



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

En el último tiempo, el crecimiento exponencial del uso de la telefonía móvil frente a la telefonía fija ha sido evidente, y esto provocó que aquello que antes se consideraba un elemento de lujo o de exclusividad, se transforme en un canal fundamental de la comunicación diaria.

Las nuevas tecnologías presentan un avance cada vez mayor en la población, pero es necesario que ese avance sea ordenado, acorde a los tiempos que corren, para garantizar un acceso equitativo al servicio y un resguardo de los derechos de los consumidores. Dicho amparo debe abarcar, entre otros aspectos, la calidad del servicio que se presta, la relación entre consumidor -empresa proveedora, el alcance de las redes y la regulación de las tarifas para evitar tratos abusivos sobre la población.

En particular, la provincia de Río Negro no se encuentra ajena a esta realidad nacional e internacional, incluso depende en algunos casos de la telefonía móvil para poder interconectar cada localidad provincial. Sin embargo, la inversión deficiente provoca serios problemas no solo en la comunicación de uso civil, sino también en la adecuada respuesta por parte de los sistemas de emergencia. En este sentido, entendiendo que la telefonía celular pasó a ocupar un rol fundamental en la construcción del Estado actual y de la vida cotidiana de la población, es importante destacar una iniciativa presentada ante el Congreso Nacional por parte de la Diputada Adriana Puiggrós y el Diputado rionegrino Herman Avoscan.

El proyecto de ley de los diputados ya cuenta con estado parlamentario bajo el expediente 3123-D-2014 en la Cámara de Diputados, y presenta las adhesiones de FOETRA, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, del Colectivo Usina y de las agrupaciones Scalabrini Ortiz y Juventud al Frente.

A continuación se presenta la fundamentación que los autores han exployado sobre dicha temática:

El impacto producido por la llegada de la telefonía celular es, sin duda, uno de los hechos más significativos del siglo XX, en cuanto a innovación tecnológica se refiere. Desde su nacimiento en la década del 70, los teléfonos celulares se han transformado, acercando la tecnología a cada vez más cantidad de personas. Incluso ha permitido a millones de personas de bajos recursos que no



Legislatura de la Provincia de Río Negro

podían acceder a un teléfono fijo, a acceder a las comunicaciones modernas, no solo en forma de voz, sino de contenidos tales como música, entretenimientos y mensajes de texto. En nuestro país, la prestación del servicio comenzó en 1989, a partir de la instalación de la empresa Movición (Bell South) en la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana, y en La ciudad de La Plata. En 1993, se sumó Miniphone (Telecom y Telefónica) para el AMBA, mientras en el interior del país comenzó a operar CTI. A partir de 1999, la distinción de las empresas por regiones desapareció, por lo que los usuarios pudieron optar por cualquiera de ellas independientemente del lugar donde vivieran.

Actualmente, brindan servicio de telefonía celular en nuestro país tres empresas: Personal (Telecom), Movistar (Telefónica, ex Movición y Unifón) y Claro (América Móviles, ex CTI). Hay un cuarto operador que es Nextel, que se concentra en el mercado corporativo. Las tres empresas más importantes conforman un oligopolio y operan como tal, dominando el mercado, acordando altos precios y ofreciendo baja calidad del servicio de telefonía celular, con inversiones mínimas y ganancias máximas récord en comparación con los estándares internacionales. Si bien desde la instalación de las primeras líneas, el servicio creció exponencialmente, durante la crisis de 2001, se produjo una baja en la cantidad de las terminales móviles, prontamente recuperadas a partir de 2003.

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 en 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. Según la propia Comisión Nacional de Comunicaciones, actualmente hay operando unos 45 millones de teléfonos móviles, alcanzando una penetración del 117%. La extensión que ha alcanzado el servicio de telefonía celular, el número de líneas en servicio, compulsado con la cantidad de habitantes del país, deja en claro que se trata de un servicio que cubre necesidades prácticamente del total de la población. 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 y la inexistencia de un marco regulatorio establecido por Ley. Esto 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.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Así las cosas, el servicio viene a transformarse en un instrumento que incorpora sus prestaciones a los hábitos de los habitantes, todos ellos, de manera tal que cada uno de los actos que el ciudadano despliega diariamente, contiene en su interior la presunción de contar con la conectividad y la consecuente información actualizada sobre el conjunto de actores que configuran el círculo de personas del cual cada habitante forma parte.

En la Argentina de nuestros días, no se concibe el trabajo, el estudio, el sostenimiento y la construcción de los afectos, la sociabilidad propia del núcleo familiar, la necesaria información de cualquier persona para desplazarse y transitar el territorio, sin contar con la actualización en tiempo real a la que el ciudadano accede a través del servicio de telefonía celular.

El servicio de telefonía celular no entraña exclusivamente una forma modernizada del antiguo servicio telefónico, que hoy, para distinguirlo, ha mutado su denominación adicionando la palabra "fija", y así tenemos la "telefonía fija" como forma distinta de la telefonía celular. La telefonía celular es muchísimo más que la "telefonía fija" porque condensa en un solo servicio elementos de comunicación no solo auditiva, sino también -y crecientemente- visual, lo cual amplía en forma impensada la variedad de prestaciones que el usuario puede incorporar a sus hábitos culturales.

Por otra parte, la extensión del servicio, su generalización alcanzando prácticamente a todos los habitantes, incluso niños de muy corta edad y hasta ancianos de muy elevada edad, comprendiendo sectores de muy escasos recursos y ciudadanos ubicados en las capas más altas de los niveles socio-económicos del país, generan otro fenómeno propio de la naturaleza reticular de nuestra sociedad, y esto es que el ciudadano o habitante que se ve privado del servicio de telefonía celular queda en inferioridad de condiciones respecto de todos los demás.

Es así, Sr. Presidente, que el servicio de telefonía celular, paulatinamente se ha ido subsumiendo dentro del concepto de "Servicio Público" sin estar declarado como tal. Así lo afirmamos, pues si bien no existe en nuestra legislación una definición jurídica de servicio público, ella ha sido construida a través de la elaboración de los más prestigiosos doctrinarios del derecho administrativo, en base a la ponderación de ciertas notas características. Tales características son a) que es imprescindible; b) que es ininterrumpido; c) que es regular, es decir se presta en base a ciertas pautas; d) que abarca toda la población.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

El servicio de telefonía celular presenta todas esas características, pero, sin embargo, no existe norma legal que asegure el acceso universal al servicio. Es ininterrumpido, pero las compañías prestadoras han interrumpido ocasionalmente la prestación. Las pautas en base a las cuales se presta el servicio son fijadas por las compañías, y no existe una definición del servicio básico obligatorio que todas las prestadoras deberían prestar y sostener por una misma tarifa.

Este proyecto de Ley tiene el objeto de transformar en una situación legalmente consolidada la situación de hecho propia de este servicio, que se ha constituido como servicio público sin que ello fuera hasta ahora reconocido por la ley. Es así que la regulación existente en base a la cual quedan definidos los derechos de los usuarios y las obligaciones de las empresas, resulta ser la normativa genérica y multicomprendiva del consumo, que resulta totalmente insuficiente a efectos de la telefonía celular.

Los fundamentos de tal insuficiencia son evidentes: de ninguna manera puede equipararse el perjuicio que sufre un consumidor que compra un lavarropas fallado con el de millones que pueden sufrir las consecuencias de una decisión de las compañías prestadoras respecto de las tarifas de su servicio, o la forma en que ponen sus "productos" a disposición del público. -Obsérvese, se llama así también a las modalidades de prestación del servicio de conectividad-.

Los perjuicios que son ocasionados en las relaciones de consumo pueden afectar a muchísimas personas, pero nunca dejarán de ser perjuicios individuales. Por el contrario, los perjuicios que ocasiona una alteración, interrupción, arbitrariedad o deficiencia en el servicio de telefonía celular, no constituye una suma de perjuicios individuales, sino un perjuicio colectivo, toda vez que ese perjuicio afecta la característica diferencial de nuestra sociedad moderna: su reticularidad. Es un perjuicio que se instala obturando la posibilidad de que la sociedad funcione intercomunicada, y tal obturación tiene como inmediata consecuencia la pérdida del carácter reticular de la comunidad mientras la falta de conectividad.

Es de fundamental importancia que la autoridad de regulación, es decir, la Comisión Nacional de Comunicaciones, sea la que establezca las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la prestación del servicio, para poder proteger y garantizar las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población, así como la reducción de los niveles de riesgos que pudieren producir. Para ello es



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

necesario establecer desde el estado presupuestos mínimos para garantizar un servicio eficiente y seguro para la salud.

Es eso, Sr. Presidente, lo que torna imprescindible reconocer ya el carácter de servicio público que corresponde a la telefonía celular, y dotar así a la sociedad y al Estado de instrumentos de control y garantía propios de la naturaleza del servicio en cuestión, superando la situación actual en la que le son aplicados instrumentos que corresponden a relaciones sociales de otra naturaleza, los cuales, se ha visto, devienen insuficientes justamente por esa situación.

La telefonía celular es un servicio cuyo alcance, al ser soporte también de la conectividad por internet, deviene un servicio de alcance cualitativa y cuantitativamente indeterminado e indeterminable; hace ingresar en los hábitos culturales de la población las prestaciones propias de dicho alcance global, y tal sentido requiere de instrumentos constitutivos congruentes con su carácter global. Por ello y por todo lo expuesto, solicito la aprobación del presente Proyecto de Ley.

ADRIANA PUIGGRÓS; HERMAN AVOSCAN

Resulta evidente que esta iniciativa implica un cambio sustancial en la relación actual de los consumidores y del Estado respecto de las empresas de Telefonía Celular o Móvil. Resguardar los derechos, actualizar y mejorar el marco regulatorio, y exigir presupuestos mínimos de inversión y servicio, serán factores positivos para la población de Río Negro.

Por ello:

Coautores: Beatriz Contreras, Silvia Paz, Viviana Pereira, Jorge Barragan.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
COMUNICA**

Artículo 1°.- A la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, que vería con agrado se de tratamiento y oportuna sanción a la iniciativa 3123-D-2014 que declara como Servicio Público a la Telefonía Móvil y presenta un Marco Regulatorio para la mencionada actividad.

Artículo 2°.- De forma.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

ANEXO UNICO

Expediente: 3123-D-2014

Firmantes: Adriana PUIGGRÓS y Herman AVOSCAN

Fecha de ingreso: 5 de mayo de 2014

TÍTULO I.- Declaración de Servicio Público

ART. 1º.- Declarase servicio público al servicio de telefonía móvil, en todas sus modalidades. El Poder Ejecutivo establecerá en la reglamentación la prestación básica obligatoria que deberá ser brindada en condiciones de igualdad a toda persona capaz mayor de 18 años que lo solicite. Dicha prestación básica deberá ser parte del contrato entre la compañía prestadora y el usuario y quedará sujeta a las disposiciones de los artículos siguientes.

TÍTULO II.- Marco Regulatorio de la actividad

ART. 2º.- Serán objetivos de la política regulatoria de la telefonía móvil:

- a) Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios y los de la población en general en todo aquello en que pudiera resultar afectada por la prestación del servicio implicado.
- b) Asegurar la adecuada calidad de los servicios prestados y la seguridad del usuario en su utilización.
- c) Fomentar la innovación tecnológica y la aplicación de los progresos tecnológicos a fin de mejorar permanentemente la calidad del servicio.
- d) Propender a la prestación de servicios confiables que cumplan con las características de continuidad, regularidad y uniformidad.
- e) Promover la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio, la posibilidad de acceso y la no discriminación en su utilización.
- f) Fomentar la universalización de la prestación del servicio.
- g) Alentar las inversiones para fomentar la modernización,



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

asegurar la calidad y la prestación en el tiempo.

h) Proteger el medio ambiente y la salud de los ciudadanos.

i) Fijar tarifas máximas que resulten justas y razonables en relación con el servicio prestado y teniendo en cuenta el costo de la prestación y el derecho de las empresas a una utilidad razonable similar a la obtenida internacionalmente para tales servicios.

j) Velar por la protección de los bienes e intereses públicos.

k) Velar para que el beneficio económico producto de los avances tecnológicos sean aprovechados por los usuarios mediante reducciones en las tarifas.

l) Verificar que las rentabilidades de las empresas se mantengan en un nivel razonable en relación con otras actividades de similar riesgo en la economía nacional y con la misma actividad a nivel internacional, en contextos similares.

ll) Garantizar al usuario el derecho a rescindir el contrato en cualquier momento sin penalidad alguna.

ART. 3°.- Queda expresamente prohibido 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.

ART. 4°.- Sin perjuicio de lo que se establezca en los contratos particulares, los usuarios de servicios de telefonía móvil tendrán los siguientes derechos:

a) Recibir el servicio adecuado de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y en general, en toda la legislación aplicable.

b) Obtener y utilizar el servicio con libertad de elección en el marco de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

c) Exigir la prestación de los servicios conforme a los niveles de calidad y eficiencia, establecidos en los Contratos en particular y la legislación en general.

d) Recibir de la Comisión Nacional de Comunicaciones y de la



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

empresa prestataria en particular, información sobre los servicios prestados, sobre cualquier circunstancia que pudiera interrumpir la prestación del servicio, sobre el régimen tarifario y sus eventuales modificaciones, y sobre todo otro aspecto relevante para la defensa de sus intereses individuales y colectivos.

e) Recurrir a la Comisión Nacional de Comunicaciones, mediante los procedimientos que éste establezca, ante cualquier tipo de reclamo, incluidos aquellos vinculados con las tarifas implicadas en la utilización del servicio.

f) Comunicar a la Comisión Nacional de Comunicaciones y a la empresa prestataria las irregularidades de que tenga conocimiento con respecto al servicio prestado.

g) Reclamar la indemnización de daños a la empresa prestataria cuando ésta no cumpla con algunas de sus obligaciones contractuales en perjuicio de sus derechos.

h) Ejercer la defensa de sus intereses a través de su participación activa en las asociaciones de usuarios, o por medio de presentaciones particulares ante las autoridades regulatorias.

i) Participar en las Audiencias Públicas que sean convocadas por la Autoridad Competente y solicitar su convocatoria según lo establecido en la legislación vigente.

j) Mantener el número asignado cuando cambie de empresa prestadora de servicios.

k) Tener libre acceso a la información de sus derechos y obligaciones en esta materia.

l) A la atención personalizada a los usuarios por parte de las empresas.

ll) Todo otro derecho que se le reconozca en la legislación de la defensa del consumidor que resulte aplicable en forma directa en esta materia.

ART.5°.- Sin perjuicio de lo que se establezca en los contratos particulares, las empresas prestatarias tendrán los siguientes deberes:



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- a) Tomar las medidas necesarias para que los servicios sean prestados en condiciones que garanticen su continuidad, calidad, seguridad y protección del medio ambiente.
- b) Cumplir con todas las obras, servicios y obligaciones en general que se establezcan en la legislación aplicable y en los contratos particulares.
- c) Contar con capacidad técnica y financiera para la prestación del servicio de modo ininterrumpido y con el nivel de calidad adecuado.
- d) Elaborar información relativa al servicio prestado, emitir informes y llevar registros para ser presentados ante la Comisión Nacional de Comunicaciones o la Autoridad competente que así lo requiera, que permitan evaluar en todos sus aspectos el cumplimiento de las obligaciones de las empresas prestadoras de servicio.
- e) Elaborar los proyectos ejecutivos totales o parciales de las obras a realizar, los planes de trabajos definitivos de las obras estipuladas, en los tiempos y modalidades previstos en la legislación aplicable.
- f) Realizar las mediciones, estadísticas, censos y controles estipulados en la legislación aplicable o definidos por la Comisión Nacional de Comunicaciones permitiendo a este, el ingreso a las dependencias en que se encuentren los sistemas de control a fin de verificar los datos y controlar los resultados.
- g) Mantener los registros, la documentación y las constancias que proporcionen información técnica, comercial, financiera y de personal contable y técnicamente auditable, que representen el estado pasado, actual y propuesto de las actividades de las empresas prestadoras de servicio. La información sobre ingresos, costos, activos y pasivos a suministrar por las empresas prestadoras del servicio deberá ser confeccionada aplicando los principios contables generalmente aceptados en la República Argentina.
- h) Publicar, con suficiente antelación, la información



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

concerniente a los planes de obras, las tarifas y toda otra información que pueda resultar de interés al usuario.

i) Brindar a los usuarios información completa acerca de las características de los servicios prestados, las diferentes opciones de su utilización y los costos y beneficios de cada una de ellas, y toda aquella información que permita al usuario elegir adecuadamente la contratación del servicio ofrecido.

ART. 6°.- Las tarifas deberán ser justas y razonables, dentro del marco del riesgo empresario, a los fines de: a) posibilitar la continuidad del servicio, cumplimentando las previsiones de calidad, seguridad y eficiencia establecidas en los contratos suscriptos y la legislación vigente. b) ofrecer a la empresa prestadora, que cumpla con el servicio en forma eficiente la oportunidad de obtener un ingreso suficiente para satisfacer los costos directos e indirectos del servicio y la posibilidad de lograr una rentabilidad razonable sobre el capital propio invertido. Por rentabilidad razonable se entiende aquella similar a la alcanzada, en condiciones operativas equiparables, en otras actividades semejantes y de riesgo similar en el ámbito nacional e internacional.

ART. 7°.- Se prohíbe el ajuste automático de las tarifas. Las tarifas sólo podrán ser alteradas teniendo en consideración los costos reales incurridos y previstos, y las tasas de rentabilidad obtenidas y programadas, en el marco de la legislación vigente, y previa audiencia pública obligatoria con estudio de costos previo informe de una consultora independiente sobre la razonabilidad de la modificación de las tarifas.

ART. 8°.- El incumplimiento de la presente normativa autoriza a los usuarios, mediante reclamo simple en la compañía, a repetir el doble de los gastos en los que pudiere incurrir para poder ejercer los derechos derivados de las normas referidas a los derechos de usuarios y consumidores. La repetición se realizará mediante la mera presentación de los



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

gastos realizados, y serán debitados de la factura del mes siguiente. En caso de haber solicitado la baja del servicio, dicho importe deberá ser reintegrado de inmediato.

TÍTULO III - Tecnologías

ART. 9°.- La autoridad de regulación establecerá las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la prestación del servicio de telefonía celular, teniendo en cuenta el mejoramiento de las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población y la reducción de los niveles de riesgos que pudieren producir.

ART. 10°.- Los prestadores del servicio de telefonía celular deberán fundamentar ante las autoridades correspondientes la elección de las tecnologías a utilizar en prestación del servicio de telefonía celular.

ART. 11°.- La autoridad de regulación tendrá iniciativa para introducir modificaciones en la tecnología a utilizar, y establecer la migración a nuevas tecnologías, cuando ellas entrañen una disminución de los niveles de riesgo por los efectos ambientales de la prestación del servicio.

ART. 12°.- Las tecnologías aplicadas a la prestación del servicio deberán contar con aprobación de la autoridad de aplicación. Por vía reglamentaria se establecerá el procedimiento de tal aprobación.

ART. 13°.- Las tecnologías actualmente en uso deberán contar con la aprobación de la autoridad de regulación. Por vía reglamentaria se establecerá un régimen transitorio y el procedimiento de aprobación de las mismas.

TÍTULO IV.- Autoridad de Regulación.

ART. 14°. La autoridad de regulación será la Comisión Nacional de Comunicaciones, que tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

a) Hacer cumplir el Marco Regulatorio de Telefonía Móvil, su reglamentación y disposiciones complementarias, en el ámbito de su competencia.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

b) Ejercer el control y fiscalización de la prestación de los servicios implicados, asegurando el cumplimiento de las obligaciones fijadas en el Marco Regulatorio y en los Contratos.

c) Examinar los bienes y toda documentación legal, contable y técnica de las empresas para la realización de inspecciones, auditorias y otras tareas de control económico-financiero, contable, administrativo, jurídico, impositivo y técnico.

d) Denunciar incumplimientos, aplicar sanciones y percibir las multas previstas en los respectivos Contratos de servicios, el Marco Regulatorio y demás normas aplicables.

e) Evaluar todo impacto al medio ambiente generado a partir de la realización de las obras para la prestación de los servicios.

f) Convocar, organizar y aplicar el régimen de Audiencias Públicas en toda situación que estime procedente.

g) Requerir a las empresas prestatarias de servicios, los documentos e información necesarias para verificar el cumplimiento de esta Ley, su reglamentación y los respectivos Contratos, realizando inspecciones que al efecto resulten necesarias.

h) Recibir, dar trámite y resolver los reclamos de los usuarios.

i) Asegurar la publicidad de las decisiones que adopte, incluyendo los antecedentes en base a los cuales éstas fueron adoptadas.

j) Someter anualmente al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación un informe sobre las actividades del año y sugerencias sobre medidas a adoptar en beneficio del interés público.

k) Multar a las empresas prestatarias.

l) Ante las resoluciones de la Comisión Nacional de Comunicaciones, los usuarios y las empresas podrán apelarlas con un recurso directo ante la Cámara Federal Contencioso Administrativa donde podrán ofrecer y producir prueba



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Adicional por el término de 10 (diez) días.

ART. 15°. Control externo. La Comisión Nacional de Comunicaciones será controlada por la Auditoría General de la Nación según lo establece el artículo 85° de la Constitución Nacional y demás normas implicadas.

ART. 16°. Comuníquese al Poder Ejecutivo. -

HERMAN AVOSCAN; ADRIANA PUIGGRÓS