



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

PROYECTO DE RESOLUCION

La Honorable Cámara de Diputados de Buenos Aires

RESUELVE

Reclamar la declaración como "servicio público" al servicio de telefonía móvil, en todas sus modalidades, de conformidad con el artículo 42° de la Constitución Nacional, estableciendo un marco regulatorio que garantice los derechos de los usuarios, la calidad de los servicios prestados y la fijación de tarifas máximas que resulten justas y razonables.


CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires.



FUNDAMENTOS

En los últimos años el uso de telefonía móvil ha tenido un crecimiento muy significativo, incluso en muchos casos este servicio ha reemplazado a la telefonía fija. Según datos que se hicieron público, en la actualidad existen en nuestro país alrededor de 8 millones de líneas fijas, mientras que el número de celulares asciende a más de 45 millones.

Un informe de Investigaciones Económicas Sectoriales (IES) indicó que la cantidad de líneas de telefonía móvil instaladas alcanzó los 44,4 millones en 2009, un 18,5% más que igual mes de 2007. El documento aclaró que parte de las líneas instaladas no están en servicio a raíz de cambios en la tecnología de los aparatos, por lo que calculó que las líneas efectivamente en funcionamiento oscilan entre 35 y 37 millones.

Si se toma la estimación de las líneas efectivamente en servicio, la cobertura se ubicaría en cerca de 93 por cada 100 habitantes, si bien debe tenerse en cuenta que ha crecido el número de personas que poseen más de un aparato.

Con el desarrollo de nuevas tecnologías y la baja relativa de los precios de los teléfonos celulares, el servicio ha dejado de ser, desde el punto de vista económico, un bien de lujo y ha pasado a ser utilizado en forma genérica independientemente del nivel de ingreso de los usuarios.

La telefonía celular es utilizada en nuestro país por personas de diferentes edades y estratos sociales, siendo en la actualidad el medio de comunicación más utilizado por los jóvenes y por los padres de adolescentes, inclusive como sistema de seguridad para los mismos.

La masividad del servicio resalta la necesidad de la existencia de un marco regulatorio para la telefonía móvil que, además de regular las tarifas del servicio, permitirá dotar a sus usuarios de celulares de mayores derechos y garantías, dando asimismo respuesta a los incesantes reclamos vinculados tanto a las deficiencias en la prestación del servicio como a problemas de facturación.

Las estadísticas demuestran que, en las oficinas de defensa del consumidor, una gran parte de los reclamos se relacionan con el servicio de telefonía móvil. La inexistencia de un marco regulatorio establecido por ley, permite a las empresas prestadoras de servicio una libertad de maniobras, fundamentalmente a la hora de establecer tarifas, sin ningún control del Estado, por lo que resulta pertinente avanzar en una normativa que permita regular tanto la calidad de prestación como el precio de los servicios.

La Constitución Nacional prevé en su artículo 42° la existencia de marcos regulatorios para los servicios públicos, generando -según el constitucionalista Humberto Quiroga Lavié- el derecho de los usuarios a impugnar toda prestación de un servicio que se estuviera prestando sin marco regulatorio, o con una normativa que resultara insuficiente.

La interpretación de la norma constitucional indica que el Congreso Nacional debe no sólo dictar marcos regulatorios para cada servicio a prestar, sino una Ley Orgánica sobre marcos regulatorios, que sirva como orden general regulatorio que ninguno de los marcos específicos pueda desconocer.

Es necesario un ordenamiento legal que homogenice reglas generales, dejando para los marcos regulatorios específicos de cada servicio público las normas



propias de esas actividades, respetando al mismo tiempo la singularidad del servicio en cuestión y las normas generales aplicables al conjunto de las actividades.

Los marcos regulatorios son la herramienta fundamental con la que cuenta el Estado para fijar los deberes, derechos y obligaciones de las empresas prestatarias de los servicios públicos. La definición clara y concisa de reglas de juego firmes, elaboradas con amplia participación de los poderes públicos y de la ciudadanía, y aprobadas por el Congreso de la Nación, constituye una necesidad fundamental de la experiencia argentina.

Existen datos fundamentales para la regulación de los servicios públicos que son de difícil observación, como por ejemplo: las funciones de costos, la rentabilidad de las inversiones, etc. Por ello, la legislación debe crear un Ente Regulador del servicio y obligar a la empresa prestataria a brindar toda la información que el mismo necesite para un cumplimiento adecuado de sus funciones.

A fin de superar estas limitaciones, propias de la regulación pública de empresas privadas, el Ente Regulador debe contar con la capacidad técnico-económica adecuada para el ejercicio de sus funciones. De este modo, la eficiente regulación surge de la conjunción de tres aspectos fundamentales: un marco legal preciso y exhaustivo, una voluntad regulatoria real, y una asignación presupuestaria acorde con las funciones a cumplir.

La definición clara -en los Marcos Regulatorios- de las obligaciones de las empresas prestatarias, en lo que se refiere a provisión de toda la información necesaria para una adecuada regulación, junto con la construcción de un Ente Regulador altamente capacitado y fortalecido institucionalmente, son las condiciones esenciales para la superación del problema de la asimetría de información, y para la concurrente mejora del sistema regulatorio en su conjunto

La escasa experiencia argentina en la materia, indica que la frecuente interacción entre la empresa regulada y el ente regulador puede tornar a éste último más permeable a los intereses de la firma. Al mismo tiempo, es posible que los funcionarios de los entes reguladores resulten vulnerables frente a las presiones que sobre ellos pueden ejercer los niveles jerárquicos políticos del gobierno que los designa.

La duración del funcionario a cargo, el nivel de remuneración establecido, el tipo de vínculo entre el funcionario y las empresas a controlar, las perspectivas de obtener cargos importantes dentro de las mismas, influyen decisivamente en el grado de independencia de criterio del regulador y, por ende, en la eficacia del sistema regulatorio.

La eficiencia de los entes de regulación depende en gran medida de la capacidad técnica de sus miembros, de la autonomía respecto de los concesionarios, de la credibilidad ante la sociedad y de los dispositivos de monitoreo concretamente implantados.

Los mecanismos regulatorios deben mantener la máxima credibilidad posible, acotando el grado de discrecionalidad de los agentes reguladores dentro de un marco legal que provea instrumentos de monitoreo y sanción suficientes.

Es preciso contar con una legislación transparente y con un cuerpo técnico idóneo y facultado para recabar la información básica, a efectos de actuar con independencia. Cuando no se verifica la condición de autonomía, tanto respecto de los empresarios como de los funcionarios gubernamentales, el sistema



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



continúa dependiendo de decisiones asociadas a determinados proyectos políticos y empresarios, y se limita así la obtención de beneficios concretos de la operación privada de servicios públicos.

En la experiencia argentina, dada la velocidad e improvisación en la realización de ciertas privatizaciones, la autoridad de los entes reguladores ha quedado debilitada por decisiones previas orientadas a maximizar los objetivos políticos del gobierno, así como por posteriores "influencias" del sector empresario. De hecho, el proceso de privatización argentino no se caracterizó por la transparencia: no se instalaron mecanismos que minimicen la asimetría de información con que opera el regulador, ni tampoco se contó con entes completamente independientes de los poderes empresarios y políticos.

El efectivo control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las prestadoras de servicios de telefonía móvil, y la protección de los derechos de los usuarios, constituyen las competencias primordiales que deben ser asignadas al Ente Regulador. Este Organismo no es un árbitro entre dos partes iguales, al contrario, existe una notoria desigualdad entre los dos sujetos -empresas y usuarios- entre los cuales el Ente debe mediar.

Mientras que las empresas prestadoras disponen de información, recursos técnicos, materiales, económicos, y de una organización que les permite un acceso directo a las instancias de decisión; los usuarios constituyen un universo heterogéneo y disperso, con menores grados de información y, generalmente, bajo condiciones contractuales desconocidas. Por ello, el Ente Regulador debe constituirse, en primer lugar, como una instancia de defensa de los derechos del usuario.

Asimismo, el diseño institucional del Ente Regulador debe permitir que el Estado y la sociedad obtenga información fehaciente y concreta acerca del comportamiento de las prestadoras, además de instrumentos legales y/o fiscales para regular de manera efectiva el cumplimiento de los compromisos contractuales. La autoridad reguladora debe contar, al mismo tiempo, con preparación técnica, independencia política y legitimidad democrática.

La captura del ente por quien o por quienes prestan los respectivos servicios regulados, significa la inversión del sentido de actuación de tales entes o, en el mejor de los casos, su carencia de sentido. Se ha advertido, que la privatización puede tener como efecto la paradójica situación que el ente regula y controla para beneficio de aquellas empresas que prestan servicios privatizados.

Un instrumento necesario para elevar el protagonismo social, consiste en mantener informada a la comunidad sobre la evolución de los indicadores de precios y calidad de servicios prestados por los diversos operadores. Publicitar de manera periódica un informe comparativo sobre los precios y la calidad de prestación de los servicios, por parte de los operadores privados, a la vez que transparenta el mercado constituye una ayuda inestimable al consumidor para la defensa de sus derechos.

De hecho, una forma efectiva de saldar el problema de la asimetría en la información anteriormente citada, puede provenir de la existencia de mecanismos de integración de los ciudadanos en el proceso regulatorio, en tanto que la calidad y cantidad de información que éstos posean permitiría un monitoreo efectivo de los principales interesados.

Sólo la interacción efectiva entre los organismos reguladores y los usuarios puede asegurar su legitimidad. La inserción en los organismos de representantes de los



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



distintos grupos y sectores sociales organizados -no sólo consultivos sino también decisores- a los que afectarán de manera directa las medidas regulatorias, contribuye tanto al control efectivo a través del ente regulador, como a la educación del usuario en la defensa de sus derechos.

La Constitución Nacional ha previsto mecanismos de participación de los usuarios en los entes reguladores, el reconocimiento efectivo de la disparidad de fuerzas existente entre los usuarios y las empresas, ha llevado a resaltar la necesidad de garantizar la representación de los usuarios en los organismos de control. La apertura de canales de participación que permitan a la administración conocer las demandas de los usuarios de servicios, optimiza, transparenta y democratiza la gestión estatal, posibilitando que los usuarios expresen sus opiniones de modo constante, en el ejercicio cotidiano de la actividad regulatoria.

Al mismo tiempo, y adicionalmente a la participación directa de los usuarios en el ente regulador, se debe prever la utilización de las Audiencias Públicas como mecanismo fundamental que permite, al ente regulador y a los organismos encargados de decidir las políticas públicas en materia regulatoria, conocer las opiniones de los distintos actores involucrados y recoger la información relevante para la toma de decisiones.

Además de las situaciones específicas en las cuales las Audiencias deben tener carácter obligatorio -en principio ante todas aquellas decisiones que afecten el interés general-, las mismas deben ser objeto de solicitud por parte de los usuarios del servicio ante cualquier situación que ellos consideren está afectando sus derechos. Ello contribuye, sin duda, a una mayor y mejor interacción entre el sector público y la ciudadanía, así como a la legitimación del sistema regulatorio.

También se debe garantizar el acceso de los ciudadanos a servicios de telefonía móvil eficientes, de acuerdo a estándares aceptables con la tecnología actual, con tarifas razonables y con estricto cumplimiento de las obligaciones pactadas dentro de los contratos de servicios, en tiempo y forma por parte de las empresas prestadoras del servicio.

Asimismo, se debe dotar al ente regulador de autonomía y autarquía real, para que cumplan con el rol de contralor público imparcial de las actividades reguladas, y puedan promover una amplia y organizada participación popular en la gestión, aumentando la transparencia de información, y fomentando mecanismos participativos a través de organizaciones de usuarios y consumidores.

Los derechos vinculados a la tutela del usuario y del consumidor, fueron incorporados en la reforma de 1994 y se conocen como derechos de "tercera generación". Implican un desplazamiento del derecho privado hacia el derecho público, toda vez que se pretende tutelar con carácter protectorio a la parte más débil de la contratación masiva, es decir el de servicios.

La necesidad de la declaración como "servicio público" al de la telefonía móvil, y el establecimiento de un marco regulatorio, es una obligación del Estado en los tiempos que corren, puesto que implica resguardar los derechos de los usuarios a la igualdad, a la seguridad y al control de calidad y eficiencia de los servicios que utilizan diariamente.

Los fundamentos que anteceden han sido tomados del proyecto de ley (Expte: 4311-S-10) presentado el pasado 14 de diciembre en el Congreso de la Nación, por el senador socialista Rubén Giusriniani. Mediante esta iniciativa legislativa, se propone declarar como servicio público a la telefonía móvil, dotándolo de un marco regulatorio, para el cual se plantean diversas premisas.



Entre los principales objetivos de dicha regulación, se establece la adecuada protección de los derechos de los usuarios, la calidad de los servicios prestados, el fomento de la innovación tecnológica, la prestación de servicios confiables, la promoción de la competencia, y la fijación de tarifas máximas que resulten justas y razonables en relación con el servicio prestado -dentro del marco del riesgo empresario-, teniendo en cuenta los costos y el derecho de las empresas a una utilidad razonable similar a la obtenida internacionalmente para tales servicios.

También se propone garantizar al usuario el derecho a rescindir el contrato en cualquier momento sin penalidad alguna, la prohibición el ajuste automático de las tarifas, así como de la modificación unilateral del contrato de servicio que implique el cobro de costos adicionales derivados de actualización tecnológica en la prestación del servicio de telefonía móvil.

Por otra parte, se plantea establecer los deberes de las empresas, las sanciones a las mismas y el resarcimiento a los usuarios ante el incumplimiento de la normativa. Asimismo, por dicha iniciativa se crearía el Ente Regulador de Telefonía Móvil como organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional con autarquía y plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado.

Hace pocas semanas, las Comisiones de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión; junto a la de Derechos y Garantías, pertenecientes al Senado de la Nación, convocaron a una Audiencia Pública para debatir el citado proyecto de ley. El encuentro contó con la participación de especialistas en la materia, tales como Agustín Gordillo, Roberto Cassagne, Ariel Caplan y Enoch Aguiar, junto a los representantes de las veinticinco asociaciones de consumidores que integran la Comisión de Usuarios en la Comisión Nacional de Comunicaciones de la Nación (CNC), entre ellos el ex diputado Héctor Polino.

Durante la Audiencia, tanto los expertos como la totalidad de las asociaciones de usuarios se pronunciaron a favor de declarar a la telefonía celular como servicio público para terminar con los abusos de las empresas; coincidiendo en que después de tantos años de implementarse el sistema y existiendo ya más de 40 millones de celulares activos en el país, no puede ser que la telefonía móvil no sea un servicio público como sí lo son los teléfonos fijos.

Es importante tener presente que la tarifa de la telefonía fija está congelada desde el año 2000, mientras que la tarifa de la telefonía móvil está liberada y sin control por parte del órgano regulador. Por otra parte, la telefonía celular encabeza los reclamos de los usuarios frente a Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo de la Secretaría de Comercio Interior

Una de las principales conclusiones de la Audiencia Pública fue la necesidad que de manera urgente el Estado intervenga en la regularización de este mercado, al que calificaron de oligopolio, ya que los consumidores son víctimas de los abusos constantes de las empresas. Como ejemplo, cabe mencionar que el minuto prepago cuesta el doble en comparación con un abono mensual, siendo discriminatorio para quienes más lo usan que son las personas de menos recursos y los jóvenes.

Tal como expresara el autor del mencionado proyecto, su aprobación significaría el cumplimiento de los derechos de los usuarios, que las tarifas sean justas y que el servicio se corresponda con lo que uno paga, situaciones que hoy no ocurren y están a la cabeza en los reclamos de las oficinas de Defensa del Consumidor y Oficinas de Defensorías del Pueblo.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

Por los motivos expuestos, solicitamos la aprobación del presente proyecto de Resolución por considerar que esta Cámara debe reclamar la declaración como "servicio público" al servicio de telefonía móvil, en todas sus modalidades, de conformidad con el artículo 42º de la Constitución Nacional, estableciendo un marco regulatorio que garantice los derechos de los usuarios, la calidad de los servicios prestados y la fijación de tarifas máximas que resulten justas y razonables.

CARLOS ALBERTO NIVIO
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.