identificar los proyectos que componen el rubro, ante la falta de coincidencia de los códigos asignados a los proyectos.

Por otro lado, señaló que el ENARGAS indicó, respecto del plan presentado por la Distribuidora para el rubro Interconexiones y refuerzos en Alta Presión, que el mismo “abarca las interconexiones a realizar sobre los sistemas de alta presión para reforzar los mismos y satisfacer el crecimiento vegetativo de los usuarios. Y que en el quinquenio totaliza una inversión de MM\$ 342,57”.

Observó que este monto no coincide con el valor establecido para este rubro en el Cuadro del Anexo A, ni con lo definido por la Distribuidora en su presentación del Plan de Inversiones.

La FIUBA agregó, además, que en el Informe GD N° 97/17, ENARGAS señala que “para el año 2017 la Distribuidora no prevé la realización de obras correspondientes a este rubro”. Como se señaló en el informe, el Plan de Inversiones presentado por GASNOR contempla para ese año inversiones por un monto de 7,69 \$MM. De acuerdo con lo indicado en el resumen ejecutivo correspondiente, las obras que se prevé realizar son: 1) Provisión de Gas Natural para la zona donde se ubica la Granja Modelo (Código TTA18675) y 2) Instalación de ERP en Las Talitas (Código TTA18679).

En este sentido, también respecto de lo indicado en el Informe GD N° 97/17 para los otros años se encuentran inconsistencias respecto a lo informado por la Distribuidora. A título ilustrativo, entre otros, se señala que para el año 2018, en el Informe se indica que la Distribuidora realizará un “Loop de 5.000 m sobre Av. de Circunvalación” (Código TSM 18667), en tanto que en el resumen ejecutivo del proyecto 20008-2018-02-INTERAP0000000000003-0 se indica que ese proyecto (TSM 18667) se refiere a un loop de 7.000 m sobre la avenida citada.

Para finalizar, expresó que, por todo lo expuesto, no es posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto incluye 14 subproyectos individuales de interconexión en gasoductos, ejecutados en acero en diversos diámetros, la construcción y puesta en servicio de 4 ERP y su conexión con los ramales de acero y una estación de medición. Su objetivo es permitir aumentar la potencialidad y confiabilidad de los ramales existentes, tanto para liberar factibilidades solicitadas y no satisfechas, como para permitir el crecimiento vegetativo de los usuarios. En relación con este conjunto de subproyectos la Distribuidora únicamente aclara que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada, sin especificar las correspondientes localizaciones.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada uno de los subproyectos individuales, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó

una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.4- REEMPLAZOS EN ALTA PRESIÓN (20008-1721-01-REEMPAP0000000000001-0)**

El proyecto consiste en el reemplazo de cañerías en sistemas de alta presión, que permiten optimizar su integridad y adaptarse a los criterios técnicos establecidos en las partes G y O de la NAG – 100 (93).

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, que de acuerdo con lo expresado en la planilla correspondiente a las inversiones para el rubro “Reemplazos en Alta Presión” resultan en \$MM: 45,55 (2017) + 20,30 (2018) + 140,67 (2019) + 30,21 (2020) = 236,73 \$MM. Observó nuevamente que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro de Anexo A.

Por otro lado, indicó que el ENARGAS señaló respecto del plan presentado por la Distribuidora para el rubro Reemplazos en Alta Presión que abarca el recambio de tramos de Sistemas de alta presión, que permite optimizar la integridad de los mismos y cumplir con lo establecido por las partes G y O de la NAG – 100 (93). En el quinquenio, este proyecto totaliza una inversión de MM\$ 246,54.

Señala que este monto difiere que lo indicado por la Distribuidora (236,73 \$MM) y por lo establecido en el Cuadro de Anexo A (254,68 \$MM).

Por último, debido a la falta de correlación señalada entre los códigos correspondientes a los proyectos que integran este rubro, y siendo que se trata de ítems independientes entre sí, no resulta posible identificar las obras que, de acuerdo con lo establecido en el Informe ENARGAS GD N° 97/17, están comprendidas dentro la inversión que obligatoriamente GASNOR debe desarrollar durante el quinquenio.

Para finalizar, expresó que por todo lo expuesto, no fue posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto incluye el reemplazo de tramos de cañerías de alta presión compuesto por 44 subproyectos, su objetivo es optimizar la integridad de los sistemas de alta presión y adaptarse a los criterios técnicos de las partes G y O de la NAG – 100 (93), mejorando la confiabilidad operativa de los gasoductos de distribución. En relación con este proyecto la Distribuidora únicamente aclara que su alcance abarca a las cuatro provincias que componen su Área Licenciada y tampoco aporta las localizaciones de cada subproyecto.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó

una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.5- POTENCIACIÓN ESTACIONES REGULADORAS DE PRESIÓN (20008-1721-01-POTERP00000000000005-0)**

El proyecto abarca las modificaciones mecánicas y de reemplazo de componentes de ERP con el objeto de aumentar su capacidad para satisfacer el crecimiento de la demanda.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, que de acuerdo con lo expresado en la planilla correspondiente a las inversiones para el rubro “Potenciación Estaciones Reguladoras de Presión” éstas resultan en \$MM: 0,66 (2017) + 1,32 (2018) + 1,32 (2019) + 1,32 (2020) + 1,76 (2021) = 6,38 \$MM. Donde nuevamente, se observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Además, indicó que el ENARGAS para el rubro Potenciación durante el quinquenio aprobó una inversión de MM\$ 6,86.

Por lo tanto, observó que este monto no coincide con lo establecido por el ENARGAS en el Cuadro del Anexo A, pero sí por lo indicado por la Distribuidora en su plan de inversiones.

En este caso la FIUBA concluyó que ante la falta de correlación de los códigos de los proyectos de la Distribuidora respecto de lo que obligatoriamente GASNOR S.A. debe realizar durante el quinquenio, según se establece en el cuadro del Anexo A, y dada la falta de coincidencia del monto indicado en el cuadro con los demás montos informados, no es posible determinar una correlación precisa a los efectos de identificar la composición de la inversión a analizar.

Por otro lado, destaco que La Distribuidora incumple con el requisito citado por cuanto presenta un valor total anual para los proyectos que conforman el rubro, sin indicar los precios unitarios ni los costos de las tareas complementarias, por lo que no es posible verificar la procedencia y corrección del monto informado.

#### **Aclaraciones:**

En los casos de adecuación de estaciones de regulación, la Distribuidora persigue el objetivo de acondicionar sus ERP, que por su obsolescencia o limitada capacidad de suministrar fluido, dado el incremento de la demanda que debe atender, hace necesaria su readecuación, a los efectos de brindar una mayor confiabilidad a la prestación del servicio.

Entonces, dado el tipo y variedad de las instalaciones en operación con las que cuenta la Distribuidora, el proyecto no se trata de una obra concreta y delimitada, sino que involucra a un conjunto de Plantas de su parque de ERP, en función de las demandas o características de los sistemas de distribución a abastecer

En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de los sistemas de regulación instalados, (Tecnología, caudal, régimen, estado de conservación, etc.) la Distribuidora haya identificado al momento de remitir los proyectos, las intervenciones en las instalaciones previstas para los dos primeros años de la RTI.

Habida cuenta, se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.6 - POTENCIACIÓN PLANTA COMPRESORA LAMADRID (2008-1721-01-POTLAM00000000000006-0)**

El proyecto comprende la adquisición e instalación de un nuevo compresor de 730 HP con accionamiento eléctrico, instalado en paralelo a la unidad de compresión existente, con el fin de potenciar el sistema de abastecimiento a Santiago del Estero.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro. Tampoco coincide en este caso el monto de inversión establecido por la Distribuidora (27,64 \$MM) contra lo indicado por el ENARGAS (33,51 \$MM).

Por otro lado, expuso que la Distribuidora informa el monto total de la inversión, que establece es de 27,64 \$MM, sin proporcionar un presupuesto de ejecución que permita identificar la procedencia de dicho valor. Tampoco se brinda precisión respecto de las tareas a realizar, y los valores unitarios aplicables a la adquisición de los materiales y servicios correspondientes.

#### **Aclaraciones:**

En la documentación presentada por la Distribuidora no existen detalles de los trabajos a realizar y/o equipos a incorporar o detalles de su instalación.

No obstante, la mayor incidencia de los costos de este proyecto se origina en la necesidad de incorporar un equipo de compresión adicional. Sin embargo, se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo evaluar la justificación de este proyecto, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

## **9.7- REEMPLAZOS EQUIPOS DE ODORIZACIÓN (20008-1721-01- REEODOR00000000000007-0)**

El proyecto comprende el reemplazo de los actuales sistemas de odorización, de tecnología anterior (arrastre), por equipos de inyección proporcional, con el fin de obtener una operación más segura y confiable del nivel de odorización de sus sistemas de distribución.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro

Destacó en cuanto a los montos, que de acuerdo con lo expresado en la planilla correspondiente a las inversiones para el rubro “Reemplazos Equipos de Odorización” resultan de: \$MM: 1,80 (2017) + 0,90 (2018) + 0,90 (2019) + 0,90 (2020) + 0,90 (2021) = 5,39 \$MM. Se observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro de Anexo A.

Por otro lado, puntualizó que en el Informe GD N° 97/17 el ENARGAS, respecto al plan presentado por la Distribuidora para el rubro Reemplazos Equipos de Odorización, señaló que el mismo comprende la sustitución de los actuales sistemas de odorización de tecnología anterior, por equipos de inyección proporcional, y que en el quinquenio totaliza una inversión de MM\$ 5,39.

Por lo expuesto señaló que este monto efectivamente coincide con lo indicado por la Distribuidora en su plan, aunque no lo hace con el establecido en el Cuadro del Anexo A, mediante el cual se aprobó el Plan de Inversiones.

Por otro lado, indicó que para el Plan de Inversiones presentado por la Distribuidora, se prevé la adquisición, instalación puesta en servicio de seis (6) sistemas de odorización, que se encuentran ya obsoletos, que operan en las Estaciones Reguladoras de Presión de distintas localidades de las provincias de Salta y Jujuy. Del análisis de los resúmenes ejecutivos presentados se observa que, en el inciso correspondiente a la descripción del proyecto, la Distribuidora indica para todos los años que conforman el quinquenio se prevé realizar la adquisición, ejecución de la instalación eléctrica y mecánica, y puesta en servicio, de dos sistemas de odorización por inyección con doble bomba, controlado por PLC.

Por último, observo además que no se presentó un presupuesto detallado, indicando los valores unitarios aplicables a esta inversión, las cantidades correspondientes y el detalle de las tareas complementarias para la instalación de los sistemas, por lo que no es posible verificar la procedencia de los montos informados.

### **Aclaraciones:**

Resulta pertinente precisar que la adecuación de los sistemas de odorización involucra una renovación tecnológica al reemplazar sistemas de arrastre por inyección. Asimismo, con la instalación de un sistema de inyección localizado en puntos estratégicos de un gasoducto, es posible reemplazar varios sistemas de arrastre existentes emplazados en forma contigua a Estaciones Reguladoras de cada localidad, con lo cual se logra una operación más eficiente, precisa y segura.

Ahora bien, en este caso la Distribuidora desarrolló un presupuesto típico de orden general para ejecutar

para cada uno de los cinco años. Respecto a los costos de la obra civil que representan el mayor porcentaje de los montos de la inversión, la Distribuidora debería haber precisado los valores particulares para cada emplazamiento.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.8- REFORZAMIENTO PROTECCIÓN CATÓDICA (20008-1721-01- REFPCAT0000000000008-0)**

El proyecto comprende el reforrado de cañería en tramos de Longitud mayores a 2 Km continuos, y el reforzamiento y/o reemplazo de inyección de corriente continua (UPCCI) y el cambio de equipos rectificadores.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, de acuerdo con lo expresado en la planilla correspondiente las inversiones para el rubro “Reforzamiento Protección Catódica” resultan en \$MM: 8,25 (2017) + 13,70 (2018) + 11,13 (2019) + 6,44 (2020) + 6,43 (2021) = 45,95 \$MM. Se observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A. Por otro lado, el ENARGAS provee la misma información que la detallada en la columna del Cuadro del Anexo A, indicando que para el quinquenio este proyecto totaliza una inversión de 45,94 \$MM, valor que prácticamente coincide con lo indicado por la Distribuidora en su presentación.

En su análisis expresó que, dadas las características de este proyecto, la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro de Anexo A hacen que no resulte posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar.

Además, agregó que al examinar los montos de inversión presentados en los resúmenes ejecutivos de la Distribuidora, se observa que los mismos no se calculan tal como lo exige el ENARGAS, indicando los valores unitarios aplicables a los equipos a proveer, su cantidad, costo de cada una de las tareas complementarias, y su incidencia en el monto total informado. Por todo lo expuesto, señaló que no es posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El alcance de los trabajos de Protección Catódica se ejecutará de acuerdo con las novedades que surgen de

los relevamientos efectuados en los sistemas de protección catódica de las cañerías enterradas que anualmente son registrados por la Distribuidora (relevamiento de potenciales, de equipos rectificadores y dispersores de corriente, estudios eléctricos particulares, etc.) y de su historial de operación. En función de los resultados se determina, en cada caso, el alcance de los trabajos a realizar.

Por lo tanto, para cada año la Distribuidora definirá las ubicaciones y las características de la instalación a realizar conforme se requiera para obtener un adecuado nivel de protección catódica de sus instalaciones enterradas.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNOR no cumplió con lo solicitado, no permitiendo localizar ni evaluar la justificación de cada intervención de reemplazo, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.9- EQUIPAMIENTO MEDICIÓN (20008-1721-01-EQUIPMED000000000009-0)**

El proyecto comprende el reemplazo de medidores residenciales con vida útil superada, y la adquisición de Smart Meters con fines de estudios de demanda.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, de acuerdo con lo expresado en la planilla de Fs. 585, correspondiente a la presentación del 03 de enero de 2017 que las inversiones para el rubro “Equipamiento Medición” resultaban en \$MM: 24,33 (2017) + 14,44 (2018) + 14,44 (2019) + 14,44 (2020) + 14,44 (2021) = 82,09 \$MM. Observó que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Agregó además que el ENARGAS señaló, respecto del plan presentado por la Distribuidora para el rubro Equipamiento Medición, que el mismo contempla la adquisición de 17.000 medidores residenciales por año y la incorporación de unos 2.000 Smart Meters durante el quinquenio, además de dos turbinas para la medición en City Gate. Se indica también que en el quinquenio la inversión totaliza MM\$ 82,00 \$MM.

En su análisis, la FIUBA concluye que, nuevamente, la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A hacen que no resulte posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar.

De todos modos, al examinar los montos de inversión presentados en los resúmenes ejecutivos de la Distribuidora, se observa que los mismos no se calculan tal como lo exige el ENARGAS, indicando los valores unitarios aplicables a los equipos a proveer, su cantidad, costo de tareas complementarias, e incidencia en el monto total. Por este motivo, no resulta posible verificar la procedencia y corrección del

monto informado. Por todo lo expuesto, no es posible analizar la corrección de esta inversión.

### **Aclaraciones:**

El proyecto tiene por objetivo el reemplazo de Medidores Residenciales por obsolescencia o rotura (o con vida útil superada), y la adquisición de Smart Meters destinados al estudio de la demanda. Y dos medidores a turbina para instalar en City-Gate.

En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado los equipos requeridos para atender sus necesidades. Al respecto, se coincide con la FIUBA, dado que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **9.10 – AMPLIACIÓN Y ACTUALIZACIÓN SISTEMA SCADA (2008-1721-01-AMPSCADA00000000010-0)**

El proyecto comprende la instalación de nuevos puntos de SCADA, el reemplazo de computadores de flujo marca Bristol, obsoletos, y las actualizaciones del software “iFix”.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, que de acuerdo con lo expresado en la planilla, correspondiente las inversiones para el rubro “Ampliación y Actualización Sistema Scada” que los mismos resultan en \$MM:  $3,91 (2017) + 4,12 (2018) + 4,45 (2019) + 4,42 (2020) + 3,38 (2021) = 20,27$  \$MM. Observándose que ese monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Señaló que en el Informe GD N° 97/17, el ENARGAS provee la misma información que la detallada en la columna del Cuadro del Anexo A, pero para este proyecto aprobó una inversión de 21,81 \$MM.

Señala que, la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A hacen que no resulte posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar.

Por otro lado, se señala que la inversión se compone de diversas tareas independientes entre sí, como el pago de licencias de Software, la incorporación de nuevos puntos de monitoreo, la ejecución de instalaciones adicionales al sistema de monitoreo del SCADA, el reemplazo de computadores, etc. En relación al monto de la inversión correspondiente, la Distribuidora no presenta un presupuesto de ejecución detallado, de acuerdo con lo dispuesto por la Autoridad Regulatoria, ya que no se indican los valores unitarios aplicables, su cantidad, costo de las tareas complementarias, y su incidencia en el monto

total. Por este motivo, manifiesta que no resulta posible verificar la procedencia y corrección del monto informado. Por todo lo expuesto, concluye que no es posible analizar la corrección de esta inversión.

### **Aclaraciones:**

El alcance de los trabajos está orientado a mejorar el balance volumétrico de la Distribuidora. En tal sentido, de acuerdo con el relevamiento de los sistemas de medición instalados (Tecnología, caudal, régimen, estado, etc.), la Distribuidora definirá al momento de remitir los proyectos a implementar durante cada año. Este proyecto prevé además la instalación de nuevos puntos de SCADA, el reemplazo de computadores de flujo Bristol obsoletos, y actualizaciones del software.

Habida cuenta, es pertinente señalar que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado los equipos e instrumentos requeridos para atender sus necesidades y mejorar sus prestaciones. En tal sentido, se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **9.11 - EQUIPOS Y HERRAMIENTAS (20008-1721-01-EQUIHER0000000000011-0)**

El proyecto abarca la adquisición de equipos y herramientas asociadas a la operación técnica de los sistemas de Distribución

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, de acuerdo con lo expresado en la planilla, correspondiente a las inversiones para el rubro “Equipos y Herramientas” que éstas resultan de \$MM: 7,97 (2017) + 8,85 (2018) + 3,00 (2019) + 7,80 (2020) + 1,11 (2021) = 28,74 \$MM. Observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Además, en el Informe GD N° 97/17, al describir el Plan de Inversiones de GASNOR, el ENARGAS indica que el mismo “abarca la adquisición de equipos y herramientas asociados a la operación técnica de los sistemas de Distribución. En el quinquenio totaliza una inversión de 28,74 \$MM”. Se señala que este monto coincide con lo indicado por la Distribuidora en su presentación, pero no con lo establecido por el ENARGAS en el cuadro del Anexo A.

LA FIUBA del análisis de los resúmenes ejecutivos presentados por la Distribuidora para este rubro observó que se detallan los equipos y herramientas a adquirir, indicando cantidades, pero no los precios unitarios correspondientes. Por ese motivo, el monto de inversión informado no cumple con lo requerido, no siendo posible verificar su corrección y procedencia.

Por otro lado, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, no resulta posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar. Por todo lo expuesto, concluye que no le fue posible analizar la corrección de esta inversión.

### **Aclaraciones:**

El proyecto tiene el objetivo de adquisición de equipos y herramientas asociadas a la operación técnica de los sistemas de Distribución.

En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado la cantidad de los equipos y herramientas requeridos para atender sus necesidades. No obstante, se coincide con la FIUBA, en la falta de la documentación necesaria para justipreciar la inversión, dado que la Distribuidora no detalló los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **9.12 - FLOTA VEHICULAR (20008-1721-01-FLOTVEH0000000000013-0)**

El proyecto comprende la adquisición de vehículos y renovación de las unidades existentes de su flota vehicular.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, que de acuerdo con lo expresado en la planilla correspondiente a las inversiones para el rubro “Flota Vehicular” éstas resultan de: \$MM 10,32 (2017) + 7,93 (2018) + 5,94 (2019) + 7,35 (2020) + 9,77 (2021) = 41,30 \$MM. Señaló que, el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Además en el Informe GD N° 97/17, al describir el Plan de Inversiones de GASNOR S.A., el ENARGAS indica que este proyecto totaliza en el quinquenio una inversión de 41,30 \$MM. Se señala que este monto coincide con lo indicado por la Distribuidora en su presentación, pero no con lo monto aprobado por el ENARGAS en el cuadro del Anexo A.

Por lo tanto, expresó que, del análisis de los resúmenes ejecutivos presentados por la Distribuidora para este rubro, se observa que se detallan los modelos de vehículos que se prevé adquirir, y cantidad de vehículos en cada caso. No se proporciona información respecto del tamaño de la flota existente, la antigüedad de los vehículos, el kilometraje, ni otras consideraciones que justifiquen la inversión propuesta.

Además, agregó que tampoco se da un presupuesto de ejecución que detalle los valores unitarios aplicables, a los efectos de poder verificar la procedencia del monto informado para cada año, con lo que

se incumple con lo requerido. Por otro lado, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, concluye que no resulta posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar. Por todo lo expuesto, manifiesta que no fue posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El proyecto tiene el objetivo la Adquisición de vehículos y la renovación las unidades existentes. En particular, con respecto a los ítems relacionados con la renovación del parque automotor, la Distribuidora no fundó su presentación en datos objetivos: cantidad de vehículos existentes, su antigüedad, número de vehículos a reemplazar, número de unidades a incorporar por tipo de uso, valor de cada unidad, etc. Por lo cual se coincide con lo observado por la FIUBA.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.13 - HARDWARE Y COMUNICACIÓN (20008-1721-01-HARDCOM0000000000014-0)**

El proyecto comprende la adquisición de equipamiento informático para sostener la operatividad administrativa, comercial y técnica de la Licenciataria.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, que la planilla, correspondiente a este rubro se divide en las siguientes subcategorías: Actualización sistema comercial (25,71 \$MM), Comunicaciones (3,75 \$MM), Hardware Equipamiento (9,29 \$MM) y Hardware Servidores (9,32 \$MM). Los montos informados corresponden a los totales para el quinquenio, alcanzando un valor de 48,07 \$MM. Observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Por otro lado, expresó, que en los resúmenes ejecutivos presentados se observa que nuevamente se listan las diversas tareas que componen la inversión, sin proporcionar una adecuada apertura presupuestaria, ni indicar los valores unitarios intervinientes y la incidencia en el monto total, a los efectos de poder verificar la procedencia del valor informado, tal lo requerido. Por otro lado, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, manifiesta que no resultó posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar. Por todo lo expuesto, concluye que no fue posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El proyecto tiene el objetivo de adquisición de equipamiento informático para actualizar y sostener la operatividad administrativa, comercial y técnica de la Licenciataria.

En tal sentido, es pertinente que, de acuerdo con el relevamiento de sus equipos (Tecnología, estado de

conservación, etc.), la Distribuidora haya identificado los equipos requeridos para atender sus necesidades. No obstante, se coincide con la FIUBA dado que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instalaciones para permitir su correcta evaluación.

#### **9.14 - ACTUALIZACIÓN DE SOFTWARE (20008-1721-01-ACTSOFT0000000000015-0)**

El proyecto comprende la Adquisición de software de base y de aplicación para optimizar los procesos de la Distribuidora.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó en cuanto a los montos, que en la planilla, correspondiente para este rubro se divide en las siguientes sub-categorías: Adquisición e Implementación Sistema SAP (12,60 \$MM), Módulos Complementarios JDE (1,05 \$MM), Sistema de Presupuestación (1,91 \$MM), Sistema Mobile de Oracle (0,71 \$MM) y Software (3,77 \$MM). Los montos informados corresponden a los totales para el quinquenio, alcanzando un valor de 20,04 \$MM. Observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Mediante el Informe GD N° 97/17, al describir el Plan de Inversiones de GASNOR, el ENARGAS indica que este proyecto totaliza en el quinquenio una inversión de 20,03 \$MM, valor que prácticamente coincide con lo expresado por la Distribuidora, pero no con lo establecido en el cuadro del Anexo A.

Por otro lado, expresó que en los resúmenes ejecutivos presentados se observa que nuevamente se listan las diversas tareas que componen la inversión, sin proporcionar una adecuada apertura presupuestaria, ni indicar los valores unitarios intervinientes y la incidencia en el monto total, a los efectos de poder verificar la procedencia del valor informado, tal lo requerido. Por otro lado, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, no resulta posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar. Por todo lo expuesto, concluye que no fue posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El proyecto tiene el objetivo de Adquisición de software de base y de aplicación para optimizar los procesos de la Distribuidora.

En tal sentido, es pertinente señalar que, de acuerdo con el relevamiento de su tecnología (Operatividad, Compatibilidad, etc.), la Distribuidora haya identificado el software requerido para atender sus necesidades. Igualmente se coincide con la FIUBA dado que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los programas y licencias a adquirir.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **9.15 - SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO (20008-2017-01- GIS000000000000000016-0)**

El proyecto comprende la adquisición de programas de software específicos (GSIS), y la carga de bases catastrales y de cañerías.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó que los montos, incluidos en la planilla correspondiente a las inversiones para el rubro “Sistema de Información Geográfico”, son los siguientes: (en \$MM) 5,10 (2017) + 7,53 (2018) + 6,04 (2019) + 4,83 (2020) + 4,18 (2021) = 27,68 \$MM. Observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Por otro lado, expresó que en los resúmenes ejecutivos presentados se detalla como descripción del proyecto lo siguiente: “*el proyecto consiste en la georreferenciación de los clientes de la distribuidora en todo su ámbito de influencia, así como la georreferenciación de las cañerías y Estaciones Reguladoras de Presión que componen el sistema de distribución*”. Sin dar más detalle al respecto, GASNOR informa un valor total para cada año del quinquenio, sin proporcionar un presupuesto de ejecución, de acuerdo con los lineamientos exigidos por el ENARGAS. No se brinda una adecuada apertura presupuestaria, ni se indican los valores unitarios intervinientes y la incidencia en el monto total, que son requeridos a los efectos de poder verificar la procedencia del valor informado.

Para finalizar indicó que, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, no resultó posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar. Por todo lo expuesto, concluye que no fue posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El proyecto tiene el objetivo de adquisición de programas de software específicos (GSIS), y la carga de las bases catastrales y de cañerías.

En tal sentido, es pertinente que la Distribuidora avance en este desarrollo tecnológico, identificado los recursos requeridos para su implementación. No obstante, se coincide con la FIUBA, en cuanto que la Distribuidora no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los ítems señalados.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **9.16 - ATENCIÓN AL CLIENTE Y FACTURACIÓN (20008-1721-01- ATCLIEN00000000000017-0)**

El proyecto comprende la adquisición e instalación de software y hardware específico y las obras edilicias para mejorar la calidad y la eficiencia de los procesos comerciales.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó que los montos incluidos en la planilla, correspondientes a este rubro se divide en las siguientes subcategorías: Atención de localidades de la Puna Salteña (2,20 \$MM), CMR (Software para la gestión de la relación con los clientes) (3,06 \$MM), Contact Center (2,00 \$MM), Gestión de Corte (0,81 \$MM), Lectura de Medidores Residenciales y SGP (2,35 \$MM) y Terminales de Autogestión (0,64 \$MM). Los montos informados corresponden a los totales para el quinquenio, alcanzando un valor de 11,06 \$MM. Observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Por otro lado, expresó que, en los resúmenes ejecutivos presentados, se observó que se listan diversas tareas que componen la inversión, sin proporcionar una adecuada apertura presupuestaria, ni indicar los valores unitarios intervinientes y la incidencia de éstos en el monto total, a los efectos de poder verificar la procedencia del valor informado,

Por otro lado, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, no resulta posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar. Por todo lo expuesto, concluye que no fue posible analizar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El proyecto tiene el objetivo de adquisición e instalación de software y hardware específico y la realización de obras edilicias para mejorar la calidad y la eficiencia de los procesos comerciales y la atención al público en general.

En tal sentido, es pertinente que la Distribuidora avance en este tipo de proyectos que tienden a brindar un mejor servicio a sus clientes. No obstante, se coincide con la FIUBA en cuanto a que GASNOR no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de las adquisiciones para evaluar correctamente esta inversión.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.17 - ADQUISICIÓN DE MEDIDORES RESIDENCIALES (2008-1721-01-MEDRED00000000000018-0)**

El proyecto comprende la adquisición de unos 90.000 medidores a diafragma de uso domiciliario de 2,5 m<sup>3</sup>/h a 6,00 m<sup>3</sup>/h de capacidad para nuevos clientes residenciales.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Con respecto a los montos correspondiente a la presentación del 03 de enero de 2017 (así lo consigna la FIUBA), las inversiones para el rubro “Medidores Residenciales”, expresados en \$MM, eran de: 6,67 (2017) + 13,48 (2018) + 14,45 (2019) + 14,52 (2020) + 13,89 (2021) = 63,02 \$MM. Observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Además en el Informe GD N° 97/17, al describir el Plan de Inversiones de GASNOR, el ENARGAS indica que este proyecto “comprende la adquisición de unos 90.000 medidores a diafragma de uso domiciliario de 2,5 m<sup>3</sup>/h a 6,00 m<sup>3</sup>/h de capacidad para nuevos clientes” (Fs. 601). Representando en el quinquenio una inversión de 40,69 \$MM”. La FIUBA señala que este monto difiere tanto de lo indicado por la Distribuidora en su presentación como de lo establecido por el ENARGAS en el cuadro del Anexo A.

De acuerdo a la FIUBA, la Licenciataria menciona la necesidad de “dotar de medidores de consumo a los clientes residenciales que se estima captar durante el año 2017”. Sin dar más detalle al respecto, GASNOR informa un valor total para cada año del quinquenio, sin proporcionar un presupuesto de ejecución. No brinda una adecuada apertura presupuestaria, ni indica los valores unitarios intervinientes y la incidencia en el monto total, a los efectos de poder verificar la procedencia del valor informado.

Para finalizar agregó que, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, no resultó posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar.

#### **Aclaraciones:**

El alcance de los trabajos está orientado a la adquisición de medidores residenciales para los nuevos usuarios, por lo tanto, se trata de un proyecto que resulta pertinente, no obstante, se coincide con la FIUBA en cuanto a la falta de datos para poder evaluar correctamente esta inversión.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.18 - ADQUISICIÓN DE MEDIDORES COMERCIALES E INDUSTRIALES (20008-1721-01-MEDIND00000000000019-0**

El proyecto comprende la Adquisición de elementos primarios de medición para ser instalados en los puentes de medición de nuevos clientes comerciales e industriales.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Con respecto a los montos correspondiente a la presentación del 03 de enero de 2017, las inversiones para el rubro “Medidores Comerciales e Industriales”, expresados en \$MM, eran de: 3,68 (2017) + 4,65 (2018) + 4,20 (2019) + 4,08 (2020) + 4,51(2021) = 21,12 \$MM. Observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Por otro lado, señaló que, en los resúmenes ejecutivos correspondientes a este rubro la Distribuidora señala que las partidas del proyecto comprenden la adquisición de componentes de medición (medidores industriales, turbinas, unidades correctoras y kit de instalación) de uso comercial/industrial de distinta capacidad. No obstante, no se proporcionan los valores unitarios de los equipos listados, ni los costos asociados a su instalación. En calidad de presupuesto, se proporciona un valor final, sin la apertura necesaria a los efectos de poder verificar su procedencia, tal lo requerido por el ENARGAS.

También expresó que, dada la falta de correlación entre los códigos de los proyectos de la Distribuidora y el código establecido por el ENARGAS para este rubro en el Cuadro del Anexo A, no resulta posible identificar con precisión la inversión que se debe analizar. Por todo lo expuesto, señala que no fue posible evaluar la corrección de esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El alcance de los trabajos está orientado a la adquisición de medidores industriales/comerciales para los nuevos usuarios, por lo tanto, se trata de un proyecto que resulta pertinente, no obstante, se coincide con la FIUBA en cuanto a la falta de datos para poder evaluar correctamente esta inversión.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

#### **9.19 TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC000000020-0)**

El proyecto comprende a las contraprestaciones y activaciones que realiza la Distribuidora en el caso de obras realizadas por terceros.

La FIUBA observó que los códigos de los proyectos presentados por la Distribuidora relativos a este rubro no coinciden con el código listado por el ENARGAS en su Cuadro.

Destacó que, en cuanto a los montos que se incluyen en la planilla correspondiente a este rubro se divide en las siguientes subcategorías: activaciones (83,23 \$MM) y contraprestaciones (27,10). Los montos informados corresponden a los totales para el quinquenio, alcanzando un valor de 110,33 \$MM. La FIUBA observa que el monto establecido por la Distribuidora difiere de lo indicado por el ENARGAS en su Cuadro del Anexo A.

Por otro lado, con respecto de la presentación de la Distribuidora sobre este rubro se señala que no se han identificado los resúmenes ejecutivos correspondientes dentro de la documentación disponible para el análisis, ya sea dentro del expediente como de la información remitida a la Autoridad Regulatoria mediante el Sistema Automático de Remisión Informática (SARI).

#### **Aclaraciones:**

En coincidencia con lo indicado por la FIUBA, respecto a la falta de respaldo para evaluar la obtención de los valores monetarios tanto para las activaciones como para las contraprestaciones, corresponde señalar

que al momento de evaluar este proyecto la Distribuidora no aportó la información correspondiente para justificar su inclusión.

Por otra parte, respecto a la procedencia de la inversión cabe mencionar que los conceptos descritos por la Distribuidora para este proyecto se corresponden con actividades que podrían tener su procedimiento de remuneración a través de mecanismos regulatorios específicos.

Por lo tanto, para verificar el cumplimiento de este proyecto, por sus características específicas, correspondería realizar un relevamiento para constatar que la Distribuidora no haya incluido actividades que eventualmente estarían cubiertas por los Gastos de Operación y Mantenimiento y constatar que no se haya generado una duplicidad en su remuneración.

Respecto a la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora y los finalmente aprobados por el ENARGAS se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de los proyectos la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **ACLARACIONES FINALES**

Con respecto a los plazos disponibles para realizar la tarea encomendada con respecto a la RTI, se hace particular mención a los requerimientos de información correspondientes para los planes de inversión y a los exiguos tiempos para su procesamiento.

Antes de desarrollar el marco en el que se analizó la RTI, cabe reparar en lo observado por la FIUBA en lo que respecta a las variaciones de los montos presentados inicialmente por la Distribuidora y los finalmente aprobados para ser llevados a cabo en relación con los siguientes proyectos: (cuadro incluido en el punto 14.1. PLAN DE INVERSIONES OBLIGATORIAS APROBADAS)

Se agrega como archivo embebido el ANEXO II como parte integrante del presente informe (Proyectos GASNOR.xlsx).

De acuerdo con el análisis de los datos del ANEXO II, pudo observarse lo siguiente:

- El plan aprobado es 36,31 \$MM mayor al presentado por la Distribuidora. Dieciocho (18) proyectos se incrementaron en 110,70 \$MM, mientras que el proyecto INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN ALTA PRESIÓN (20008-1721-01-INTERAP00000000000003-0) disminuyó en 74,39 \$MM.
- Catorce (14) proyectos se incrementaron un 7,6%, evidenciando un ajuste uniforme que podría estar vinculado con el hecho de que el plan presentado por GASNOR contenía memorias de cálculo (conforme lo indicado por la FIUBA) con valores monetarios de agosto de 2016, y el plan aprobado tomaba como referencia el mes de diciembre de 2016.
- Las diferencias más significativas son los siguientes El proyecto INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN MEDIA PRESIÓN (20008-1721-01-INTERMP00000000000001-0) se incrementó en 31,4 \$MM. Y el proyecto ADQUISICIÓN DE MEDIDORES RESIDENCIALES (20008-1721-01-MEDRED000000000000018-0) se incrementó en 27,11 \$MM.

Como se puede observar, el proyecto INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN ALTA PRESIÓN, destinado a potenciar el incremento de capacidad de ramales y gasoductos, cedió una parte de su participación a proyectos vinculados más directamente con la incorporación de usuarios a las redes: INTERCONEXIONES Y REFUERZOS EN MEDIA PRESIÓN y ADQUISICIÓN DE MEDIDORES RESIDENCIALES.

Al respecto, se observa, en concordancia con lo manifestado por la FIUBA, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas de los proyectos y sin una definición clara de los lineamientos y objetivos que tal variación representaba. Esa adecuación podría eventualmente implementarse durante la ejecución del Plan de Inversiones.

Esto último es una clara consecuencia de la ausencia de una adecuada coordinación, que debió haber establecido lineamientos claros de forma transversal y sistemática a todas las Gerencias y Áreas del Organismo y no lo que, a claras luces, ocurrió en aquella instancia, que se tradujo en equipos de trabajo aislados y con muy poca interacción entre sí.

Continuando con lo planteado anteriormente, por nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07436 (Fs. 1 del Expediente N° 30.039), remitida el 11/08/16, se requirió a GASNOR la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, el que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

En esa nota, el mecanismo que fuera a determinarse para remunerar “proyectos específicos” incluía la posibilidad de realizarlos a través de factores “K”, tal como se había trabajado en la RTI 1998-2002. Se interpreta que son proyectos específicos aquellos que se remuneran en forma individual y que ante su no realización o ejecución parcial trae como consecuencia un impedimento para que se aplique un incremento en la tarifa.

Los Factores K se incorporan en las tarifas cada 6 meses una vez que la obra fue habilitada. Esta Gerencia de Distribución tuvo participación en ese proceso en el quinquenio 1998-2002.

Se aclaró, además, que se debía completar una planilla resumen del plan de inversiones que debería ser remitida junto a la información desagregada de cada uno de los proyectos, respecto de los cuales se establecieron requerimientos mínimos de presentación (puntos 1 a 10), del Anexo II.

Posteriormente, mediante nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09757 del 20/10/2016 (Fs. 9 del Expediente N° 30.039), se reclamó a la Distribuidora que de la información ingresada hasta esa fecha, que describía los proyectos planificados para el quinquenio, surgían interrogantes al momento de su análisis.

Por esa razón se consideró conveniente agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad (v.g. Expansión, Seguridad e Integridad, Confiabilidad, Operación y Mantenimiento, Informática, etc.).

Asimismo, se requirió conocer las bases que la Licenciataria había utilizado para determinar sus proyectos, en particular para los proyectos que involucraran una nueva Estación Reguladora de Presión, así como el costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, que se identificaran los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2)

primeros años del quinquenio, acompañando la memoria descriptiva de cada ítem, definiéndose objetivo y justificación.

Aquí se advierte un cambio en la metodología dado que el requerimiento final de información utilizado para evaluar los proyectos resultó menos exigente que el solicitado inicialmente.

Lo que a ello se agregó la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10424 del 08/11/2016 (Fs. 447 del Expediente N° 30.039) que expresó que ante la necesidad de adecuación del programa de inversiones a realizar en el quinquenio, se interpretaba conveniente que, con respecto al programa de realizaciones, se definieran escalones de inversión siguiendo las pautas de ordenamiento indicadas a continuación: 1° Inversiones indispensables para atender la operación y el mantenimiento, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras, con iguales o mayores estándares a los requeridos por la normativa vigente. 2° Además de las indicadas en el punto 1°, inversiones necesarias para eliminar, durante los siguientes 5 años, todo tipo de restricciones que estuvieran limitando nuevas conexiones, donde existe red de distribución de gas. 3° Sobre lo descripto en la opción anterior, inversiones para el abastecimiento a nuevas localidades o sectores que no cuentan al presente con el servicio de gas natural por redes.

En la práctica, la determinación de la remuneración, es decir la obligación de gastar, no se realizó para un proyecto específico, sino de manera global para todos los proyectos incluidos en ese año. Los escalones se obtuvieron sumando los montos de los proyectos por los grupos establecidos por la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10422 del 08/11/2016 (Fs. 61 del Expediente N° 30.039).

### **III - IRREGULARIDADES ADVERTIDAS POR ESTA GERENCIA**

#### **1.- Irregularidades en la estimación de los Proyectos incluidos en los Planes de Inversiones Obligatorias**

Respecto al Plan de Inversiones la FIUBA expresó que en el caso de GASNOR no se ha podido realizar la comparación de montos aprobados con los erogados, debido a que los primeros están compuestos por el agregado de subproyectos que no se encuentran detallados, haciendo imposible su comparación con montos erogados de los subproyectos parciales que se encuentran terminados.”

En ese orden de ideas, el Plan de inversiones de GASNOR conteniendo proyectos con indefiniciones e incertidumbres aportadas por la Licenciataria, condujo a la aprobación de un plan que resultó parcialmente trazable. No obstante ello, durante su ejecución imposibilitó lograr la correspondencia entre las ejecuciones físicas y las erogaciones económicas.

Respecto a ello, cabe destacar que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos considerados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organización que trabajó en forma aislada, sin la necesaria interacción entre los sectores intervinientes. La situación descripta, trajo como consecuencia que no se utilizaran datos útiles en

beneficio del conjunto. Es decir, existió una organización y flujo de información radial que imposibilitó que los distintos sectores involucrados pudieran disponer de información sensible, lo que conspiró para que no se obtuvieran resultados finales sustentables.

## **2- Irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora**

Con respecto a los plazos disponibles para realizar la tarea encomendada con respecto a la RTI, se hace particular mención a los requerimientos de información correspondientes para los planes de inversión.

Por Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07436/16 (Fs. 1 del Expediente N° 30.039), se requirió a GASNOR la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

Posteriormente, por Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09757/16 (Fs. 9 del Expediente N° 30.039), se consideró práctico agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad. Asimismo, se requirió conocer “el costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, se identificarán los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2) primeros años del quinquenio”.

En la última nota se advierte un cambio en la metodología en relación con la información a suministrar para evaluar cada proyecto y ese cambio metodológico ocurrió cinco (5) meses antes de la aplicación de la RTI.

Por otra parte, la primera nota que da cuenta acerca del requerimiento del Plan de Inversiones para el Quinquenio data de ocho (8) meses antes, como se podrá observar en ningún caso se advierte una antelación de un (1) año establecida en la Resolución MINEM 31/2016.

Siguiendo con el razonamiento, la primera nota requiere un grado de detalle mayor sobre los proyectos, por lo que se estima estaba dirigida a un análisis particular de cada uno, es decir una obligación de gastar individual con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

En la segunda nota, el propio Ente advierte el poco tiempo disponible para el análisis de los proyectos, reconociendo así que la primera exigencia resultaba impracticable por lo que se requirieron costos aproximados, sin detalles particulares, y por ende una definición más laxa para un tratamiento más ágil (cinco meses antes), lo que derivó en un análisis global de obligación. de gastar

Una metodología de trabajo única y previamente establecida que se mantuviera en el tiempo, acompañada por la adecuada coordinación, hubiera permitido obtener resultados más fiables.

Se advierte, entonces, que el tiempo prudencial indicado en las Reglas Básicas de la Licencia de dieciocho (18) meses (Punto 9.4.1.3), para el análisis de los proyectos, se estableció en doce (12) meses. Posteriormente, se intentó realizarlo en ocho (8) meses, y en virtud de las dificultades prácticas, terminó realizándose en cinco (5) meses.

En virtud de lo expuesto, se flexibilizaron los requisitos que se habían impuesto y exigido originalmente a la Licenciataria. Ello, a su vez, afectó la calidad de las presentaciones e impidió un análisis pormenorizado de los mismos lo que incidió negativamente en el resultado final.

Esta mencionada flexibilización en la presentación de información, produjo un impacto negativo en la elaboración del Plan de Inversiones de GASNOR, que le impidió a las áreas técnicas hacer un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria, y sus respectivos montos.

Otro aspecto a destacar es que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos considerados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organización que trabajó en forma aislada, sin la necesaria interacción entre los sectores intervinientes. La situación descrita, trajo como consecuencia que no se utilizaran datos útiles en beneficio del conjunto. Es decir, existió una organización y flujo de información radial, que imposibilitó que los distintos sectores involucrados pudieran disponer de información sensible, lo que conspiró para que no se obtuvieran resultados finales sustentables.

En ese sentido, una adecuada coordinación hubiese permitido adoptar mecanismos regulatorios para detectar eventuales duplicidades de pagos como en el caso del proyecto 9.19 – TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC0000000020-0), que se relaciona con los valores que la Distribuidora estima afectar en proyectos de redes ejecutados por terceros, en relación con conceptos incluidos en ese rubro que podrían estar incluidos en los Gastos de Operación y Mantenimiento.

Asimismo, tal como fuera expresado anteriormente, coincidiendo con lo observado por la FIUBA, al momento de aprobar los Planes de Inversión de GASNOR se realizó una compensación de los montos de los proyectos, que afectó el total del plan, sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas y alcances de los proyectos modificados.

### **3- Falta de Implementación del Factor de Carga (FC)**

El Punto 9.4.3.2 de las RBLD prevé que a fin de trasladar a las tarifas de las Licenciatarias de Distribución los ajustes de las tarifas de transporte a que se refieren los artículos 9.5. y 9.6. de la respectiva licencia de los Transportistas, se debe aplicar una fórmula donde se utiliza el Factor de Carga (FC) promedio de cada categoría de usuario, el cual se calcula como el cociente entre el consumo promedio (CM) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste y el consumo pico (CP) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste.

Los factores de carga considerados en las tarifas iniciales y a ser utilizados fueron: R 35%; P 50%; SBD 75%; FT-FD-IT-ID-GNC 100%.

Si bien se estableció que, de no mediar observaciones de la Autoridad Regulatoria, las Licenciatarias podrían poner en vigencia las tarifas ajustadas a los siete (7) días corridos de la presentación y que las

observaciones podrían versar solamente sobre errores de cálculo y/o en los procedimientos aplicados que pudieran haberse detectado. Durante los años que siguieron al otorgamiento de las Licencias, esos parámetros iniciales no fueron cambiados. Asimismo, tampoco se efectuaron estudios y/o cálculos para verificar la procedencia o la necesidad de modificarlos, como también evaluar las correspondientes consecuencias sobre la tarifa.

Además, el hecho de que durante ese considerable lapso no se hayan recibido propuestas o iniciativas por parte de las Licenciatarias para instrumentar alguna modificación podría llevar a presumir que el mantenimiento de esos valores no ha provocado perjuicio económico para las Distribuidoras.

Así las cosas, los momentos oportunos para realizar la verificación y procedencia de los factores de carga, son las Revisiones Tarifarias, sobre todo, si se trata de una revisión de carácter integral.

Ahora bien, pese a lo dicho y dado que el plazo fijado por el ex Ministerio de Energía y Minería en la Resolución N° 31/2016 para la realización de la RTI fue de doce (12) meses, ese plazo no resultó suficiente para realizar el estudio previo, las mediciones y el análisis indispensable para obtener valores confiables de los FC. Es decir, llevar a cabo un estudio para determinar los FC resultaba impracticable en el plazo fijado por la citada resolución.

Por otra parte, el factor climático cobra una importancia que no puede desestimarse, dado que, la medición efectuada durante los doce (12) meses previos a la implementación de la nueva tarifa podría llevarse a cabo en un año atípico, por lo que esta Gerencia entiende que para obtener valores confiables de FC se necesita más de un año calendario para obtener datos representativos, considerando todas las variables que afectan al consumo.

Si bien podría estimarse, a priori, algunos valores de consumo estudiados en un lapso menor, la existencia de escenarios climáticos complejos dentro de las muestras, podrían arrojar resultados erróneos que no permitirían determinar correctamente los FC.

Por lo tanto, el estudio para evaluar los FC hubiese requerido diagramar conjuntamente con las Gerencias de Despacho, de Asuntos Legales, de Desempeño y Economía, y de Distribución, un ensayo estadístico donde se definiera la cantidad de usuarios a testear por categoría de usuario (eventualmente discriminado por rango de consumo, para determinar si el FC pudiera estar asociado al valor de consumo), y la distribución de los usuarios que participarían en las muestras, correspondientes a cada subzona tarifaria de cada una de las Licenciatarias, determinándose de esa manera la cantidad total de dispositivos a utilizar para realizar las necesarias mediciones.

Este método de medición in situ (en domicilio) debería haberse realizado con equipos propios de las Distribuidoras (data loggers o medidores inteligentes) bajo supervisión del ENARGAS, contando con la asistencia previa de una institución prestigiosa de carácter oficial, con demostrada experiencia en el desarrollo de estadísticas para la determinación del tamaño y distribución de muestras significativas.

En miras a formalizar un esquema como el necesario, debe considerarse que al modificarse los valores de los FC inevitablemente se producirán variaciones tarifarias para el usuario final, en más o en menos, dependiendo de los resultados que arroje el estudio.

Se advierte, entonces que a efectos de lograr un estudio como el mencionado, es necesario un tiempo prudencial [por ejemplo el establecido en las RBLD de dieciocho (18) meses] previstos para el análisis de los proyectos (9.4.1.3. Factor de Inversión) y ello no resulta adecuado, dado que períodos de tiempo menores impiden llevar a cabo los estudios técnicos que resultan fundamentales a la hora de establecer un cuadro tarifario.

#### **IV - CONCLUSIÓN**

En virtud de lo expuesto, y del análisis del Informe de Avance N° 8 de la FIUBA, esta Gerencia de Distribución concluye que:

1) En el Plan de inversiones aportado por GASNOR S.A., que contenía proyectos con indefiniciones e incertidumbres, no fue posible efectuar un análisis comparativo de los valores monetarios, debido a que en su presentación no se detallaron los montos desagregados para cada uno de los subproyectos, sino que se indicaron montos globales por tipo de obra, lo que condujo a la aprobación de un plan que imposibilitó lograr la correspondencia entre las ejecuciones físicas y las erogaciones económicas, pudiendo haberse encontrado sobrevalorado.

2) Se cometieron irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria.

Cabe mencionar, respecto a ello que se realizó una compensación de los montos de algunos de los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones, sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas y alcances de los proyectos modificados.

3) Factores de Carga: El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC.

Estas irregularidades traen aparejados inconvenientes que pueden entenderse como vicios en el procedimiento de análisis efectuado sobre el Plan de Inversiones de la Distribuidora ya que, por un lado, la tarifa finalmente aprobada por el ENARGAS como resultado de la RTI, tenía asociado un Plan de Inversiones Obligatorias con costos indefinidos. Asimismo, no se permitió la implementación de estudios para determinar los FC como hubiera correspondido efectuar en una RTI.

Finalmente, respecto al proyecto 9.19 – TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC000000020-0), se sugiere realizar una auditoría para verificar que la Distribuidora no haya generado una duplicidad de pago, lo que corresponderá evaluar por cuerda separada.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.11 15:12:18 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.11 15:17:25 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.11 15:42:35 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental  
Electronica

Date: 2020.11.11 15:42:37 -03:00



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Informe firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** EX-2020-73764376- -APN-GDYE#ENARGAS - GASNEA S.A. - Exp. ENARGAS N° 30.0 40- Informe FIUBA N° 8 - IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS

---

**SEÑOR INTERVENTOR:**

Se pone a su consideración el presente Informe, el cual tiene por objeto analizar lo expresado por la FACULTAD DE INGENIERIA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (en adelante “FIUBA”) en su Informe Avance N° 8 ingresado el 28 de octubre de 2020 identificado como Actuación N° IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS, todo ello en el marco de lo dispuesto por el Artículo 5 del Decreto N° 278/20 y en lo que refiere a cuestiones de incumbencia de esta Gerencia de Distribución con respecto a GASNEA S.A. (en adelante, e indistintamente, “GASNEA” o la “Distribuidora” o la “Licenciataria”).

Dicho análisis abarcó el estudio de los Expedientes ENARGAS N° 30.040/16 y 30.970/17.

**1 - ANTECEDENTES**

Respecto de lo antes mencionado cabe circunstanciar el presente informe conforme la siguiente información, que surge de los Expedientes ENARGAS detallados.

Las notas remitidas por ENARGAS, en el marco del proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI) dispuesto por el artículo 1° de la Resolución MINEM N° 31/2016, y en consideración de los artículos 16 y 41 de la Ley 24.076 y su reglamentación para la presentación del Plan de Inversiones para la prestación del servicio regulado a que se está haciendo referencia, fueron las que se detallan:

1. Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07437 de fecha 11 de agosto de 2016 (Expediente N° 30.040), requiriendo de GASNEA la presentación del plan de inversiones para el quinquenio 2017-2021, estableciendo, asimismo, los requerimientos mínimos establecidos al respecto.
2. Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752 de fecha 20 de octubre de 2016 (Expediente N° 30.040), requiriendo la presentación de la información pendiente a esa fecha, incorporando requisitos adicionales a

lo indicado con anterioridad.

3. Nota ENRG/GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10426 de fecha 08 de noviembre de 2016 (Expediente N° 30.040), donde se dispuso que se definan escalones de inversión al programa presentado por la Distribuidora.

Las notas enviadas por GASNEA con respecto al Plan de Inversiones a su cargo, atento a lo solicitado por ENARGAS, fueron las que se detallan:

1. Nota de fecha 18 de noviembre de 2016 (Actuación ENARGAS N° 38240/16 - Expediente N° 30.040), en respuesta a la nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07437, adjuntando en forma impresa el listado de inversiones y una breve descripción de cada una de ellas con el monto estimado.

2. Nota de fecha 24 de febrero de 2017 (Actuación ENARGAS N° 5591/17 - Expediente N° 30.040), que complementa su respuesta a la nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 7437/16, e incorpora el proyecto de adquisición de medidores para el quinquenio 2017-2021.

Según lo establecido en las notas del ENARGAS señaladas con anterioridad, los requisitos solicitados por ENARGAS fueron los siguientes: En Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07437/16, se instruyó en el marco del proceso de RTI ya mencionado y lo dispuesto por el artículo 1° de la Resolución MEyM N° 31/2016 y considerando los artículos 16 y 41 de la Ley 24.076 y su reglamentación, que cada Licenciataria debía presentar un Plan de Inversiones, para la prestación del servicio regulado previsto para el próximo quinquenio.

El plan de inversiones solicitado debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar en el quinquenio, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración y contemplando los criterios establecidos por la Resolución ENARGAS N° 1903/2000. En cada caso, dichos proyectos específicos deberían desarrollarse cumpliendo los siguientes requisitos:

1. Denominación del proyecto y localización.
2. Objetivos del proyecto y justificación de su inclusión en el Plan de Inversiones.
3. Descripción, especificaciones técnicas y características generales del proyecto, incluyendo de corresponder, plano de anteproyecto.
4. Simulaciones del sistema involucrado para los escenarios estudiados.
5. Cronograma de ejecución física, valorando cada parte como un porcentaje del total, e indicando las tareas a desarrollar y las etapas de construcción.
6. Ubicación geográfica precisa que permitiera establecer su correcta localización.
7. Número de Usuarios y volúmenes de gas involucrados. Se establecería la cantidad de usuarios beneficiados y la proyección de incorporación de estos, estableciendo el crecimiento esperado de la demanda por categoría de usuario, indicando la metodología del cálculo utilizada.

8. Presupuesto de ejecución, detallando los ítems correspondientes, valorizados en pesos moneda nacional vigentes en agosto de 2016, sin incluir el IVA e indicando los volúmenes de gas afectados y precios unitarios de los bienes y servicios considerados en el cálculo. La presentación sería realizada indicando la metodología de cálculo.

9. Cronograma de desembolsos mensuales en pesos moneda nacional, vigente en agosto de 2016.

10. Especificación de los ahorros de costos que se efectivizarían como consecuencia de la ejecución del proyecto correspondiente. Se debía indicar la metodología de cálculo aplicada.

Por otra parte, y respecto del mismo tema, con fecha 20 de octubre de 2016, y mediante la Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752 (Expediente ENARGAS N° 30.040), ENARGAS hizo saber que se había entendido indispensable avanzar en cuanto a los aspectos técnicos, para lo cual se consideró práctico agrupar las inversiones en grandes rubros, según su finalidad (Expansión, Seguridad e Integridad, Confiabilidad, Operación y Mantenimiento, Informática, etc.).

También al respecto señaló que la Licenciataria:

1. Debía indicar los valores unitarios con que determinaba los montos de cada proyecto.
2. Para los proyectos que involucraran nuevas Estaciones Reguladoras de Presión (ERP) debía señalar el costo estimado para una instalación típica, indicando sus características.
3. Debía identificar los proyectos del plan que ejecutaría durante los dos primeros años del quinquenio, informando para cada uno de ellos el lugar de inicio de las obras. Además, debía acompañar la Memoria Descriptiva correspondiente a cada proyecto, definiendo objetivo y justificación.
4. Debía presentar las simulaciones correspondientes a las obras de expansión, para lo cual, en cada caso se expondría: i) El sistema con su demanda tal como se presentaba al inicio; ii) El mismo incorporando la demanda agregada y iii) El sistema potenciado, presentando los resultados que arroja el ejercicio con esta última demanda.
5. Debía especificar los proyectos de expansión y/o ampliación que involucraran tendido de redes de distribución en media presión, teniendo como pauta ineludible, la construcción de redes en zonas que a su juicio poseyeran la mayor potencialidad respecto a la incorporación de nuevos Clientes.
6. Debía indicar si, de corresponder, había comunicado su plan a las licenciatarias de transporte involucradas, y las respuestas que ellas hubieran brindado respecto de los requisitos para las nuevas condiciones de entrega.

Asimismo, el 8 de noviembre de 2016, mediante la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10426 (Expediente ENARGAS N° 30.040), ENARGAS dispuso que se definieran escalones de inversión, siguiendo las pautas de ordenamiento indicadas a continuación:

1. Inversiones indispensables para atender la operación y el mantenimiento, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras, con iguales o mayores estándares a los requeridos por

la normativa vigente.

2. Además de las indicadas en el punto 1°, debería realizar las inversiones necesarias para poder eliminar, durante los siguientes 5 años, todo tipo de restricciones que, a ese momento, limitarían la realización de nuevas conexiones, donde existía red de distribución de gas.

3. Inversiones para el abastecimiento a nuevas localidades o sectores que no contaban, en ese entonces, con el servicio de gas natural por redes, ordenándolas con indicadores tangibles (Ejemplo: Inversión/Usuario beneficiado, que permitieran realizar una adecuada ponderación del proyecto en cuestión).

De acuerdo con lo expresado anteriormente, GASNEA remitió a ENARGAS por nota del 18 de noviembre de 2016 (Actuación ENARGAS N° 38240/16 - Expediente N° 30.040), su plan de inversiones alcanzando un valor total de 458,97 \$MM, detallando que ese presupuesto correspondía a las siguientes provincias: 1. Entre Ríos: 294,57 \$MM.; 2. Corrientes: 29,95 \$MM.; y 3. Formosa-Chaco: 129,79 \$MM., y agrega el rubro de Informática, cuyo monto es de 7,66 \$MM.

En relación a nota cursada a la Distribuidora (nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752), donde se le indicó que se considera práctico agrupar los datos recibidos en grandes rubros y conocer las bases que utilizó para elaborar sus presupuestos, nota a la que la GASNEA no brindó respuesta.

Por su parte, el 08 de noviembre de 2016, se remitió la Nota ENRG/GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10426 (Expediente N° 30.040), requiriendo que se definan escalones de inversión al programa presentado por la Distribuidora, la que tampoco fue respondida.

Por nota del 24 de febrero de 2017 (Actuación ENARGAS N° 5591/17 - Expediente N° 30.040), la Distribuidora presentó un complemento a su plan de inversiones, como respuesta a la nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 7437/16, incorporando un proyecto consistente en la adquisición de medidores para el quinquenio.

Posteriormente, con fecha 30 de marzo de 2017 la Gerencia de Distribución emitió el INFORME GD N° 94/17 (Expediente N° 30.970). En dicho informe se estableció que, en función de las inversiones propuestas por GASNEA S.A., se clasificarán los proyectos presentados en “Inversiones obligatorias” e “Inversiones no obligatorias” o “Complementarias”.

En las conclusiones del INFORME GD N° 94/17 (Expediente N° 30.970) se estableció que: “...*el total de las inversiones a incorporar en la Revisión Tarifaria Integral como OBLIGATORIAS asciende a la suma de \$ 458,97 MM de acuerdo al siguiente detalle: [...] 1er Año 45,84 \$MM; 2do. Año 89,70 \$MM; 3er. Año 53,27 \$MM; 4to. Año 179,20 \$MM; y 5to. Año 90,97 \$MM*”.

## **2 - ANALISIS**

### **a)ASPECTOS GENERALES**

#### **Consistencia de la información recabada.**

De acuerdo con el alcance previsto en el INFORME N° 8 de FIUBA, el mismo ha concentrado la atención en la revisión del Expediente ENARGAS N° 30.040, correspondiente a GASNEA.

A continuación, se abordarán aquellas cuestiones de incumbencia de la Gerencia de Distribución relacionadas con GASNEA, con el alcance definido en el Objeto, y observando la numeración utilizada por la FIUBA en el Informe remitido.

En líneas generales, la FIUBA destacó que en el proceso de verificación de la documentación remitida, observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por el ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía contener la presentación del plan de inversiones de la Distribuidora para consideración de la autoridad regulatoria. Entre estos incumplimientos menciona, como el aspecto más relevante la falta de presupuestos detallados de las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos, y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones.

Realiza una comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados correspondientes a los proyectos finalizados. De la comparación efectuada observa que en todos los casos existió un excedente de presupuesto, como motivo de una sobrevalorización de las obras, observándose diferencias que van desde un 75% a un 193%.

En particular, señala que para la obra de Expansión 06, se había considerado un costo unitario de 1.871 \$/m resultando finalmente un costo de 1.020 \$/m, mientras que para la obra de Expansión 07 el costo unitario considerado por la distribuidora fue de 1.349 \$/m, resultando de lo efectivamente erogado un costo unitario de 612 \$/m.

La FIUBA concluye que se verifica una sobrestimación de las obras del Plan de Inversiones de la Distribuidora.

En relación con los precios unitarios, manifiesta que en el análisis de cada proyecto, la Distribuidora no detalló con planillas de cálculo desagregadas la incidencia del costo de materiales y mano de obra, asimismo, señala que, a partir de las descripciones de las obras, pudo inferir algunos precios unitarios considerados para el tendido de redes de polietileno o ramales de acero. Al respecto, señala que para las obras de redes existe una disparidad de valores que van de 1.349 \$/m a 2.000 \$/m, mientras que en las obras gasoductos y ramales de acero, pudo determinar un costo unitario uniforme de 31 u\$/Pulg.m (tipo de cambio \$15/dólar).

Por su parte en el apartado 1.2.3. ANÁLISIS DE LA BASE TARIFARIA COMO ACTIVO FÍSICO, la FIUBA observa que el informe elaborado por la Consultora Intelligence Energy Solutions S.A., quien fuera contratada para analizar la Base Tarifaria presenta expresiones ambiguas en cuanto al desempeño de ésta, "...indicando por un lado la falta de acciones de mantenimiento por falta de fondos, falta de performance, y afirmando por otro lado que las instalaciones están suficientemente mantenidas, atribuyendo en algún caso el buen estado de la red a su escasa antigüedad".

Prosigue señalando que "...estas afirmaciones, expresadas en el ámbito de una auditoría, no fueron objeto de pedidos de informes aclaratorios posteriores por parte del ente regulador, para aclarar estos conceptos..."

Respecto a los conceptos vertidos por la FIUBA en su informe, cabe aclarar que la Gerencia de Distribución no tuvo acceso al informe de la Consultora como para poder haber actuado en consecuencia. Cabe mencionar que esta Gerencia audita en forma periódica el cumplimiento por parte de la Distribuidora, de las normas técnicas vigentes en cuanto a la operación y mantenimiento de sus instalaciones.

En particular, se observa en el plan de obras presentado por la Distribuidora, que las obras se orientan a dotar de mayor capacidad a sus sistemas de distribución, adecuar en forma preventiva las presiones de operación a las condiciones del entorno, incorporar recursos tecnológicos tendientes a mejorar su desempeño operativo (monitoreo de presiones y caudales), pero no incluyen ni recambios ni reemplazos de sus Bienes Esenciales, habida cuenta que los mismos se encuentran en un estado de mantenimiento satisfactorio. GASNEA como Distribuidora opera sistemas de distribución que fueron construidos a partir de la adjudicación de la denominada “Novena Zona” (1997), no operan sistemas que le fueran transferidos por la Ex Gas del Estado, por lo tanto, sus instalaciones cuentan con un adecuado grado de actualización tecnológica.

Asimismo, se ha verificado que la Distribuidora viene cumpliendo con solvencia la totalidad de los Indicadores de Calidad de Servicio a partir de su implementación.

## **b) ASPECTOS PARTICULARES**

### **19.1. PROYECTOS 1 A 5: GNEA – SEGURIDAD-01/02/03/04/05**

Estos proyectos, consisten en la construcción de cinco (5) Estaciones limitadoras de Presión (ELP) que reducen la presión de 70 bar (MAPO) a 39 bar para cumplir con las condiciones de trazado; a partir de ese punto el gas es odorizado. Estas estaciones se requieren para adaptarse a las condiciones de entorno, en función del desarrollo urbano en que se encuentran instaladas, asegurando en el futuro el cumplimiento con las Distancias Mínimas de Seguridad establecidas en las normas respectivas. Se emplazarán en las siguientes localidades:

1. Aldea Brasilera (GNEA – Seguridad-01, Q = 5.000 m<sup>3</sup>/h);
2. San José (GNEA – Seguridad-02, Q = 15.000 m<sup>3</sup>/h);
3. Viale (GNEA – Seguridad-03, Q = 10.000 m<sup>3</sup>/h);
4. Victoria (GNEA – Seguridad-04, Q = 15.000 m<sup>3</sup>/h); y
5. Libertador San Martín (GNEA – Seguridad-05, Q = 10.000 m<sup>3</sup>/h).

Con relación a estos proyectos, la FIUBA observó que la Distribuidora no presentó un presupuesto detallado, motivo por el cual no le fue posible determinar la corrección del monto establecido para cada localización. También sostiene que no define con claridad lo solicitado en la Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752 con relación al costo aproximado o estimado para una instalación típica.

Concluye que, “...al no disponerse de un diseño preciso de las instalaciones a construir, ni de una descripción de las tareas a realizar, los equipos y materiales a adquirir, no es posible verificar los montos establecidos por la Distribuidora para plantas con las condiciones de diseño y operación citadas.”

### **Aclaraciones:**

Estos casos de adecuación a las condiciones del entorno prevén el cumplimiento de las normas vigentes ante cambios de las características de las edificaciones próximas al trazado de los gasoductos, a los efectos de mantener los niveles de confiabilidad de la prestación del servicio.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, no permitiendo evaluar las características de cada intervención, como así tampoco la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

### **19.2 - PROYECTOS 6 A 10: GNEA – CONFIABILIDAD-01/02/03/04/05**

Los citados proyectos consisten en la instalación de sistemas de medición y registro en Estaciones de Regulación Primarias (ERP), emplazadas en varias localidades de la Provincia de Entre Ríos; con el objeto de obtener datos operativos para mejorar las condiciones de operación de sus sistemas de Distribución, estos sensores permiten establecer alertas tempranas por alta o baja presión, intrusión en el recinto y/o falta de energía eléctrica en las instalaciones.

La FIUBA observó que, al analizar las memorias descriptivas presentadas, en todas ellas la Distribuidora incurre en un incumplimiento a lo dispuesto por la Autoridad Regulatoria, por carecer de los precios unitarios por rubro y de valores parciales y totales. Concluye que por ello no es posible verificar la corrección y procedencia de los montos establecidos para estos proyectos.

### **Aclaraciones:**

El alcance de los trabajos está orientado a mejorar el balance volumétrico de la Distribuidora y las condiciones operativas en general, en tal sentido, de acuerdo con el relevamiento de los sistemas de regulación primaria la Distribuidora definió las localizaciones en las que este tipo de equipamiento es relevante. Cabe mencionar que GASNEA en la mayoría de las localidades donde distribuye el gas lo recibe directamente de Transportadora de Gas del Norte S.A. (TGN), motivo por el cual, para mejorar las condiciones de operación de sus sistemas, consideró necesarias estas instalaciones.

Se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora indicó las localidades elegidas para instalar los equipos y sus especificaciones, pero no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar, y por lo tanto no se pudo verificar la procedencia de los montos establecidos para estos proyectos.

### **19.3 - PROYECTOS 11 A 15: GNEA – CONFIABILIDAD-06/07/08/09/10**

Los citados proyectos, consisten en la “*Instalación de medidores de caudales en Estaciones de Regulación*”, emplazados en varias localidades de la Provincia de Entre Ríos. Su objeto consiste en la instalación de medidores de caudales, con su correspondiente unidad correctora, para permitirle el control y verificación de los volúmenes entregados, registrar los consumos picos reales, y generar una base de datos que posibilite realizar el análisis del sistema y optimizar el uso de los gasoductos; principalmente de aquellos que se encuentren al límite de su capacidad de transporte. Estas incorporaciones se ubicarían en

las localidades en Colón, San José, Villa Elisa, Crespo, María Grande, Nogoyá, Victoria, Chajarí, Federación, Galarza, Larroque, Urdinarrain, La Paz, Santa Elena; Libertador General San Martín, Ramírez, Hacenkamp, Hernandarias, Seguí, Viale; Lucas González, Hernández, Aranguren, Basabilvaso, Maciá; Mansilla, Rosario de Tala; General Campos, Los Charrúas, Aldea Brasileira, Piedras Blancas, San Salvador y Villa Mantero.

La FIUBA, al analizar las Memorias Descriptivas de los proyectos, observa que en todas ellas la Distribuidora incurrió en un incumplimiento a lo dispuesto por la Autoridad Regulatoria, dado que no existe precisión respecto de los modelos de medidores de caudal a instalar, ni del modelo de computador de caudal correspondiente. Asimismo, señala que tampoco se precisaron las condiciones de operación y diseño de las plantas, tales como, caudal de diseño, presión de operación, Series de sus componentes, etc., las cuales eran necesarias para verificar los equipos a instalar.

Finalmente, observa que la presentación de la Distribuidora carece de un presupuesto detallado, con precios unitarios, incidencia en el monto total, metodología de cálculo, y otros aspectos que hubieran permitido verificar la procedencia de los montos establecido para esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

El alcance de los trabajos está orientado a mejorar el balance volumétrico de la Distribuidora y establecer las condiciones operativas de sus sistemas más comprometidos. Es relevante mencionar que GASNEA en la mayoría de las localidades recibe el gas directamente de TGN, motivo por el cual, para mejorar las condiciones de operación de sus sistemas, consideró necesarias estas instalaciones.

Se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora indicó las localidades elegidas para instalar los equipos y sus especificaciones, pero no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar, y por lo tanto no se pudo verificar la procedencia de los montos establecidos para estos proyectos.

#### **19.4- PROYECTOS 16 A 19: GNEA – CONFIABILIDAD-11/12/13/14**

Los proyectos denominados Confiabilidad 11 y 12, consisten en la Instalación de sistemas de telemedición de caudales en estaciones de regulación, ubicados en varias localidades de la Provincia de Entre Ríos. Por otra parte, los proyectos citados con el nombre de Confiabilidad 13 y 14, consisten en la Instalación de sistemas de telemedición de caudales en industrias localizadas en la Provincia de Entre Ríos.

La FIUBA, al analizar las Memorias Descriptivas de los proyectos, observa, al igual que en el caso anterior, que en todas ellas, la Distribuidora incurrió en un incumplimiento a lo dispuesto por la Autoridad Regulatoria, dado que no existe precisión respecto del equipamiento a instalar.

Finalmente, observa que la presentación de la Distribuidora carece de un presupuesto detallado, con precios unitarios, incidencia en el monto total, metodología de cálculo, y otros aspectos que hubieran permitido verificar la procedencia de los montos establecido para esta inversión.

#### **Aclaraciones:**

Al igual que en los casos anteriores, el alcance de los trabajos está orientado a mejorar el balance volumétrico de la Distribuidora y establecer las condiciones operativas de sus sistemas más comprometidos.

Se coincide con la FIUBA, en que la Distribuidora indicó las localidades elegidas para instalar los equipos y sus especificaciones, pero no detalló las cantidades ni los precios unitarios de cada uno de los equipos e instrumentos a incorporar, y por lo tanto no se pudo verificar la procedencia de los montos establecidos para estos proyectos.

### **19.5 - PROYECTOS 20 Y 21: GNEA – EXPANSIÓN-01/02**

Los citados proyectos, consisten en la ampliación de la capacidad de dos ERP, una emplazada en la ciudad de Concepción del Uruguay (GNEA – Expansión-01); y otra en Gualeguaychú (GNEA – Expansión-02), ambas en la Provincia de Entre Ríos. El objeto de los citados proyectos es permitir la incorporación de usuarios (Residenciales, Comerciales e Industriales). En el caso de Gualeguaychú se prevé el reemplazo completo de la instalación de regulación existente. Estos proyectos se dimensionaron inicialmente para un caudal de 20.000 m<sup>3</sup>/h, cada proyecto tiene asignado un monto de inversión de 22,95 \$MM.

La FIUBA, al analizar las Memorias Descriptivas de los proyectos, observó, que la Distribuidora incurrió en un incumplimiento a lo dispuesto por la Autoridad Regulatoria, dado que existió una notable ambigüedad, que no permitió llevar a cabo la verificación de la corrección del monto de las obras. A título de ejemplo, señaló que en el documento “*Descripción de trabajos para ejecutar para reemplazar Estaciones Reductoras de Presión Primaria*” se consigna un caudal de diseño de 30.000 m<sup>3</sup>/h para las nuevas instalaciones, mientras que el caudal de diseño informado en las memorias de cálculo era de 20.000 m<sup>3</sup>/h, no proporcionando una justificación respecto de esta diferencia.

Finalmente, observa que la presentación de la Distribuidora carece de un presupuesto ajustado que permita establecer con precisión el volumen de obra a realizar, que proporcione una descripción detallada de los equipos a instalar, las adecuaciones necesarias, los valores unitarios correspondientes, etc., que hubieran permitido verificar la procedencia de los montos establecido para estas inversiones.

#### **Aclaraciones:**

En los casos citados, la Distribuidora persigue el objetivo de acondicionar dos ERP para acompañar el incremento de la demanda, hace necesaria su readecuación, a los efectos de brindar una mayor confiabilidad a la prestación del servicio.

El proyecto presentado por la Distribuidora abarcó dos instalaciones particulares, que por las características de los consumos regionales (Industrias, GNC y Residenciales) requirieron un incremento importante de su capacidad. En el caso de Gualeguaychú, el cambio fue de tal magnitud que se optó por el reemplazo completo de la instalación.

Finalmente, se coincide con la FIUBA en que la Distribuidora no presentó un presupuesto detallado, lo que imposibilitó verificar la procedencia de los montos establecidos para ambos proyectos.

### **19.6 - PROYECTOS 22 A 25: GNEA – EXPANSIÓN-03/04/05/06**

Estos proyectos consisten en el acondicionamiento operativo de redes de distribución; en varias localidades de la provincia de Entre Ríos. Su objeto es optimizar la estructura de las redes existentes, vinculando puntos estratégicos para lograr un mayor caudal de suministro en áreas de mayor crecimiento del consumo, los proyectos prevén la instalación de válvulas de bloqueo para aislar determinados sectores.

Los trabajos corresponden a la instalación de cañería en diámetros 90 a 180 mm, incorporación de nuevas válvulas de bloqueo, reemplazo de válvulas existentes, realización de cruces de calles y vías. En la presentación la Distribuidora incluyó un cuadro con el detalle de los metros de cañería y cantidad de válvulas a instalar y reemplazar para cada emplazamiento, pero no presenta, tal como lo exige el ENARGAS, un presupuesto detallado de las obras a realizar, indicando con claridad volúmenes, materiales, tareas complementarias, así como todos los precios unitarios aplicables, a los efectos de poder verificar la procedencia de los montos establecidos.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto incluye 74 obras de interconexión en redes, ejecutados en PE con diámetros de 90 mm, 125 mm y 180 mm. Su objetivo es permitir la incorporación de usuarios a sus redes, para posibilitar el crecimiento vegetativo de éstos, reforzando y aumentando la confiabilidad operativa de las redes de distribución. En relación con este conjunto de obras la Distribuidora incluyó un cuadro con el detalle de los metros de cañería y válvulas a instalar en cada localización.

En tal sentido se coincide con la FIUBA que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, al no presentar el presupuesto detallado de las obras a realizar, con el desagregado de los materiales, las tareas complementarias, así como todos los precios unitarios aplicables, lo que no permitió verificar la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

#### **19.7 - PROYECTO 26: GNEA – EXPANSIÓN-07**

Este proyecto se refiere a la ampliación de la red de distribución Zona Centro en la ciudad de Curuzú Cuatiá, Provincia de Corrientes. El monto de inversión correspondiente es de 29,95 \$MM. Consiste en la instalación de cañerías de diámetro mayor (180 y 125 mm) a partir de la Estación reguladora de Presión ya existente, para permitir, en el futuro, la incorporación de áreas no servidas en esa localidad, diseñándose derivaciones con cañerías de diámetros menores para abastecer parte de la zona céntrica, de mayor concentración edilicia. En esta etapa se prevé la instalación de aproximadamente 22.200 m de cañería.

La FIUBA, al analizar la documentación de este proyecto, observa que nuevamente se incumple con lo requerido por la Autoridad Regulatoria, por cuanto la Distribuidora no presentó un presupuesto de ejecución detallado que permita identificar la procedencia del monto informado. No se indican valores unitarios de los materiales, los costos de la instalación de cañería, rotura de veredas, instalación de válvulas seccionales, obras complementarias, ni otros aspectos asociados. Y que por lo tanto, no le fue posible determinar la procedencia del monto establecido para este proyecto.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto prevé la interconexión en redes en diámetros mayores ejecutados en PE con diámetros

mayores. Su objetivo es permitir la incorporación de futuros usuarios ubicados actualmente en áreas no servidas, reforzando zonas ya abastecidas y aumentando la confiabilidad operativa de las redes de distribución.

Se coincide con la FIUBA en que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, al no presentar el presupuesto detallado de las obras a realizar, con el desagregado de los materiales, las tareas complementarias, así como todos los precios unitarios aplicables, lo que no permitió verificar la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

### **19.8 - PROYECTO 27: GNEA – EXPANSIÓN-08**

Este proyecto se refiere al “*Desarrollo de localidades asociadas al GNEA – Ampliación de Redes de Distribución*”, a desarrollarse en Ciudades de Formosa – Chaco. Su monto de inversión es de 108,33 \$MM.

La memoria descriptiva presentada por la Distribuidora establece que el objetivo de esta inversión es la realización de las ampliaciones para completar las Redes de Distribución de Gas Natural en diversas localidades, a partir de las cañerías de polietileno de grandes diámetros contempladas por ENARSA S.A. dentro de los proyectos correspondientes al Gasoducto GNEA.

Estas ampliaciones de red se proyectaron para “...*priorizar el desarrollo de la zona central o de complejos habitacionales de varias localidades de las provincias de Formosa y Chaco como, por ejemplo, Formosa Capital, Clorinda, Pirané, Resistencia, Sáenz Peña, Barranqueras, La Leonesa, M. Belén, entre otras, o las que se definan oportunamente en función de la puesta en gas de las obras iniciales a realizar por ENARSA*”. Previéndose, para todas las etapas, la instalación de aproximadamente 94.000 m de cañería.

La FIUBA, al analizar este proyecto, nuevamente observa que se incumple con lo requerido por la Autoridad Regulatoria, por cuanto la Distribuidora no presentó un presupuesto de ejecución detallado que permita identificar la procedencia del monto informado. No se indican valores unitarios de los materiales, los costos de la instalación de cañería, rotura de veredas, instalación de válvulas seccionales, obras complementarias, ni otros aspectos asociados. Y que por lo tanto, no le fue posible determinar la procedencia del monto establecido para este proyecto.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto prevé la instalación en redes en cañerías, fundamentalmente de diámetros menores (50, 63 y 90 mm) ejecutados en PE. Su objetivo es permitir la incorporación de los futuros usuarios que habitan actualmente áreas no servidas.

Se coincide con la FIUBA en que la presentación de GASNEA no cumplió con lo solicitado, al no presentar el presupuesto detallado de las obras a realizar, con el desagregado de los materiales, las tareas complementarias, así como todos los precios unitarios aplicables, lo que no permitió verificar la procedencia de los valores correspondientes a la inversión involucrada.

Se observa que existe una variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora (129,79 \$MM) y los finalmente aprobados por el ENARGAS (108,33 \$MM), diferencia, que se realizó sin la

necesaria adecuación de las magnitudes físicas para estos proyectos, la cual será tratada en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **19.9 - PROYECTO 28: GNEA – EXPANSIÓN-09**

Este proyecto, se refiere a la ampliación de la capacidad de transporte del Gasoducto de Aproximación a Villaguay; el monto de inversión correspondiente es de 111,6 \$MM.

Al momento de evaluarse este proyecto, la infraestructura existente, permitía abastecer a una industria ubicada aguas arriba de la ERP, 13 industrias y 2 estaciones de GNC ubicadas aguas debajo de la ERP, 280 usuarios comerciales y 3.300 residenciales sobre la red.

La Distribuidora plantea el crecimiento de la demanda para los próximos cinco años. Determina que con la infraestructura existente no podrá abastecer esos consumos. Para solucionar ese planteo, establece la necesidad de la incorporación de un refuerzo al gasoducto de aproximación existente, instalado en forma paralela a éste un tramo de 8” de diámetro nominal, con una longitud de 30.000 m, que parte desde la localidad de Basavilbaso, punto de empalme con el Gasoducto Entrerriano de diámetro 16”.

Finalmente, la FIUBA observa que la presentación de la Distribuidora carece de un presupuesto detallado que indique los ítems que componen esta obra de magnitud, la calidad y espesor de la cañería a instalar, las instalaciones de superficie asociadas tales como Válvulas de Bloqueo y Trampas de Scraper, la protección catódica de la cañería, la realización de cruces especiales, etc. No se indican los valores unitarios aplicables para todos los rubros que componen la inversión, por lo que concluye que no le fue posible verificar la procedencia del monto consignado para el proyecto.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto de magnitud, está destinado a permitir el crecimiento de la demanda para los próximos cinco años, requiere ampliar la infraestructura básica, incorporando un refuerzo al gasoducto existente, de 8” de diámetro y una longitud de 30.000 m.

Se coincide con la FIUBA en cuanto a que para este proyecto la Distribuidora debió aportar documentación detallada respecto a la cañería a instalar, su protección catódica, las instalaciones de superficie asociadas tales como Válvulas de Bloqueo y Trampas de Scraper, la realización de cruces especiales, etc. En relación con este proyecto la Distribuidora, para las obras gasoductos y ramales de acero, estableció valores que permiten inferir un costo unitario global de 31 u\$d/Pulg.m (tipo de cambio \$15/dólar).

### **19.10 - PROYECTO 29: GNEA – EXPANSIÓN-10**

El proyecto trata sobre la “Ampliación de la Capacidad de Transporte del Gasoducto de Aproximación a Victoria”; y tal como se detalla en la presentación de la Distribuidora el monto de la inversión es de 78,12 \$MM.

La memoria descriptiva presentada por la Distribuidora para este proyecto, con fecha 18 de noviembre de 2016, indica que la obra tiene como objetivo reforzar la capacidad de transporte del Gasoducto de

Aproximación a esa localidad.

Al momento de evaluarse este proyecto, con a infraestructura existente se abastecía a: dos industrias ubicadas aguas arriba de la ERP de Victoria, 3 industrias y 2 estaciones de GNC ubicadas aguas abajo de la ERP, 270 usuarios comerciales y 3.300 residenciales sobre la red.

La Distribuidora plantea que para abastecer el crecimiento de la demanda para los próximos cinco años, requiere incorporar un refuerzo al gasoducto de aproximación existente, instalado en forma paralela un tramo de 8” de diámetro nominal, con una longitud de 28.000 m, desde su empalme con el Gasoducto Entrerriano de diámetro 16”, en cercanías de la localidad de Nogoyá.

Finalmente, la FIUBA observa que la presentación de la Distribuidora carece de un presupuesto detallado que indique los ítems que componen esta obra de magnitud, la calidad y espesor de la cañería a instalar, las instalaciones de superficie asociadas tales como Válvulas de Bloqueo y Trampas de Scraper, la protección catódica de la cañería, la realización de cruces especiales, etc. Asimismo indica que, no se incluyen valores unitarios aplicables para todos los rubros que componen esta inversión, por lo que concluye que no le fue posible verificar la procedencia del monto consignado para este proyecto.

#### **Aclaraciones:**

Este proyecto de magnitud, está destinado para permitir el crecimiento de la demanda de la localidad de Victoria para los próximos cinco años, requiere ampliar la infraestructura básica, incorporando un refuerzo al gasoducto existente, de 8” de diámetro y de una longitud de 28.000 m.

Se coincide con la FIUBA en cuanto a que para este proyecto la Distribuidora debió aportar documentación respecto a la cañería a instalar, su protección catódica, las instalaciones de superficie asociadas tales como Válvulas de Bloqueo y Trampas de Scraper, la realización de cruces especiales, etc. En relación con este proyecto, la Distribuidora, para las obras de gasoductos y ramales de acero, tal como se dijo en el caso anterior, estableció valores que permiten inferir un costo unitario global de 31 u\$/Pulg.m.

#### **19.11 - PROYECTO 30: GNEA – EXPANSIÓN-11**

Este proyecto trata sobre la adquisición de medidores, a desarrollarse en las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Misiones y Formosa y el monto de inversión correspondiente es de 21,46 \$MM.

En la memoria descriptiva se indica que se adquirirán medidores de gas a diafragma G4 (C-6) a los efectos de registrar el consumo de gas de sus clientes ubicados en las provincias de Corrientes, Formosa, Misiones y Entre Ríos.

Respecto de la presentación, se observa que no se explicita en la descripción la cantidad total de medidores a adquirir, ni el número asignado a cada provincia. Tampoco se presenta un presupuesto de ejecución detallado, tal lo requerido por la Autoridad Regulatoria, donde se indique con claridad, el valor unitario de los equipos a adquirir, la cantidad correspondiente, así como otros aspectos que deban ser tenidos en cuenta para la valorización del monto final.

## **Aclaraciones:**

El proyecto tiene por objetivo la adquisición de Medidores Residenciales destinados a los usuarios que se incorporen durante el quinquenio. Se coincide con la FIUBA en cuanto a la falta de detalle de las cantidades y los precios unitarios de cada uno de los equipos a adquirir.

El monto correspondiente a este proyecto se relaciona con la variación entre los valores monetarios presentados por la Distribuidora (129,79 \$MM) y los finalmente aprobados por el ENARGAS (108,33 \$MM) para el proyecto denominado “Desarrollo de localidades asociadas al GNEA – Ampliación de Redes de Distribución”. Este punto se tratará en el apartado de ACLARACIONES FINALES.

### **19.12- PROYECTO 31: GNEA – INFORMÁTICA-01**

El citado proyecto trata sobre la “Adquisición de hardware y software”; el monto de la inversión prevista es de 7,66 \$MM.

La memoria descriptiva presentada por la Distribuidora para este proyecto, indica como objetivo “la necesidad de llevar a cabo esta obra surge de renovar el parque informático ya que el mismo en la actualidad se encuentra en obsolescencia”.

En la presentación la Distribuidora se incluye una tabla donde se lista el tipo de equipamiento a adquirir, la provincia donde se ubicará y la cantidad de unidades correspondientes. Los ítems listados son: PC de escritorio, impresoras, servidores, notebooks, centrales telefónicas, Oracle Up-Grade y Stoner Synergiee Gas (Software de modelado y simulación hidráulica).

Respecto del monto de inversión, se observa que a este proyecto le caben similares consideraciones que las realizadas a los analizados anteriormente, en virtud que la Distribuidora no presentó un presupuesto de ejecución detallado, tal lo requerido por la Autoridad Regulatoria, a los efectos de poder verificar la procedencia de los costos asociados al proyecto.

## **Aclaraciones:**

Más allá de la justificación tecnológica de este proyecto, se coincide con la FIUBA en que la Distribuidora no presentó la apertura de los distintos rubros que lo componen.

## **ACLARACIONES FINALES**

### **Sobre el valor del Plan de Inversiones**

Con respecto a los plazos disponibles para realizar la tarea encomendada con respecto a la RTI, se hace particular mención a los requerimientos de información correspondientes para los planes de inversión y a los exiguos tiempos para su procesamiento.

Se agrega como archivo embebido el ANEXO I como parte integrante del presente informe (Proyectos GASNEA .xlsx).

De acuerdo con el análisis de los datos del ANEXO I, se observa que existió una reasignación entre los montos de los proyectos: GNEA-Expansión-08 - DESARROLLO DE LOCALIDADES ASOCIADAS AL GNEA - AMPLIACIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN, que disminuyó su inversión en 21,46 \$MM y el GNEA-Expansión-11 – ADQUISICIÓN DE MEDIDORES, que fuera incorporado con posterioridad, con una inversión por igual monto.

En función de lo explicado, no existe diferencia entre el monto total del Plan de Inversión presentado y el finalmente aprobado. Al respecto, se observa, que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas de los proyectos y sin una definición clara de los lineamientos y objetivos que tal variación representaba. Esa adecuación podría eventualmente implementarse durante la ejecución del Plan de Inversiones.

Esto último es una clara consecuencia de la ausencia de una adecuada coordinación, que debió haber establecido lineamientos claros de forma transversal y sistemática a todas las Gerencias y Áreas del Organismo y no lo que, a claras luces, ocurrió en aquella instancia, que se tradujo en equipos de trabajo aislados y con muy poca interacción entre sí.

### **Sobre la presentación de los proyectos**

Por nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07432 (Expediente N° 30.040), remitida el 11/08/16, se requirió a GASNEA la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, el que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

En esa nota, el mecanismo que fuera a determinarse para remunerar “proyectos específicos” incluía la posibilidad de realizarlos a través de factores “K”, tal como se había trabajado en la RTI 1998-2002. Se interpreta que son proyectos específicos aquellos que se remuneran en forma individual y que ante su no realización o ejecución parcial trae como consecuencia un impedimento para que se aplique un incremento en la tarifa.

Los Factores K se incorporan en las tarifas cada 6 meses una vez que la obra fue habilitada. Esta Gerencia de Distribución tuvo participación en ese proceso en el quinquenio 1998-2002.

Se aclaró, además, que se debía completar una planilla resumen del plan de inversiones que debería ser remitida junto a la información desagregada de cada uno de los proyectos, respecto de los cuales se establecieron requerimientos mínimos de presentación (puntos 1 a 10), del Anexo II.

Posteriormente, mediante nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752 del 20/10/2016 (Expediente N° 30.040), se reclamó a la Distribuidora que de la información ingresada hasta esa fecha, que describía los proyectos planificados para el quinquenio, surgían interrogantes al momento de su análisis.

Por esa razón se consideró conveniente agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad (v.g. Expansión, Seguridad e Integridad, Confiabilidad, Operación y Mantenimiento, Informática, etc.).

Asimismo, se requirió conocer las bases que la Licenciataria había utilizado para determinar sus proyectos, en particular para los proyectos que involucraran una nueva Estación Reguladora de Presión, así como el

costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, que se identificaran los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2) primeros años del quinquenio, acompañando la memoria descriptiva de cada ítem, definiéndose objetivo y justificación.

Aquí se advierte un cambio en la metodología dado que el requerimiento final de información utilizado para evaluar los proyectos resultó menos exigente que el solicitado inicialmente.

Lo que a ello se agregó la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10426 del 08/11/2016 (Expediente N° 30.040) que expresó que ante la necesidad de adecuación del programa de inversiones a realizar en el quinquenio, se interpretaba conveniente que, con respecto al programa de realizaciones, se definieran escalones de inversión siguiendo las pautas de ordenamiento indicadas a continuación: 1° Inversiones indispensables para atender la operación y el mantenimiento, la comercialización y la administración en condiciones confiables y seguras, con iguales o mayores estándares a los requeridos por la normativa vigente. 2° Además de las indicadas en el punto 1°, inversiones necesarias para eliminar, durante los siguientes 5 años, todo tipo de restricciones que estuvieran limitando nuevas conexiones, donde existe red de distribución de gas. 3° Sobre lo descripto en la opción anterior, inversiones para el abastecimiento a nuevas localidades o sectores que no cuentan al presente con el servicio de gas natural por redes.

En la práctica, la determinación de la remuneración, es decir la obligación de gastar, no se realizó para un proyecto específico, sino de manera global para todos los proyectos incluidos en ese año. Los escalones se obtuvieron sumando los montos de los proyectos por los grupos establecidos por la Nota ENRG GD/GT/GRGC/GDyE/GAL/I N° 10426 del 08/11/2016 (Expediente N° 30.040).

### **3 - IRREGULARIDADES ADVERTIDAS POR ESTA GERENCIA**

#### **3.1.- Irregularidades en la estimación de los Proyectos incluidos en los Planes de Inversiones Obligatorias**

En líneas generales, se coincide con la FIUBA en cuanto a que en el proceso de verificación de la documentación remitida, se observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por el ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía contener la presentación del plan de inversiones de la Distribuidora para su consideración. Entre estos incumplimientos se menciona, como el aspecto más relevante la falta de presupuestos detallados de las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos, y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones.

Respecto a los valores del Plan de Inversiones, para verificar su procedencia la FIUBA realiza una comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados correspondientes a los proyectos finalizados. De la comparación efectuada observó que en todos los casos existió un excedente de presupuesto, que evidencia una sobrevalorización de las obras, con diferencias que van desde un 75% a un 193%.

Concluye que “de los valores obtenidos, se puede verificar una sobrevalorización de las obras del plan de inversiones de la distribuidora.”

En relación con los valores correspondientes a las obras finalizadas al 31 de marzo de 2020, la Gerencia de Distribución realizó una verificación para validar el cálculo que efectuó la FIUBA, todo ello a partir de los datos aportados por la GDyE sobre la base de declaraciones juradas remitidas por la Distribuidora vinculados a estos proyectos, obteniendo como resultado montos ajustados por la incidencia del Índice de precios internos al por mayor (IPIM) del orden del +/- 2%, es decir similares a los calculados por la FIUBA e indicados en la tabla “Comparación Montos Comprometidos y Montos Erogados ajustados por IPIM – GASNEA SA” que obra a hoja 12 del Informe FIUBA N° 8. Por lo tanto, la comparación de los valores para los proyectos analizados por FIUBA, resulta válida.

Respecto a ello, cabe mencionar que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores establecidos por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos considerados.

### **3.2.- Irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones**

Con respecto a los plazos disponibles para realizar la tarea encomendada con respecto a la RTI, se hace particular mención a los requerimientos de información correspondientes para los planes de inversión.

Por Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07432/16 (Expediente N° 30.040), se requirió a GASNEA la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

Posteriormente, por Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752/16 (Expediente N° 30.040), se consideró práctico agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad. Asimismo, se requirió conocer “el costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, se identificarán los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2) primeros años del quinquenio”.

En la última nota se advierte un cambio en la metodología en relación con la información a suministrar para evaluar cada proyecto y ese cambio metodológico ocurrió cinco (5) meses antes de la aplicación de la RTI.

Por otra parte, la primera nota que da cuenta acerca del requerimiento del Plan de Inversiones para el Quinquenio data de ocho (8) meses antes, como se podrá observar en ningún caso se advierte una antelación de un (1) año establecida en la Resolución MINEM 31/2016.

Siguiendo con el razonamiento, la primera nota requiere un grado de detalle mayor sobre los proyectos, por lo que se estima estaba dirigida a un análisis particular de cada uno, es decir una obligación de gastar

individual con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración.

En la segunda nota, el propio Ente advierte el poco tiempo disponible para el análisis de los proyectos, reconociendo así que la primera exigencia resultaba impracticable por lo que se requirieron costos aproximados, sin detalles particulares, y por ende una definición más laxa para un tratamiento más ágil (cinco meses antes), lo que derivó en un análisis global de obligación de gastar.

Una metodología de trabajo única y previamente establecida que se mantuviera en el tiempo, acompañada por la adecuada coordinación, hubiera permitido obtener resultados más fiables.

Se advierte, entonces, que el tiempo prudencial indicado en las Reglas Básicas de la Licencia de dieciocho (18) meses (Punto 9.4.1.3), para el análisis de los proyectos, se estableció en doce (12) meses. Posteriormente, se intentó realizarlo en ocho (8) meses, y en virtud de las dificultades prácticas, terminó realizándose en cinco (5) meses.

En virtud de lo expuesto, se flexibilizaron los requisitos que se habían impuesto y exigido originalmente a la Licenciataria. Ello, a su vez, afectó la calidad de las presentaciones e impidió un análisis pormenorizado de los mismos lo que incidió negativamente en el resultado final.

Esta mencionada flexibilización en la presentación de información, produjo un impacto negativo en la elaboración del Plan de Inversiones de GASNEA, que le impidió a las áreas técnicas hacer un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria, y sus respectivos montos.

Otro aspecto a destacar es que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores determinados por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos evaluados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organización que trabajó en forma aislada, sin la necesaria interacción entre los sectores intervinientes. La situación descrita, trajo como consecuencia que no se utilizaran datos útiles en beneficio del conjunto. Es decir, existió una organización y flujo de información radial, que imposibilitó que los distintos sectores involucrados pudieran disponer de información sensible, lo que conspiró para que no se obtuvieran resultados finales sustentables.

### **3.3- Falta de Implementación del Factor de Carga (FC)**

El Punto 9.4.3.2 de las RBLD prevé que a fin de trasladar a las tarifas de las Licenciatarias de Distribución los ajustes de las tarifas de transporte a que se refieren los artículos 9.5. y 9.6. de la respectiva licencia de los Transportistas, se debe aplicar una fórmula donde se utiliza el Factor de Carga (FC) promedio de cada categoría de usuario, el cual se calcula como el cociente entre el consumo promedio (CM) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste y el consumo pico (CP) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste.

Los factores de carga considerados en las tarifas iniciales y a ser utilizados fueron: R 35%; P 50%; SBD

75%; FT-FD-IT-ID-GNC 100%.

Si bien se estableció que, de no mediar observaciones de la Autoridad Regulatoria, las Licenciatarias podrían poner en vigencia las tarifas ajustadas a los siete (7) días corridos de la presentación y que las observaciones podrían versar solamente sobre errores de cálculo y/o en los procedimientos aplicados que pudieran haberse detectado. Durante los años que siguieron al otorgamiento de las Licencias, esos parámetros iniciales no fueron cambiados. Asimismo, tampoco se efectuaron estudios y/o cálculos para verificar la procedencia o la necesidad de modificarlos, como también evaluar las correspondientes consecuencias sobre la tarifa.

Además, el hecho de que durante ese considerable lapso no se hayan recibido propuestas o iniciativas por parte de las Licenciatarias para instrumentar alguna modificación podría llevar a presumir que el mantenimiento de esos valores no ha provocado perjuicio económico para las Distribuidoras.

Así las cosas, los momentos oportunos para realizar la verificación y procedencia de los factores de carga, son las Revisiones Tarifarias, sobre todo, si se trata de una revisión de carácter integral.

Ahora bien, pese a lo dicho y dado que el plazo fijado por el ex Ministerio de Energía y Minería en la Resolución N° 31/2016 para la realización de la RTI fue de doce (12) meses, ese plazo no resultó suficiente para realizar el estudio previo, las mediciones y el análisis indispensable para obtener valores confiables de los FC. Es decir, llevar a cabo un estudio para determinar los FC resultaba impracticable en el plazo fijado por la citada resolución.

Por otra parte, el factor climático cobra una importancia que no puede desestimarse, dado que, la medición efectuada durante los doce (12) meses previos a la implementación de la nueva tarifa podría llevarse a cabo en un año atípico, por lo que esta Gerencia entiende que para obtener valores confiables de FC se necesita más de un año calendario para obtener datos representativos, considerando todas las variables que afectan al consumo.

Si bien podría estimarse, a priori, algunos valores de consumo estudiados en un lapso menor, la existencia de escenarios climáticos complejos dentro de las muestras, podrían arrojar resultados erróneos que no permitirían determinar correctamente los FC.

Por lo tanto, el estudio para evaluar los FC hubiese requerido diagramar conjuntamente con las Gerencias de Despacho, de Asuntos Legales, de Desempeño y Economía, y de Distribución, un ensayo estadístico donde se definiera la cantidad de usuarios a testear por categoría de usuario (eventualmente discriminado por rango de consumo, para determinar si el FC pudiera estar asociado al valor de consumo), y la distribución de los usuarios que participarían en las muestras, correspondientes a cada subzona tarifaria de cada una de las Licenciatarias, determinándose de esa manera la cantidad total de dispositivos a utilizar para realizar las necesarias mediciones.

Este método de medición in situ (en domicilio) debería haberse realizado con equipos propios de las Distribuidoras (data loggers o medidores inteligentes) bajo supervisión del ENARGAS, contando con la asistencia previa de una institución prestigiosa de carácter oficial, con demostrada experiencia en el desarrollo de estadísticas para la determinación del tamaño y distribución de muestras significativas.

En miras a formalizar un esquema como el necesario, debe considerarse que al modificarse los valores de los FC inevitablemente se producirán variaciones tarifarias para el usuario final, en más o en menos, dependiendo de los resultados que arroje el estudio.

Se advierte, entonces que a efectos de lograr un estudio como el mencionado, es necesario un tiempo prudencial [por ejemplo el establecido en las RBLD de dieciocho (18) meses] previstos para el análisis de los proyectos (9.4.1.3. Factor de Inversión) y ello no resulta adecuado, dado que períodos de tiempo menores impiden llevar a cabo los estudios técnicos que resultan fundamentales a la hora de establecer un cuadro tarifario.

#### **4 - CONCLUSIÓN**

En virtud de lo expuesto, y del análisis del Informe de Avance N° 8 de la FIUBA, esta Gerencia de Distribución concluye que:

1) Si bien el Plan de Inversiones de GASNEA contiene cierto grado de detalle sobre las obras a realizarse, carece de documentación de soporte de los precios unitarios o globales adoptados, sin perjuicio de lo cual podrían haberse inferido, a partir de las memorias descriptivas, los valores para el cálculo de las inversiones. No obstante, al momento de ejecutar las obras, los valores erogados fueron inferiores a los incluidos en dicho Plan. Por lo tanto, de acuerdo con lo relevado sobre las obras finalizadas, el Plan de Inversiones Obligatorias de GASNEA se encontraba sobrevalorado o sobreestimado.

2) Se cometieron irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria.

Asimismo, se observó que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de uno de los proyectos involucrados, en beneficio de la inclusión de un nuevo proyecto y sin una definición clara de los lineamientos y objetivos que tal variación representaba.

3) Factores de Carga: El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC.

Estas irregularidades traen aparejados inconvenientes que pueden entenderse como vicios en el procedimiento de análisis efectuado sobre el Plan de Inversiones de la Distribuidora ya que, por un lado, la tarifa finalmente aprobada por el ENARGAS como resultado de la RTI, tenía asociado un Plan de Inversiones Obligatorias con costos sobrevalorados o sobreestimados. Asimismo, no se permitió la implementación de estudios para determinar los FC como hubiera correspondido efectuar en una RTI.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.11 15:40:28 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.11 15:42:13 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica

Date: 2020.11.11 15:43:09 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental  
Electronica

Date: 2020.11.11 15:43:10 -03:00



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2020 - Año del General Manuel Belgrano

**Informe firma conjunta**

**Número:**

**Referencia:** Referencia: EX-2020-73764376-APN-GDYE#ENARGAS Y EX-2020-73763979-APN-GDYE#ENARGAS REF.: INFORME DE AVANCE Nro. 8 (Auditoría y Revisión Técnica, Jurídica y Económica de la RTI) - INFORMES TECNICOS de las GERENCIAS DE DESEMPEÑO Y ECONOMIA y de DISTRIBU

---

Se adjunta como archivo embebido el presente INFORME de esta COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN LEY 27541 Y DECRETO 278/2020 en relación con el tema antes aludido, teniéndolo por íntegramente reproducido en este acto, y suscripto por todos los firmantes integrantes de la misma.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2020.11.11 16:46:38 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2020.11.11 17:02:56 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2020.11.11 17:09:43 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental Electronica  
Date: 2020.11.11 17:10:53 -03:00

Digitally signed by Gestion Documental  
Electronica  
Date: 2020.11.11 17:10:55 -03:00

## **INFORME DE EVALUACION COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN - LEY Nº 27.541 Y DECRETO Nº 278/2020**

**REF.: INFORME DE AVANCE Nro. 8 (Auditoría y Revisión Técnica, Jurídica y Económica de la RTI) - INFORMES TECNICOS de las GERENCIAS DE DESEMPEÑO Y ECONOMIA y de DISTRIBUCION, sobre revisión de lo actuado por GASNOR S.A. y GAS NEA S.A.**

### **I. OBJETO**

Motiva el presente elevar a consideración del Sr. Interventor, las evaluaciones de sustento y compatibilidad que surgen del análisis del Auditor FIUBA señalado en la referencia y de los informes técnicos que al respecto han formulado las gerencias específicas de esta Autoridad Regulatoria.

### **II. INTRODUCCION**

El contexto de análisis de FIUBA queda enmarcado en las obligaciones que derivan del Decreto Nro. 278/20 y las medidas que procuren el cumplimiento de lo establecido en la Ley Nº 27.541, en tanto el mandato legal de la realización de una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica que evalúe los aspectos propios a la materia energética, propendiendo a la ulterior iniciación de un proceso de renegociación de la revisión tarifaria vigente o de una revisión de carácter extraordinario. Todo ello, en procura de determinar tarifas del servicio público de gas con criterios de justicia, razonabilidad y los términos de propensión a la reducción de la carga tarifaria.

Así, el plan de trabajo del AUDITOR respecto de la presente etapa que aquí es materia de evaluación, involucró sumariamente los siguientes aspectos/tareas: análisis del Costo de Capital; análisis del marco de desarrollo general de la RTI bajo la órbita del ENARGAS; y análisis de Completitud de la información suministrada por la Licenciatarias.

En cuanto concierne a GASNOR S.A. y GAS NEA S.A. en adelante GASNOR, GASNEA, NEA, la Licenciataria o la Distribuidora indistintamente, el AUDITOR realizó evaluaciones que referían a revisión de la rentabilidad justa y razonable, los Planes de Inversiones Obligatorias; estudio de la Base Tarifaria como activo financiero; estudio de la Base Tarifaria como activo físico; análisis del Flujo de Fondos para el cálculo tarifario; análisis de los estudios de Demanda; análisis de los gastos de Operación y Mantenimiento, y análisis del mecanismo no automático de actualización tarifaria.

Respecto de las Gerencias del organismo con competencia en las materias abordadas, cada una emitió sus consideraciones, abarcando la evaluación del contenido del mentado informe de avance FIUBA Nro. 8 y también la visión del contexto en que se desarrolló la RTI.

### **III. CONSIDERACIONES SOBRE LOS INFORMES DE LAS GERENCIAS DE DESEMPEÑO Y ECONOMÍA Y DE DISTRIBUCIÓN.**

#### **III.1 GERENCIA DE DESEMPEÑO Y ECONOMIA**

La Gerencia de Desempeño y Economía, según informe obrante en autos, elevó a consideración del Sr Interventor, un análisis en base al aludido Informe de Avance N° 8 relacionado con los temas de incumbencia de dicha Gerencia correspondientes a GASNOR y GASNEA con inclusión de las consideraciones que le resultaran propias sobre los temas en análisis. Siendo que, al efecto, se sustentó en los expedientes del Registro de esta Autoridad Regulatoria N° 15.487, 15.665, 15.997, 17.425, 30.483, 30.484, 30.039, 30.040 y 30.194 (Ref.: EX-2020-73763979-APN-GDYE#ENARGAS - EX-2020-73764376-APN-GDYE#ENARGAS - IF-2020-73188757-APN-SD#ENARGAS).

De su pormenorizada evaluación, surge que *“del análisis de los comentarios y conclusiones emanadas del Informe de Avance N° 8 sobresalen las observaciones y críticas realizadas por la FIUBA respecto al proceso de determinación de la Base Tarifaria como Activo Económico Financiero y, específicamente, a los criterios y medidas adoptadas para su actualización, el factor aplicado y su determinación”*.

Y que, respecto de dichos tópicos, verificó *“(i) la falta de sustento técnico para la selección de los índices; (ii) la no diferenciación en la construcción de índices para ser aplicados a Distribuidoras y Transportistas respectivamente, de acuerdo a sus estructuras de costos particulares; (iii) que la magnitud del ajuste resultante punta a punta de la Base Tarifaria (33 veces), de acuerdo al análisis realizado no resulta justificado en tanto se ubica por encima del valor máximo de referencia (24 veces)”*. Concluyendo entonces en que *“el proceso de actualización de la Base Tarifaria no se ajustó a criterios técnicos aceptados y dio por resultado un ajuste irrazonable, injustificado y arbitrario”*.

Siendo que, a su criterio, *“lo expuesto anteriormente dio efectivamente por resultado un ajuste que se tradujo en incrementos adicionales en los montos de Rentabilidad y de Amortizaciones originados en la aplicación del factor de actualización aplicado en la RTI para el quinquenio 2017-2021 por un total de U\$S 32 (TREINTA Y DOS) y U\$S 9 (NUEVE) Millones para GASNOR y NEA respectivamente, respecto a los que se hubieran obtenido de aplicar la alternativa asumida como una referencia de límite máximo, y que significó incrementos injustificados en las tarifas a los usuarios”*. Considerando entonces dicha Gerencia que, *“el cálculo correcto del factor de actualización de la base tarifaria no debería haber sido superior al valor máximo de referencia punta a punta estimado (24 veces). Y que, “ello se tradujo en que por el sólo efecto de realizar una actualización de la Base Tarifaria muy por encima de lo razonable, a saber: ajuste del 33,3 punta a punta vs ajuste de referencia máximo de 24 punta a punta; (diferencia teórica ésta que por los motivos expuestos en el análisis representa un piso mínimo que posiblemente resultara aún mayor), los niveles de las tarifas aprobadas resultaron superiores a las que hubieran surgido de un proceso de actualización de la Base Tarifaria ajustado a criterios y argumentos técnicos correctos y consistentes, significando un ingreso arbitrario y excesivo para las empresas y una carga tarifaria injusta para los usuarios”*.

Y concluyendo finalmente en que *“la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “un trato razonablemente similar y equitativo” entre las Licenciatarias aplicando un criterio único de actualización, con idéntico factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, no resiste el menor análisis técnico económico y regulatorio, resultando inequitativos e incongruentes”*. Siendo que, también colige dicha Gerencia, *“las irregularidades verificadas en elementos esenciales en el desarrollo de las respectivas RTI (GASNOR – NEA), afectan la fundamentación técnico económica que hace de sustento para los cuadros tarifarios aprobados mediante las Resoluciones ENRG NROS. I-127/17 para NEA y 302/18 para GASNOR, por lo cual correspondería que se analicen las respectivas anulaciones”*.

Y que, *“considerando que el tratamiento aplicado en el proceso de actualización de la Base Tarifaria a saber: la selección de los índices de ajuste, los ponderadores únicos utilizados para el armado del Factor de Actualización y, como resultado, la aplicación de un Factor único para la actualización de las Bases Tarifarias, se extendió a todas las Licenciatarias de Distribución y de Transporte, todas las observaciones que conducen a la falta de fundamentación técnico económica del ajuste aplicado resultan válidas para las restantes Licenciatarias”*.

Siendo que, también evalúa y concluye dicha Gerencia de Desempeño y Economía, *“la magnitud y carácter ostensible de las correcciones metodológicas en materia de actualización de base de capital o, para el caso de NEA, de sobrevalorización de las obras, permiten concluir que, en la medida que no podían ser desconocidos por el regulador, habrían direccionado el procedimiento de RTI con la finalidad de satisfacer intereses distintos a los reglados, por ejemplo, conjeturales laudos a favor de las licenciatarias o compensaciones por el pasado en materia tarifaria”*.

Correspondiendo, adicionalmente, referir a la evaluación que la Gerencia de Desempeño y Economía efectuara en torno la comparación de montos comprometidos de las obras del Plan de Inversiones con los gastos erogados, a cuyo respecto, ha señalado que el Informe del Auditor materia de autos y con sustento en los Expedientes N° 30.039 y 30.040 permite la comparativa que lleva a señalar que *“para el caso de GASNOR, no fue posible efectuar el análisis comparativo propuesto debido a que en la presentación de la Distribuidora no se detallan los montos por subproyecto, sino que se indican montos globales por tipo de proyecto”*. Y que para NEA, *“de la comparación efectuada se observa que en todas las obras evaluadas existió un excedente de presupuesto, originado en una sobrevalorización de las mismas, observándose diferencias que van desde un 75% a un 193%”*.

Y ello así, entiende la Gerencia de Desempeño y Economía que *“sobre la base de la evidencia aportada para el caso de NEA, se observa una sobrevalorización de los proyectos de inversión comprometidos en el Plan de Inversiones presentado y con las obras finalizadas. Si bien la normativa establece la obligación de hacer y de gastar, ello no habilita a que los montos presupuestados de las obras comprometidas dentro de las Inversiones Obligatorias exhiban valores por encima de los de mercado, dado que la incorporación de*

*inversiones sobrevaloradas incide directamente sobre las tarifas calculadas a través de las amortizaciones incorporadas en el flujo de fondos, incrementando el requerimiento de ingresos y, en consecuencia, aumentando los niveles de tarifas a los usuarios. Si bien las sumas erogadas de menos se compensan con nuevas obras, debería haberse contado al momento de determinar la tarifa con un Plan de Inversiones adecuado y con una valorización verificada como razonable para no generar incrementos adicionales injustificados de las tarifas calculadas”.*

Y que, concluye dicha Gerencia, *“a fin de que las tarifas sean justas y razonables en los términos de la Ley N° 24.076. Lo que ha importado, en el caso el incumplimiento a lo dispuesto por la Ley citada respecto de los principios a los cuales deben ajustarse las tarifas; a saber: inciso d) del Artículo 38 en tanto deben asegurar el mínimo costo para los consumidores compatible con la seguridad del abastecimiento”.* Y que, *“considerando las evidencias de sobrevalorización detectadas en los proyectos de inversión por el INFORME, y teniendo en cuenta su incidencia en tarifa, se concluye que los niveles de tarifas calculados resultaron superiores a los que hubieran surgido de haberse considerado en el proceso de la RTI un Plan de inversiones que hubiera incluido proyectos valorizados acordes a los valores de mercado”.*

En todo este entendimiento, y para concluir conforme se ha venido referenciando, la Gerencia de Desempeño y Economía desarrolló sus evaluaciones en base a los siguientes ejes temáticos bajo pormenorizados grados de análisis que -entre otros sub tópicos-, aludieran a la base tarifaria como activo económico financiero; al flujo de fondos para calculo tarifario; al análisis de los estudios de demanda; y a la aludida comparación de montos comprometidos de las obras del plan de inversiones, con los gastos erogados.

Ello así y bajo el aludido contexto de evaluación de mérito y sustento, es que, siguiendo el detallado análisis del informe de la Gerencia de Desempeño y Economía, se indica que esta Comisión de Coordinación y Centralización, comparte las evaluaciones realizadas por esa Gerencia -a las que cabe remitir y/o dar por reproducidas en honor a la brevedad-, y, en especial, coincide con el desarrollo minucioso y profundizado que por su grado de explicación y detalle, llevara a dicha Gerencia a concluir conforme aquí se consignara.

### **III.2 GERENCIA DE DISTRIBUCION**

En cuanto concierne a NEA, el análisis de la Gerencia de Distribución, evalúa el mentado Informe de Avance N° 8 y abarca el estudio de los Expedientes ENARGAS N° 30.040/16 y 30.970/17, en cuyo contexto le cupo concluir en que *"1) Si bien el Plan de Inversiones de GASNEA contiene cierto grado de detalle sobre las obras a realizarse, carece de documentación de soporte de los precios unitarios o globales adoptados, sin perjuicio de lo cual podrían haberse inferido, a partir de las memorias descriptivas, los valores para el cálculo de las inversiones. No obstante, al momento de ejecutar las obras, los valores erogados fueron inferiores a los incluidos en dicho Plan. Por lo tanto, de acuerdo con lo relevado sobre las obras finalizadas, el Plan de Inversiones Obligatorias de GASNEA se encontraba sobrevalorado o sobreestimado. 2) Se cometieron irregularidades*

*Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria".*

*Indicando además que "se observó que se realizó una reasignación del plan de inversiones sin que se modificaran las magnitudes físicas de uno de los proyectos involucrados, en beneficio de la inclusión de un nuevo proyecto y sin una definición clara de los lineamientos y objetivos que tal variación representaba". Y, "3) Factores de Carga: El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC". Para culminar señalando que "estas irregularidades traen aparejados inconvenientes que pueden entenderse como vicios en el procedimiento de análisis efectuado sobre el Plan de Inversiones de la Distribuidora ya que, por un lado, la tarifa finalmente aprobada por el ENARGAS como resultado de la RTI, tenía asociado un Plan de Inversiones Obligatorias con costos sobrevalorados o sobreestimados. Asimismo, no se permitió la implementación de estudios para determinar los FC como hubiera correspondido efectuar en una RTI".*

*Correspondiendo agregarse que a criterio de la Gerencia de Distribución, y bajo el título de "IRREGULARIDADES ADVERTIDAS POR ESTA GERENCIA", efectúa una serie de evaluaciones bajo respectivos acápite que, en primer lugar, formula como "Irregularidades en la estimación de los Proyectos incluidos en los Planes de Inversiones Obligatorias" indicando en ese sentido que, "coincide con la FIUBA en cuanto a que en el proceso de verificación de la documentación remitida, se observó numerosos incumplimientos respecto a lo solicitado por el ENARGAS en cuanto al contenido y detalle que debía contener la presentación del plan de inversiones de la Distribuidora para su consideración. Entre estos incumplimientos se menciona, como el aspecto más relevante la falta de presupuestos detallados de las inversiones de acuerdo con los requerimientos establecidos, y la falta de documentación soporte de los precios unitarios adoptados para el cálculo de las inversiones".*

*Agregando la Gerencia de Distribución que "respecto a los valores del Plan de Inversiones, para verificar su procedencia la FIUBA realiza una comparación entre los montos comprometidos y los realmente erogados correspondientes a los proyectos finalizados. De la comparación efectuada observó que en todos los casos existió un excedente de presupuesto, que evidencia una sobrevalorización de las obras, con diferencias que van desde un 75% a un 193%. Concluye que "de los valores obtenidos, se puede verificar una sobrevalorización de las obras del plan de inversiones de la distribuidora. En relación con los valores correspondientes a las obras finalizadas al 31 de marzo de 2020, la Gerencia de Distribución realizó una verificación para validar el cálculo que efectuó la FIUBA, todo ello a partir de los datos aportados por la GDyE sobre la base de declaraciones juradas remitidas por la Distribuidora vinculados a estos proyectos, obteniendo como resultado montos ajustados por la incidencia del Índice de precios internos al por mayor (IPIM) del orden del +/- 2%, es decir similares a los calculados por la FIUBA e indicados en la tabla "Comparación Montos Comprometidos y Montos Erogados ajustados por IPIM – GASNEA SA" que obra a hoja 12 del Informe FIUBA N° 8. Por lo tanto, la comparación de los valores para los proyectos analizados por FIUBA, resulta válida".*

Y que "respecto a ello, cabe mencionar que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores establecidos por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos considerados".

En segundo término, como "Irregularidades Metodológicas y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones", indica que "con respecto a los plazos disponibles para realizar la tarea encomendada con respecto a la RTI, se hace particular mención a los requerimientos de información correspondientes para los planes de inversión. Por Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07432/16 (Expediente N° 30.040), se requirió a GASNEA la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración. Posteriormente, por Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09752/16 (Expediente N° 30.040), se consideró práctico agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad. Asimismo, se requirió conocer "el costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, se identificaran los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2) primeros años del quinquenio".

Indicando que "en la última nota se advierte un cambio en la metodología en relación con la información a suministrar para evaluar cada proyecto y ese cambio metodológico ocurrió cinco (5) meses antes de la aplicación de la RTI. Por otra parte, la primera nota que da cuenta acerca del requerimiento del Plan de Inversiones para el Quinquenio data de ocho (8) meses antes, como se podrá observar en ningún caso se advierte una antelación de un (1) año establecida en la Resolución MINEM 31/2016. Siguiendo con el razonamiento, la primera nota requiere un grado de detalle mayor sobre los proyectos, por lo que se estima estaba dirigida a un análisis particular de cada uno, es decir una obligación de gastar individual con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración. En la segunda nota, el propio Ente advierte el poco tiempo disponible para el análisis de los proyectos, reconociendo así que la primera exigencia resultaba impracticable por lo que se requirieron costos aproximados, sin detalles particulares, y por ende una definición más laxa para un tratamiento más ágil (cinco meses antes), lo que derivó en un análisis global de obligación de gastar".

Para finalizar el tópico señalando que "una metodología de trabajo única y previamente establecida que se mantuviera en el tiempo, acompañada por la adecuada coordinación, hubiera permitido obtener resultados más fiables. Se advierte, entonces, que el tiempo prudencial indicado en las Reglas Básicas de la Licencia de dieciocho (18) meses (Punto 9.4.1.3), para el análisis de los proyectos, se estableció en doce (12) meses. Posteriormente, se intentó realizarlo en ocho (8) meses, y en virtud de las dificultades prácticas, terminó realizándose en cinco (5) meses. En virtud de lo expuesto, se flexibilizaron los requisitos que se habían impuesto y exigido originalmente a la Licenciataria. Ello, a su vez, afectó la calidad de las presentaciones e impidió un análisis pormenorizado de los mismos lo que incidió

*negativamente en el resultado final. Esta mencionada flexibilización en la presentación de información, produjo un impacto negativo en la elaboración del Plan de Inversiones de GASNEA, que le impidió a las áreas técnicas hacer un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria, y sus respectivos montos".*

*Y que, señala finalmente, "otro aspecto a destacar es que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores determinados por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos evaluados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organización que trabajó en forma aislada, sin la necesaria interacción entre los sectores intervinientes. La situación descrita, trajo como consecuencia que no se utilizaran datos útiles en beneficio del conjunto. Es decir, existió una organización y flujo de información radial, que imposibilitó que los distintos sectores involucrados pudieran disponer de información sensible, lo que conspiró para que no se obtuvieran resultados finales sustentables".*

*Y bajo el título de "Falta de Implementación del Factor de Carga (FC)", señala que "el Punto 9.4.3.2 de las RBLD prevé que a fin de trasladar a las tarifas de las Licenciatarias de Distribución los ajustes de las tarifas de transporte a que se refieren los artículos 9.5. y 9.6. de la respectiva licencia de los Transportistas, se debe aplicar una fórmula donde se utiliza el Factor de Carga (FC) promedio de cada categoría de usuario, el cual se calcula como el cociente entre el consumo promedio (CM) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste y el consumo pico (CP) diario de la categoría de los últimos 12 meses previos al ajuste. Los factores de carga considerados en las tarifas iniciales y a ser utilizados fueron: R 35%; P 50%; SBD 75%; FT-FD-IT-ID-GNC 100%. Si bien se estableció que, de no mediar observaciones de la Autoridad Regulatoria, las Licenciatarias podrían poner en vigencia las tarifas ajustadas a los siete (7) días corridos de la presentación y que las observaciones podrían versar solamente sobre errores de cálculo y/o en los procedimientos aplicados que pudieran haberse detectado. Durante los años que siguieron al otorgamiento de las Licencias, esos parámetros iniciales no fueron cambiados. Asimismo, tampoco se efectuaron estudios y/o cálculos para verificar la procedencia o la necesidad de modificarlos, como también evaluar las correspondientes consecuencias sobre la tarifa".*

*Indicando que "el hecho de que durante ese considerable lapso no se hayan recibido propuestas o iniciativas por parte de las Licenciatarias para instrumentar alguna modificación podría llevar a presumir que el mantenimiento de esos valores no ha provocado perjuicio económico para las Distribuidoras. Así las cosas, los momentos oportunos para realizar la verificación y procedencia de los factores de carga, son las Revisiones Tarifarias, sobre todo, si se trata de una revisión de carácter integral. Ahora bien, pese a lo dicho y dado que el plazo fijado por el ex Ministerio de Energía y Minería en la Resolución N° 31/2016 para la realización de la RTI fue de doce (12) meses, ese plazo no resultó suficiente para realizar el estudio previo, las mediciones y el análisis indispensable*

*para obtener valores confiables de los FC. Es decir, llevar a cabo un estudio para determinar los FC resultaba impracticable en el plazo fijado por la citada resolución. Por otra parte, el factor climático cobra una importancia que no puede desestimarse, dado que, la medición efectuada durante los doce (12) meses previos a la implementación de la nueva tarifa podría llevarse a cabo en un año atípico, por lo que esta Gerencia entiende que para obtener valores confiables de FC se necesita más de un año calendario para obtener datos representativos, considerando todas las variables que afectan al consumo".*

*Consignando además que, "si bien podría estimarse, a priori, algunos valores de consumo estudiados en un lapso menor, la existencia de escenarios climáticos complejos dentro de las muestras, podrían arrojar resultados erróneos que no permitirían determinar correctamente los FC. Por lo tanto, el estudio para evaluar los FC hubiese requerido diagramar conjuntamente con las Gerencias de Despacho, de Asuntos Legales, de Desempeño y Economía, y de Distribución, un ensayo estadístico donde se definiera la cantidad de usuarios a testear por categoría de usuario (eventualmente discriminado por rango de consumo, para determinar si el FC pudiera estar asociado al valor de consumo), y la distribución de los usuarios que participarían en las muestras, correspondientes a cada subzona tarifaria de cada una de las Licenciatarias, determinándose de esa manera la cantidad total de dispositivos a utilizar para realizar las necesarias mediciones. Este método de medición in situ (en domicilio) debería haberse realizado con equipos propios de las Distribuidoras (data loggers o medidores inteligentes) bajo supervisión del ENARGAS, contando con la asistencia previa de una institución prestigiosa de carácter oficial, con demostrada experiencia en el desarrollo de estadísticas para la determinación del tamaño y distribución de muestras significativas".*

*Y que, "en miras a formalizar un esquema como el necesario, debe considerarse que al modificarse los valores de los FC inevitablemente se producirán variaciones tarifarias para el usuario final, en más o en menos, dependiendo de los resultados que arroje el estudio. Se advierte, entonces que a efectos de lograr un estudio como el mencionado, es necesario un tiempo prudencial [por ejemplo el establecido en las RBLD de dieciocho (18) meses] previstos para el análisis de los proyectos (9.4.1.3. Factor de Inversión) y ello no resulta adecuado, dado que períodos de tiempo menores impiden llevar a cabo los estudios técnicos que resultan fundamentales a la hora de establecer un cuadro tarifario".*

Con relación a GASNOR, incumbió a la Gerencia de Distribución, analizar lo expresado por la FIUBA en el mentado Informe de Avance N° 8, y abarcar el estudio de los Expedientes ENARGAS N° 30.039/16 y 30.975/17.

Ello así, ha concluido en que "1) En el Plan de inversiones aportado por GASNOR S.A., que contenía proyectos con indefiniciones e incertidumbres, no fue posible efectuar un análisis comparativo de los valores monetarios, debido a que en su presentación no se detallaron los montos desagregados para cada uno de los subproyectos, sino que se indicaron montos globales por tipo de obra, lo que condujo a la aprobación de un plan que imposibilitó lograr la correspondencia entre las ejecuciones físicas y las erogaciones económicas, pudiendo haberse encontrado sobrevalorado. 2) Se cometieron irregularidades Metodológicas y

*Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora, que derivaron en la falta de un análisis completo y exhaustivo de la pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria. Cabe mencionar, respecto a ello que se realizó una compensación de los montos de algunos de los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones, sin la necesaria adecuación de las magnitudes físicas y alcances de los proyectos modificados. 3) Factores de Carga: El plazo de doce (12) meses dispuesto por la Resolución N° 31/2016 forzó a la omisión de los estudios de los FC.*

*Agregando que "estas irregularidades traen aparejados inconvenientes que pueden entenderse como vicios en el procedimiento de análisis efectuado sobre el Plan de Inversiones de la Distribuidora ya que, por un lado, la tarifa finalmente aprobada por el ENARGAS como resultado de la RTI, tenía asociado un Plan de Inversiones Obligatorias con costos indefinidos. Asimismo, no se permitió la implementación de estudios para determinar los FC como hubiera correspondido efectuar en una RTI. Finalmente, respecto al proyecto 9.19 – TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC000000020-0), se sugiere realizar una auditoría para verificar que la Distribuidora no haya generado una duplicidad de pago, lo que corresponderá evaluar por cuerda separada".*

*Correspondiendo agregar que entre otros aspectos y para así concluir, la Gerencia de Distribución bajo el título de "IRREGULARIDADES ADVERTIDAS POR ESTA GERENCIA", señala, en primer lugar, aludiendo a "Irregularidades en la estimación de los Proyectos incluidos en los Planes de Inversiones Obligatorias" que, "respecto al Plan de Inversiones la FIUBA expresó que en el caso de GASNOR no se ha podido realizar la comparación de montos aprobados con los erogados, debido a que los primeros están compuestos por el agregado de subproyectos que no se encuentran detallados, haciendo imposible su comparación con montos erogados de los subproyectos parciales que se encuentran terminados."*

*Y que "en ese orden de ideas, el Plan de inversiones de GASNOR conteniendo proyectos con indefiniciones e incertidumbres aportadas por la Licenciataria, condujo a la aprobación de un plan que resultó parcialmente trazable. No obstante ello, durante su ejecución imposibilitó lograr la correspondencia entre las ejecuciones físicas y las erogaciones económicas. Respecto a ello, cabe destacar que, al momento de evaluar los planes de inversión, existió en el ENARGAS información disponible para comparar los planes de obra con los valores por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribución, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores más próximos a los del mercado de los proyectos considerados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organización que trabajó en forma aislada, sin la necesaria interacción entre los sectores intervinientes. La situación descrita, trajo como consecuencia que no se utilizaran datos útiles en beneficio del conjunto. Es decir, existió una organización y flujo de información radial que imposibilitó que los distintos sectores involucrados pudieran disponer de información sensible, lo que conspiró para que no se obtuvieran resultados finales sustentables".*

En segundo término, consignando el tópico como *"Irregularidades Metodológicos y Procedimentales que afectaron el Análisis de los Planes de Inversiones presentados por la Distribuidora"* indica la Gerencia de Distribución que *"con respecto a los plazos disponibles para realizar la tarea encomendada con respecto a la RTI, se hace particular mención a los requerimientos de información correspondientes para los planes de inversión. Por Nota ENRG/GDyE/GD/GAL/I N° 07436/16 (Fs. 1 del Expediente N° 30.039), se requirió a GASNOR la presentación del plan de inversiones para el quinquenio, que debía estar conformado por la totalidad de los proyectos específicos a ejecutar, con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración. Posteriormente, por Nota ENRG/GD/GDyE/GT N° 09757/16 (Fs. 9 del Expediente N° 30.039), se consideró práctico agrupar los datos recibidos en grandes rubros según su finalidad. Asimismo, se requirió conocer "el costo aproximado o estimado para una instalación típica indicando sus características y, a efectos de una definición ágil, se identificarán los proyectos del plan presentado que se ejecutaría durante los dos (2) primeros años del quinquenio"*.

*"En la última nota se advierte un cambio en la metodología en relación con la información a suministrar para evaluar cada proyecto y ese cambio metodológico ocurrió cinco (5) meses antes de la aplicación de la RTI. Por otra parte, la primera nota que da cuenta acerca del requerimiento del Plan de Inversiones para el Quinquenio data de ocho (8) meses antes, como se podrá observar en ningún caso se advierte una antelación de un (1) año establecida en la Resolución MINEM 31/2016. Siguiendo con el razonamiento, la primera nota requiere un grado de detalle mayor sobre los proyectos, por lo que se estima estaba dirigida a un análisis particular de cada uno, es decir una obligación de gastar individual con independencia del mecanismo que se determinara para su remuneración. En la segunda nota, el propio Ente advierte el poco tiempo disponible para el análisis de los proyectos, reconociendo así que la primera exigencia resultaba impracticable por lo que se requirieron costos aproximados, sin detalles particulares, y por ende una definición más laxa para un tratamiento más ágil (cinco meses antes), lo que derivó en un análisis global de obligación de gastar"*

Concluyendo en que *"una metodología de trabajo única y previamente establecida que se mantuviera en el tiempo, acompañada por la adecuada coordinación, hubiera permitido obtener resultados más fiables"*. Y en que *"se advierte, entonces, que el tiempo prudencial indicado en las Reglas Básicas de la Licencia de dieciocho (18) meses (Punto 9.4.1.3), para el análisis de los proyectos, se estableció en doce (12) meses. Posteriormente, se intentó realizarlo en ocho (8) meses, y en virtud de las dificultades prácticas, terminó realizándose en cinco (5) meses. En virtud de lo expuesto, se flexibilizaron los requisitos que se habían impuesto y exigido originalmente a la Licenciataria. Ello, a su vez, afectó la calidad de las presentaciones e impidió un análisis pormenorizado de los mismos lo que incidió negativamente en el resultado final. Esta mencionada flexibilización en la presentación de información, produjo un impacto negativo en la elaboración del Plan de Inversiones de GASNOR, que le impidió a las áreas técnicas hacer un análisis completo y exhaustivo de la*

*pertinencia, conveniencia y razonabilidad de los proyectos presentados por la Licenciataria, y sus respectivos montos".*

*Finalizando el t3pico, para dar cuenta que "otro aspecto a destacar es que, al momento de evaluar los planes de inversi3n, existi3 en el ENARGAS informaci3n disponible para comparar los planes de obra con los valores por las consultoras que evaluaron la Base Tarifaria de la totalidad de las Licenciatarias de Distribuci3n, que no fue aprovechada para efectuar un cruzamiento de los costos, que hubiera permitido obtener valores m3s pr3ximos a los del mercado de los proyectos considerados, dejando ello en evidencia que se impuso al proceso, una organizaci3n que trabaj3 en forma aislada, sin la necesaria interacci3n entre los sectores intervinientes. Y que, entre otros aspectos, "una adecuada coordinaci3n hubiese permitido adoptar mecanismos regulatorios para detectar eventuales duplicidades de pagos como en el caso del proyecto 9.19 – TENDIDO DE REDES (20008-1721-01-ACTREDTERC000000020-0), que se relaciona con los valores que la Distribuidora estima afectar en proyectos de redes ejecutados por terceros, en relaci3n con conceptos incluidos en ese rubro que podr3an estar incluidos en los Gastos de Operaci3n y Mantenimiento. Asimismo, tal como fuera expresado anteriormente, coincidiendo con lo observado por la FIUBA, al momento de aprobar los Planes de Inversi3n de GASNOR se realiz3 una compensaci3n de los montos de los proyectos, que afect3 el total del plan, sin la necesaria adecuaci3n de las magnitudes f3sicas y alcances de los proyectos modificados".*

*Y, en tercer lugar, bajo el t3tulo de "Falta de Implementaci3n del Factor de Carga (FC)" la Gerencia de Distribuci3n se3ala que "el Punto 9.4.3.2 de las RBLD prev3 que a fin de trasladar a las tarifas de las Licenciatarias de Distribuci3n los ajustes de las tarifas de transporte a que se refieren los art3culos 9.5. y 9.6. de la respectiva licencia de los Transportistas, se debe aplicar una f3rmula donde se utiliza el Factor de Carga (FC) promedio de cada categor3a de usuario, el cual se calcula como el cociente entre el consumo promedio (CM) diario de la categor3a de los 3ltimos 12 meses previos al ajuste y el consumo pico (CP) diario de la categor3a de los 3ltimos 12 meses previos al ajuste. Los factores de carga considerados en las tarifas iniciales y a ser utilizados fueron: R 35%; P 50%; SBD 75%; FT-FD-IT-ID-GNC 100%. Si bien se estableci3 que, de no mediar observaciones de la Autoridad Regulatoria, las Licenciatarias podr3an poner en vigencia las tarifas ajustadas a los siete (7) d3as corridos de la presentaci3n y que las observaciones podr3an versar solamente sobre errores de c3lculo y/o en los procedimientos aplicados que pudieran haberse detectado. Durante los a3os que siguieron al otorgamiento de las Licencias, esos par3metros iniciales no fueron cambiados. Asimismo, tampoco se efectuaron estudios y/o c3lculos para verificar la procedencia o la necesidad de modificarlos, como tambi3n evaluar las correspondientes consecuencias sobre la tarifa".*

*"Adem3s, el hecho de que durante ese considerable lapso no se hayan recibido propuestas o iniciativas por parte de las Licenciatarias para instrumentar alguna modificaci3n podr3a llevar a presumir que el mantenimiento de esos valores no ha provocado perjuicio econ3mico para las Distribuidoras. As3 las cosas, los momentos oportunos para realizar la verificaci3n y procedencia de los factores de carga, son las Revisiones Tarifarias, sobre todo, si se trata de una revisi3n de car3cter integral. Ahora bien, pese a lo dicho y dado que el*

*plazo fijado por el ex Ministerio de Energía y Minería en la Resolución N° 31/2016 para la realización de la RTI fue de doce (12) meses, ese plazo no resultó suficiente para realizar el estudio previo, las mediciones y el análisis indispensable para obtener valores confiables de los FC. Es decir, llevar a cabo un estudio para determinar los FC resultaba impracticable en el plazo fijado por la citada resolución".*

*Y que, "por otra parte, el factor climático cobra una importancia que no puede desestimarse, dado que, la medición efectuada durante los doce (12) meses previos a la implementación de la nueva tarifa podría llevarse a cabo en un año atípico, por lo que esta Gerencia entiende que para obtener valores confiables de FC se necesita más de un año calendario para obtener datos representativos, considerando todas las variables que afectan al consumo. Si bien podría estimarse, a priori, algunos valores de consumo estudiados en un lapso menor, la existencia de escenarios climáticos complejos dentro de las muestras, podrían arrojar resultados erróneos que no permitirían determinar correctamente los FC. Por lo tanto, el estudio para evaluar los FC hubiese requerido diagramar conjuntamente con las Gerencias de Despacho, de Asuntos Legales, de Desempeño y Economía, y de Distribución, un ensayo estadístico donde se definiera la cantidad de usuarios a testear por categoría de usuario (eventualmente discriminado por rango de consumo, para determinar si el FC pudiera estar asociado al valor de consumo), y la distribución de los usuarios que participarían en las muestras, correspondientes a cada subzona tarifaria de cada una de las Licenciatarias, determinándose de esa manera la cantidad total de dispositivos a utilizar para realizar las necesarias mediciones".*

*"Este método de medición in situ (en domicilio) debería haberse realizado con equipos propios de las Distribuidoras (data loggers o medidores inteligentes) bajo supervisión del ENARGAS, contando con la asistencia previa de una institución prestigiosa de carácter oficial, con demostrada experiencia en el desarrollo de estadísticas para la determinación del tamaño y distribución de muestras significativas. En miras a formalizar un esquema como el necesario, debe considerarse que al modificarse los valores de los FC inevitablemente se producirán variaciones tarifarias para el usuario final, en más o en menos, dependiendo de los resultados que arroje el estudio".*

*Finalizando en que "se advierte, entonces que a efectos de lograr un estudio como el mencionado, es necesario un tiempo prudencial [por ejemplo el establecido en las RBLD de dieciocho (18) meses] previstos para el análisis de los proyectos (9.4.1.3. Factor de Inversión) y ello no resulta adecuado, dado que períodos de tiempo menores impiden llevar a cabo los estudios técnicos que resultan fundamentales a la hora de establecer un cuadro tarifario".*

En todo este contexto de evaluación de mérito y sustento, y del análisis en lo correspondiente del informe de la Gerencia de Distribución, se indica que esta Comisión de Coordinación y Centralización, comparte las evaluaciones realizadas por esa Gerencia -a las que cabe remitir y/o dar por reproducidas en honor a la brevedad-, y, en especial, coincide con el desarrollo minucioso y profundizado que por su grado de explicación y detalle, llevara a dicha Gerencia a concluir conforme se consignara.

## IV. COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN

### IV.1 CONSIDERACIONES SOBRE EL INFORME DE FIUBA Nº 8.

Esta COMISION comparte en general las consideraciones realizadas por el informe FIUBA Nro. 8 en tanto comprende la totalidad de los tópicos materia de la de AUDITORIA, llegando a conclusiones de juicio técnico y económico compatibles con análisis y ponderaciones propios de la documentación e información a las que tuvo acceso y a evaluaciones y cotejos de detalle que sustentan el rigor valorativo de sus apreciaciones e inferencias.

Sin perjuicio de lo anterior, se han colectado en autos los informes provenientes de las Gerencias del ENARGAS, en cuanto concierne al análisis de temas que propendan a la centralización de información propia a la descripción de criterios técnico-económicos, de procedimientos y de los niveles de desenvolvimiento general del desarrollo de la Revisión Tarifaria Integral, que culminara con la aprobación de tarifas arbitrarias e injustas para los usuarios de gas de la Argentina.

### IV.2 PLAZOS

- Por RESOLUCION MINEM Nº 31/16 se instruyó al ENARGAS a que llevara adelante el procedimiento de la Revisión Tarifaria Integral - RTI - previsto en las Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral celebradas con las Licenciatarias en el marco de la Ley Nº 25561 el que debería concluirse en un plazo no mayor a UN (1) año desde la fecha de la presente medida.  
Mediante la Resolución 129/2016 del ex - Ministerio de Energía y Minería (MINEM), con fecha 17 de julio de 2016, se instruyó al ENARGAS *“a adoptar las medidas necesarias a los efectos de concluir antes del 31 de diciembre de 2016 el proceso de Revisión Tarifaria Integral al que se refiere el Artículo 1º de la Resolución Nº 31 de fecha 29 de marzo de 2016; a cuyo fin deberá realizarse la audiencia pública allí prevista antes del 31 de octubre de 2016.”*
- La decisión del ex Ministro de Energía y Minería -MINEM- de instruir a la Intervención del ENARGAS a llevar adelante el procedimiento de RTI en plazos perentorios, constituyó, per se, un absoluto y claro cercenamiento de facultades, toda vez que dichas instrucciones obraron como limitaciones y/o serias restricciones de la actividad regulatoria. Por su parte, **la Intervención del Organismo, en lugar de ajustar sus decisiones al instructivo ministerial, debió informar con absoluta determinación** que, en los plazos pretendidos, no era materialmente posible realizar la RTI, en tanto se condicionaban severamente todas las etapas de análisis de los equipos de trabajo del ENARGAS.

- Se vio así cercenado, el genuino y debido entendimiento de los alcances de la autarquía y plena capacidad del ENARGAS, que por Ley Nro 24076 goza de dicha conceptualización con preeminencia y, por ende, legítima preponderancia de su autoridad en la materia. Así entonces, a partir del referido contexto preceptivo de origen ministerial, el plexo de facultades indelegables de la Autoridad Regulatoria, encontró una obstrucción determinante al pleno ejercicio funcional regulatorio.
- La entonces Intervención, habría acatado en su totalidad la concepción de la mentada directiva, gestionando y organizando la labor regulatoria, en base a lineamientos, cursos de acción e insostenible metodización de evaluaciones y ponderaciones, que condujeron a criterios decisorios basados en parámetros cuyo delineamiento y alcances se encontraban condicionados.
- Por lo tanto, desde un contexto procedimental, está claro que se obligó al ENARGAS a llevar adelante la RTI, partiendo de una notoria desnaturalización de las necesarias evaluaciones regulatorias que requieren de plazos y metodologías de análisis de alta especificidad, con rigor, certidumbre y razonabilidad. Basta con entender la magnitud que implica analizar en profundidad a 9 distribuidoras y 2 transportistas, para finalmente terminar con la entrada en vigencia de nuevos cuadros tarifarios que contengan valores justos y razonables, a pagar en sus facturas los casi 9 millones de usuarios del servicio de gas, por los siguientes 5 (cinco) años.

Los tiempos previstos para la RTI limitados a un periodo menor a un año, se contraponen con los términos previstos en la ley 24.076 que establecen plazos más extensos. Si bien esta RTI es *sui generis* y no se trata *stricto sensu* de la RTI de la Ley N° 24.076 porque significaba la conclusión, no se puede negar que el objeto y contenido es el mismo y requiere plazos semejantes a aquellos previstos en el marco regulatorio.

Esta limitación temporal impidió al ENARGAS realizar una tarea acabada y específica para cada Licenciataria.

En orden a esa limitación temporal se prefirió utilizar un criterio de aplicación universalista, en varios aspectos de la revisión, siendo uno de los ejemplos más evidentes el del índice de actualización de la base tarifaria.

Esta limitación temporal y la afectación que podía tener sobre el resultado técnico de la RTI no fue informada o denunciada por la Intervención del ENARGAS que aceptó las indicaciones temporales del mandante (MINEM) en este caso especial de revisión.

#### **IV.3 RECEPCIÓN INCOMPLETA E INOPORTUNA DE INFORMACIÓN.**

Pero la limitación temporal de los plazos para realizar la RTI expuesta precedentemente no fue el único problema que surgió en el proceso de RTI, ya que como segundo conflicto procedimental, se verifica en los autos de la RTI una falta de presentación completa u oportuna de la información solicitada de parte de las licenciatarias, por lo que el ENARGAS no tuvo a la vista parte de la documentación que necesitaba. Con dichas carencias de información las diversas determinaciones se vieron afectadas.

Como resultado del contexto de la perentoriedad e imposición de cursos de acción, se observa la deficitaria implementación de una coordinada labor interna, en tanto el

elemental resguardo de los recaudos de parámetros organizativos basados en la simultaneidad disciplinaria de un proceso revisor, hubiera mínimamente permitido una debida evaluación crítico-valorativa que impidiera desajustes en el conocimiento de las áreas competentes, acerca del flujo de la información recabada, y/o básicamente de su calidad y/o de su eficacia técnica, económica o jurídico-regulatoria en procura, al menos, de eficiencia funcional y certidumbre de análisis interno.

A idénticas conclusiones conducen las opiniones del AUDITOR en torno del aludido déficit y/o fragmentación de la información brindada por las Licenciatarias ante requerimientos del ENARGAS. Y ello por cuanto resulta deber primario de los sujetos regulados, suministrar a la Autoridad Regulatoria la información que les sea requerida, con el grado de detalle y/o nivel de desagregación que se les indique.

Llama la atención, que no se advierte actividad regulatoria de reproche infraccional contra las Licenciatarias renuentes al aporte de información, con los alcances y/o grados de especificidad requeridos, ni que, ante dicha reticencia se hayan adoptado temperamentos de emplazamiento por obstaculización al análisis regulatorio, con el particular énfasis en la trascendencia de considerar los genuinos niveles de información y de validación de datos de los que un procedimiento revisor de estas características debe munirse.

#### **IV.4 SOBREVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIONES OBLIGATORIAS**

Respecto de este punto, como se describe en el numeral III del presente, se han venido desarrollando las comparaciones entre las inversiones aprobadas y lo efectivamente erogado en proyectos terminados, siendo ello así, en línea con el aludido grado de análisis del área gerencial del ENARGAS, cupo por su parte al Auditor, señalar que (páginas 53 y 73 de su Informe aquí materia de evaluación) y bajo sendos títulos de *“COMPARACIÓN DE MONTOS COMPROMETIDOS DE LAS OBRAS DEL PLAN DE INVERSIONES CON LOS GASTOS EROGADOS”*, se procuró *“realizar una comparación entre los montos comprometidos en el plan de obras con los realmente erogados, para verificar la procedencia de los montos estimados”*. Señalando que *“la Resolución I/4353/17 indica los montos correspondientes al valor total de cada proyecto (2017-2021) pero no detalla valor de cada Subproyecto”*. Continuando en señalar el Auditor que *“no es posible efectuar el análisis comparativo propuesto debido a que en la presentación de la Distribuidora no se detallan los montos por subproyecto, sino que se indican montos globales por tipo de proyecto. Como ejemplo podemos decir que el proyecto “interconexión AP” está compuesto por ocho subproyectos, de los cuales se terminaron dos, el proyecto “Interconexión MP” comprende 31 subproyectos y “Potenciación ERP” ocho subproyectos, de los cuales se terminaron dos y uno, respectivamente”*.

Y que, por su parte, también señala el Auditor –en lo correspondiente en página precedentemente indicada-, que de la *“comparación entre los montos comprometidos en el plan de obras con los realmente erogados, como un camino para verificar la procedencia de los montos estimados”* indica en cuadro que *“puede observarse este análisis para las obras que originalmente figuraban en el plan de inversiones y que han sido finalizadas a la fecha, de modo de asegurar que no se realizarán nuevos desembolsos para esos proyectos”*,

siendo que, agrega el Auditor, “los valores de los montos erogados fueron expresados en pesos a valores de diciembre de 2016, ajustados por IPIM nivel general, para poder efectuar la comparación, ya que los gastos efectivamente se realizaron a lo largo de los años 2017 a 2019”. Y que, “de la comparación efectuada se observa que en todos los casos existió un excedente de presupuesto, como motivo de una sobrevalorización de las obras, observándose diferencias que van desde un 75% a un 193%. Para la obra de Expansión 06, se había considerado un costo unitario de 1.871 \$/m resultando finalmente un costo de 1.020 \$/m, mientras que para la obra de Expansión 07 el costo unitario considerado por la distribuidora fue de 1.349 \$/m, resultando de lo efectivamente erogado un costo unitario de 612 \$/m”.

#### **IV.5 BASE TARIFARIA – FACTOR DE ACTUALIZACIÓN.**

En el análisis de la Base Tarifaria y su Factor de Actualización queda plasmado que el resultado de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) del servicio público de transporte y distribución de gas por redes mostró una evidente alteración del proceso administrativo que exige rigurosidad técnica, económica, jurídica y regulatoria. Esta irregularidad, se tradujo en un ajuste arbitrario y excesivo de la tarifa, que no resiste la más mínima auditoría, ocasionando una transferencia de recursos de los usuarios a las empresas.

Si bien el ENARGAS, siguiendo lo establecido en las Actas Acuerdo de la UNIREN, llevó adelante la convocatoria a consultoras a fin de que propusieran, en base a auditorías técnicas y contables, el Factor que correspondía aplicar a la Base Tarifaria de cada una de ellas, las autoridades de la Intervención, con el aval del MINEM, adoptaron la propuesta del Estudio Villares & Asociados, en tanto en su informe final sugirió aplicar una metodología resultante en un factor de actualización de la base tarifaria de 33 veces (punta a punta, desde enero de 1993 a diciembre de 2016), como se verá en el **ANEXO I**, el informe de Villares & Asociados y su propuesta de índices de precios para la actualización de la Base Tarifaria devendría nulo por seleccionar índices no representativos y con vicios metodológicos.

Con los datos disponibles al momento del análisis de la base tarifaria (diciembre de 2016), los estudios técnicos y contables podrían determinar, como máximo, un índice de 24 veces -o sea 9 puntos por debajo del índice seleccionado-, por lo que la fijación del índice en 33 significó un ingreso arbitrario y excesivo para las empresas y una carga tarifaria por demás injusta para los usuarios. El irregular procedimiento de actualización de la base tarifaria dio como resultado un factor de ajuste de 33, es decir, equivalente al 3.300% de aumento.

#### **IV.6 EFECTO DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN DE LA BASE TARIFARIA SOBRE LA RENTABILIDAD Y AMORTIZACIÓN**

El efecto de este elevado factor de ajuste equivalente al 3.300%, se refleja en los montos de rentabilidad y amortizaciones, que les proveen ingresos en exceso a las licenciatarias del servicio de gas por redes para el quinquenio 2017-2021 por al menos 21.255 millones de pesos constantes de diciembre de 2016 (equivalente a 1.343 millones de dólares), si se los compara con la propuesta alternativa analizada por los funcionarios, consistente en una

combinación de índices nacionales que llevan a un ajuste de 24 veces, que coincide con el resultado de aplicar la previsión original del marco regulatorio de los años '90, esto es, mantener las tarifas dolarizadas. Este sobredimensionamiento se tradujo en la aplicación de tarifas absolutamente excesivas que está siendo soportado injustificadamente por casi 9 millones de usuarios del servicio público. **VER ANEXO II.**

#### **IV.7 LA COMPENSACIÓN A LAS LICENCIATARIAS POR LOS RECLAMOS ANTE EL CIADI**

A continuación, lucen agregados datos provenientes de una presentación en Power Point como adjunto de un correo electrónico remitido por el entonces Gerente de Desempeño y Economía Cdr. Carlos Moreno y cuya toma de conocimiento de parte de esta Comisión, dio lugar a que se encomendase la elaboración de una hipótesis de análisis económico-regulatorio para la materia abordada. Dicho esto, corresponde consignar, que el análisis y los tópicos que desarrolla, quedan supeditados en cuanto a su eficacia, a la validación formal y material de la proveniencia y del contenido de citado correo electrónico.

El adjunto a dicho correo electrónico, refiere a una presentación en Power Point de la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria, dependiente del ex Ministerio de Energía y Minería.

La utilización de la renuncia a reclamos en el ámbito del CIADI por parte de las empresas, siempre que éstas fueran compensadas por el monto equivalente a un eventual resultado favorable en ese Tribunal Arbitral, constituyó una decisión sin precedentes, en tanto les aseguraron enormes ingresos a las empresas a expensas de cargarlos en las tarifas de los usuarios del servicio público de gas por redes de la República Argentina.

De las actuaciones analizadas, podría inferirse que las autoridades del entonces Ministerio de Energía y Minería y del ENARGAS, tomaron decisiones tendientes a lograr el objetivo de compensar a las licenciatarias de transporte y distribución, por un monto equivalente al valor neto de todos los reclamos “devengados” por incumplimientos del Estado Nacional en el pasado, bajo la hipótesis de eventuales denuncias de los accionistas en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). **VER ANEXO III**

#### **IV.8 ACTAS ACUERDO -BASE TARIFARIA E INDICE DE ACTUALIZACION.**

Resulta a todas luces inequívoco que la determinación de la “base tarifaria” y su “índice de actualización” deben ser en un todo conforme, apegadas, a las pautas que surgen de las “**Actas Acuerdo**”<sup>1</sup> (que son un acto complejo, la consecuencia de una instancia de revisión

---

<sup>1</sup> Si bien cada “Acta Acuerdo” tiene su redacción particular, y tuvo su trámite específico, las cláusulas en general guardan una similitud explícita o razonablemente implícita. Para la redacción de este documento se ha optado por la suscripta por GASNOR S.A.

Durante el proceso desarrollado para la suscripción de las Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral, la PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN emitió los correspondientes dictámenes de conformidad con lo previsto en el Artículo 8° del Decreto N° 311/2003, sin formular objeciones a los términos y condiciones que integraron las renegociaciones contractuales. Asimismo, la SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN tomó la intervención que le compete de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 14 de la Resolución Conjunta N° 188 del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN y N° 44 del ex MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS de fecha 6 de agosto de 2003, expresando no tener objeciones respecto de los procedimientos llevados a cabo. Además, en cumplimiento de la normativa aplicable, se dio intervención al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN a los efectos de considerar las Actas Acuerdo de Renegociación Contractual Integral mencionadas.

de aspectos de la Licencia, que contaron, según sea el caso, pero básicamente, con audiencias públicas, intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación, Sindicatura General de la Nación, Congreso de la Nación, en la mayoría de los casos el ámbito de revisión fue a instancias de la ex UNIREN y finalmente la ratificación por parte del Poder Ejecutivo Nacional -autoridad concedente-; asimismo, otra instancia normativa a tener presente es el contexto jurídico creado por la Ley N° 25.561<sup>2</sup>.

Dichas “Actas Acuerdo” implicaron una renegociación de la licencia y determinaron un conjunto de condiciones, institutos y pautas, que fueron aceptadas por las partes y, en consecuencia, pasan a “integrar” la Licencia misma. (A título de ejemplo, ver cláusula 3 del Acta Acuerdo correspondiente a GASNOR<sup>3</sup>).

Luego, como se dijo, la Base Tarifaria y su índice de actualización debieron calcularse conforme a las pautas que surgen del “Acta Acuerdo” respectivo, así el GLOSARIO del “Acta Acuerdo” señala que la Revisión Tarifaria Integral “[...] es el procedimiento que implementará el ENARGAS con el objeto de determinar el nuevo régimen de tarifas máximas de la LICENCIA, conforme a lo estipulado en el Capítulo I, Título IX Tarifas” de la Ley N° 24.076, su reglamentación, normas complementarias y conexas, y las PAUTAS previstas en este instrumento [...].

La cláusula 12° estableció que el ENARGAS iba a establecer los criterios para la determinación de la Base Tarifaria junto con la rentabilidad. Ello, sin perjuicio de ciertos criterios generales mencionados, establecidos en las Actas Acuerdo.

#### **IV.9 CONSIDERACIONES JURÍDICAS EN TORNO A LAS PROYECCIONES DE LAUDOS ARBITRALES EN SEDE DEL “CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES” (CIADI)**

Corresponde ahora analizar el alegado vínculo que podría incidir en la Base Tarifaria y su Índice de Actualización de laudos favorables obtenidos por accionistas de las empresas Licenciatarias en el ámbito del CIADI u otras sentencias de tribunales argentinos. La cuestión, sustancialmente hablando, implicó que las modificaciones en materia societaria debían ser autorizadas por el ENARGAS y, en caso de autorizarse cambios accionarios, los nuevos accionistas debían dar cumplimiento a la cláusula 18°.

Al respecto, no surge del Acta Acuerdo, que la Base Tarifaria de la Revisión Tarifaria Integral, debiera comprender/reconocer algún eventual beneficio de laudos a favor en la instancia del CIADI. Por el contrario, la Cláusula 18° -dividida estructuralmente en dos secciones- regula claramente el particular.

---

<sup>2</sup> La Ley N° 25.561 estableció determinados criterios a seguir en el marco del proceso de renegociación, tales como: a) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; b) la calidad de los servicios y los planes de inversión cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; c) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; d) la seguridad de los sistemas comprendidos y e) la rentabilidad de las empresas.

<sup>3</sup> “Las previsiones contenidas en el presente, una vez ratificado y puesto en vigencia a partir de la ratificación que corresponde disponer por parte del P.E.N., abarcarán el período contractual comprendido entre el 6 de enero de 2002 y la finalización del CONTRATO DE LICENCIA”.

Así, en la sección “SUSPENSIÓN Y DESISTIMIENTO POR PARTE DEL LICENCIATARIO Y SUS ACCIONISTAS. SUPUESTOS DE INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL. EFECTOS”, surge que i) para que se RATIFICARA el ACUERDO INTEGRAL por parte del concedente (PEN), tanto los accionistas como la Licenciataria debían “suspender” reclamos, recursos y demandas de cualquier tipo derivadas de la Ley N° 25561, con lo que sin suspensión no hay ratificación ni Revisión Tarifaria Integral; ii) en forma concurrente, las Licenciatarias y accionistas que representen 2/3 del capital social debían presentar u otorgar un compromiso del tipo descrito con proyección al futuro y iii) pasado un año de la suscripción las empresas quedaban liberadas de lo regulado si no se había efectuado la Revisión Tarifaria Integral.

En la segunda sección, titulada “DESESTIMIENTO DE DERECHOS Y ACCIONES”, se establece que: i) dentro de los 10 días de publicada en el Boletín Oficial la aprobación del Cuadro Tarifario resultante de la RTI, las Licenciatarias debían DESISTIR INTEGRAL Y EXPRESAMENTE de todos los derechos que pudieran eventualmente invocar, así como acciones entabladas o en curso o a entablarse por los efectos de la Ley N° 25,561 (Ajuste por PPI); ii) La Licenciataria se comprometía a presentar de sus accionistas el desistimiento en cuestión por parte de los accionistas que representen como mínimo 2/3 del capital social; iii) en la Cláusula 18.4 se determina que, si encontrase de parte de determinados accionistas, que representen un porcentaje inferior a 1/3 del capital social reparos para formular los desistimientos, dicha circunstancia, entre otros requisitos, podía subsanarse comprometiendo la Licenciataria indemnidad al Otorgante.

**En caso de no efectivizarse las suspensiones y renunciaciones descritas, debía procederse, previa intimación, a suspender la Revisión Tarifaria Integral y denunciar el acuerdo por causa imputable al Licenciatario y consecuentemente a la rescisión de la Licencia; ante el supuesto de que no obstante haberse instrumentado las suspensiones y desistimientos, de igual forma se intentarían acciones (incluso arbitrales) podrían tomarse acciones tendientes a su retractación o incluso rescindir la Licencia.**

A todo evento, el principio es la INDEMNIDAD y, si para los accionistas al momento de la suscripción o anteriores a estos, obtuvieran cualquier tipo de instrumento jurídico favorable, las Licenciatarias se obligan a mantener la INDEMNIDAD<sup>4</sup> del Otorgante.

#### **CONCLUSION Y CUESTIONES A CONSIDERAR**

El cálculo de la Base tarifaria y su índice de actualización debían efectuarse conforme los términos que surgen de las Actas Acuerdo y la Ley N° 25.561 y no contemplar para su cálculo cuestiones ajenas a dicha Metodología, mucho menos valores que surgen de actos expresamente suspendidos, renunciados o respecto de los cuales la Licenciataria garantizaba, en los casos pertinentes, indemnidad.

---

<sup>4</sup> Debe tenerse presente, que no todas las actas acuerdo contenían estas cláusulas.

El objeto de la renegociación era el restablecimiento de la ecuación económica financiera de los contratos, de modo tal que no se afecte la esencia del mismo y se retorne al equilibrio en los términos suscriptos por las partes, aplicando también la teoría del “esfuerzo compartido” destacándose que el margen NO GARANTIZA RENTABILIDAD SOBRE EL CAPITAL INVERTIDO SINO GANANCIA JUSTA Y RAZONABLE.

EL OBJETO DE LOS LAUDOS EN CIADI se sustentan, presumiblemente, en los daños ocasionados a partir de la Ley N° 25.561, vale decir un RESARCIMIENTO por supuestos perjuicios causados por el Estado Nacional con motivo de la emergencia; es decir, se reclamó por medidas o hechos derivados de la emergencia.

La RENEGOCIACION -paso imprescindible para que ENTRARA EN VIGENCIA LA RTI-y EL MANTENIMIENTO DEL RECLAMO SON INCOMPATIBLES, ello surge del texto de las Actas Acuerdo.

La renuncia a los reclamos tendía a PRESUMIBLEMENTE asegurar la normalización plena de la licencia y sanear la alteración del contrato, con ello son instrumentos pensados para PROTEGER INTERESES PUBLICOS Y DE LOS USUARIOS.

Vale decir que conforme las Actas Acuerdo, no procede incluir/ponderar un eventual laudo favorable que termine repercutiendo en la tarifa de los usuarios, las cláusulas instrumentan suspensiones, renunciaciones y desistimientos como paso previo a la celebración de la RTI. Es decir, esta hipótesis no podría haberse ni ponderado. Si se admitiera esta conclusión estarían vulnerándose por las partes (concedente; ENARGAS, Autoridad de aplicación del Acta para la RTI conforme surge de la misma, pero no parte de la misma; LICENCIATARIAS) las Actas Acuerdo. Primero por ser montos CONJETURALES y segundo porque debían renunciar a ese eventual crédito, por ser lo expresamente previsto.

Si de las Actas Acuerdo surge que debían SUSPENDER Y LUEGO DESISTIR, ello presumiblemente encontraba sustento, no sólo en que no debían pagar los usuarios las consecuencias de los mismos, sino tampoco el Estado Nacional en sí mismo. LA RENUNCIA AL RECLAMO IMPORTA RENUNCIA AL COBRO DE LAS SUMAS INVOLUCRADAS.

Además, a estas conclusiones se llega independientemente del índice que surja ya que la Base Tarifaria es la determinación del valor de los activos que para asegurar a las compañías un flujo de ingresos que provea un adecuado retorno.

#### **IV.10 CIADI. RELEVAMIENTO DE PRESENTACIONES DE ACCIONISTAS DE LICENCIATARIAS**

El CIADI es una institución del Banco Mundial con sede en Washington, dedicada al arreglo de diferencias relativas a inversiones internacionales. Funciona como una institución administradora de controversias tanto entre inversionistas y Estados como entre Estados, en virtud de tratados bilaterales y multilaterales de inversión, tratados de libre comercio, así como contratos y legislación en materia de inversión.

El monto de dinero que se debe disponer para poder litigar en el ámbito del CIADI es muy significativo, debiendo soportar honorarios más los gastos administrativos propios de la institución. Adicionalmente debe considerarse que quien litiga en el CIADI debe esperar aproximadamente 6 años para obtener un laudo, más el tiempo adicional que lleva el proceso de anulación (otros 2 años) que generalmente es planteado por la parte que debe pagar el laudo.

Se ha realizado un relevamiento de las presentaciones de los accionistas de licenciatarias del servicio de gas por redes en el CIADI, que invalida lo sostenido por la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria del ex Ministerio de Energía y Minería en la argumentación comentada en el apartado anterior.

A continuación se hace un repaso del total de reclamos de inversores en el segmento regulado de transporte y distribución de gas natural por redes en arbitrajes de inversión.

#### **a) Casos suspendidos**

##### **1. Enron (EE.UU.) (Caso CIADI Nº ARB/01/3)**

- Las Demandantes alegan que las medidas de emergencia adoptadas a raíz de la crisis que se desató a fines de 2001 afectaron su inversión en Transportadora de Gas del Sur (TGS). Es un procedimiento que se está re litigando. Hubo un primer arbitraje con un Laudo del 22/05/2007 en contra de la República Argentina, que fue anulado a solicitud de la República Argentina mediante una Decisión sobre Anulación del 30/07/2010.
- El procedimiento se encuentra suspendido desde el 31 de julio de 2012.

##### **2. Camuzzi (Luxemburgo) (Caso CIADI Nº ARB/03/2)**

- El reclamo es por la participación en Camuzzi Gas del Sur S.A. y Camuzzi Gas Pampeana, empresas distribuidoras de gas, respecto de medidas relativas al ajuste de tarifas por el índice PPI y demás medidas de emergencia dictadas a partir de 2001.
- El procedimiento se encuentra suspendido desde el 1 de junio de 2007.

##### **3. Gas Natural SDG (España) (Caso CIADI Nº ARB/03/10)**

- El reclamo es por la participación en Gas Natural BAN S.A., empresa distribuidora de gas natural, y respecto de medidas relativas al ajuste de tarifas por el índice PPI y demás medidas de emergencia dictadas a partir de 2001.
- El procedimiento está suspendido desde el 23 de abril de 2007.

#### **b) Casos terminados**

##### **4. CMS Gas Transmission Company (EE.UU.) (Caso CIADI Nº ARB/01/8)**

- El reclamo fue por la participación en Transportadora de Gas del Norte (TGN), empresa transportadora de gas natural, y respecto de medidas relativas al ajuste

de tarifas por el índice PPI y demás medidas de emergencia dictadas a partir de 2001.

- El 25 de mayo de 2005 se dictó el Laudo a favor de CMS.
- El procedimiento se encuentra terminado desde el 25 de septiembre de 2007.
- El 10 de octubre de 2013 el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas firma el acuerdo transaccional con Blue Ridge Investments L.L.C, por ser titular del reclamo del Laudo dictado, a los efectos de proceder al pago del Laudo.

#### **5. BG Group Plc. (Reino Unido) (Arbitraje CNUDMI)**

- El reclamo fue por la participación en Distribuidora de Gas Metropolitana S.A. (MetroGas) empresas distribuidoras de gas natural, y respecto de medidas relativas al ajuste de tarifas por el índice PPI y demás medidas de emergencia dictadas a partir de 2001.
- El 24 de diciembre de 2007 se dictó el Laudo a favor de BG Group Plc.
- El procedimiento se encuentra terminado desde el 3 de noviembre de 2014.
- El 13 de mayo de 2016 el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas aprueba la firma del “Acuerdo de Pago” con GASA Investments LP en su carácter de titular del reclamo que surge del laudo.

#### **6. SEMPRA Energy International (EE.UU.) (Caso CIADI N° ARB/02/16)**

- El reclamo fue por la participación en Camuzzi Gas del Sur S.A. y Camuzzi Gas Pampeana S.A. empresas distribuidoras de gas natural, y respecto de medidas relativas al ajuste de tarifas por el índice PPI y demás medidas de emergencia dictadas a partir de 2001.
- El 29 de septiembre de 2014, Sempra Energy International cedió y transfirió a favor de Jismol Company S.A. todos los derechos e intereses de Sempra con respecto sus reclamaciones bajo el arbitraje.
- El 10 de marzo de 2015, la República Argentina y Jismol Company S.A. celebraron un acuerdo en virtud del cual Jismol Company S.A. acordó retirar su Demanda ante el CIADI y renunciar a cualesquiera derechos bajo la misma, y la República Argentina acordó aceptar tal sesión y retiro.
- El procedimiento se encuentra terminado desde el 3 de abril de 2015.

#### **7. LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. y LG&E International Inc. (EE.UU.) (Caso CIADI N° ARB/02/1)**

- El reclamo fue por la participación en Distribuidora de Gas del Centro S.A., Distribuidora de Gas Cuyana S.A. y Gas Natural BAN S.A. (GasBan) empresas distribuidoras de gas natural, y respecto de medidas relativas al ajuste de tarifas por el índice PPI y demás medidas de emergencia dictadas a partir de 2001.
- El 25 de julio de 2007 se dictó el Laudo.
- El 19 de septiembre de 2008 LG&E solicita la anulación del Laudo.
- El procedimiento se encuentra terminado desde el 20 de febrero de 2015.

#### **8. TOTAL S.A. (Francia) (Caso CIADI N° ARB/04/1)**

- El reclamo fue por la participación en Transportadora de Gas del Norte (TGN), empresa transportadora de gas natural, por su inversión en Total Austral SA empresa dedicada a la exploración y producción de hidrocarburos y por su participación en Central Puerto SA e Hidroeléctrica Piedra del Águila, empresas de generación de electricidad. En el sector del gas su reclamo se realizó por las medidas relativas al ajuste de tarifas por el índice PPI y demás medidas de emergencia dictadas a partir de 2001.
- El 27 de noviembre de 2013 se dictó el Laudo favorable a Total.
- El procedimiento se encuentra terminado desde el 01 de febrero de 2016.

## **RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

Como se comentó, al CIADI no concurren las empresas licenciatarias sino los accionistas de las mismas que, como evidencia el relevamiento, los que acudieron tuvieron resultados diversos. De todas las presentaciones, solo tres accionistas obtuvieron un Laudo favorable y cobraron de parte del Estado Nacional los montos resultantes: por TGN los accionistas CMS Gas Transmission Company (EEUU) y TOTAL S.A. (Francia), mientras que por Metrogas el BG Group Plc. (Reino Unido).

Por otra parte, el caso iniciado por SEMPRA Energy International (EE.UU.) por la participación en Camuzzi Gas del Sur S.A. y Camuzzi Gas Pampeana S.A., terminó con la renuncia a la demanda y en consecuencia el cierre del caso. Asimismo, en el caso de LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. y LG&E International Inc. (EE.UU.), por la participación en Distribuidora de Gas del Centro S.A., Distribuidora de Gas Cuyana S.A. y Gas Natural BAN S.A. (GasBan), el accionista solicitó la anulación del Laudo en septiembre de 2008.

Deteniéndose a analizar lo expuesto por la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria en su presentación del 20 de diciembre de 2016, se puede concluir que calcular y pretender reconocer a todas las empresas distribuidoras y transportistas lo que habrían obtenido a través de Laudos favorables en CIADI, es absolutamente incorrecto. En concreto, el ejercicio detallado en el referido anexo III pretendía convertir los inimaginables resultados económicos en dólares que habrían obtenido el 100% de los accionistas de todas las empresas por reclamos hipotéticos presentados al CIADI, en un incremento indebido del requerimiento de ingresos de las licenciatarias y en consecuencia de las tarifas a pagar por la totalidad de los usuarios de gas de la República Argentina.

Esto es, garantizarle al 100% de los accionistas el recupero vía tarifa de algo que ni siquiera existía en el ámbito del CIADI.

También se da cuenta de la irregularidad detectada en los casos de TGN y METROGAS, ya que no se descontó de la Base Tarifaria de las Licenciatarias el resultado del Laudo favorable (a los accionistas) pagado por el Estado Nacional. Se buscó en estos dos casos, morigerar la arbitrariedad de no descontar de la Base Tarifaria los montos cobrados por los accionistas, convirtiéndolos en una obligación de realizar obras hasta el final de la licencia. Es decir, que las Bases Tarifarias de ambas empresas fueron actualizadas al 100% por factor 33, con el

impacto que como se vió, se traduce en un aumento en rentabilidad y en recupero económico vía amortizaciones.

Los laudos pagados por el Estado Nacional son los que se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla A6.1. Pagos del Estado Nacional a accionistas por reclamos en el sector gasífero.**

		USD	FECHA DE PAGO
TGN	CMS	135.545.977	10/10/2013
	TOTAL	85.000.000	17/7/2017
TGN	Total	<b>220.545.977</b>	
METRO	BG	<b>182.944.397</b>	21/10/2016

Al momento de determinar las tarifas en la RTI se planteó que el Estado Nacional, e indirectamente los usuarios, habían pagado por una parte del capital accionario de TGN y Metrogas y, por ende, dicho monto debía ser descontado de la Base Tarifaria.

De este modo, los accionistas que litigaron contra el Estado Nacional y obtuvieron laudos favorables, recuperaron anticipadamente su inversión en la Licenciataria y dejaron de ser sus accionistas, razón por la cual, el valor de la Base Tarifaria en la RTI tendría que haberse reducido en una proporción similar a las participaciones accionarias que los accionistas con fallos favorables poseían en el capital social de TGN y Metrogas.

Una primera decisión fue que TGN y Metrogas inviertan en obras el monto correspondiente a los laudos durante el quinquenio 2017-2022, teniendo en cuenta el valor tiempo del dinero y la neutralidad tarifaria correspondiente, sin realizar recortes sobre la base tarifaria determinada. Sin embargo, el acuerdo final firmado entre la Licenciataria y el Estado Nacional, les otorgó plazo hasta el fin de la Licencia.

Estas inversiones deben ser ejecutadas sobre el servicio regulado porque el reclamo realizado y el laudo pagado fueron sobre ese servicio y no deben ser incorporadas a la Base Tarifaria.

#### **IV.11 COMPARATIVA CON RTI DEL TRANSPORTE ELÉCTRICO**

Al momento de los estudios previos de la RTI, el factor de actualización que se tomaba como referencia “máxima” del resultado de actualización de la Base Tarifaria era 24, que equivale a la variación “punta a punta” a septiembre de 2016 del índice PPI estadounidense convertido a pesos por el tipo de cambio oficial. Sin embargo, es un máximo inexistente en términos de su aplicación, porque sería mantener actualizada la Base Tarifaria en dólares constantes, cosa que no es real para la evolución histórica de la economía argentina.

Una referencia importante a tener en cuenta es lo ocurrido con la RTI del servicio de transporte eléctrico. Ella tiene la particularidad de que se realizó contemporáneamente con la RTI del gas y, al igual que las gasíferas, las empresas eléctricas se encontraban en un

escenario semejante en lo relativo a la pesificación y “congelamiento” de tarifas a partir de la emergencia económica dispuesta por la Ley N° 25.561. En la revisión aludida, el factor de actualización de la Base Tarifaria para Transener (propuesto por la consultora y aprobado por el ENRE con mínimas modificaciones), comparable al período de referencia de la RTI del gas (enero de 1993-diciembre de 2016) fue de 22,3 veces. A partir de este resultado es que toma fuerza la convicción de que, calculado correctamente, el factor de actualización sería sensiblemente inferior a 24. **VER ANEXO IV**

#### **IV.12 OBJETABLE APLICACIÓN DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN ÚNICO PARA TODAS LAS DISTRIBUIDORAS Y TRANSPORTISTAS**

Otra inconcebible decisión, fue aplicar un único factor de actualización a todas las licenciatarias del transporte y la distribución de gas por igual, cuando éstas tienen estructuras totalmente diferentes. Esta determinación agregada al arbitrario factor de actualización de la Base Tarifaria, pondría en situación de nulidad a la RTI realizada.

En efecto, dado que de acuerdo a lo establecido en el punto 4 “Criterios para la determinación de la base de capital”, particularmente el apartado 4.4, de la Metodología para la determinación de la Base de Capital y la cláusula 12.7 de las Actas Acuerdo, las Consultoras efectuaron un análisis de la estructura de costos de cada una de las licenciatarias a fin que el ENARGAS pudiera expedirse respecto de los índices propuestos por dichas consultoras, asociadas a las estructuras de costos analizadas.

En tal sentido, con fundamento en la cláusula 19 del Acta Acuerdo que prevé que “*el OTORGANTE se compromete a disponer para el LICENCIATARIO un trato razonablemente similar y equitativo, en igualdad de condiciones, al que se otorgue a otras empresas del servicio público de transporte y distribución de gas natural, en tanto ello sea pertinente a juicio del OTORGANTE*”, y con el asentimiento del MINISTERIO DE ENERGIA Y MINERIA DE LA NACION, el ENARGAS optó por aplicar un criterio único de actualización, aplicando además idéntica fórmula y factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, tanto de transporte como distribución de gas por redes.

Al respecto surge inevitablemente la inquietud en cuanto a si efectivamente puede considerarse “razonablemente similar y equitativo” el trato dispensado a las Licenciatarias.

Resulta evidente que la estructura de costos de una distribuidora, considerando solo sus principales activos, es muy distinta a la de la transportista. La diferencia es aún más notoria si dentro de la ponderación se incluyen los medidores o se contempla el promedio ponderado de todos los rubros del activo.

En consecuencia, se puede concluir que en la determinación del ENARGAS y el OTORGANTE de brindar “*un trato razonablemente similar y equitativo*” entre las Licenciatarias aplicando un criterio único de actualización, además de idéntica fórmula y factor de actualización de los componentes de la estructura de la base tarifaria, para todas las licenciatarias por igual, pretendiendo ajustar su proceder de acuerdo a lo estipulado en las Actas Acuerdo, se llega

justamente a un resultado contrario a dicha equidad sin un análisis técnico económico y regulatorio que lo fundamente, para concluir en un producto inequitativo e incongruente.

## **V. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN Y CENTRALIZACIÓN**

Esta COMISION en el estricto marco de la índole de su ámbito funcional, coordina y centraliza la información proveniente del AUDITOR y de las Gerencias del ENARGAS, de forma que sustancialmente se basa en las evaluaciones, análisis, ponderaciones valorativas, inferencias, y/o conclusiones deductivas propias a dicha labor de AUDITORIA y a los criterios de mérito o sustento técnico-económico de los mentados ámbitos Gerenciales, siendo que estos, tanto sea desde la perspectiva de análisis de las evaluaciones del AUDITOR, como sea atendiendo a la versada experiencia gerencial en la materia técnica, económica y regulatoria, les ha permitido arribar con rigor metodológico a las conclusiones de las que da cuenta cada materia abordada en el presente.

Ello así, sobre la base de las constancias colectadas en los expedientes de trámite de la RTI de los que se ha munido, como sustento material y formal, de las evaluaciones de la Gerencia de Desempeño y Economía, devendría que la elección del índice para la actualización de la base tarifaria habría carecido de una fundamentación científica indubitable.

En segundo término, sumado a esa falta de certidumbre científica del índice, el ENARGAS dispone su aplicación universal, a pesar de las evidentes diferencias de estructura empresaria existentes entre transportistas y distribuidores y entre estos mismos, lo que multiplica el efecto disvalioso sobre el resultado obtenido y sobre la validez de los actos que se derivaron de esos imprecisos cálculos.

Siendo que, al respecto, el Informe de Avance Nº 8 materia de autos, se ocupó de señalar (cfr. pág. 17) que, *“avanzando en el estudio de los expedientes de la Revisión Tarifaria Integral, habiendo analizado a la fecha diez licenciatarias, las conclusiones acerca de este tema se mantienen y confirman lo evaluado en los anteriores informes de esta consultoría. Como se ha visto, el Enargas adopta un índice de actualización para la base tarifaria, aplicable por igual a todas las licenciatarias, propuesto por una de las firmas auditoras, la cual ofrece fundamentos técnicos que resultarían insuficientes como justificativo para su adopción, como se menciona en el informe”*.

*Agregando que “la base tarifaria es uno de los componentes más relevantes para la determinación de las tarifas de gas que pagará el usuario final, así como lo es el valor de las inversiones obligatorias, el costo del capital, la estimación de la demanda futura y los gastos previstos para la operación y mantenimiento de los sistemas. La determinación de los índices de ajuste de la base tarifaria resulta por lo tanto de gran relevancia y por lo general presenta una vasta complejidad; si a ello se suma la emergencia administrativa del sistema estadístico nacional y del INDEC decretada por el PEN en enero de 2016, resulta evidente que la tarea de selección de los índices de actualización durante el proceso de RTI llevado a cabo entre el 2016 y el 2017, resultaba aún más difícil. En dicho contexto*

*estadístico, y no encontrando sustento técnico o estadístico para la selección de los índices finalmente utilizados para la determinación y aprobación de los valores ajustados de la Base Tarifaria (omisión que se observa tanto en los informes de las Consultoras como en los del propio ENARGAS), la elección de los índices de ajuste de la Base Tarifaria resulta discutible”.*

*Siendo que, entiende el Auditor, “por este motivo, y debido a la importancia de la definición de un índice de actualización para la Base Tarifaria, y en el marco de las indefiniciones estadísticas en un cierto periodo, se considera que hubiese correspondido realizar un estudio pormenorizado a este respecto como se ejemplificó anteriormente, teniendo en cuenta toda la información disponible en el país relacionada con índices emitidos por organismos oficiales de distintas reparticiones y provincias, evaluando cuales eran los más adecuados y los que se adaptaban de manera más ajustada a las diferentes estructuras de costos de las empresas distribuidoras y transportadoras de gas, o bien realizando un promedio ponderado que redujera la variabilidad de las estadísticas de acuerdo a un solo índice adoptado en forma subjetiva”.*

*Y que, “la definición de un criterio de factor único para la actualización de la Base de Capital de todas las licenciatarias parecería inadecuado ya que no contempla las particularidades regionales, sin perjuicio de no contravenir los lineamientos establecidos en las Pautas de las Actas Acuerdo y no obstante la convalidación sobre este punto efectuada por el Ministerio competente en la materia. Ello así, toda vez que se ha interpretado el principio de trato equitativo como la aplicación de un índice único, sin contemplar o analizar las potenciales condiciones particulares de cada caso que eventualmente pudieran presentar las distintas Licenciatarias”.*

En suma, en opinión de esta Comisión, existirían antecedentes de acuerdo a las constancias de trámite, que mereciendo la evaluación del SERVICIO JURIDICO PERMANENTE del Organismo en cuanto a antecedentes colectados, plexo normativo aplicable a la materia en trato, oportuno análisis de mérito y sustento y demás compatibilidades jurídico-regulatorias, permitan, si así lo entendiera, la fijación de los presupuestos configurativos de causales de irregularidad.

Y, de forma que, de así evaluarlo, y por ende en su caso, -y en tanto el criterio resultase compartido por el Sr Interventor-, podría tener andamio la adopción de las medidas que sean compatibles con los cuestionamientos colectados en autos respecto de las resoluciones que aprobaron cuadros tarifarios en el marco de RTI.

Entendiéndose así que correspondería analizar la perspectiva jurídico-regulatoria, en su caso, de los tópicos que aluden a una selección de un índice de actualización de la base tarifaria sin una fundamentación técnica cierta con aplicación universal al conjunto de las Licenciatarias; a la sobrevaloración de los proyectos de los planes de inversiones obligatorias; a lo atinente a la falta de implementación del factor de carga; a los plazos impuestos por el ex MINEM, y a las presentaciones incompletas.



## **ANEXO I**

### **ACERCA DE LA METODOLOGÍA DE ACTUALIZACIÓN DE LA BASE TARIFARIA BASADA EN LA DETERMINACIÓN DE LA CONSULTORA VILLARES Y ASOCIADOS.**

TGS mediante Nota DAL/GEARI/DAF W1130 /16 de fecha 12 de septiembre de 2016 presenta al ENARGAS, el estudio de la Consultora Villares & Asociados fechado el 5 de setiembre de 2016. En líneas generales, la consultora en esa instancia se basó principalmente en índices de precios mayoristas de los Estados Unidos para construir el factor de ajuste de la base tarifaria. Una proyección simple de los valores preliminares del informe (que llegan a diciembre de 2015) da como resultado un factor de ajuste de 33 (a septiembre de 2016).

Luego de la aclaración efectuada por el entonces Ministerio de Energía y Minería (MINEM) sobre la referencia de los “índices oficiales” a utilizar en los términos de la Cláusula 12a de las Actas Acuerdo de Adecuación del Contrato de Licencia, Villares recalculó su procedimiento de actualización y entrega a TGS, un informe final que adapta la metodología a los lineamientos del MINEM. Dicho informe llega inmediatamente al ENARGAS con una presentación de TGS Nota DAL/GEARI/DAF N° 1414/16 del 22 de noviembre de 2016 y, en esta oportunidad, Villares simplifica la apertura inicial de la base tarifaria y propone solamente dos componentes: mano de obra y resto.

Llama la atención que luego de un radical cambio metodológico, los resultados del informe final prácticamente replican el resultado del informe de avance. A continuación se realiza un análisis en detalle de la metodología ensayada por la consultora en las dos ocasiones.

#### ***Informe de Avance***

En el Capítulo III del informe de avance, Villares expuso los avances realizados respecto de la determinación de la estructura de costos de los distintos grupos de activos que componen la base tarifaria de la Licenciataria (TGS), y formuló una propuesta de “*índices oficiales representativos de la variación en los precios de la economía asociados a dicha estructura de costos*”.

Dicho capítulo comienza con una descripción de la estructura de costos de la base tarifaria al 31 de diciembre de 2015, clasificada por rubros tal como se muestra en la **Tabla A2.1**. Se destaca que, entre los 3 principales rubros se concentra más del 85% de la base tarifaria.

**Tabla A2.1. TGS: base tarifaria (provisoria) al 31 de diciembre de 2015.**

<b>Rubro</b>	<b>Valor de origen al 31/12/15 (miles de \$)</b>	<b>% del total</b>
<b>Gasoductos</b>	1.797.128	55,8%
<b>Plantas compresoras</b>	679.263	21,1%
<b>Mant. Mayores</b>	277.099	8,6%
<b>Sistemas informativos</b>	175.578	5,5%
<b>Estaciones de medición y regulación</b>	69.090	2,1%
<b>Edificios y construcciones civiles</b>	62.251	1,9%
<b>Equipos de telecomunicaciones</b>	44.551	1,4%
<b>Instalaciones</b>	31.643	1,0%
<b>Vehículos</b>	26.084	0,8%
<b>Otras instalaciones técnicas</b>	19.620	0,6%
<b>Herramientas</b>	16.229	0,5%
<b>Máquinas</b>	9.279	0,3%
<b>Muebles y útiles</b>	6.000	0,2%
<b>Equipos</b>	3.973	0,1%
<b>Otras plantas industriales</b>	2.813	0,1%
<b>Total</b>	<b>3.220.601</b>	<b>100,0%</b>

Con esta apertura de la base por rubros, a continuación los consultores procuran documentar a partir de obras y gastos puntuales la estructura de costos de los principales rubros para todo el período. Al respecto cabe aclarar que resulta difícil sostener, a partir de una sola observación y para un período de tantos años, que la composición del costo

calculada de esa manera sea representativa de la totalidad del rubro. Tómesese como ejemplo el rubro “gasoductos”, que representa casi el 56% del total de la base de capital, para el cual se consideró únicamente la apertura de costos de una obra de ampliación de 1 MMm<sup>3</sup>/d realizada en el año 2006. En este punto hubiese sido ilustrativo evaluar la dispersión o variabilidad existente en un conjunto (preferentemente aleatorio) de obras, a fin de verificar si las mismas tienen (o no) heterogeneidad en la estructura de costos. De esta manera se podría tener una mejor comprensión de la estructura de costos del rubro en cuestión<sup>5</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, el estudio avanza en la identificación del origen (procedencia) y del componente principal de cada uno de los costos que integran cada rubro, y luego selecciona un conjunto de índices de actualización relevantes para cada uno de ellos. Los consultores destacan que “cuando no fue posible ubicar un índice nacional para expresar la mejor evolución del componente, se identificó un índice internacional apropiado de carácter relevante, emitido por Organismos Oficiales”.

Villares identifica siete componentes que integran el costo total de cada uno de los rubros identificados en la base. Ellos son: cañerías, equipos compresores, mano de obra, material, equipo y herramientas importadas, material, equipo y herramientas nacionales, transporte y materiales. La **Tabla A2.2** muestra la estructura de costos de estos rubros. Se observa que los componentes de mayor peso son mano de obra y cañerías, seguido de plantas compresoras. Al respecto, cabe aclarar que la licenciataria consideró que el rubro “sistemas informativos” debería tener un ajuste en el tiempo que podría asimilarse a la variación del tipo de cambio. Se entiende que posiblemente esté vinculado al pago de licencias de software y a la prestación de otro tipo de servicios, posiblemente brindados por proveedores del exterior.

**Tabla A2.2. TGS: estructura de costos de los rubros de la base de capital, por componente.**

Rubro	Cañerías	Equipos compresores	Mano de obra	Mat. Eq. Herr. Importado	Mat. Eq. Herr. Nacional	Transporte	Materiales	Total rubro
Gasoductos	55,3%		43,6%		1,1%	0,1%		100,0%

<sup>5</sup> Los consultores eran conscientes de esta debilidad metodológica. De hecho, en el apartado 1.3, y a modo de conclusión, manifiestan que “A lo largo de los 15 años que van desde 2001 hasta 2016, los precios relativos de la mano de obra, los insumos locales y los insumos importados han sufrido grandes cambios”. Como consecuencia, advierten que “la determinación de la estructura de costos de la Licenciataria varía según el año en que tales costos relativos se calculen”. Por lo tanto, “en base a la información recibida y a nuestros estudios, recomendamos que el Ente Regulador convalide el costeo de un gasoducto típico, de una planta compresora típica y de otros activos con costos que se consideren representativos, a ser propuesto por el Equipo Técnico Consultor”.

<b>Plantas compresoras</b>		49,2%	42,4%		8,0%	0,5%		100,0%
<b>Mant. Mayores</b>			20,0%	8,0%			72,0%	100,0%
<b>Sistemas informativos</b>								n.c.
<b>Estaciones de medición y regulación</b>			74,6%		25,1%	0,3%		100,0%
<b>Edificios y construcciones civiles</b>			48,0%		52,0%			100,0%
<b>Equipos de telecomunicaciones</b>			43,6%	0,0%	1,1%	0,1%	55,3%	100,0%
<b>Instalaciones</b>			48,0%		52,0%			100,0%
<b>Vehículos</b>					100,0%			100,0%
<b>Otras instalaciones técnicas</b>			75,3%		24,5%	0,2%		100,0%
<b>Herramientas</b>				20,0%	80,0%			100,0%
<b>Máquinas</b>					62,0%		38,0%	100,0%
<b>Muebles y útiles</b>					100,0%			100,0%
<b>Equipos</b>				20,0%	80,0%			100,0%
<b>Otras plantas industriales</b>			38,0%	34,0%			28,0%	100,0%
<b>Total</b>	<b>30,8%</b>	<b>10,4%</b>	<b>39,1%</b>	<b>0,8%</b>	<b>6,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>7,1%</b>	<b>94,5%</b>

Los siete índices de precios propuestos por Villares se muestran en la **Tabla A2.3**. Para el componente cañerías, comienza argumentando que la evolución del componente “Productos metálicos básicos” del IPIM no se condice con los precios de las cañerías, por cuanto “introduce muchos otros productos metálicos que no siguen la misma ley de

variación internacional”. En adición, los consultores reseñan la evolución del componente “Steel Tube & Pipes” del Producer Price Index (PPI por sus siglas en inglés) y en paralelo aportan información de órdenes de compra del mes de enero de 2001 y presupuestos de agosto de 2016, ambos de firmas nacionales. Más allá de comparar órdenes de compra con presupuestos, aquí se pretende justificar la aplicación de un índice internacional con la variación de estos dos precios implícitos que surgen de documentos comerciales.

Al respecto, es importante tener en cuenta que se desconocen (esto es, no se documentan) las condiciones comerciales de ambas ofertas (si hubo descuentos por pronto pago, pagos de plazo, si formaron parte de una orden de compra o presupuesto por cantidades comparables con las de la orden de compra, entre otras cuestiones).

**Tabla A2.3. TGS: índices de precios propuestos por Villares para cada componente.**

Componente	Índice	Fuente
<b>Cañerías</b>	PPI Steel Tube & Pipes	Bureau of Labor Statistics (EE.UU.)
<b>Equipos compresores</b>	PPI Turbines and Turbines sets	Bureau of Labor Statistics (EE.UU.)
<b>Mano de obra</b>	ISBIC	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>Mat. Eq. Herr. Importado</b>	PPI Machinery & Equipment	Bureau of Labor Statistics (EE.UU.)
<b>Mat. Eq. Herr. Nacional</b>	IPIM Maquina y equipo	INDEC
<b>Transporte</b>	IPIB Gasoil	INDEC
<b>Materiales</b>	“Materiales” de ICC GBA	INDEC

Por otra parte, para el componente “equipos compresores” Villares vuelve a considerar la evolución del IPIM (esta vez el componente 29-Máquinas y Equipos), y sentencia que no resulta adecuado porque *“resulta notablemente inferior a cualquier otro de los índices publicado en el mismo período, particularmente respecto de la evolución del dólar”*. A continuación se propone otra vez un capítulo del PPI estadounidense (Turbines and Turbines sets), que a criterio de Villares *“refleja razonablemente la evolución del costo de este tipo de equipos”*. Sin embargo, a diferencia del caso de las cañerías, aquí no se acompaña información comercial de presupuestos ni de órdenes de compra. Es decir, no se acompaña evidencia que sustente que efectivamente el índice en cuestión refleja razonablemente la evolución pretendida.

El otro componente de los rubros de la base de capital que tiene propuesto un índice estadounidense es material, equipo y herramientas importadas. En este caso, Villares señala que el capítulo de máquinas y equipo importado del IPIM registra una variación muy inferior al capítulo de máquinas y equipo de origen nacional. Por esta razón, propone la utilización del elemento “Machinery & Equipment” del PPI mencionado.

Por otra parte, para el componente transporte Villares propone el componente nacional de “Maquinaria y Equipo” del IPIM publicado por INDEC, en tanto que para el transporte se selecciona la apertura “Gasoil” del IPIB, también publicado por INDEC. El índice propuesto para los materiales es el capítulo “Materiales” del Índice de Costo de la Construcción de Gran Buenos Aires (ICC GBA) publicado por INDEC.

### **Sobre la selección del índice de mano de obra**

Una mención especial requiere el índice propuesto para la mano de obra. Al respecto, Villares señala que *“uno de los índices que podrían aplicarse es el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC - Personal Calificado) publicado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El ISBIC muestra el desempeño de los salarios básicos de convenio de la industria y la construcción. Creemos que resulta un índice adecuado para actualizar este componente”*.

En realidad, existen varias objeciones, tanto desde el punto de vista metodológico como institucional, que permiten concluir con contundencia que el ISBIC no es un índice adecuado a los efectos del estudio en cuestión.

Desde lo institucional, corresponde señalar que el ISBIC surgió en el año 1988, a partir de un convenio entre el INDEC, por una parte, y la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo (DNRHE) y la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo (DNRT) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), por la otra. Sin embargo, luego de varios procesos de cambios de estructura organizativa en la cartera de Trabajo, las reparticiones firmantes dejaron de existir y la elaboración del ISBIC y su posterior publicación pasaron a nuevas dependencias, a pesar de que no se tiene conocimiento de ningún documento formal donde conste el traspaso de las atribuciones o la actividad propiamente en las nuevas reparticiones. Tal como señala el informe de la Secretaría de Seguridad Social de junio de 2018<sup>6</sup> *“La continuidad del cálculo (...) se realizó sin contar con un nuevo marco institucional que refleje el cambio de la dependencia encargada del cálculo, ni con un documento metodológico escrito que respalde que la elaboración era adecuada, tanto en el algoritmo, las ponderaciones de los sectores, las ponderaciones de las categorías consideradas de referencia, la formulación del tipo de promedio utilizado y los procesos y órganos decisores en caso de modificaciones en la estructura de las escalas salariales”*.

---

<sup>6</sup> “Informe sobre el Índice de Salarios Básicos de Convenio de la Industria y la Construcción – ISBIC”, disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_isbic.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_isbic.pdf)

Más aún, en el año 2016, el MTEySS comenzó una revisión de las actividades realizadas en función de las competencias asignadas en el Decreto N° 2204/2010. En este marco, respecto a la elaboración y publicación del ISBIC, se observó lo siguiente:

- Formalmente, la responsabilidad del cálculo del ISBIC fue asignada al MTEySS en el año 1988 en el ámbito de la Dirección Nacional de Empleo y Recursos Humanos, en base a los acuerdos suministrados por la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo.
- Sin embargo, a partir del año 1999, el ISBIC publicado figura como elaborado en la Secretaría de Seguridad Social sin que haya habido ningún documento formal que avale este traslado de competencias.
- A partir del año 1996 el INDEC dejó de publicar los valores de la serie.
- La elaboración estaba a cargo de otra Dirección de otra Secretaría del MTEySS que la originalmente establecida en el Convenio.
- No existía ningún tipo de provisión formal de información por parte de la DNRT del MTEySS.
- No existía un marco metodológico que avalara los mecanismos utilizados en la confección del índice.
- No es un índice estrictamente relacionado a la Previsión Social ya que no acompaña la evolución del salario promedio.
- El índice fue diseñado por expertos, tanto de la Dirección de Empleo y Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo como del INDEC, que cuenta con profesionales especializados en el diseño de este tipo de índices tan específicos. Ambos sectores actualmente [al momento de la publicación] no forman parte del marco del ISBIC.
- No se encuentra determinado entre las competencias y/o actividades principales de la SSS y sus subsecretarías o direcciones.

En función de lo anterior, la entonces Secretaría de Seguridad Social decidió discontinuar su elaboración y realizó una última publicación con fecha septiembre de 2016 (con valores definitivos hasta agosto de 2015).

Por otra parte, desde el punto de vista metodológico, según la metodología publicada por INDEC en 1991, el índice refleja la evolución de los salarios básicos de los trabajadores sujetos a Convenciones Colectivas de Trabajo (CCT) seleccionados de la industria manufacturera y la construcción en todo el Territorio Nacional. Se menciona que la serie abarca veintidós convenios y que para cada convenio se consideran dos categorías como representativas de la evolución de las remuneraciones: la de “Personal Calificado”, por una parte, y la de “Personal no Calificado”, por otra. La primera refiere a aquellos empleados que desempeñan tareas que por su complejidad requieren una capacitación teórico-práctica previa. La segunda, a los empleados que se desempeñan en tareas cuya simplicidad

no exige para su realización conocimiento o experiencia previa y cuya finalidad consiste en prestar ayuda al personal calificado.

La estructura de ponderación del índice asigna un 72,8% a la industria manufacturera, y solamente un 27,2% a la construcción, para la cual se sigue el CCT 76/75. Esta estructura está basada en el número de ocupados asalariados en todo el territorio nacional en dichos sectores, según el Censo Nacional de Población de 1980. Por su parte, las escalas salariales consideradas para la elaboración de los índices corresponden a las fijadas en los Convenios Colectivos de Trabajo o Actas Acuerdo que han sido homologadas por el MTEySS o, en su defecto, por los instrumentos legales supletorios que afecten el concepto de Salario Básico. Por lo que, definido de esta manera, el relevamiento se constituye simplemente en un registro de hechos administrativos, por el cual no se tienen en cuenta los acuerdos pactados fuera del marco legal mencionado.

En su informe de junio de 2018, la Secretaría de Seguridad Social observa que la metodología del ISBIC:

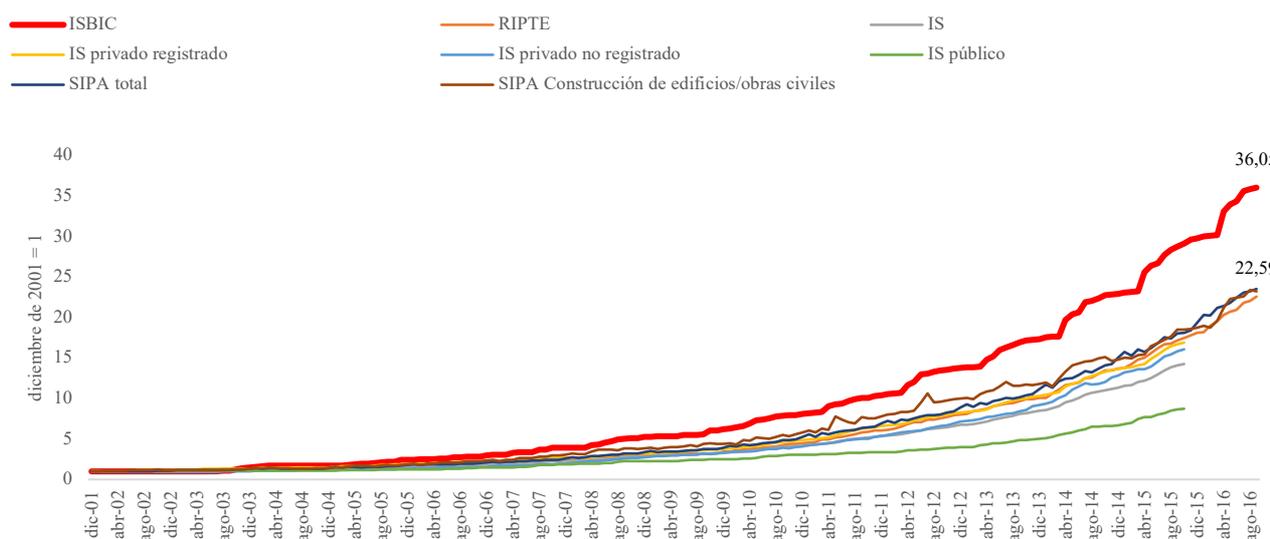
- Mantenía ponderaciones fijas (entre industria y construcción e intra-industria) desde el año 1988 basadas en el Censo de Población del año 1980 y en el Censo Económico del año 1985, sin reflejar la realidad del mercado de trabajo actual. La metodología publicada del ISBIC no contempla la revisión de las ponderaciones.
- No constaba qué categorías se debían tomar, ni tampoco sus ponderaciones. En la metodología se menciona que fueron elaboradas, pero no fueron publicadas.
- No mencionaba explícitamente qué mecanismo implementar en caso de la extinción de una categoría, la creación de otra, la escisión de un sector en varias ramas, el cambio en la cantidad de horas trabajadas o cualquier otra modificación que afectara la estructura del valor hora promedio de un CCT.
- No indicaba qué hacer cuando se presentaba una multiplicidad de acuerdos bajo el mismo convenio.
- Mantenía los mismos CCT desde 1988, sin constatar su representatividad para el sector.

En la **Figura A2.1** se grafica la evolución del ISBIC - Personal Calificado, índice propuesto por los consultores, en paralelo con otros índices alternativos de salarios disponibles al momento de la elaboración del informe de avance. En este grupo de alternativos se incluyen el índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE), elaborado por la Secretaría de Seguridad Social dependiente del MTEySS, todas las aperturas del Índice de Salarios publicadas por el INDEC: Nivel General (IS), trabajadores privados registrados, privados no registrados y trabajadores del sector público. Asimismo, se incluyen la evolución de las estadísticas de remuneración por todo concepto provenientes del SIPA y publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial,

dependiente del mismo MTEySS. En este caso se contempla tanto el total general de actividades como la actividad a 4 dígitos CIIU “4520- Construcción de edificios y sus partes y obras de ingeniería civil”, que incluye a los trabajadores de la apertura a 5 dígitos CIIU “45240-*Construcción, reforma y reparación de redes de electricidad, gas, agua, telecomunicaciones y otros servicios (Incluye la construcción, reforma y reparación de redes de electricidad, de gas, de agua, de telecomunicaciones, etc.)*”, que se entiende son los representativos de la actividad de la licenciataria.

De la simple observación de la Figura resulta muy claro que el ISBIC no guarda relación con ninguno de los otros siete índices de salarios seleccionados, lo cual agrega aún más dudas sobre la conveniencia de la aplicación de este índice para el ajuste del componente “mano de obra”.

**Figura A2.1. Evolución de ISBIC Personal Calificado versus índices de salarios alternativos (a sep-16).**



### Resultado del Informe de Avance

Considerando los índices y la estructura de base de capital propuesta por la consultora, en la **Tabla A2.4** se muestra el índice de ajuste promedio ponderado resultante.

**Tabla A2.4. TGS: estimación del factor de ajuste de base de capital, según informe de avance.**

Rubro	Valor de origen al	% del total	Ajuste a dic-15	Proyección a sep-16
-------	--------------------	-------------	-----------------	---------------------

31/12/15 (miles de \$)				
<b>Gasoductos</b>	1.797.128	55,8%	31,11	38,82
<b>Plantas compresoras</b>	679.263	21,1%	25,67	31,68
<b>Mant. Mayores</b>	277.099	8,6%	14,69	19,20
<b>Sistemas informativos</b>	175.578	5,5%	13,01	15,26
<b>Estaciones de medición y regulación</b>	69.090	2,1%	27,86	35,54
<b>Edificios y construcciones civiles</b>	62.251	1,9%	21,21	27,17
<b>Equipos de telecomunicaciones</b>	44.551	1,4%	20,21	26,18
<b>Instalaciones</b>	31.643	1,0%	21,21	27,17
<b>Vehículos</b>	26.084	0,8%	9,24	12,11
<b>Otras instalaciones técnicas</b>	19.620	0,6%	28,04	35,77
<b>Herramientas</b>	16.229	0,5%	10,08	12,88
<b>Máquinas</b>	9.279	0,3%	9,30	12,38
<b>Muebles y útiles</b>	6.000	0,2%	9,24	12,11
<b>Equipos</b>	3.973	0,1%	10,08	12,88
<b>Otras plantas industriales</b>	2.813	0,1%	20,20	25,53
<b>Total</b>	<b>3.220.601</b>	<b>100,0%</b>	<b>26,62</b>	<b>33,22</b>

En el informe de avance Villares emplea índices de precios que no se extienden más allá de diciembre de 2015, y en los casos de los índices de INDEC llegan a octubre de 2015. Así, el factor de ajuste punta a punta calculado (desde diciembre de 1992 hasta “diciembre” de 2015) acumula 26,62.

En tanto que, a fines de comparar con la entrega del informe final (con índices que actualizan la base de capital a septiembre de 2016) se completaron los valores faltantes (esto es lo correspondiente al año 2016) con la información disponible en la actualidad de PPI, ISBIC y Materiales ICC de INDEC. Para IPIM Maquinaria y Equipo e IPIB Gasoil se realizaron los empalmes correspondientes, imputando una variación nula intermensual en noviembre y diciembre de 2015 en ambos casos. Este supuesto no tiene mucho impacto en el resultado final, puesto que ambos componentes tienen un peso marginal.

De esta manera, para el mes de septiembre de 2016 se obtiene un factor de ajuste de 33,22, resultado que llamativamente se mantiene en el informe final, cambio metodológico mediante.

### **Aclaración sobre los “índices oficiales”**

El ENARGAS envía la nota I-8827 al MINEM, solicitando instrucciones respecto de la interpretación de la referencia a “índices oficiales” incorporada en la redacción de la Cláusula 12da. de las Actas Acuerdo de Adecuación del Contrato de Licencia de Distribución de Gas Natural; *“es decir, si por índices oficiales debe entenderse exclusivamente a aquellos elaborados por el INDEC u otros organismos oficiales de la República Argentina o si, alternativamente, se puede incluir dentro de dicho concepto a índices elaborados por organismos oficiales de otros países, ajustados por la variación del tipo de cambio oficial de sus respectivas monedas”*.

De la respuesta formal del MINEM da cuenta la nota NO-2016-03240081-APN-MEM En ella el MINEM recuerda que las Actas Acuerdo señalan que las valuaciones de bienes se efectuarán *“en moneda nacional”* y considerarán la evolución de índices oficiales o coeficientes locales representativos de la variación de la economía contemplando la estructura de costos de dichos bienes, debiendo entenderse sobre ese particular que la referencia a índices oficiales incluye a aquellos índices emitidos o adoptados por organismos o entidades públicas de la República Argentina que sean considerados por el ENARGAS como idóneos para estimar las variaciones de los costos de los bienes y servicios atinentes a las actividades de transporte y distribución de gas por redes.

A posteriori Villares recibe copia de la nota ENARGAS N° 10667 (enviada a TGS), en la que se comunica que por índices oficiales se entiende aquellos adoptados o producidos por entidades públicas de la República Argentina.

### **Informe Final**

A partir de lo anterior, Villares redefine la metodología del informe inicial, agrupando las estructuras de costos de los rubros que integran la base de capital en dos grandes componentes: mano de obra y resto.

Para la mano de obra Villares sostiene el uso del ISBIC – Personal Calificado, actualizando la serie hasta el último mes disponible (septiembre de 2016, última observación del ISBIC puesto que a partir de entonces el índice se discontinúa<sup>7</sup>).

Con respecto al “resto”, Villares construye *“una serie que incluya el IPIM publicado por el INDEC para los períodos no cuestionados, e identificar algún otro índice de carácter local para el período 2006 a 2015”*, tomando en consideración la referencia a la emergencia estadística.

---

<sup>7</sup>Ni el informe de avance ni el final hacen referencia a la suspensión de la publicación del ISBIC.

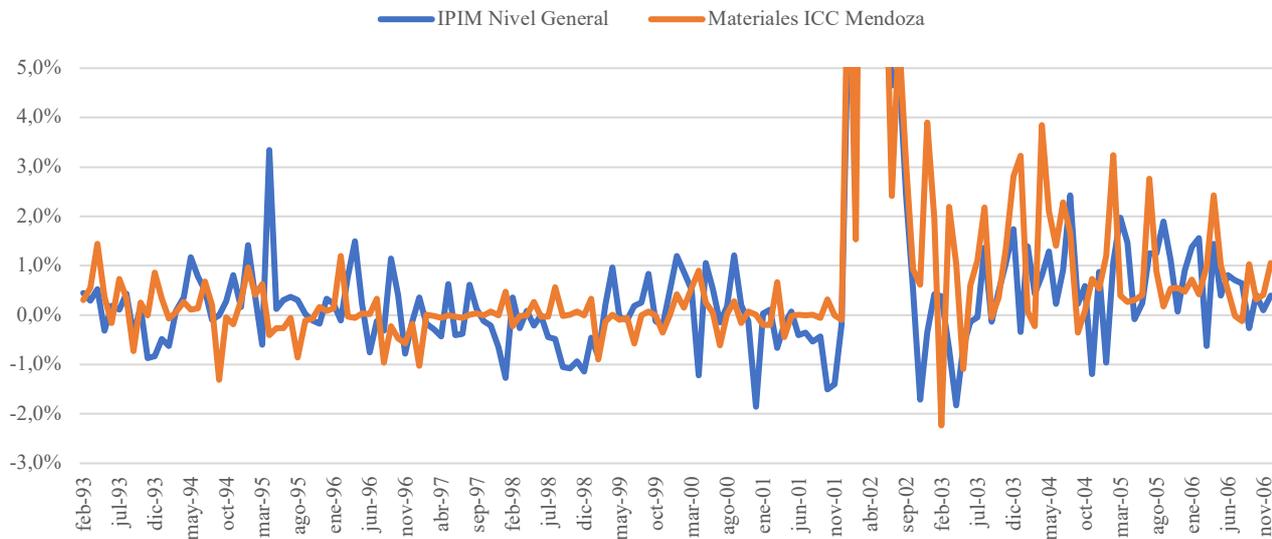
Así, se propone utilizar el IPIM Nivel General hasta el año 2005 (a pesar de que los cuestionamientos a las estadísticas del INDEC comienzan a partir de enero de 2007) y a partir de allí empalmar con la apertura “Materiales” del Índice de Costo de la Construcción – Gran Mendoza, elaborado por Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía de la Provincia de Mendoza hasta retomar en el mes de enero de 2016 con la nueva serie de IPIM Nivel General de INDEC.

En relación al empalme, es importante hacer notar que, conceptualmente, un índice de precios mayoristas es una estadística muy distinta a un índice de costo de la construcción. De acuerdo a la metodología del INDEC, el primero tiene por *objeto* “medir la evolución promedio de los precios a los que el productor y/o importador directo vende sus productos en el mercado doméstico”, con una cobertura geográfica que comprende a productores e importadores de todo el país. Por otra parte, un indicador de costos de la construcción tiene como objetivo medir las variaciones mensuales que experimenta el costo de la construcción, generalmente de tipo privada, en edificios destinados a viviendas. En el caso particular del ICC Gran Mendoza, su cobertura geográfica se acota a ese mismo aglomerado. También corresponde mencionar que el tratamiento impositivo entre ambos indicadores es heterogéneo.

Más allá de lo estrictamente metodológico, también se observa que el capítulo “Materiales” del ICC en cuestión no resulta un buen “predictor” de la evolución del IPIM Nivel General, esto es importante a la hora de contemplar la validez de empalmar este último con el primero. La **Figura A2.2** grafica la evolución de las variaciones intermensuales de ambos índices, durante el período previo a la emergencia estadística. Vale decir que con conocimiento del resultado se truncó el eje en un máximo de 5% de variación, a los efectos de hacer notar que en el período 1993-2001 la correlación de ambos índices es prácticamente nula (-0,017).

**Figura A2.2. Evolución de IPIM Nivel General y “Materiales” del ICC Mendoza.**

---



Por lo expuesto, la propuesta de empalmar un índice de precios mayoristas como el IPIM con un indicador de costos de la construcción no resulta satisfactoria.

### Resultado del Informe Final

Considerando las modificaciones en la apertura de los rubros y los nuevos índices, en la **Tabla A2.5** se muestra el índice de ajuste promedio ponderado resultante. Con factores de ajuste punta a punta (diciembre de 1992 a septiembre de 2016) de 43,49 para el ISBIC y 25,55 para el IPIM/ICC/IPIM, el factor de ajuste ponderado de la base tarifaria propuesto por TGS es de 32,81, ligeramente inferior al 33,22 del informe de avance.

**Tabla A2.5. TGS: estimación del factor de ajuste de base tarifaria, según informe final.**

Rubro	Participación en base tarifaria	% ISBIC	Ajuste a sep-16
Gasoductos	55,8%	43,58%	33,37
Compresoras	21,1%	42,37%	33,15
Estaciones de medición y regulación	2,2%	74,59%	38,93
Otras instalaciones técnicas	0,6%	75,32%	39,06
Otros activos	20,4%	25,21%	30,07
<b>Total TGS</b>	<b>100,0%</b>	<b>40,45%</b>	<b>32,81</b>

### **Análisis y definición por parte de ENARGAS/MINEM**

A partir de la recepción de los informes de las consultoras, ENARGAS compara los factores de actualización de todas las propuestas, observando que se encuentran en el rango 33-39. Es importante notar que en todos los casos las consultoras emplearon las mismas fuentes de información: ISBIC para mano de obra y combinaciones distintas de componentes del PPI de Estados Unidos para el resto de los componentes.

Se desprende entonces que esos índices son los que reflejan la máxima evolución posible. Hay algunas variantes en los ponderadores de la base y en los componentes PPI tomados (nivel de apertura). Como se observó, el ISBIC toma a lo largo del período en consideración un valor extremo respecto del resto de los indicadores laborales. **Esto debería haber sido objetado desde ENARGAS/SSCPT o, en vista de la pobreza metodológica de los informes de las licenciatarias, enviar algún pedido de aclaración o justificación de la selección de índices.**

Como ya se mencionó, la base tarifaria fue actualizada al 31 de diciembre de 2016. Sin embargo, como se indicó, la última observación del ISBIC (integrante de la metodología aprobada por ENARGAS, junto con el IPIM/ICC Materiales de Mendoza para el “resto”) corresponde al mes de septiembre. Curiosamente, en los informes técnicos de base tarifaria, el ENARGAS no completa el ISBIC durante ese último trimestre, como sí hizo con la serie de IPIM, dado que los datos entregados en el informe final de Villares & Asociados terminan en el mes de septiembre, tal como se muestra en la **Figura A2.3**.

**Figura A2.3. Informe de GDyE/GT sobre base tarifaria de Distribuidora de Gas del Centro.**



Fecha	IPIM (*)		ICC - Materiales (*)		ISBIC		Índice Actualización	Factor Actualización
	Índice	Var %	Índice	Var %	Índice	Var %		
mar-16	nd	2,40%	2369,51	2,65%	3626,68	0,09%	2849,07	1,17
abr-16	nd	1,50%	2400,79	1,32%	3982,21	9,80%	2995,90	1,11
may-16	nd	3,60%	2442,56	1,74%	4086,97	2,63%	3090,97	1,08
jun-16	nd	2,90%	2459,90	0,71%	4138,79	1,27%	3158,42	1,06
jul-16	nd	2,70%	2511,56	2,10%	4287,18	3,59%	3256,00	1,02
ago-16	nd	0,40%	2527,88	0,85%	4315,13	0,65%	3272,63	1,02
sep-16	nd	0,46%	2558,48	1,25%	4337,04	0,51%	3287,27	1,01
oct-16	nd	0,60%	2579,19	0,77%	4337,04	nd	3298,32	1,01
nov-16	nd	1,10%	2605,76	1,03%	4337,04	nd	3318,64	1,00
dic-16	nd	0,80%	2605,76	nd	4337,04	nd	3333,50	1,00

(\*) Los valores sombreados no han sido considerados.

Por supuesto que este vacío en el índice llama la atención: ¿por qué no actualizar la serie que fue discontinuada? Una conjetura es que expedirse al respecto hubiera obligado a evaluar la pertinencia del ISBIC, en tanto que implica reconocer o identificar otros indicadores de la evolución de salarios que, como vimos antes, todos ellos muestran una dinámica muy distinta a la del propio ISBIC. Los informes no hacen ninguna mención sobre este tema.

Nótese que el resultado acumulado a septiembre arroja el valor de 32,9, y un empalme del ISBIC para llevar la serie a diciembre de 2016 hubiese elevado el factor de ajuste a, por lo menos, 34. Por alguna razón que se desconoce ENARGAS terminó la actualización de los componentes vinculados a la mano de obra en el mes de septiembre de 2016, lo que termina dando como resultado el valor prefijado por fuera del debido proceso de la RTI: 33,34 a diciembre de 2016.

Ello explicaría también por qué no se presentaron cuestionamientos al propio ISBIC. Ante la ausencia de índices internacionales, que se encuentran notablemente influidos durante el período no sólo por el incremento de precios relativos registrado en Estados Unidos sino también por la devaluación del peso. eliminar el ISBIC de la metodología hubiese dificultado significativamente llegar al factor de actualización de 33.

A la luz de estas presuntas irregularidades, podríamos interpretar la solicitud al MINEM para que diera conformidad a la aplicación de la metodología seleccionada por la

Intervención del ENARGAS, compartiendo de esa forma la responsabilidad por el procedimiento de determinación de la base tarifaria de esta RTI.

### **Discusión**

Una consulta al MTEySS hubiera servido para sustituir el ISBIC por un indicador representativo de la evolución de los salarios en el sector requerido. Por otra parte, ante la dificultad de empalmar un índice de precios de representación nacional como el IPIM, tanto la consultora como las autoridades podrían haber propuesto utilizar algún método de empalme similar al propuesto en la RTI del transporte eléctrico, donde se buscó un empalme entre índices de precios al consumidor (GBA, San Luis y CABA).

La selección del índice empalmado para el rubro “materiales” parece a todas luces arbitraria, por cuanto la consultora en la práctica logró replicar un primer resultado obtenido en el informe de avance, el cual como se vio, también adolece de errores metodológicos.

Puede inferirse del análisis del procedimiento administrativo de actualización de la base tarifaria que el objetivo era obtener el factor “33” que no se pudo lograr con la presentación de septiembre de 2016 por utilizar índices de Estados Unidos (PPI). Al caerse esa alternativa, queda claro que había que sostener el factor “33” y se logró utilizando índices discontinuados y no representativos, como se ha explicado anteriormente. Tanto así que en una parte de su informe, Villares & Asociados manifiesta “...*el primer índice que ubicamos en tan corto tiempo, según nuestra revisión, fue el Índice de Costos de la Construcción, Materiales-Gran Mendoza*”.

## ANEXO II RENTABILIDAD Y AMORTIZACIÓN

### CÓMO IMPACTA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE TARIFARIA EN LOS RESULTADOS ECONÓMICOS QUE OBTIENEN LAS LICENCIATARIAS, SEGÚN EL FACTOR QUE SE APLIQUE

La base tarifaria tiene impacto en tarifa por dos vías, a saber:

1. Rentabilidad
2. Amortizaciones.

En el caso de la rentabilidad, la cual se determinó en 8,99% en el caso de las transportistas y 9,33% en el caso de las distribuidoras (WACC)<sup>8</sup>, la misma se aplica sobre la base tarifaria y es incorporada al requerimiento de ingresos. Respecto a la tasa de rentabilidad, el marco regulatorio establece que la misma debe ser razonable y comparable con actividades de riesgo similar.<sup>9</sup>

En el caso bajo análisis, se busca comparar el efecto que tiene sobre el requerimiento de ingresos un aumento en la base tarifaria. Si se parte de un escenario base, el retorno al accionista debe aplicarse a la base tarifaria, y se entiende que anualmente obtendrá una rentabilidad justa y razonable. En este caso:

$$\text{Rentabilidad del accionista} = \text{WACC} \times \text{Base Tarifaria}$$

Al aplicarse un factor de actualización, la Base Tarifaria se ve incrementada por dicho factor, es decir que si el factor de actualización es de 10 veces, la base tarifaria debe multiplicarse por 10. En la RTI, el factor de actualización aplicado fue de aproximadamente 33 veces, lo que devino en un incremento de base aplicado con la metodología antes descripta. La rentabilidad incorporada en el requerimiento de ingresos contempla que el accionista recibirá anualmente el producto de la base tarifaria original ajustada por el factor de 33 veces multiplicada por la tasa de retorno.

$$\text{Rentabilidad del accionista} = \text{WACC} \times (\text{Base Tarifaria} \times \text{Factor de Actualización})$$

Si se compara el impacto que tiene sobre el requerimiento de ingresos la aplicación de un factor de actualización menor, por ejemplo el que surge de aplicar la evolución del PPI de los Estados Unidos, expresado en pesos argentinos a la cotización oficial (que resulta en aproximadamente 25 veces), la rentabilidad del accionista se verá reducida.

$$\text{Rentabilidad del accionista} = \text{WACC} \times (\text{Base Tarifaria} \times \text{Factor de Actualización})$$



Al hablar de las amortizaciones, el análisis es similar. Las amortizaciones deben incorporarse anualmente al requerimiento de ingresos siguiendo lo establecido por el

<sup>8</sup> Expediente Enargas N 30.194/16.

<sup>9</sup> Art. 38 y 39 Ley 24.076.

ENARGAS en lo que a vidas útiles se refiere. Las amortizaciones son la devolución al inversor del capital. El capital del inversor es la base tarifaria, y es por ello que el factor de actualización juega un rol importante sobre las amortizaciones, toda vez que estas son una porción del capital actualizado.

$$\text{Amortizaciones} = \% \text{ Amortización} \times (\text{Base Tarifaria} \times \text{Factor de Actualización})$$

El efecto resultante de aplicar un menor factor de actualización sobre la base tarifaria vía amortizaciones es el de disminuir el requerimiento de ingresos.

$$\text{Amortizaciones} = \% \text{ Amortización} \times \text{Base Tarifaria} \times \text{Factor de Actualización}$$



Se realizaron ejercicios de sensibilidad sobre las bases tarifarias de las licenciatarias de distribución (incluyendo a Redengas) y las de Transporte, teniendo en cuenta dos ajustes diferentes. Por un lado se considera el caso de la RTI, donde el factor de actualización de punta a punta (es decir desde enero de 1993 a diciembre de 2016) es de 33,34 veces. Por otro lado, se considera la propuesta alternativa analizada por los funcionarios intervinientes, consistente en una combinación de índices nacionales que llevan a un ajuste de 24 veces, que coincide con el resultado de aplicar la previsión original del marco regulatorio de los años '90, esto es mantener las tarifas en dólares. Los resultados de este ejercicio se exponen en la **Tabla A1.1**. Para simplificar, el ejercicio no considera la incorporación de inversiones año tras año en la base.

**Tabla A1.1. Contribuciones al ingreso requerido en concepto de rentabilidad y amortizaciones para el quinquenio 2017-2021, según actualización por 24 o 33 veces (resultado RTI), en millones de dólares de diciembre de 2016.**

Empresa	Rentabilidad			Amortizaciones			Total		
	x24	RTI	Dif.	x24	RTI	Dif.	x24	RTI	Dif.
<b>TGN</b>	437	609	<b>172</b>	243	339	<b>95</b>	680	947	<b>267</b>
<b>TGS</b>	645	905	<b>260</b>	359	503	<b>145</b>	1.004	1.408	<b>405</b>
<b>CENTRO</b>	98	131	<b>33</b>	53	70	<b>18</b>	151	202	<b>51</b>
<b>CUYANA</b>	100	137	<b>38</b>	53	74	<b>20</b>	153	211	<b>58</b>
<b>LITORAL</b>	88	121	<b>33</b>	47	65	<b>18</b>	135	186	<b>51</b>
<b>METRO</b>	319	439	<b>121</b>	171	235	<b>65</b>	490	675	<b>185</b>
<b>BAN</b>	227	304	<b>77</b>	122	163	<b>41</b>	348	467	<b>119</b>
<b>GASNOR</b>	58	79	<b>21</b>	31	42	<b>11</b>	89	121	<b>33</b>
<b>SUR</b>	100	141	<b>40</b>	54	75	<b>22</b>	154	216	<b>62</b>
<b>PAMPEANA</b>	171	236	<b>65</b>	92	127	<b>35</b>	263	363	<b>100</b>
<b>REDENGAS</b>	5	6	<b>2</b>	2	3	<b>1</b>	7	9	<b>2</b>
<b>GASNEA</b>	19	25	<b>6</b>	10	13	<b>3</b>	29	38	<b>9</b>
<b>Total</b>	<b>2.266</b>	<b>3.135</b>	<b>869</b>	<b>1.236</b>	<b>1.710</b>	<b>474</b>	<b>3.502</b>	<b>4.845</b>	<b>1.343</b>

El resultado muestra claramente la enorme diferencia económica que resulta de aplicar uno u otro factor, resultando para el quinquenio 2017-2021 un total de 1.343 millones de dólares adicionales entre rentabilidad (869) y amortizaciones (474).

Es importante destacar que este escenario compatible con la dolarización de las tarifas solo podría considerarse como un límite máximo, por cuanto supone mantener la base tarifaria en dólares actualizados desde el año 1993 al año 2016. Obviamente, ello no es representativo de la evolución de prácticamente ningún sector en la economía argentina, por lo tanto, el factor que resulte del cálculo realizado con idoneidad metodológica, respetando el debido proceso de la normativa, elaborado con rigurosidad técnica, económica, jurídica y regulatoria, sin ninguna duda redundará en un valor inferior y, en consecuencia, los montos antes expresados reflejarán una sustancial disminución.

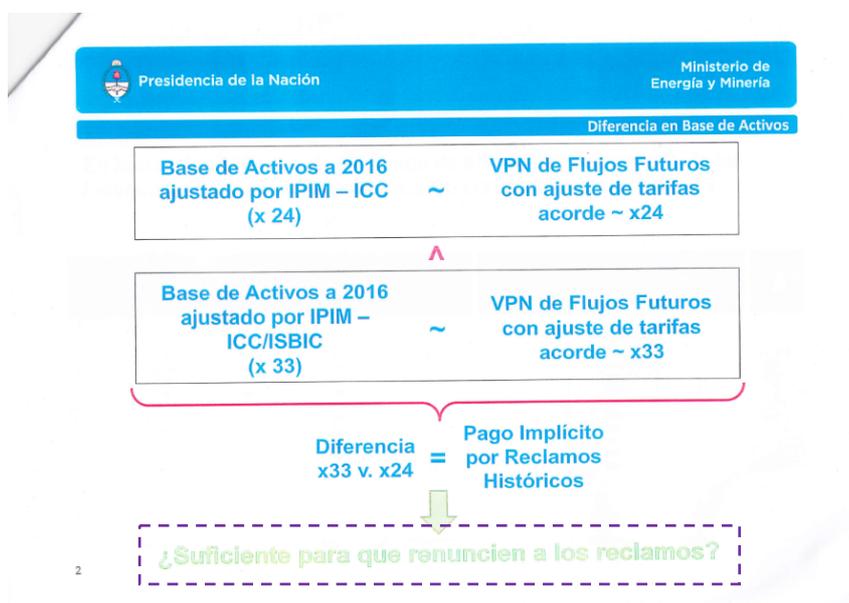
### ANEXO III

#### PRESENTACIÓN “RECLAMOS DE LAS LICENCIATARIAS DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL” DE LA SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN DE POLÍTICA TARIFARIA DEL DÍA 20 DE DICIEMBRE DE 2016.

En este anexo se realiza un análisis de la presentación en formato PowerPoint de la Subsecretaría de Coordinación de Política Tarifaria sobre los reclamos pendientes de las licenciatarias, al momento del desarrollo de la Revisión Tarifaria Integral.

La presentación comienza en la hoja 2, reconociendo el efecto incremental que tiene sobre el flujo de caja de las licenciatarias un aumento en el reconocimiento por “base de activos”, con dos factores de ajuste como referencia (ver **Figura A4.1**).

**Figura A4.1. Presentación de la SSCPT del 20 de diciembre de 2016, hoja 2.**

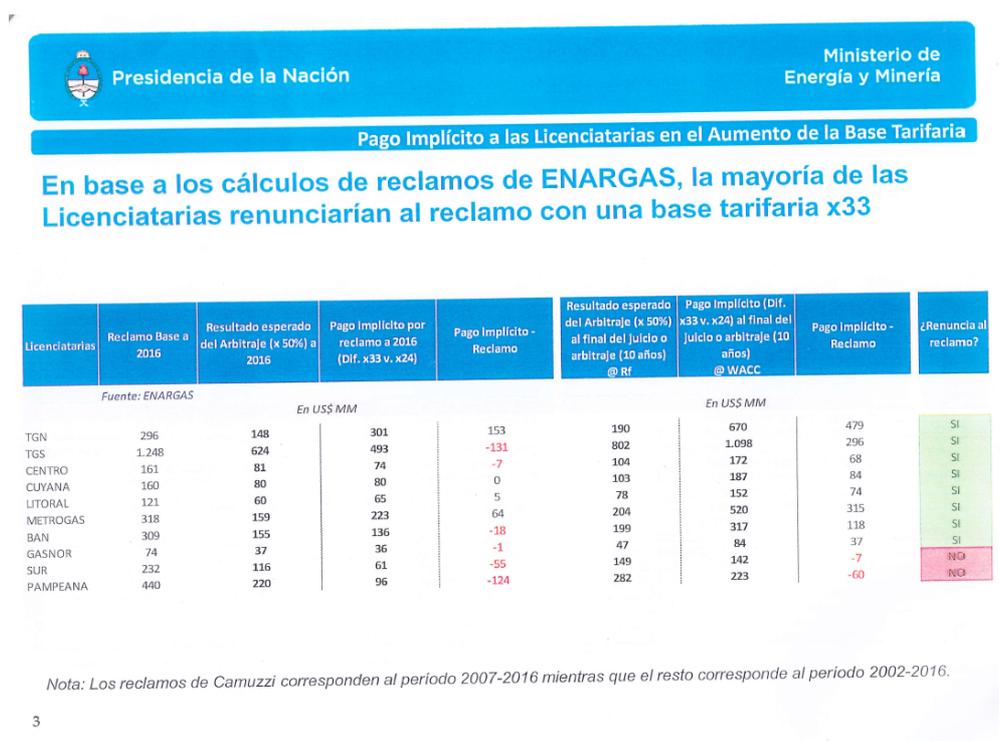


En primer lugar, un factor de 24 que surge del empalme del IPIM – nivel general INDEC con el ICC nivel general INDEC a partir de 2007 hasta 2015, pero que también resulta equivalente a la actualización por PPI de Estados Unidos (convertido a tipo de cambio disponible a octubre de 2016). En segundo lugar, un factor de 33, que como se vio en el ANEXO II corresponde al resultado propuesto por Transportadora de Gas del Sur (TGS), con una metodología cuestionada tanto en su origen como en su posterior arreglo para alcanzar el factor 33 como único objetivo. En ese marco, la presentación define como “pago implícito” al valor producido para la empresa del exceso de actualización de la base tarifaria a partir de ese factor de 24, que se presume como un “techo” de referencia natural del proceso de RTI.

Para dimensionar el monto de reclamos a compensar, se asume implícitamente que la totalidad de los accionistas de todas las licenciatarias están dispuestos a accionar

judicialmente, en tanto que explícitamente se supone que el monto neto a cobrar del reclamo equivale al 50% del reclamo inicial. La hipótesis que se plantea es que absolutamente todos los accionistas recurrirán al Tribunal Arbitral a menos que la suba en las ganancias de las compañías (derivadas de una mayor tarifa a partir de 2017, en todo el quinquenio) supere el valor de cobro del reclamo dentro de 10 años.

**Figura A4.2. Presentación de la SSCPT del 20 de diciembre de 2016, hoja 3.**



Ejemplo de Transportadora de Gas del Norte (TGN): De acuerdo al ENARGAS, el monto a reclamar por parte del 100% de los accionistas de la compañía era de 296 millones de USD (primera columna de la **Figura A4.2**), por el cual se supone aquí que dichos accionistas recibirían en un arbitraje un valor equivalente a la mitad de esa cifra (a valores de 2016, en la segunda columna). Ahora bien, la hipótesis es que el resultado del arbitraje se produce a 10 años y el monto a cobrar se actualiza por una tasa de interés “libre de riesgo”, para el caso estimada en 2,54%<sup>10</sup> en dólares, por lo tanto como resultado del arbitraje o juicio TGN obtiene un rédito económico de 190 millones de dólares dentro de unos 10 años (quinta columna).

Siguiendo el análisis de la misma SSCPT, la **Figura A4.3** muestra, para cada licenciataria, cuál sería el factor para el cual la licenciataria queda “indiferente” entre recibir más base tarifaria o accionar judicialmente. Claramente hay alguna variabilidad entre licenciatarias, siendo el menor valor TGN y el mayor Camuzzi Gas Pampeana. Una alternativa para reducir

<sup>10</sup>Coincidente con la tasa de interés de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a 10 años del día 19 de diciembre de 2016.

este exceso en base tarifaria hubiese sido la aplicación de factores de ajuste específicos por licenciataria, tal como los que surgen de la segunda columna de la **Figura A4.3**.

**Figura A4.3. Estimación del mínimo factor de ajuste de la base de capital que permite el desistimiento de los reclamos judiciales.**

Licenciatarias	Reclamo Base a 2016	FACTOR INDIFERENCIA	Pago implícito	Pago implícito -	Resultado	Pago implícito	Pago implícito -	¿Renuncia al reclamo?
			por reclamo a 2016 (Dif.x"FACTOR" vs. x24)	Resultado esperado reclamo	esperado del Arbitraje (x50 %) al final del juicio o arbitraje (10 años) @ Rf	(Dif. x33 vs x24) al final del juicio o arbitraje (10 años) @ WACC	Reclamo	
			en MMUSD		en MMUSD			
TGN	296	27	85	-211	190	190	0	INDIFERENTE
TGS	1248	31	360	-888	802	802	0	INDIFERENTE
CENTRO	161	29	45	-116	104	104	0	INDIFERENTE
CUYANA	160	29	44	-116	103	103	0	INDIFERENTE
LITORAL	121	29	33	-88	78	78	0	INDIFERENTE
METROGAS	318	28	87	-231	204	204	0	INDIFERENTE
BAN	309	30	85	-224	199	199	0	INDIFERENTE
GASNOR	74	29	20	-54	47	47	0	INDIFERENTE
SUR	232	33	64	-168	149	149	0	INDIFERENTE
PAMPEANA	440	35	121	-319	282	282	0	INDIFERENTE
<b>TOTAL</b>	<b>3359</b>	-	<b>944</b>			2158		

Fuente: ENARGAS

## **ANEXO IV**

### **ACERCA DE LA DETERMINACIÓN DE LA BASE TARIFARIA EN EL MARCO DE LAS REVISIONES TARIFARIAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA DE 2016/17.**

En este anexo se analiza brevemente el proceso de revisión tarifaria integral (RTI) llevado adelante por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), haciendo énfasis en los aspectos relativos al procedimiento de determinación de la base de capital regulatoria.

En líneas generales, se observa que a pesar de haber ocurrido prácticamente en paralelo con la RTI del servicio de transporte y distribución de gas por redes (ENARGAS), las dos revisiones tuvieron procedimientos muy diferentes y resultados distintos.

#### **Sobre la organización de la RTI**

A fines de enero de 2016, a través de la Resolución 7/2016 el ex Ministerio de Energía y Minería (MINEM) instruyó al ENRE a que, *“dentro del ámbito de su competencia, lleve a cabo todos los actos que fueren necesarios a efectos de proceder a la Revisión Tarifaria Integral (RTI) de EDENOR S.A. y EDESUR S.A., la que deberá entrar en vigencia antes del 31 de diciembre de 2016”*.

La instrucción al ente para la organización de la RTI del transporte eléctrico de jurisdicción federal llegó recién a mediados de septiembre, mediante la Resolución 196/2016 del MINEM, exigiendo en este caso que la misma esté concluida antes del 31 de enero de 2017. En contraste con esto, la instrucción al ENARGAS para realizar la RTI del transporte y la distribución fue única, y se materializó mediante la Resolución 31/2016 del MINEM de fines de marzo de 2016.

Volviendo al caso eléctrico, las RTI del transporte y de la distribución tuvieron metodologías separadas. El “Programa para la Revisión Tarifaria de Distribución en el año 2016” se aprobó a principios de abril, como anexo de la Resolución 55/2016 del ENRE, en tanto que el correspondiente al transporte eléctrico fue aprobado a fines de septiembre mediante Resolución 524/2016 del mismo ente. Es de destacar que ambas resoluciones fueron publicadas en el Boletín Oficial sin sus anexos, esto es, sin los Programas en cuestión<sup>11</sup>.

En relación a la base de capital, a las distribuidoras se les exigió *“realizar la evaluación de sus Bienes de Capital, pudiendo para ello presentar diferentes métodos, pero debiendo analizar y validar como mínimo los de Flujo de Fondo y VNR, según los términos de las Actas Acuerdo aprobadas por los Decretos N° 1.957 y N° 1.959, ambos de 2006”*. En tanto que para la determinación de la base de capital de las transportistas el ENRE dispuso que *“se utilizará la metodología de valuación a costo histórico”*, a pesar de que las Actas Acuerdo en este caso también contemplaban ambas metodologías.

---

<sup>11</sup>No obstante, pueden ser consultados en el Digesto web del ENRE.

Otro elemento a notar es que el informe de cierre o de “resolución final” de la Audiencia Pública correspondiente a la RTI de distribución (aprobado mediante Resolución 626/2016 del ENRE de fines de diciembre de ese año) no fue publicado en el Boletín Oficial<sup>12</sup>, como sí fue el producido luego de la Audiencia Pública de la RTI del transporte, el cual figura como Anexo I de la Resolución 65/2017 del ENRE, de fines de enero de 2017.

### **Transporte eléctrico (ejemplo Transener)**

La gran mayoría de las transportistas expresó su rechazo a la decisión del ENRE de circunscribir de antemano (y en contraposición con la metodología diseñada para la RTI de distribución) el ajuste de la base de capital al método de flujo de fondos. Por ejemplo, en una nota enviada por el Director General de Transener al Presidente del ENRE, éste aclara que *“en función de las marcadas diferencias conceptuales entre la decisión del ENRE en su resolución y los criterios acordados en el ACTA ACUERDO UNIREN para la determinación de la base de capital, [...] Transener hace expresa reserva de derechos respecto de los criterios adoptados por el Ente Regulador con relación a:*

- (i) las alternativas complementarias para la determinación de la base de capital previstas en el Acta Acuerdo UNIREN, mientras que el ENRE limita la estimación a una sola de ellas, tal como fuera adelantado mediante la Nota DG N° 32/2016;*
- (ii) el inicio de la concesión como punto de partida para la estimación, desde el momento que el ENRE impone la utilización del valor de la revisión tarifaria para las transportistas que hayan tenido una (como es el caso de Transener);*
- (iii) el criterio de inversiones brutas (sin amortizaciones ni depreciaciones) del Acta Acuerdo UNIREN, mientras que el ENRE dispone la utilización de valores netos (restando depreciaciones); y*
- (iv) considerar el conjunto de los activos de la empresa conforme el Acta Acuerdo UNIREN, mientras que el ENRE impone una separación de la BCR entre actividades reguladas y no reguladas”.*

No obstante, siguiendo el curso de trabajo propuesto por el ENRE las transportistas presentaron sus propuestas tarifarias. Un elemento a destacar es que la mayoría de las transportistas (Transener, Transba, Transnoa, Distrocuyo y Transnea) contrataron a la misma firma (Macroconsulting) para realizar el estudio correspondiente a la determinación de la base de capital regulatoria.

Si bien Macroconsulting refuerza, desde la argumentación regulatoria, el rechazo de las concesionarias de transporte a la decisión del ENRE en relación al método de flujo de fondos, la consultora sostiene que *“dentro de cada uno de los enfoques existe un conjunto de alternativas de valuación. Así el enfoque financiero [flujo de fondos] puede ser realizado*

---

<sup>12</sup>También disponible en el Digesto web del ENRE.

*a valores históricos o valores actuales (ajustados por inflación). Dentro de estos últimos existen variantes en cuanto al índice de inflación a utilizar (un índice general reflejaría un enfoque financiero puro mientras que un índice de precios de los activos reflejaría en parte costos de reposición)."*

*Siguiendo con el razonamiento, comentan que "para la actualización a moneda constante se deben utilizar índices que reflejen de forma adecuada la variación del poder de compra del dinero a lo largo del tiempo. El indicador más apropiado para ello es el índice de precios al consumidor (IPC), ya que éste refleja variaciones generales de poder de compra del dinero en el tiempo y, por lo tanto, es el adecuado para una valuación financiera de la base de capital."*

Esta argumentación es muy distinta a la que se observa en los informes entregados por las licenciatarias del servicio público de transporte y distribución de gas por redes en el marco de la RTI de gas, en la que en todos los casos se presentaron índices de precios mayoristas o incluso rubros específicos de índices de precios mayoristas, incluso internacionales.

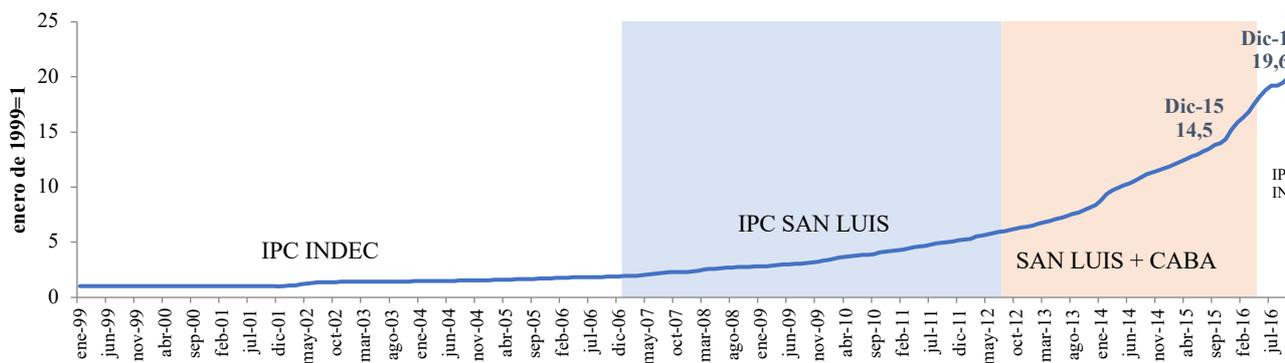
En esta línea, la actualización propuesta por Macroconsulting en todos sus informes tomó en cuenta el CPI americano hasta 2002<sup>13</sup>, luego empalma con el IPC GBA hasta diciembre de 2005, momento en que comienza la controversia respecto de la veracidad de las estadísticas del INDEC. Al respecto, agregan que *"el uso de índices provinciales es la metodología adoptada por el Gobierno Nacional tras la declaración de la emergencia estadística que decretó la suspensión de los índices del INDEC [...]. La Resolución 5/2016 del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas establece el uso del índice de la Ciudad de Buenos Aires (IPCBA) mientras que la Resolución 100/2016 del mismo ministerio adopta el índice de Precios al Consumidor de la Provincia de San Luis publicado por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de dicha provincia (IPCSL)".* De esta manera, la consultora propone un empalme con este índice provincial a partir de enero de 2006 y hasta fines de 2016.

El ENRE consideró esta métrica con una única corrección, que es tomar a partir de julio de 2012 el promedio simple de las variaciones de los dos índices provinciales (San Luis y CABA), empalmado con el nuevo IPC GBA a partir de abril de 2016. La **Figura A7.1** ilustra la evolución del índice de precios aplicado, extendiendo la serie hasta diciembre de 2016, a fines de comparación con el caso de la RTI de gas natural. Para el caso de Transener, considerando el período enero de 1999-diciembre de 2016, la acumulación del índice es de 19,6 (equivalente a 1.960%), mientras que si se considera el período relevante para el caso del gas (desde enero de 1993), el índice arroja un valor de 22,3.

**Figura A7.1. Transporte eléctrico: índice de precios utilizado para la actualización de la BCR.**

---

<sup>13</sup>Tener en cuenta que la actualización tiene como inicio la fecha de la última revisión tarifaria (1998), para aquellas concesionarias que tuvieron un ajuste (RQT).



Por otra parte, la **Tabla A7.1** compara las propuestas de base capital regulatoria de Transener y el resultado final de la revisión (aprobado mediante Resolución 66/2017, posteriormente recurrida por la empresa). Está claro que, más allá de las precisiones metodológicas, la valuación por VNR de la base regulatoria se encuentra en otro orden de magnitud respecto de la que surge de aplicar el método de costo histórico.

**Tabla A7.1. Transener: base de capital regulatoria propuesta y aprobada en RTI.**

Concepto	Valor	Unidad
Al inicio	311	MM\$
Propuesta Transener (FF)	8.588	MM\$ dic-15
Alternativa Transener (VNR-VTD)	27.565	MM\$ dic-15
RTI ENRE (FF, Res. 63/2017)	6.046	MM\$ dic-15
Reconsideración ENRE (Res. 516/2017)	6.253	MM\$ dic-15

En octubre de 2017 el ENRE contestó el recurso de la empresa y dictó un rechazo parcial al mismo, mediante la Resolución 516/2017. En relación a la aplicación de la metodología de VNR, el ente consideró que los montos propuestos como VNR y VTD a diciembre de 2015 “no son representativos del valor actual de los bienes o activos que integran hoy el sistema de transporte de energía eléctrica en alta tensión y consecuentemente, no responden al criterio definido en la cláusula 14.1.8 del Acta Acuerdo, porque:

- i) no constituyen el costo actual de reemplazar todas las instalaciones y bienes físicos destinados a dar el servicio de transporte sino que se limita a actualizar con índices específicos de precios los valores resultantes de una auditoría técnica realizada hace más de 10 años;

- ii) *los valores de dicha auditoría de bienes responden a los bienes existentes en el año 2005 y su actualización no toma en consideración las incorporaciones y bajas posteriores; y,*
- iii) *el estado de las instalaciones que integraban el sistema de transporte en el año 2005 no es el mismo en la actualidad, ya que acumulan 10 años más de desgaste por uso y se desconoce el estado de conservación actual de los mismos.”*

No obstante, Transener también cuestionó la exclusión de las inversiones financieras de la base de capital regulatoria, lo cual fue otorgado (también parcialmente) por el regulador. En consecuencia, luego del recurso la base de capital reconocida asciende a 6.253 millones de pesos, esto significa que se incrementó en un factor de 20.

### **Distribución eléctrica**

En lo que respecta a la base de capital regulatoria, las distribuidoras enviaron un primer informe (en julio de 2016) con el cálculo de la misma por el método de flujo de fondos, al que luego se suele hacer referencia en las entregas finales de documentación, hacia fines del año 2016 (por ejemplo en los ejercicios de determinación de base de capital por VNR). A diferencia de la totalidad de los otros documentos de trabajo enviados por las concesionarias al ENRE, este primer informe no está publicado en la web del organismo<sup>14</sup>.

Para la “segunda entrega”, las concesionarias contrataron consultorías para analizar las ventajas y desventajas de aplicar la metodologías de actualización financiera de la base tarifaria versus otras de valuación física.

A solicitud de Edenor, la consultora Mercados Energéticos en su informe técnico concluyó que *“en mercados con alta inflación, una metodología para determinar la base de capital basada en el capital financiero, no asegura que las empresas cuenten con los recursos necesarios para reemplazar las instalaciones que deben reponer para mantener el servicio año tras año”,* advirtiendo que el período de ajuste mediante índices es mayor a 15 años, y que a su vez dichos índices son *“cuestionados por diversos sectores, incluso en el ámbito judicial, por lo que su representatividad es muy dudosa”*.

Finalmente, los consultores plantearon que, *“en el entendimiento que el marco regulatorio busca mantener la capacidad física de prestar el servicio a los usuarios (concepto económico), resulta razonable utilizar una metodología basada en el mantenimiento del capital físico, es decir basada en una valorización de los activos determinada en función al VNR”*.

En sintonía con el informe de Mercados Energéticos, el informe elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA para Edesur (dirigido por el ex Subsecretario de Combustibles de la Nación Cristian Folgar) indica que, *“teniendo en cuenta las limitaciones*

---

<sup>14</sup><https://www.argentina.gob.ar/enre/tarifas/revison-tarifaria-integral-del-servicio-de-distribucion-electrica>

*de contexto y las necesidades del servicio (recuperar calidad y confiabilidad) el criterio del BCR como activo físico es el más recomendable”, pues “es el que tendría menos discrecionalidad regulatoria”. Además, sostiene que “en esta oportunidad y para esta RTI debería descartarse la utilización del criterio del FF [flujo de fondos], su aplicación fáctica sería altamente cuestionable por el nivel de discrecionalidad que el concedente o regulador debería recurrir para obtener el valor de la BCR bajo un criterio histórico. Los eventos macroeconómicos ya descriptos y todas las cuestiones descriptas en este Informe, y que son exógenas al regulador y al regulado, tornan altamente inconveniente (por no decir lógicamente impracticable) la utilización del FF”.*

De esta manera, si bien las distribuidoras calcularon previamente su propuesta de actualización de la base de capital regulatoria por el método de flujo de fondos, a posteriori elevaron al ENRE informes técnicos independientes que recomendaban la aplicación del otro método. Sería razonable suponer entonces que, al igual que en el caso del transporte eléctrico, la actualización por el método del VNR daba un resultado superior al de flujo de fondos.

Sin perjuicio de lo anterior, en las resoluciones que aprueban la RTI de Edenor y Edesur (63/2017 y 64/2017 respectivamente, de fines de enero de ese año) el ENRE manifiesta que *“el Área Técnica a cargo de la realización de los estudios para la RTI, ha realizado el cálculo de la Base de Capital en función del método contable, utilizando para la actualización de los valores el siguiente mecanismo: a efectos de mantener el valor real de la base de capital regulada (BCR) o contable, se ha utilizado hasta el año 2001 el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos (Consumer Price Index). A partir del año 2002 se adoptó el Índice de Precios al Consumidor Nivel General de acuerdo con la serie que se utiliza para el cálculo del Índice Tipo de Cambio Real Multilateral (ITCRM), que elabora y publica el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA). Esta serie de IPC (base 1999=100) se construye mediante el método de “empalme hacia atrás” en base al IPC GBA del INDEC hasta diciembre de 2006, el IPC-SL de la provincia de SAN LUIS hasta julio del año 2012, el promedio simple de las variaciones de los índices IPC-CABA (de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES) e IPC-SL (de la provincia de SAN LUIS) hasta abril de 2016 y en base al nuevo IPC GBA del INDEC de allí en adelante.”*

Sorprendentemente, de acuerdo al ENRE el resultado del estudio *“ha arrojado un valor superior al resultante de aplicar la metodología del VNR, razón por la cual, se ha adoptado el enfoque físico para la determinación de la Base de Capital, considerando además que este método captura el costo de la infraestructura de las empresas con detalle y apertura por típicos constructivos asociados a los distintos niveles de red”.*

### **Discusión y elementos para el análisis**

De la observación y análisis de la información “pública” relativa a la RTI eléctrica, surgen varias inquietudes relacionadas al trato discriminatorio entre transporte y distribución, no sólo desde lo metodológico sino también desde la disponibilidad de información.

Sin embargo, también resulta de interés el procedimiento de actualización de base de capital del transporte eléctrico, por cuanto aplica una metodología puramente financiera, tomando como referencia únicamente la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Este enfoque es diferente a la adopción de índices de precios mayoristas, o incluso de capítulos puntuales de éstos, en los que se presume que el objetivo es ajustar la base según la evolución de los costos de reposición de los activos. En este punto, podría argumentarse que en la revisión del gas se “pretendió” asimilar el método financiero a su contraparte física, aún a pesar de que el régimen tarifario desvincula la tarifa del costo real de operación y mantenimiento del servicio (price cap).

Finalmente, se destaca que si bien participó de ambos procesos, el MINEM tuvo en cada una de las RTI un enfoque distinto, avalando la aplicación de índices de precios diferentes en el caso del transporte eléctrico y del gas.