



H. Cámara de Diputados de la Nación

Expediente 1534-D-2013

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

TITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Declárese servicio público a la telefonía móvil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42° de la Constitución Nacional.

Artículo 2°.- Son objetivos de la presente ley:

- a) Regular la prestación del servicio de telefonía móvil, en todas sus modalidades, dentro del territorio nacional;
- b) Proteger a los usuarios en función del resguardo de sus derechos individuales, la satisfacción de las necesidades colectivas vinculadas a la prestación del servicio y el interés público;
- c) Definir los derechos, obligaciones y parámetros de calidad en los que deberán encuadrarse los contratos que se celebren entre los concesionarios y los usuarios del servicio;
- d) Garantizar que las tarifas que se fijen permitan el acceso del conjunto de la población al servicio y un margen de ganancia justo y razonable para las empresas;
- e) Promover políticas de universalización que aseguren el acceso a la telefonía móvil por parte de los sectores económicamente más vulnerables y la cobertura de todo el territorio nacional con un criterio de equidad en la calidad del servicio;
- f) Establecer mecanismos eficaces de control y fiscalización ciudadana, tanto de la gestión empresarial como del desempeño de la autoridad de aplicación;
- g) Fijar estándares de eficiencia para la recepción y resolución de los reclamos de los usuarios;
- h) Promover las inversiones destinadas a fomentar la modernización y mejorar la calidad del servicio;
- i) Proteger el medioambiente y la salud de la población, procurando que el desarrollo de nuevas tecnologías se ajuste a este objetivo;
- j) Estimular el ingreso de nuevos prestadores del servicio para promover una libre y sana competencia e impedir toda forma de distorsión de los mercados;
- k) Disponer la elaboración y publicación obligatoria, por parte de la autoridad de aplicación, de los informes que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos en el presente artículo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

TÍTULO II. AUTORIDAD DE APLICACION

Artículo 3°.- Créese el Ente Regulador de la Telefonía Móvil (ERTeM) como organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional, con autarquía y plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado.

Artículo 4°.- El ERTeM será la autoridad de aplicación de la presente ley y tendrá a su cargo la regulación del servicio de telefonía móvil, en todo el territorio nacional.

Tendrá su sede principal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y establecerá subsedes en las Provincias.

Artículo 5°.- El patrimonio del ERTeM estará constituido por los bienes que se le transfieran y los que adquiriera en el futuro por cualquier título.

Para su funcionamiento dispondrá de las partidas que anualmente le destine el Presupuesto General de la Nación, en particular las provenientes del Fondo Especial para el Control y Fiscalización de la Telefonía Móvil.

Dicho Fondo se integrará con el aporte de las empresas prestatarias que fije la reglamentación, equivalente a un porcentaje de su facturación.

Artículo 6°.- Las funciones y atribuciones conferidas al ERTeM por la presente ley, igual que su conducción y administración, serán ejercidas por un Directorio conformado por siete (7) miembros.

Artículo 7°.- Los miembros del Directorio serán elegidos:

- a) Tres (3) especialistas en la materia, seleccionados por concurso público de oposición y antecedentes;
- b) Tres (3) representantes nombrados por las asociaciones de usuarios y consumidores legalmente reconocidas;
- c) Un (1) representante del Poder Ejecutivo Nacional, designado con acuerdo del Congreso Nacional.

Artículo 8°.- Quienes integren el Directorio estarán alcanzados por las inhabilidades e incompatibilidades fijadas por ley para los funcionarios/as públicos/as.

En particular, su función será incompatible con tener o haber tenido con carácter previo a la designación en el Directorio, relaciones o intereses en alguna empresa prestadora de servicios de telefonía fija o telefonía móvil, que provea de equipos a las mismas o que, de alguna manera, sea afín al sector.

Dicha incompatibilidad se extiende a los cónyuges o convivientes y a los parientes por consanguinidad y por afinidad hasta el segundo grado.

Una vez concluida su función en el ERTeM no podrán desempeñar tareas ni tener ningún vínculo con esas empresas por un período de cinco (5) años.

Artículo 9°.- Los miembros del Directorio durarán en su cargo cuatro (4) años y serán reelegibles por un único período. Tendrán dedicación exclusiva en su función.

Artículo 10°.- Serán funciones y atribuciones del ERTeM:



H. Cámara de Diputados de la Nación

- a) Establecer las normas reglamentarias a las que deberán ajustarse las empresas de telefonía móvil en materia de seguridad, procedimientos técnicos, cuidado del medioambiente, calidad de los servicios y otras que sean necesarias para cumplir con los objetivos de la presente ley;
- b) Elaborar anualmente un informe propio sobre la estructura real de costos de las empresas de telefonía móvil y las bases para un cálculo adecuado de las tarifas;
- c) Fijar topes máximos a las tarifas del servicio, en los términos del Título V de la presente ley;
- d) Determinar, en coordinación con la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC,) el ancho de banda del espectro radioeléctrico destinado a cada empresa de telefonía móvil y autorizar su uso, fomentando la sana competencia a través del ingreso de nuevas prestatarias;
- e) Prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas, oligopólicas o que impliquen cualquier otra forma de distorsión de los mercados;
- f) Incentivar la innovación y la inversión en infraestructura y tecnología;
- g) Aprobar las metas de inversión y los planes de desarrollo realizados por las empresas prestatarias;
- h) Controlar y fiscalizar la prestación de servicios por parte de las empresas de telefonía móvil y el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las mismas, resguardando los derechos de los usuarios;
- i) Realizar inspecciones y auditorías de manera regular sobre las empresas prestatarias, de índole técnica, económica, financiera y contable;
- j) Efectuar la evaluación previa de impacto ambiental de las obras de infraestructura, modernización o inversión en desarrollo tecnológico que realicen las empresas prestatarias;
- k) Aprobar los modelos de contratos a celebrarse entre las empresas y usuarios del servicio;
- l) Recibir, tramitar y resolver los reclamos que presenten los usuarios y/u otras partes que acrediten un interés en la materia;
- m) Aplicar a las empresas las sanciones que correspondan y reglamentar el procedimiento respectivo;
- n) Disponer la implementación de un régimen de audiencias públicas y convocarlas en los casos previstos por esta ley y en toda otra situación que estimase necesario;
- o) Garantizar la publicidad de sus resoluciones y de los informes que elabore, incluyendo la metodología y los antecedentes utilizados como base;
- p) Elaborar, actualizar anualmente y publicar estadísticas sobre la penetración del mercado de telefonía móvil en la población, la cantidad de líneas activas, el número de equipos vendidos, los niveles de facturación de las empresas prestatarias y toda otra información complementaria;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- q) Presentar ante el Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación un informe anual de su gestión;
- r) Recomendar modificaciones a esta ley y revisar sus normas reglamentarias y complementarias, a fin de evitar que se produzcan desfases entre su contenido y los avances tecnológicos del servicio;
- s) Dictar su reglamento interno de funcionamiento, aprobar su estructura orgánica y elegir - entre los miembros del Directorio - a su presidente;
- t) En general, realizar todo otro acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones y los objetivos de esta ley;

TÍTULO III. DERECHOS DE LOS USUARIOS

Artículo 11°.- Los usuarios de telefonía móvil gozarán de los derechos que se enumeran a continuación:

- a) Recibir el servicio conforme lo dispuesto en la presente ley y de acuerdo a los niveles de calidad y eficiencia que se convengan en los contratos respectivos;
- b) Mantener el número asignado cuando se cambie de empresa prestataria, en los términos de la Resolución SC. 98/2010 y su modificatoria 67/2011;
- c) Mantener la privacidad del número del que son titulares; siendo las empresas prestatarias responsables de su resguardo;
- d) No recibir contenidos o publicidad de ningún tipo, salvo que medie autorización fehaciente de los titulares;
- e) Acceder a planes básicos de servicio que prevean una tarifa social;
- f) Dar de baja la contratación del servicio en cualquier tiempo y forma, sin que importe el cobro de adicionales ni traiga aparejados obligaciones o perjuicios de ninguna índole;
- g) Acceder en forma oportuna a toda la información elaborada y reunida por el ERTeM;
- h) Recibir de manera gratuita el detalle de los consumos que se le facturan;
- i) Efectuar ante el ERTeM todos los reclamos que estimen convenientes frente a la vulneración de sus derechos individuales y/o colectivos, incluyendo los referidos a la calidad del servicio, las tarifas y el cumplimiento de los términos contractuales;
- j) Exigir una atención persona a persona para la realización de trámites y reclamos ante las empresas prestatarias;
- k) Percibir una indemnización adecuada al perjuicio sufrido, cada vez que se determine que la empresa prestataria no cumple con alguna de las obligaciones asumidas en los contratos;
- l) Participar a título individual y/o por intermedio de las asociaciones y organizaciones de usuarios y consumidores, en las audiencias públicas convocadas por el ERTeM;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- m) Conformar e integrar asociaciones y organizaciones de usuarios y consumidores, en defensa de sus derechos e intereses;
- n) Cualquier otro derecho reconocido en las normas de defensa del consumidor aplicables a esta materia.

Artículo 12°.- Los contratos que se celebren entre los usuarios y las empresas prestatarias del servicio deberán respetar cada uno de los derechos enumerados en el artículo anterior.

Las condiciones que se acuerden podrán reconocer nuevos derechos y extender el alcance de los previstos pero, en ningún caso, negarlos o restringirlos.

TITULO IV. OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS

Artículo 13°.- Las empresas prestatarias del servicio de telefonía móvil tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir con los objetivos de la presente ley y prestar el servicio en las condiciones de calidad y bajo las normas que la misma impone;
- b) Garantizar a los usuarios que el servicio se ajuste exactamente a los términos de calidad, contenido y alcances que se estipulen en los contratos;
- c) Brindar a los usuarios información completa y detallada sobre los distintos planes de contratación vigentes;
- d) Ofrecer planes básicos de servicio que prevean una tarifa social e implementar otras medidas dirigidas a reducir la brecha de asequibilidad y fomentar la universalización de la telefonía móvil;
- e) Realizar las acciones necesarias para extender el servicio de telefonía móvil a todo el territorio nacional, con idéntica calidad;
- f) Efectuar sus aportes al Fondo Especial para el Control y Seguimiento de la Telefonía Móvil.
- g) Exhibir - a requerimiento de la autoridad de aplicación - toda la documentación contable, financiera y administrativa sobre cuyas bases establecen la estructura de costos y ganancias;
- h) Cumplir en tiempo y forma con la presentación de la información que les sea exigida por el ERTeM y colaborar en todo lo que el mismo les solicite a efectos de poder desempeñar correctamente su funciones;
- i) Ajustarse a los términos de las Leyes 22.802 y 24.240, en cuanto a la verosimilitud acerca del servicio ofrecido en los contenidos publicitarios que difundan;
- j) Cumplir las metas y objetivos de inversión establecidos en los contratos de concesión y los planteados en los proyectos de desarrollo que apruebe la autoridad de aplicación;
- k) Establecer pautas de innovación tecnológica que garanticen la maximización de la calidad y el cuidado del medio ambiente y la salud;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- l) Implementar la tecnología necesaria para la detección de la clonación de celulares y la instalación de bases EIR con el objetivo de ubicar y bloquear las líneas y celulares robados;
- m) Cualquier otra obligación dispuesta en las normas de defensa del consumidor, lealtad comercial y defensa de la competencia aplicables a esta materia.

Artículo 14°.- Los contratos que se celebren entre los usuarios y las empresas prestatarias deberán contener cada una de las obligaciones enumeradas en el artículo anterior. Podrán extender o ampliar sus alcances pero, en ningún caso, negarlas u omitirlas.

TITULO V. TARIFAS, FACTURACIÓN Y MÁRGENES DE GANANCIA

Artículo 15°.- La autoridad de aplicación fijará, previa realización de audiencia pública, los topes máximos a los que deberán ajustarse las tarifas propuestas por las empresas prestatarias.

Dichas tarifas deberán ser justas y razonables, en función de:

- a) Propender a la universalización del servicio, a través de planes económicamente accesibles a todos los sectores de la ciudadanía;
- b) Permitir a las empresas obtener un margen de ganancia similar al de otras actividades de riesgo comparable en el ámbito nacional e internacional;
- c) Garantizar una prestación eficiente del servicio, bajo los estándares de calidad establecidos en los contratos de concesión y los objetivos de la presente ley.

Artículo 16°.- Las empresas prestatarias podrán facturar únicamente el cobro de los mensajes que hayan sido recibidos por sus destinatarios/as y las llamadas que se hayan concretado de manera efectiva y directa entre las partes.

Artículo 17°.- Las empresas prestatarias deberán fraccionar el tiempo facturado de las llamadas por segundo consumido.

Artículo 18°.- En la modalidad prepago, la carga realizada por los usuarios no podrá expirar por el solo hecho de haber transcurrido el mes de facturación en curso y deberá permanecer utilizable hasta que se consuma la totalidad del crédito cargado.

Artículo 19°.- Queda expresamente prohibido el ajuste unilateral de tarifas por parte de las empresas prestatarias, aún dentro de los topes máximos fijados por la autoridad de aplicación.

Para proceder a un ajuste tarifario, las empresas prestatarias deberán solicitar a la autoridad de aplicación la convocatoria a una audiencia pública.

La pertinencia de la solicitud y la procedencia del ajuste que se pretenda, serán evaluadas por el ERTeM.

Artículo 20°.- Los planes básicos de servicio que prevean una tarifa social deberán garantizar a los usuarios el acceso a las prestaciones de telefonía, mensajes y conexión a internet, a muy bajo costo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

TITULO VI. SANCIONES

Artículo 21°.- La violación o el incumplimiento por parte de las empresas prestatarias de los términos de la presente ley, sus normas reglamentarias, la legislación complementaria y los contratos de concesión, serán sancionadas con:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa;
- c) Suspensión total o parcial de la licencia;
- d) Recisión del contrato de concesión.

Artículo 22°.- Con carácter previo a disponer una medida sancionatoria, el ERTeM deberá convocar a una audiencia pública donde se cite a las partes involucradas y a las asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios.

Artículo 23°.- El ERTeM fijará los parámetros económicos de las multas a aplicar y determinará, en cada caso particular, la severidad de las sanciones.

Artículo 24°.- Las sanciones aplicadas podrán apelarse mediante recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, dentro de los cinco (5) días posteriores a su notificación.

El ERTeM deberá garantizar la debida publicidad de las sanciones que efectivamente se resuelvan.

Artículo 25°.- En las acciones de fiscalización y constatación que el ERTeM realice de oficio o a partir de denuncias de terceros, estará facultado para requerir de inmediato la asistencia de la fuerza pública con jurisdicción en el lugar del hecho.

TITULO VII. ORGANOS DE CONTRALOR

Artículo 26°.- La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación ejercerán el control interno y externo del Ente Regulador de la Telefonía Móvil.

Artículo 27°.- El ERTeM promoverá el funcionamiento de instancias que favorezcan el control ciudadano de su accionar.

TITULO VIII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 28°.- Los integrantes del Directorio del ERTeM deberán designarse dentro de los treinta (30) días de la entrada en vigencia de la presente ley. En los sesenta (60) días posteriores, la autoridad de aplicación tendrá que aprobar su reglamento interno de funcionamiento y su estructura orgánica.

Artículo 29°.- Dentro del plazo de seis (6) meses contados a partir de la designación de la primera integración del Directorio, el ERTeM deberá:

- a) Realizar un estudio de impacto ambiental para evaluar el estado actual de la red de telefonía móvil.
- b) Revisar las licencias otorgadas a las empresas prestatarias para analizar técnicamente si el ancho de banda del que disponen les permite brindar un servicio de calidad y autorizar las modificaciones que puedan corresponder.



H. Cámara de Diputados de la Nación

- c) Elaborar y publicar el primer informe estadístico en los términos del artículo 10° inc. p) de la presente ley.

Artículo 30°.- En un plazo no mayor a noventa (90) días contados desde la designación de la primera integración del Directorio, el ERTeM procederá a fijar los topes máximos de las tarifas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15° de la presente ley, en base a los informes que el mismo elabore.

Revisará las tarifas vigentes e intimará a las empresas prestatarias para que dentro de un plazo máximo de diez (10) días, las ajusten a los topes máximos establecidos.

Artículo 31°.- Dentro de los mismos términos del artículo anterior, la autoridad de aplicación estudiará las condiciones, planes de contratación y abonos pre y postpagos que las empresas ofrecen, para determinar si se ajustan a los requerimientos de la presente ley y, en caso negativo, las intimará a su adecuación.

Artículo 32°.- Comuníquese, etc.

Roy Cortina
Diputado de la Nación



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

A nivel mundial y en particular en nuestro país, la telefonía móvil se ha difundido, principalmente durante la última década, a un ritmo vertiginoso.

Es un fenómeno que se puede verificar tanto en el gran incremento de las ventas como en el del número de celulares que funcionan.

Según un informe de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la cantidad de suscripciones a la telefonía móvil alcanzó a fines de 2011, casi los 6.000 millones, en todo el mundo.

Durante ese mismo año se vendieron 1715,3 millones de equipos celulares. Y si se toman como referencia los últimos cinco años - de 2008 a 2012 - la venta de equipos creció un 45,7% (estudio de Unit Shipment).

Este proceso no sólo se describe en términos cuantitativos, sino que su impacto ha demostrado ir mucho más allá. Los teléfonos inteligentes desarrollados en los últimos años han brindado la posibilidad de acceder a internet casi desde cualquier punto del planeta, potenciando al mismo tiempo la difusión de las redes sociales.

Aunque aún no puede evaluarse en toda su extensión las consecuencias de estos cambios tecnológicos y de la novedosa combinación surgida entre celulares, internet y redes sociales, es innegable que su avance está transformando profundamente la manera de comunicarnos y nuestras pautas culturales y sociales.

Al respecto el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, en el informe económico de coyuntura presentado bajo el título "La regulación de la telefonía móvil", explica elocuentemente:

"En primer lugar por el avance técnico de los aparatos y sistemas de comunicación. Hoy los smartphone son el equivalente (y en algunos casos superior) a una computadora convencional (PC, notebook o netbook) lo que amplía al infinito sus aplicaciones; está muy avanzado el desarrollo de aparatos flexibles; manejo intuitivo y su uso para distintos tipos de incapacidades. Y todo a un costo cada vez menor. En materia de sistemas ya se impuso el nivel "3G" y se marcha hacia la generalización del "4G".

En segundo lugar, la convergencia de todas las vías de comunicación digital: televisión por cable y satelital; internet por banda ancha; telefonía móvil de 3ª generación, y similares. Esto se materializa a través de servicios "triple play", servicios IP (Internet Protocol) y equivalentes.

En tercer lugar, y derivado de lo anterior, la utilización del aparato de telefonía celular en un sinnúmero de nuevas funciones. Así como antes fueron los "sms" y "mail", ahora tienden a multiplicarse. Algunas de ellas ya están en uso y se generalizan: disponibilidad de cientos de miles de aplicaciones, redes sociales, billetera y banca móvil, control de la salud, acceso a Internet mediante banda ancha, cine y TV, complemento educativo, publicidad orientada (códigos QR), control de niños, seguridad personal, accesos codificados. Y con una reducción sistemática del escalón de edad para su acceso.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El impacto de estos cambios sobre las pautas culturales de la sociedad aún no puede evaluarse. Un ejemplo de lo que intentamos expresar es la combinación de celulares y redes sociales convertida en un actor de primera magnitud en los movimientos de protesta que abarcan el mundo entero.”

No obstante que los datos estadísticos de penetración de este mercado en la población, varían considerablemente según las fuentes, nuestro país no puede considerarse desligado de este proceso.

Los balances presentados por las empresas prestatarias de telefonía móvil en Argentina, durante el segundo semestre del año pasado, afirman que existen alrededor de 45 millones de líneas activas. Las estimaciones de los analistas del sector ubicaban este número bastante por debajo, en 38 millones de líneas realmente en uso (Estudio “Mercado celular argentino”, de Carrier y Asociados - 2012).

Las estadísticas oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) indican que, en el 2012, el promedio de la cantidad de celulares existentes fue de más de 57 millones de equipos. Esos mismos datos indican que - tomando como referencia los últimos cinco años - se verifica un incremento del 32,2%.

El crecimiento del mercado de la telefonía móvil involucró a otras ramas del comercio y la industria que vieron incrementadas sus ganancias pero, fundamentalmente, significó un salto cualitativo en términos económicos para las empresas prestadoras del servicio.

Según el Instituto Argentino de Mercado de Capitales, el resultado de las ganancias netas de las compañías de telecomunicaciones que cotizan en bolsa fue de \$ 3.757 millones en el cuarto trimestre de 2011, un 33% más que en el mismo período del año anterior.

Así, se ubicaron en el tercer puesto del ranking de las empresas que más ganaron en la Argentina, colocándose sólo por debajo de los bancos y las firmas de petróleo y gas. (Diario Perfil - 06/04/2012)

Son significativos también los datos del INDEC acerca de la cantidad de llamadas realizadas - 7.300 millones durante el 2012; y la cantidad de mensajes de texto enviados en el mismo año - 10.100 millones. Un 21% y 29,4% de aumento del tráfico, respectivamente, con respecto al 2010.

Más allá de las diferencias mencionadas entre las estimaciones oficiales, las de empresas prestatarias y las de consultoras privadas, todos los informes concuerdan en mostrar una misma tendencia ascendente del mercado de la telefonía móvil así como del tráfico de las comunicaciones por esta vía y, por lo tanto, de la importancia y el protagonismo creciente de este fenómeno en nuestra sociedad.

Esta descripción nos plantea, entonces, tres cuestiones que deben abordarse: la situación de la infraestructura de la red de comunicaciones móviles en relación al desarrollo del mercado; la necesidad de adaptar la atención y el funcionamiento de las empresas y la normativa vigente al ingreso masivo de nuevos usuarios; y las diferencias que se plantean en la capacidad de acceso de la población a un servicio que, en la actualidad, se ha convertido en una necesidad pública primordial.

El crecimiento sostenido del mercado a través de los años y el desarrollo permanente de nuevas tecnologías trajo consecuencias para la infraestructura con



H. Cámara de Diputados de la Nación

que contaban las empresas y las forzó a actualizarse y adaptarse para mantener la competitividad.

Sin embargo, existe un desfase notorio entre la potencia del tráfico de datos en las telecomunicaciones, la gran cantidad de nuevos usuarios, los enormes márgenes de ganancia y el furor de los celulares de última generación, por un lado, y la calidad de las conexiones y del servicio en general, por otro. Es evidente que la capacidad de las redes no creció al mismo ritmo que el resto de los factores.

Esta realidad se comprueba en las zonas urbanas donde los canales se saturan, las conexiones se hacen imposibles en las horas pico, las llamadas se cortan, los mensajes se demoran y el servicio de internet se hace inaccesible.

Como consecuencia las empresas acumulan multas que dejan en evidencia la falta de inversión en el sector: *“El Ministerio de Planificación informó ayer que se multó a los grupos Telefónica, Telecom y Claro por 250.000, 103.180 y 18.760 pesos, respectivamente, a raíz de reclamos presentados por los usuarios en rubros como facturación, averías y deficiente prestación del servicio (Diario Página 12 - 23/01/2013)”*.

Por otra parte, las características que asumen y las herramientas con las que cuentan los organismos del Estado Nacional y las normas vigentes que rigen esta materia, dejan en una situación de indefensión a los usuarios.

En Argentina, la formación del mercado de telefonía móvil tiene un origen vinculado a las características que asumió el proceso de privatización encarado en la década del '90 y que no han sido modificadas.

Aquel modelo económico determinó un servicio desregulado donde los mecanismos de control son inexistentes y las potestades de los organismos públicos frente a los mismos son limitadas. Al mismo tiempo, configuró un marco de desamparo legal para los usuarios frente a situaciones de abuso tarifario, mala atención, baja calidad o falta de información, puesto que la legislación establece parámetros demasiado laxos que los deja expuestos al libre juego del mercado.

La telefonía móvil, a diferencia de la telefonía fija, se declaró *“servicio en competencia”* por lo que se aceptó de hecho que las empresas establezcan sin ningún tipo de condicionamiento, sus tarifas y sus planes de inversión, así como los derechos de los usuarios.

La Ley 24.240 de Defensa del Consumidor aparece, en este sentido, como un último recurso para su resguardo, pero resulta insuficiente frente a la complejidad actual del servicio en cuestión.

De la misma manera, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), encargada de la regulación y control, se destaca por su falta de efectividad y las escasas atribuciones de las que dispone para llevar a cabo su tarea. *“Los controles de la CNC sobre telefonía móvil no existieron. Destacamos el control de convenios de interconexión y sus precios de referencia; normas contables que permitan identificar los diferentes servicios y su asignación de costos; desfasajes entre el avance tecnológico y normas de calidad; sin información propia, utilizan la suministrada por la empresa; etc.”* (Informe económico de coyuntura - “La regulación de la telefonía móvil”, del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires).

La Auditoría General de la Nación también destaca al respecto que *“no resulta posible determinar la actividad de control específicamente desarrollada por la CNC*



H. Cámara de Diputados de la Nación

respecto de las prestadoras de telefonía celular móvil (Diario La Nación - 17/06/2011).

Esta falta de controles y exigencias por parte del sector público traen aparejados permanentes inconvenientes y permite que las empresas prestatarias incurran en injusticias manifiestas frente a los usuarios. No han adaptado las instalaciones, ni las características de la atención al cliente, ni sus servicios y prestaciones en general, a la nueva realidad.

El incremento de la cantidad de usuarios, sumado a las crecientes quejas por mala calidad del servicio, confluyen en centros y números de atención al cliente atestados y trámites engorrosos que, en la mayoría de los casos, no terminan en una solución efectiva de cuestiones que - como se mencionó anteriormente - responden a problemas estructurales.

La tramitación telefónica de los reclamos conlleva largas esperas y derivaciones, mientras que los centros de atención al cliente niegan, muchas veces, la posibilidad de una atención personalizada, obligando a los usuarios a utilizar la vía del teléfono aún dentro del mismo centro de atención.

Por otra parte, mientras que en el mundo las empresas de telefonía móvil utilizan el segundo como unidad de medida del tiempo consumido en las llamadas, en Argentina se sigue redondeando por minutos, en perjuicio de los usuarios. *“...El que habla 1 minuto y 5 segundos debe pagar el precio de 2 minutos, por lo cual la empresa gana dinero por servicios que nunca brindó”, (Fernando Blanco Muiño - Unión de Consumidores de Argentina, Diario Clarín - 18/01/13)*

Al mismo tiempo, en las modalidades de prepago se permite que el crédito que los usuarios hayan cargado se “venza” con el fin del mes de facturación. De modo que nuevamente se cobra a los consumidores por un servicio no prestado.

Dichas modalidades son las contratadas por la mayoría de los clientes de las empresas. *“Cabe señalar que aproximadamente el 69% de la base de clientes corresponde a la modalidad prepaga y el 31% son pospagos...” (Reseña informativa consolidada del Estado Contable al 30/09/11, de la empresa Telecom, pág. 1).*

En nuestro país, el mercado de telefonía móvil se encuentra concentrado en tres grandes empresas que son: Movistar (Grupo Telefónica); Personal (Grupo Telecom) y Claro (Grupo Telmex-Slim). Entre ellas, concentran el 98% de los accesos a la red y el 91% de los ingresos económicos de este sector.

Esta situación configuró una estructura de mercado oligopólico que permite manipular las reglas de competencia a través de acuerdos empresarios claramente visibles.

Las tarifas se fijan muy por encima de los niveles que esta misma actividad establece en nuestra región y otras del mundo, en donde la competencia es genuina y las regulaciones estrictas.

Así lo demuestra un informe publicado por el “Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información” que, en relación a las tarifas, ubica a la Argentina como el tercer país más caro entre sesenta y dos países de todo el mundo. (Hernán Galperín, “Tarifas y brecha de asequibilidad de los servicios de telefonía móvil en América Latina y el Caribe”, DIRSI, Lima - 2010).



H. Cámara de Diputados de la Nación

Ocurre que la normativa vigente (Decreto 1180/90 y sus modificatorios) establece que las tarifas son fijadas libremente por las empresas y no existe una capacidad de regulación efectiva por parte del Estado Nacional.

De este último análisis, surgen dos problemas fundamentales: las tarifas resultan discriminatorias, en tanto un precio elevado restringe el acceso de los sectores económicamente más vulnerables; y - vinculado a este punto - los altos costos se presentan como una barrera infranqueable para la universalización del servicio.

En consecuencia, las tarifas no sólo resultan caras para los argentinos/as, sino que además profundizan la brecha de desigualdad, en la medida que la telefonía móvil se torna asequible sólo para los estratos medios y altos, tornándose privativa para quienes están en la base de la pirámide.

Este último punto nos obliga rediscutir cuál es el rol que juega en la sociedad de la información la comunicación móvil y - a partir de eso - la relación del Estado Nacional con las empresas prestatarias.

En la medida que las sociedades modernas se tornan más complejas en cuanto a su entramado social; que la tecnología avanza y acorta las distancias; y la información viaja de un lado al otro del planeta de manera prácticamente instantánea, sin intermediarios, con el desarrollo de las comunicaciones, las necesidades de la ciudadanía, por supuesto, también sufren transformaciones.

Los servicios básicos como la electricidad, el agua potable, el gas o los desagües cloacales fueron - y son aún - elementos mínimos con los cuales se considera que un ciudadano debe contar para satisfacer su bienestar.

Con el correr del Siglo XX, el consumo de estos servicios se convirtió en una necesidad primordial que se extendió masivamente a todos los estratos sociales y pronto pasó a ser considerado como un derecho.

La noción de servicio público nació en Francia asociada a la idea de una responsabilidad ineludible del Estado de interceder para que esa necesidad sea satisfecha.

Ese concepto se extiende con el despliegue del Estado de Bienestar y, desde entonces, los servicios públicos son apreciados como un derecho colectivo, como *“un medio imprescindible para lograr un nivel de vida adecuado que permita el desarrollo de las personas y comunidades”* (Alfredo Zaiat, Diario Página 12 - 07/04/2012).

Sin dudas, las sociedades del nuevo siglo integran nuevos servicios a los básicos que resultan tan importantes como los anteriores para satisfacer el bienestar de la población. *“Por su consumo extendido a todos los estratos sociales, la telefonía móvil, internet y la televisión paga por cable y satelital se han sumado a la misma categoría de los servicios de agua, luz, gas y telefonía básica...”*. Es necesario, entonces *“...incorporarlos a un marco legal de servicio público de segunda generación, por la penetración masiva, la amplia cobertura geográfica y el impacto social de su carencia”* (Alfredo Zaiat, Diario Página 12 - 07/04/2012).

La irrupción de la telefonía móvil, la ampliación de sus funciones y su incorporación de hecho a la vida cotidiana de la ciudadanía, la convirtieron en una necesidad moderna y en un servicio imprescindible para toda la población.

Es aquí donde se hace necesaria la intervención del Estado Nacional para garantizar la igualdad de acceso en función del interés público, porque de lo contrario



H. Cámara de Diputados de la Nación

estaríamos profundizando una brecha de desigualdad social y cultural a partir de la cual, de un lado se ubican quienes pueden comunicarse, conectarse a internet, formar parte de las redes sociales, compartir y acceder a información y del otro quienes permanecen totalmente ajenos a este proceso.

En este sentido, el proyecto que presentamos se propone adaptar la legislación de nuestro país a esta nueva realidad y establecer un marco regulatorio específico que garantice, fundamentalmente, la igualdad en el acceso al servicio, la transparencia en la fijación de tarifas y la calidad en las prestaciones.

De acuerdo a las razones expuestas en los párrafos precedentes y en los términos del artículo 42° de la Constitución Nacional, la iniciativa comienza por declarar a la telefonía móvil como un servicio público.

Consecuentemente y recogiendo los antecedentes de otros organismos reguladores, plantea la creación del Ente Regulador de la Telefonía Móvil (ERTeM) dotado de amplias funciones para controlar y fiscalizar la actividad de las empresas prestatarias y garantizar el cumplimiento de los objetivos expresados; dotado de una autarquía real para favorecer el ejercicio de sus funciones con independencia e imparcialidad.

Entre sus funciones más importantes, se ubican la fijación de topes máximos a las tarifas para arribar a precios justos, razonables y que sean accesibles para toda la ciudadanía, y la de propender - de esta manera - a la universalización del servicio. También la elaboración de informes propios acerca del funcionamiento, la estructura de costos y los márgenes de ganancias de las empresas prestatarias y su publicación obligatoria como mecanismo fundamental para la transparencia; así como la aprobación de los planes de inversión que las empresas elaboren para, en el corto, mediano y largo plazo, garantizar la máxima calidad del servicio.

Asimismo, se consideran aspectos como la agilidad y la obligatoriedad de la atención personalizada en la tramitación de reclamos; la capacidad del ERTeM de aplicar sanciones; y el cuidado del medio ambiente como principio fundamental que debe regir la actividad, asegurado a través de la realización - con carácter previo a la ejecución de cualquier obra - de estudios de impacto.

La administración y conducción del ERTeM se pone en cabeza de un Directorio integrado por siete miembros, en el que - además de prever una representación del Poder Ejecutivo Nacional y la presencia de especialistas seleccionados por concurso público - se garantiza una amplia participación de las asociaciones y organizaciones de usuarios y consumidores, evitando que su presencia sea a título de meros espectadores y reconociéndoles la capacidad concreta de incidir en la toma de decisiones de la autoridad de aplicación y en sus políticas de control.

En la misma línea, se reconoce a los usuarios individuales el derecho de conformar y participar de tales organización y participar a título individual de las audiencias públicas que el ERTeM tiene obligación de convocar; al tiempo que se promueve la creación de instancias de control ciudadano del accionar del organismo de control.

En otros dos Títulos, se enumeran los derechos fundamentales de los usuarios de la telefonía móvil y - como contracara y con la misma intención de amparar a quienes utilizan el servicio - se fijan las obligaciones a las empresas prestatarias.

La finalidad es resguardar a los usuarios frente a posibles abusos y dar un marco legal de contención a los mismos consagrando expresamente - entre otros - el derecho a la portabilidad numérica para impedir que los titulares queden atados a una



H. Cámara de Diputados de la Nación

única empresa; el derecho a percibir indemnizaciones adecuadas en caso de incumplimientos por parte de las empresas; el derecho a la privacidad del número de teléfono, por razones de seguridad y para no ser objeto de publicidades compulsivas como las que de hecho existen y se cargan a la cuenta de los usuarios sin que éstos hayan autorizado gasto alguno; y el derecho a exigir un servicio de calidad y la totalidad de las prestaciones que se contratan, sin demoras ni interrupciones.

En cuanto a las empresas prestatarias, se las compromete - entre otras cosas - a cuidar el medio ambiente; a cumplir con los planes de inversión bajo pena de sanción; a publicar información y colaborar con todo lo que el ERTeM le requiera y a realizar las acciones necesarias para la universalización geográfica del servicio teniendo en cuenta que, en la actualidad, a medida que nos alejamos de las zonas urbanas la señal - y por lo tanto la calidad del servicio - tiende a debilitarse fuertemente.

Un aspecto particularmente relevante es el referido a la obligación de atenerse a los términos de las Leyes 22.802 y 24.240, en cuanto a la verosimilitud del servicio ofrecido en los contenidos publicitarios que las empresas prestatarias difunden, y el deber de asegurar a los usuarios que el servicio que reciben se ajuste exactamente a los términos de calidad, contenido y alcances que se estipulen en los contratos.

Con estas disposiciones estamos encarando una problemática actual como es, por ejemplo, que hoy se publiciten avisos ofreciendo servicios como la venta de celulares con capacidad de conexión 3G o 4G. Esto se hace a sabiendas que la infraestructura de la red actual en Argentina sólo brinda, en el primer caso, un servicio de conexión deficiente que sufre de interrupciones permanentes y tiene sus canales de conexión saturados; y para la implementación del 4G, la red ni siquiera ha sido adaptada para dar ese salto tecnológico.

Otro apartado importante de la iniciativa es el referido a la cuestión tarifaria, en el que - como ya se dijo - se faculta a la autoridad de aplicación a fijar, previa convocatoria a una audiencia pública, los topes máximos a los que deberán ajustarse las tarifas propuestas de las empresas prestatarias.

Con la misma lógica, prohíbe ajuste unilateral de tarifas - aún dentro de esos topes - y dispone parámetros claros en materia de accesibilidad, ganancia empresarial y eficiencia, para que las que se fijen sean justas y razonables.

Al mismo tiempo, introduce pautas específicas que deben respetarse en la facturación del servicio, para evitar las distintas formas de abuso que fueron descriptas en los párrafos anteriores.

Pero quizás, la previsión más importante en esta materia, sea la referida a la tarifa social que tiene por finalidad ofrecer un plan de servicios de calidad que, por su bajo costo, sea accesible para los sectores de menores recursos.

Esta será una herramienta fundamental para reducir la brecha de asequibilidad que hoy existe y promover la universalización de la telefonía móvil, alcanzando a todos los estratos sociales.

Finalmente, se incorporan una serie de disposiciones transitorias destinadas a impedir que se consoliden las situaciones de injusticia y desprotección que se registran actualmente, generando mecanismos que permitan llevar a los usuarios, un alivio pronto y necesario.

Puntualmente, se establece la revisión de los cuadros tarifarios vigentes y de las condiciones, planes de contratación y abonos pre y postpagos que las empresas



H. Cámara de Diputados de la Nación

ofrecen, intimándolas a que los ajusten a los topes máximos que se fijen y a las nuevas normas que se dicten atendiendo el carácter público que se le otorga a este servicio.

Estamos convencidos que es necesario un mayor protagonismo del Estado Nacional en la regulación de un servicio que - como ya lo expresáramos - constituye en nuestros días, un elemento esencial para el desarrollo individual y colectivo en la sociedad del Siglo XXI.

Debe ser el Estado Nacional, a través de un marco regulatorio y de organismos institucionales adecuados, quien actúe como garante del acceso a la telefonía móvil, en condiciones de igualdad para toda la población.

Por eso y por todas las razones expuestas, solicitamos a la Cámara de Diputados, el tratamiento y la aprobación del proyecto que venimos a presentar.

Roy Cortina
Diputado de la Nación