

“Seguimiento de la Resolución AGN 188/2012 - Control de la facturación en la telefonía móvil - Gestión”

Auditoría de Gestión

Período Auditado: 1° de enero de 2016 al 31 de marzo de 2018, inclusive.

Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Públicos

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes: 19.549 - 22.520 - 22.802 - 24.240 - 25.156 - 26.361 - 27.078 - 27.442.

Decretos: 1759/1992 - 660/1996 - 1260/1996 - 1626/1996 - 13/2015 - 480/2018 - 48/2019.

Decretos de Necesidad y Urgencia: 267/2015 - 513/2017 - 690/2020.

Resoluciones:

- SETyC: 10/1995.
- SECOM: 490/1997 - 242/2006 - 45/2012 - 26/2013
- CNC: 1953/2003 - 1/2007 - 493/2014.
- SCDyD: 37/2003.
- SC: 31/2001 - 12/2013 - 176/2014 - 222/2014.
- Conjunta: SC 29/2014 y SECOM 81/2014.
- ENACOM: E 3017/2017- 3022/2017 - 3026/2017 - 2801/2017.
- MM: 733-E/2017.

Aclaraciones previas

Sistemas de facturación de la telefonía móvil

Los servicios de telefonía móvil fueron declarados de interés público, de acuerdo a lo establecido en la Ley 27.078. Se prestan en libre competencia con intervención del EN, en la regulación y control, en tanto están sujetos al cumplimiento de ciertas obligaciones y principios impuestos al prestador con el fin de garantizar objetivos de interés público, tales como disponibilidad del servicio al público, calidad adecuada, extensión territorial, competencia y libertad de elección. El aspecto más importante de la regulación consiste en garantizar la prestación del servicio con niveles adecuados de relación calidad-precio, y en ese cometido, el EN como regulador de la relación contractual, debe establecer parámetros y condiciones mínimas de prestación en resguardo de los derechos de los usuarios, fijando las pautas en virtud de las cuales se prestará el servicio. Es así que el ENACOM, como Autoridad de Aplicación (AA) de la mencionada Ley, es el responsable del efectivo cumplimiento de las obligaciones y principios impuestos al prestador que emanan de la misma, en su carácter de representante de la ciudadanía.

Los prestadores y usuarios se vinculan entre sí a través de un contrato de adhesión, mediante el cual el usuario se adhiere a las cláusulas predisuestas por el proveedor del servicio de telefonía

móvil con el propósito de acceder y hacer uso de la red de telecomunicaciones. En la actualidad, el usuario puede adherir en forma virtual, aceptando las condiciones de contratación del servicio preestablecidas por el prestador. Dado que en estos contratos una de las partes es considerada “la más débil” (usuarios), por no tener injerencia ni participación en el armado de sus cláusulas, es indispensable el control por parte del EN para resguardar la transparencia y descartar la existencia de cláusulas abusivas. En este marco, los derechos de los usuarios de los servicios provistos por las empresas deben ser protegidos a través de la AA, representada por la ex Secretaría de Comercio, quien ejerció las acciones mediante la ex Dirección Nacional de Defensa al Consumidor (DNDC).

Las modalidades de contratación del servicio de telefonía móvil, varían entre servicio post pago, mixto y prepago.

Derechos y Aranceles Radioeléctricos - (DER)

Las prestadoras, como licenciatarias de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones, están obligadas a abonar, entre otros conceptos, los “Derechos y Aranceles para Estaciones, Sistemas y Servicios Radioeléctricos” (DER) conforme al régimen preestablecido por la ex Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones mediante Resolución 10/1995, y modificatorias. Este régimen fija las Unidades de Tasación Radioeléctrica (UTR), en base a las cuales se determina el monto a abonar por las licenciatarias de acuerdo al volumen de facturación expresado mediante declaraciones juradas (DDJJ) mensuales que deben ser presentadas a la AA. Dispone, asimismo, que el Ente tiene la facultad de determinar los nuevos valores de tasación a aplicar. En este sentido, el valor inicial a la fecha de publicación de la norma estaba fijado en USD 22,5026, debiendo ser actualizado de forma semestral por el organismo en base al Consumer Price Index All-items (CPI), publicado oficialmente por el Departamento de Comercio (Business Statistics Branch) de EEUU. En septiembre de 2001, el organismo fijó el valor de la tasa en \$25,5107, según publicación en el Boletín Oficial N° 29.723. Con posterioridad, en el mes de febrero de 2018, se actualizó dicho valor a \$100,00 y se modificó el criterio de actualización, pasando de semestral a anual.

Lo recaudado en concepto de pago de DER, se aplica a mejorar los diversos programas que lleva adelante el ENACOM, todo ello, conforme a la misión que éste debe cumplir en términos de garantizar la inclusión digital para todos los sectores, sobre todo los de menor acceso, fomentar mayor competitividad entre los diversos operadores del mercado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y promover estándares de calidad de servicio aceptables.

Régimen de presentación de declaraciones juradas (DDJJ)

Las licenciatarias tienen la obligación de informar mensualmente al ENACOM sus ingresos en concepto de comunicación y/o servicio comercializado, a través de la presentación de DDJJ, dentro de los primeros 10 días corridos del mes siguiente al que se declara. En estas presentaciones, se consigna como principal dato el ingreso por cada peso percibido y/o facturado por las prestadoras, lo que fuera anterior, bajo cualquier modalidad de pago. Se establece, asimismo, una multa por cada día de mora en el cumplimiento de dicha obligación.

Tarjetas Prepagas

A partir del avance de nuevas modalidades de comunicación, se cuenta con una variedad de opciones de recarga virtual de crédito para las líneas de telefonía móvil. Existen diversos canales de comercialización y recarga, tales como páginas web de las prestadoras, tarjetas de crédito o débito, home banking, estaciones de subtes, comercios, agencias de lotería, centros de cobro de servicios e impuestos, aplicaciones, entre otros. A estos se suma la posibilidad de comprar paquetes de datos de internet, que permiten otros canales de comunicación a través de distintas plataformas que facilitan no solo las comunicaciones telefónicas, sino también las video llamadas.

En oportunidad del Informe de auditoría aprobado por Resolución AGN 188/2012, se efectuaron las recomendaciones 6.2, 6.4 y 6.8 que referían a la información que las tarjetas de recarga del servicio prepago debían contener y los controles que debía ejecutar la AA para garantizar y evitar la comercialización de aquellas que no cumplan con los requisitos exigidos por la normativa vigente.

El empleo de tarjetas de recarga ha caído en desuso. De acuerdo a lo informado por la Dirección Nacional de Autorizaciones y Registros TIC (DNAYR), existe un total de 144 tarjetas registradas y homologadas y el último registro de tarjeta prepaga fue solicitado por Telefónica de Argentina S.A., aprobado en 2016.

Organismos intervinientes

El ENACOM se constituye como continuador y ejecutor de las acciones y funciones de la ex Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Dentro de su estructura organizativa, las áreas con competencia para la presente auditoría son: la Dirección Nacional de Control y Fiscalización (DNCYF); la Dirección Nacional de Desarrollo de la Competencia en Redes y Servicios (DNDCRYS) y la Dirección Nacional de Autorizaciones y Registros TIC (DNAYR).

La ex Secretaría de Comercio (SC), conformó una dependencia desconcentrada bajo la órbita del Ministerio de Producción. Dentro de su estructura organizativa, dependieron la Subsecretaría de Comercio Interior y la Subsecretaría de Comercio Exterior, la Dirección Nacional del Consumidor y la Dirección de Análisis de Precios y Evaluación de Mercado.

Hechos posteriores al cierre del período auditado

El 22 de agosto del 2020 se publicó en el B.O. el Decreto 690/2020, a través del cual se incorporaron modificaciones a la Ley 27.078. Éste sustituye el artículo 48 de la Ley mencionada y establece que *“Los licenciatarios y las licenciatarias de los servicios de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) fijarán sus precios, los que deberán ser justos y razonables, deberán cubrir los costos de la explotación, tender a la prestación eficiente y a un margen razonable de operación.*

Los precios de los servicios públicos esenciales y estratégicos de las TIC en competencia, los de los prestados en función del Servicio Universal y los de aquellos que determine la autoridad de aplicación por razones de interés público, serán regulados por ésta.

La autoridad de aplicación establecerá en la reglamentación la prestación básica universal obligatoria que deberá ser brindada en condiciones de igualdad.”

Asimismo, se incorpora al servicio de telefonía móvil, en todas sus modalidades, como servicio público en competencia. Los precios de estos servicios son regulados por la AA.

Hallazgos

El examen realizado tuvo por objetivo dar respuesta a tres cuestiones fundamentales:

- La protección de los intereses económicos de los usuarios del servicio de modalidad prepaga, considerada onerosa frente a otras modalidades de contratación;
- El acceso a información adecuada y oportuna que simplifique las decisiones de consumo de los usuarios, así como el servicio de atención al cliente de manera gratuita de acuerdo a lo dispuesto por la normativa; y
- El resguardo del ingreso del Estado Nacional (EN) proveniente del cobro de los Derechos y Aranceles para Estaciones, Sistemas y Servicios Radioeléctricos (DER), y la actualización de la Unidad de Tasación Radioeléctrica (UTR) utilizada para su determinación; considerando asimismo los controles efectuados sobre las presentaciones de las Prestadoras.

La evidencia obtenida a partir del análisis efectuado se describe y agrupa en los siguientes aspectos:

Sobre la protección de los intereses económicos de los usuarios del servicio de modalidad prepaga, considerada onerosa frente a otras modalidades de contratación.

- Se produjeron modificaciones en el marco normativo vigente teniendo presentes los principios de tarifa justa, razonable y de defensa del consumidor, de acuerdo a la recomendación efectuada oportunamente por esta AGN. Sin embargo, posteriormente se limitaron las facultades del ENACOM referidas a la regulación de tarifas de servicios públicos esenciales y estratégicos, de los prestados en función del Servicio Universal y de aquellos considerados de interés público por parte del Ente.
- Los precios establecidos dentro de la modalidad prepaga, mayormente utilizada por segmentos de población de menores recursos, resultan significativamente más onerosos en relación a los planes pospago y mixto al momento de cierre de las tareas de campo.

Sobre el acceso a información adecuada y oportuna que simplifique las decisiones de consumo de los usuarios y los procedimientos de control efectuados en tal sentido.

- La información publicada durante el período auditado por el ENACOM en su página web institucional, resulta exigua a los fines de favorecer las decisiones de consumo de los usuarios, no incorpora la descripción y comparación prevista normativamente en relación a las diferentes ofertas del servicio de telefonía móvil que se comercializan entre las prestadoras, de manera de facilitar sus decisiones de consumo.

- Las auditorías realizadas por el ENACOM, en el marco de las acciones de control que debe ejercer, resultan acotadas en relación al universo de licenciatarias y líneas de telefonía móvil habilitadas.
- Los procesos sancionatorios iniciados en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución SECOM 26/2013 y Resolución Conjunta SC 29/2014 y SECOM 81/2014, presentan demoras en su tratamiento administrativo.
- No constan controles realizados por parte del ENACOM tendientes a verificar la gratuidad de las comunicaciones con los centros de atención al cliente de cada prestador para la recarga de crédito en las Tarjetas Prepagas para Servicios de Telecomunicaciones (T.P.T.).
- La Secretaría de Comercio Interior (SCI) no ha producido Informes de mercado y/o estadísticas que permitan monitorear y analizar los cambios en los precios, planes y modalidades de contratación por parte de las prestadoras del servicio de comunicaciones móviles, a partir de las DDJJ que éstas deben presentar. Tampoco ha sido posible concluir sobre el efectivo cumplimiento de dichas presentaciones.
- La Secretaría de Comercio Interior (SCI), a través de la Dirección Nacional de Defensa al Consumidor (DNDC), no ha ejercido control de legalidad durante el período auditado respecto al contenido de cláusulas abusivas en los contratos que vinculan a los usuarios con las prestadoras del servicio de comunicaciones móviles.
- No se han podido verificar acciones de seguimiento realizadas por la ex Dirección Nacional de Defensa de la Competencia, ni la ex Subsecretaría de Comercio Interior, que permitan constatar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las licenciatarias del servicio de comunicaciones móviles, orientados a efectuar mejoras en la gestión y calidad del servicio.

Sobre el resguardo de los ingresos del EN proveniente del cobro del DER, la actualización de la UTR utilizada para su determinación y controles efectuados.

- La Autoridad de Aplicación demoró 16 años en corregir el valor de la UTR, apartándose de lo dispuesto en la normativa vigente y las recomendaciones de esta AGN.
- No se ha implementado la recomendación 6.10 del Informe aprobado por Resolución AGN 188/2012, referida a la revisión y actualización de la Resolución SETyC 10/1995, en relación al pago del DER por parte de licenciarios que brinden servicios bajo la modalidad prepago del SRCE.
- Los procedimientos de verificación que efectúa el ENACOM respecto de la información expuesta en las DDJJ tomadas como base para el cálculo del DER, continúan resultando exiguos a los efectos de un control completo y satisfactorio.