

MFV 26

41252

**ESTADO DE SITUACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS  
NACIONALES Y LA PARTICIPACIÓN PROVINCIAL**



SILVIA C. FLORES

C  
N 33  
F22

## 1.1. EL SERVICIO PUBLICO. NOCIONES.

Correctamente Gaspar Ariño Ortiz ha dicho que " el derecho público sólo se entiende a la vista de la sociedad sobre la que se proyecte " y que la noción de servicio público y su evolución, es un buen ejemplo de ello. Nacido como un concepto socio político la noción de servicio público, con origen en el Derecho Francés, correspondió a lo que podríamos llamar "decisión política" tendiente a otorgar la regulación y control del servicio público exclusivamente al poder administrador hasta llegar a confundirlo con él. Servicio público era la actividad del Estado. La trasposición liberal del "servicio al Rey" al operarse una sustitución en la titularidad de la soberanía, jugó dentro del principio moderno de la separación de poderes, entendido como la separación absoluta entre el poder administrador, el poder judicial y el poder legislativo.

Se concluyó en el concepto de servicio público integrado por todas aquellas materias que constituyen asuntos colectivos de los ciudadanos y que " atañe personalmente a todos los que integran la Nación, algo que se contrapone a asuntos privados ".

Todo lo que hacía al servicio público era utilizado como sinónimo de poder público. La soberanía actuaba como legitimación de la titularidad estatal de los servicios bajo la concepción dualista de Estado- Sociedad, propio de la Revolución Francesa. ( " Sitôt que le service public cesse d'être le principal affaire des citoyens, et qu'ils aiment mieux servir de leur bourse que de leur personne, l'Etat est déjà pres de sa ruine ....Mieux l'Etat est constitué, plus les affaires publiques l'emportent sur les privées, dans l'esprit des citoyens. Il y a même beaucoup moins d'affaires privées, parce que la somme du bonheur commun fournissant une portion plus considérable a celui de chaque individu, il lui en rest moins a chercher dans le soins particuliers. J.J. Rousseau. Du Contrat Social ).

La Revolución Francesa consagró dos principios, el uno el de la libertad individual y de la autonomía de la persona y el otro el de la igualdad entre todos los hombres, que conllevó a la desaparición de los cuerpos intermedios propios de la sociedad medieval (gremios) y a la prohibición legal para la creación de nuevas entidades ó corporaciones que pudieran mediar entre el Estado y el individuo. Al ser todos los ciudadanos libres e iguales cualquier tipo de agremiación se entendía como contraria al principio de igualdad ya que la organización intermedia, el nucleamiento por habilidades, coartaba la actuación en sociedad de aquellos no agremiados. ( La Ley Le Chapelier - 14 y 17 de junio de 1791 "Il n'y a plus de corporations dans l'Etat; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis a personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation " ).

El individuo, el "ciudadano" quedó entonces aislado. No existían más las corporaciones que actuaban también como gestores de los intereses colectivos del gremio y así muchos asuntos que eran gestionados colectivamente (sanidad, beneficencia, asistencia social, educación, etc.), quedaron en definitiva como gestión propia del Estado, quien debió asumirlos frente al desmembramiento del entramado social hasta ese momento existente.

La revolución industrial y el desarrollo técnico a partir de mediados del Siglo XIX con los grandes inventos, (electricidad, gas, ferrocarriles, teléfono, etc.), hicieron al nacimiento de otro tipo de servicios públicos, los económicos, que requirieron no sólo de la intervención y regulación del Estado sino también de una gran inversión de capital sin aseguramiento de ganancia cierta, razón por la cual fueron asumidos también por el Estado.

El propio Estado entonces fue definido por Duguit como "una cooperativa de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes" tornándose en consecuencia el servicio público un concepto fundamental dentro del derecho que regulaba el poder administrador, de modo tal que la responsabilidad en lo que hacía a su funcionamiento se hallaba únicamente sujeta al control de la administración. Conforme la doctrina de la Escuela de Bordeaux, la noción de servicio público designaba una actividad de interés general, gestionada por una persona pública y sometida al derecho administrativo y a la competencia del Juez administrativo.

Dicho concepto, de titularidad estatal, significaba una intervención positiva de dirección, planeamiento, proyecto y puesta en marcha de proyectos con la consecuente prestación de los mismos. Esa doctrina de servicio público de intervención positiva a través de la titularidad estatal fue recogida expresamente en la Constitución Francesa de 1946 que rezaba "todo bien, toda empresa, cuya explotación tiene ó adquiere las características de un servicio público nacional ó de un monopolio de hecho, debe devenir propiedad de la comunidad" (Preámbulo Constitución de 1946 recogido en la Constitución de 1958).

Así también las constituciones de Italia de 1948 y la más reciente de España de 1978. Esta última recogiendo en su art.38 el principio de libertad económica pero a su vez reconociendo la Iniciativa Pública Económica mediante reserva de ley de recursos ó servicios esenciales, especialmente en el caso de monopolio. (art 128. Inc. 2).

El principio de libertad económica, en consecuencia, iba acompañado del principio de reserva de ley de recursos ó servicios esenciales, entendido como la declaración de una actividad ó un sector como "público", como "servicio público". El acto de consagrarlo como tal recibió en doctrina el nombre de "publicatio", definido por Ariño Ortiz como la actividad incorporada al quehacer del Estado y excluida de la esfera de la actuación del particular, sin previa concesión.

La gestión privada, como ejercicio de la libertad, continuaba siendo una concepción imperante del signo liberal. Dos conceptos paralelos -titularidad estatal y gestión privada- comenzaron a amoldarse permitiendo un juego armónico del Estado como titular de dichas actividades y por el otro lado la posibilidad de su gestión privada, con la lectura que a través de la titularidad el Estado protege y asume los intereses colectivos, pero a su vez opta por apartarse de su prestación directa que deja en manos privadas concediendo el ejercicio de la actividad. Y así nace el concepto de concesión administrativa dentro del derecho continental.

#### 1.2.1. COMPONENTES CONCEPTUALES.

En el sucinto desarrollo efectuado a través de la lectura histórica y evolutiva del concepto de servicio público podemos identificar como elementos ó componentes conceptuales a :

##### 1.2.1. LA FINALIDAD Y EL OBJETO.

Cual es la finalidad del Servicio Público? Indudablemente la satisfacción de necesidades colectivas. La identificación del objeto adquiere suma importancia y de modo tal que la definición de servicios públicos en la actualidad pasa por lo que se ha denominado concepción "funcional, substancial ó material" que define al servicio público no precisamente sobre la base de quien lo preste ó realice, sino en mérito al tipo de necesidad que se satisfaga y al destinatario de la misma, de forma tal que "servicio público" es simplemente "servicio para el público". Cuando hablamos de la satisfacción de necesidades de índole general ó colectivo añadimos que no es suficiente que se trate de una necesidad común a todos los hombres ya vivan en sociedad ó aislados, sino de una necesidad que surge de las relaciones sociales de los hombres. Así por ejemplo la necesidad de alimentarse es común a todo individuo aislado ó en comunidad pero la necesidad de la comunicación es, en cambio, una consecuencia de la vida comunitaria.

### 1.2.2. EL REGIMEN JURIDICO.

Tradicionalmente en doctrina se diferenciaron dos tendencias .

a ) El servicio público se presta de acuerdo a un régimen ó procedimiento especial de derecho público lo que implica que el interés particular cede ante el interés general por lo que se establecen una serie de prerrogativas en favor de la Administración pública : 1.) Ejercicio del poder de policía, 2. ) potestad para expropiar, 3.) Atribuciones administrativas para fijar tarifas. 4) cláusulas exorbitantes

b) El servicio público admite también , y en determinadas circunstancias , un régimen de derecho privado acorde a las necesidades a satisfacer que así lo requieran persistiendo en el caso el control administrativo ejercido a través del poder de policía , de carácter externo.

Lo que no se discute es que el poder de "reglamentar " , más amplio ó más limitado, continúa en manos del Estado y es entendido como el poder de gobernar .ó sea el poder de restringir, prohibir , proteger, fomentar , en la promoción de un propósito público cualquiera ,con la condición que no se transgredan los derechos constitucionales de las personas.

Sorprendentemente en la actualidad la conceptualización de lo que se entiende por público,tanto en lo que hace al concepto de servicio público ,como al de materias de interés público, no es tomada del Derecho Continental sino que se recurre al Derecho Anglosajón . La doctrina sentada en el leading case "Munn vs Illinois " es entendida como esencial en el objeto en estudio ,atento tratarse del antecedente jurisprudencial más importante en Estados Unidos sobre las denominadas actividades calificadas como "afectadas por un interés público" (affected with a public interest ) y sujetas en razón de ese carácter a una concreta regulación estatal : " Cuando alguien dedica su propiedad a un uso en el cual el público tiene un interés ,otorga al público un interés en tal uso y debe someterse a ser controlado por el público para el bien común ,en la medida del interés que así ha creado ...De esta fuente vienen los poderes de policía ,que no son ni más ni menos que los poderes del gobierno inherentes a toda soberanía , es decir el poder para gobernar hombres y cosas .Bajo estos poderes el Gobierno regula la conducta de sus ciudadanos y la forma en que cada uno puede hacer uso de su propiedad ,cuando tal regulación llega a ser necesaria para el bien público .En su ejercicio ha sido costumbre en Inglaterra desde tiempo inmemorial y en este país desde su primera colonización

regular a los ferriers (transportes de una orilla a otra del río ), a los transportadores comunes (common carriers ), panaderos, molineros, dueños de muelles, etc ,y al hacerlo determinar el máximo de precio para los servidores, comodidades y artículos suministrados ”.

En los inicios del common law ,el término “common “ era utilizado para adjetivar aquello que dejaba de ser de uso exclusivo siendo el público el destinatario del bien ó de la actividad. Así ,por ejemplo, “common apendant “ que en el viejo derecho inglés designaba el derecho a hacer pastar el ganado en las tierras de otro que generalmente era el Señor del lugar y que debía destinar una parte de sus tierras al uso común de pastoreo. ó “common carrier “ para designar al transporte público ,establecido por ley, con la obligación de trasladar personas ó bultos sin posibilidad de denegación .

### 1.2.3. EL SUJETO PRESTADOR.

El Derecho Continental se desarrolló con el reconocimiento de la titularidad estatal del servicio Público tal como lo explicaremos ut supra, ya sea prestado directamente por el Estado ó mediante el sistema de la concesión administrativa.

Diferente camino recorrió el derecho estadounidense donde el servicio fue desde un comienzo de prestación casi exclusivamente privada ,configurando en consecuencia un régimen jurídico totalmente distinto.

El denominado modelo económico norteamericano partió de la iniciativa privada y los conocidos en ambos lados como servicios públicos se hallaron desde sus comienzos bajo la gestión de los particulares, con las siguientes características : 1.) Es el Legislador y no el Poder Administrador el que determina que actividad tendrá el carácter de “public utility ”, ó aunque sin serlo estrictamente, merezca regulación especial. 2.) La Ley que regula la actividad ,frecuentemente también crea un ente administrativo “independiente “ (con autonomía ) ,encargado de reglamentarla y aplicarla. 3 ) El ente en sus decisiones debe respetar las reglas del debido proceso ,(rule of law ) y sus resoluciones se hallan sujetas a revisión judicial .4 ) que la actividad sea prestada por particulares no obsta a que pueda estar sujeta a una regulación minuciosa en lo que hace a la fijación del precio ó tarifa que se cobra a los usuarios , a las relaciones entre los prestadores ,la expansión ó reducción del servicio, la valoración y régimen de depreciación de sus activos, etc.

La prestación privada, sin publicatio ni titularidad estatal no significó la no existencia de un concepto de interés público ó colectivo. Una noción similar se desarrolló : la “public utility “,

entendiéndose por tal a toda actividad donde esté involucrado un interés público, (" affected with a public interest " ), también con consagración legislativa , (federal ó estadual ) .

Merecieron las actividades prestadas así por los particulares de una normatividad especial , mediante leyes que fijaron pautas generales de regulación y crearon entidades públicas encargadas de aplicarlas , a quienes les concedieron la facultad de crear regulaciones dentro del específico marco legal y también dirimir en principio , controversias.

La justificación doctrinaria sobre la actividad legislativa para regular actividades privadas sujetas a interés público variaron conforme se partió de sus aspectos legales ó de sus características económicas. Respecto a las primeras podemos citar como ejemplo la conocida como "the implied - contract theory " ó "teoría del contrato implícito " y conforme la cual la regulación tiene lugar, inclusive respecto a los precios, cuando la actividad regulada goza de derechos ó privilegios concretos otorgados por el Estado. ó la denominada " Governmental function theory " que sostiene que determinadas actividades por ser públicas publican a su prestador, (" la compañía sustituye al Estado en la ejecución de una función pública y se convierte así en un servidor público " .Southern Bell Telephone .262-U.S.276.291 ), de donde corresponde ser sujeto al control del Estado .En cuanto a las teorías basadas en la economía fundamentalmente partieron del concepto de ausencia de mercado y existencia consecuente de monopolio de donde la necesidad de la regulación estadual con el fin de la protección del usuario .

El concepto de "public utility " del derecho estadounidense no es opuesto a nuestro entender a la teoría continental europea sobre "servicios públicos " en su concepción actual e incluso , con el fenómeno abarcativo de la globalización, presenta en general más elementos comunes que extraños, partiendo del principio que no debe confundirse la titularidad (dominio ) de los bienes afectados a un servicio público con la titularidad de la actividad ni tampoco confundir la gestión de los servicios públicos con la titularidad de la actividad.

### 1.3. PRINCIPIOS COMUNES.

En Doctrina y a fin de la aprehensión concreta sobre que debe entenderse por servicio público se identificaron varios elementos conceptuales ó principios comunes . partiendo para ello de su carácter de servicio esencial para la comunidad ,ellos son :

1.3.1. La continuidad .La prestación del servicio atento su carácter esencial no puede y consecuentemente no debe ser interrumpida ,de donde el ejercicio de la libertad del prestador de la actividad recibe determinadas limitaciones atento que el servicio no puede ser discontinuo. . Inclusive y a su respecto determinados derechos individuales y colectivos reciben reglamentación limitativa .Así la restricción en el ejercicio del derecho de huelga y el lock out, la prohibición que los bienes afectados a la prestación de un servicio público sean objeto de ejecución forzosa que modifiquen el destino del bien, tratamientos especiales para el caso de quiebra e inclusive la imposibilidad del prestador de abandonar el servicio público sin que la dimisión fuere aceptada.

1.3.2. Generalidad .Conforme Marienhoff la "generalidad " debe ser entendida como el derecho de todos los habitantes al uso de los servicios públicos ,de acuerdo a las normas que los reglamentan ,lo que debe ser entendido como la obligación de brindar acceso a todos los interesados en él ,sin discriminaciones ,dentro de las diferentes categorías fijadas por la reglamentación.Todos los habitantes, en igualdad de condiciones, son titulares del derecho de exigir su prestación ya que un trato desigual se entiende como discriminatorio y en consecuencia inconstitucional.

1.3.3. Obligatoriedad :El prestador está obligado a la prestación del servicio a un público indefinido ,es decir a efectuar el suministro a todo usuario que así lo solicite en tanto se cuente con los medios técnicos para ello ,consistiendo la obligatoriedad en la consagración normativa del principio de igualdad. Se ha entendido este principio como fundamental dentro del concepto de servicio público ,ya que su característica esencial es que está destinado al servicio del público en general y en consecuencia cualquiera de ese público puede demandar su prestación.

1.3.4. Regularidad : El servicio público debe ser prestado conforme normas ó regulaciones homogéneas, que no pueden ser variadas unilateralmente por el prestador, de donde la necesidad de la regulación legislativa al respecto ,estableciendo desde un inicio las condiciones conforme las cuales se ha de prestar el servicio.

1.4. CONDICIONES DE PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO : calidad, eficiencia, libertad de elección, defensa de la competencia .(art 42. Const. Nac.)-

La Reforma Constitucional de 1994 incorporó el capítulo segundo bajo el acápite " Nuevos Derechos y Garantías " .En el art. 42 las condiciones de prestación del servicio público adquieren jerarquía constitucional. Transcribimos el artículo " LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE



BIENES Y SERVICIOS TIENEN DERECHO . EN LA RELACION DE CONSUMO , A LA PROTECCION DE SU SALUD . SEGURIDAD E INTERESES ECONOMICOS ; A UNA INFORMACION ADECUADA Y VERAZ ; A LA LIBERTAD DE ELECCION ,Y A CONDICIONES DE TRATO EQUITATIVO Y DIGNO.LAS AUTORIDADES PROVEERAN A LA PROTECCION DE ESOS DERECHOS , A LA EDUCACION PARA EL CONSUMO, A LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA CONTRA TODA FORMA DE DISTORSION DE LOS MERCADOS, AL CONTROL DE LOS MONOPOLIOS NATURALES Y LEGALES , AL DE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS ,Y A LA CONSTITUCION DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS .LA LEGISLACION ESTABLECERÁ PROCEDIMIENTOS EFICACES PARA LA PREVENCION Y SOLUCION DE CONFLICTOS ,Y LOS MARCOS REGULATORIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE COMPETENCIA NACIONAL ,PREVIENDO LA NECESARIA PARTICIPACION DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS Y DE LAS PROVINCIAS INTERESADAS , EN LOS ORGANISMOS DE CONTROL .”

La Constitución regla lo que denomina “relación de consumo “, tutelando los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios .Se trata de una tutela más amplia ,más abarcativa que la que de un derecho contractual, ya que es operativa aún antes de la existencia del contrato mismo. Así en el caso de la prestación de los servicios públicos éstos no podrán ser negados sin causa legal justificante y deberán ser prestados en las condiciones de igualdad y generalidad. El obrar contrario por parte de las prestadoras implicaría un acto discriminatorio y consecuentemente inconstitucional.

En esa relación de consumo los usuarios gozan de garantía constitucional respecto a la calidad y eficiencia de los servicios públicos . El constituyente entendió que la garantía significaba buena calidad y obtención de resultados con los mínimos costos económicos y sociales.

También se garantiza la libertad de elección lo que debe ser leído como un todo con la cláusula antimonopólica .El control de los monopolios naturales y legales se garantiza por ley, en el entendimiento que ante la ausencia de mercado es el Estado el que debe fijar las reglas y ejercer el control interno de la empresa monopólica, como única forma de proteger el derecho a la libertad por parte del usuario. Ante la falta de mercado se crean las reglas de control que pasan a actuar como sustituto de éste .

El art 42 C.N.se halla profundamente vinculado al siguiente art 43 que le proporciona eficacia al prever expresamente al amparo como vía idónea, para que el usuario ó en su caso la Asociación de Consumidores ejerza lá acción correspondiente cuando se hallen afectados sus intereses.Es importante advertir que la reforma constitucional tuteló la protección de los derechos de incidencia colectiva .

Especial consideración merece la potestad exclusiva del Poder.Legislativo para legislar sobre los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional . Al respecto el constituyente otorgó al Congreso Nacional una responsabilidad que todavía no fue ejercida en forma plena ,lo que es lamentable .Son necesarias la implementación de formas de control transparentes como modo de garantizar tanto al prestador como al usuario normas claras ,invariables , y que alejen de cualquier marco de sospecha la actuación tanto de los servicios privatizados como de los entes reguladores. Estos últimos deben ser independientes en su gestión y con autoridades elegidas por concurso de antecedentes .

Entendemos que el poder Legislativo está obligado a asumir las competencias que constitucionalmente le corresponden ,poniendo en funcionamiento el sistema de división de poderes propio de nuestro sistema de gobierno democrático, republicano y federal.En ese marco se deben reformular los sistemas de regulación y los entes de control no creados por ley. Estableciendo un marco de credibilidad ciudadana se afianzará el sistema y se evitarán las grandes controversias que se están suscitando y que concluyen siendo resueltas por otros poderes. No deben volver a repetirse situación como la producida en la Ex Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) ,que como es público, fue intervenida y removido su primer Directorio designado mediante el procedimiento de concurso.

En Estados Unidos - lugar de origen de los entes reguladores - éstos son creados por el Congreso concentrando dichas agencias independientes practicamente la totalidad de la regulación y el control de los servicios domiciliarios.

En nues.ro país en estos momentos se están discutiendo diversos proyectos de ley que refieren al control legislativo de los Entes Reguladores .Todos ellos son contestes en el entendimiento que el poder de crear los entes reguladores se halla en el Congreso. Señalamos su importancia atento que dichos entes son delegaciones legislativas ya que el Congreso los autoriza al dictado de normas generales obligatorias.Volveremos más adelante sobre el tema.

#### 1.5. MATERIAS DE INTERES PUBLICO.

Esta es una distinción propia del derecho Continental y refiere a aquellas actividades que no son servicios públicos por no ser esencial su prestación, pero que a su vez exceden los límites del ámbito individual por el interés general relevante que traducen. Como ejemplo y en el espacio de la comunicación nos encontramos con la radiodifusión. La exposición de motivos de la ley 22.285, en su párrafo 8, deja en claro que el hecho de estimar a los servicios de radiodifusión como de interés público refiere a tres connotaciones fundamentales: deben satisfacer los objetivos comunitarios que se le fijan; su prestación no debe ser, obligatoriamente, monopolio del Estado; la prestación no debe constituir una mera actividad mercantil y lucrativa debiendo el Estado asegurar la provisión del servicio donde éste no sea rentable ó donde lo exijan razones de soberanía nacional.

#### 1.6. NORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE COMPETENCIA.

Nuestra Constitución de 1853 dividió el campo de ejercicio de los poderes del gobierno en tres zonas: 1.) la zona en la cual el poder federal es exclusivo. 2.) las zonas en las cuales los poderes federales y provinciales son concurrentes y 3.) la zona en la cual el poder provincial es exclusivo.

Cuales son las fronteras entre las tres zonas es un problema de competencia y es la Justicia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el último Juez de todas aquellas cuestiones sometidas a la Constitución. Evidente es que si se trata de una materia que cae dentro de la primera zona ó en la tercera zona no existe problema alguno ó de existir es de fácil solución. El conflicto se presenta cuando el ejercicio del poder refiere a una materia dentro de la jurisdicción concurrente, ya que en ese caso la división de la soberanía deviene en materia de discrecionalidad legislativa. Esta discrecionalidad reposa en el Congreso, porque la Constitución establece la supremacía de la acción legislativa dentro de la conceptualización del Congreso como poder federal. De donde dentro de los límites de la segunda zona el Congreso puede con su acción restringir el ejercicio de la soberanía de las provincias.

Alberdi, en "Derecho Público Provincial", dice al respecto: "En muchos de los objetos sometidos a la acción del Gobierno general, las provincias conservan el poder de legislar y estatuir en participación con aquel gobierno, con tal que no contravengan a las disposiciones del Gobierno nacional, que son supremas por esencia, es decir, tienen la supremacía ó prelación, en su aplicación, cuando concurren en algún caso dado con las disposiciones de las provincias". Ciertamente es que la

Justicia podrá en el caso individual determinar la extensión del Poder Legislativo, pero tal determinación a más de referirse al caso concreto, sólo buscará interpretar la voluntad del Congreso. Por lo que la división de la soberanía en esta segunda zona es de competencia legislativa federal, en la cual el rol de los Tribunales se halla circunscripto a la interpretación de la legislación.

Hacemos notar que la decisión final sobre la línea divisoria entre el poder federal y el poder provincial descansa en todos los casos en alguna rama del gobierno federal ya que cuando se trata de interpretación constitucional la última autoridad es la Corte Suprema de Justicia de la Nación y cuando es llevada por el ejercicio del poder federal, la última autoridad es el Congreso de la Nación.

A la luz de la experiencia histórica de Estados Unidos los constituyentes entendieron necesario a los fines del funcionamiento pleno de los poderes, que era necesario una distribución clara de esferas de gobierno.

El proyecto de Alberdi proponía cuatro artículos de atribuciones al Congreso, referidos al ramo de lo interior, al ramo de relaciones exteriores, al ramo de rentas y hacienda y al ramo de guerra. El constituyente de 1853 siguió en este aspecto a la Constitución norteamericana, en un sólo artículo, en la actualidad número 75, enumera las facultades del Poder Legislativo... "corresponde al Congreso..."-

En "Derecho Público Provincial" Alberdi analiza expresamente los límites entre el poder provincial y el central y al respecto dice que "las provincias conservan todos los poderes inherentes a la soberanía del pueblo de su territorio, excepto a los poderes delegados expresamente al Gobierno General. La esfera del gobierno general sólo comprende un número determinado de cosas, que son las que interesan al bien común de las provincias. Mientras que los gobiernos provinciales conservan bajo su acción inmediata todos los intereses locales de su provincia respectiva, la administración de justicia en asuntos civiles y criminales, que afecta a la propiedad, a la vida, al honor, a la libertad de los ciudadanos, la legislación local y el gobierno inmediato de su pueblo..."

Como competencia exclusiva del Congreso Nacional todo aquello que hace al bien común de la Nación. De ahí su potestad para dictar las normas referidas a comercio interprovincial e internacional, establecimientos de utilidad nacional, transporte marítimo y fluvial, correos, etc., y que afectan el cuerpo de la Nación.

La Constitución de 1853 con su reforma de 1860 tuvo como objetivo prioritario la definitiva organización nacional, que habría de lograrse mediante la organización de un gobierno común, de ahí la necesidad de la clara fijación de límites sobre todo aquello que correspondía al poder federal.

En cambio, la reforma constitucional de 1994 tuvo como miras una mayor participación democrática en la distribución del poder, afirmando los principios institucionales de subsidiariedad, solidaridad y federalismo de concertación dentro de la organización del país federal. Comprendidos como el sistema democratizador que acerca las obras y servicios a las bases sociales y donde las responsabilidades son asumidas, siempre que sea apropiado, en el nivel más próximo al ciudadano. En un nivel diferente al sistema de 1853 y donde la solidaridad entre la NACIÓN Y LAS PROVINCIAS se demuestra en la concertación negociada a través de la actividad interjurisdiccional y dentro de un ámbito federal.

Conforme ello la Constitución de 1994 garantiza la necesaria participación provincial en los organismos de control de los servicios públicos nacionales. Los servicios públicos intraprovinciales, que se desarrollan dentro de la propia provincia, quedan dentro de la esfera del gobierno provincial y pueden ser regulados por marcos provinciales (art 121.C:N.), ó inclusive mediante convenios interprovinciales ó dentro de una región concertada con informe al Congreso Nacional. ( art 125. C. N.).

Se ha producido una modificación del esquema clásico de competencia que se hallaba focalizado en la Nación y ello en razón de las nuevas relaciones jurídicas -la relación de consumo -que empieza a tomar forma, advirtiéndose la necesidad de la inmediatez tanto respecto del prestador con el Estado, la del prestador con el usuario, ó la de los diferentes prestadores entre sí. El poder se acerca así al pueblo en un ejercicio más directo de la democracia.

Ello lleva a un replanteo de competencias y a la posibilidad de implementar una amplia gama de formas alternativas de concertación interjurisdiccional. El federalismo pasa a ser entendido como una articulación de potestades donde la instancia no es ya la Nación ni las Provincias, sino un espacio federal que se correlaciona con los cambios en el Estado y la Sociedad.

#### 1.7. LEY de REFORMA del ESTADO. LA PRIVATIZACION.

Las postrimerias de este siglo XX no sólo se caracterizan por la explosión científica y su implementación tecnológica (know how) .sino también por una transformación en el mundo jurídico y político.Un profundo cambio se dió en la estructura política y económica del organismo estatal. Por un lado existió pérdida de poder y por el otro la puesta en ejercicio de otras facultades. efectivizándose un giro de lo que se conoció como el Estado Prestador a lo que se denomina el Estado Regulador.

El proceso de privatización de las empresas de servicios públicos fue reglado en origen por la Ley de Reforma del Estado N. 23.696 , en la que se recogieron orientaciones de pensamiento que partían del concepto que la privatización en sí era fundamental para el mejoramiento de la Economía. Su artículo Primero DECLARÓ : " en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos , la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada ,entidades autárquicas , empresas del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria , sociedades de economía mixta ,servicios de cuentas especiales ,obras sociales del sector público ,bancos y entidades financieras oficiales ,nacionales y/o municipales y todo otro ente en el que el Estado nacional ó sus entes descentralizados tengan participación total ó mayoritaria de capital ó en la formación de las decisiones societarias....El régimen de la presente ley es aplicable a aquellos entes en los que el Estado Nacional se encuentre asociado a una ó varias provincias y/o municipalidades siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo." En el capítulo II se estableció el sistema de privatización y de participación del capital privado ,reglándose el procedimiento pertinente para: proceder a la privatización total ó parcial ó a la liquidación de empresas ,sociedades ,establecimientos ó haciendas productivas cuya propiedad perteneciere total ó parcialmente al Estado Nacional .

Como condición previa se requirió la necesidad de la declaración de " sujeta a privatización " ,siendo el poder competente para su dictado el Poder Ejecutivo Nacional debiendo, en todos los casos, ser aprobada por Ley del Congreso y estableciendose como autoridad de aplicación el Ministro en cuya jurisdicción se encontrase el Ente a privatizar. Por la misma ley y desde un inicio se declararon " sujetos a privatización " los entes que se enumeraron en los listados anexos , refiriendo el Anexo I a "privatizaciones ó concesiones " y estableciendose en cada caso el sistema a utilizar. Así la Empresa Nacional de Telecomunicaciones como sujeta a concesión y privatización. Aerolíneas Argentinas a privatización parcial ó total, las Empresas Líneas Marítimas Argentinas a privatización parcial ó total, Yacimientos Carboníferos Fiscales a privatización parcial ó concesión , la Dirección Nacional de Vialidad a concesiones parciales ó totales de reparación y manetenimiento de la red troncal vial

nacional y obras de infraestructura especiales , Ferrocarriles Argentinos Transporte de Pasajeros ,de carga, Infraestructura ó servicios a concesiones , la Empresa Nacional de Correos y Telégrafos a concesiones ,etc.

En el caso de existir competencia conjunta entre el Estado Nacional y Provincial , ej. Casa de Piedra ,se estableció el sistema de concesión parcial ó total pero sujeto a la adhesión provincial. También en el CEAMSE ( Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado ) la privatización ó concesión parcial ó total fue sujeta a la adhesión de la Provincia de Buenos Aires.

Se resolvió por el Anexo II la transferencia a jurisdicciones provinciales ó municipales mediante convenio de : Obras Sanitarias de la Nación creándose un ente tripartito entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires , el gobierno de la Prcia de Buenos Aires y Obras Sanitarias de la Nación , las rutas nacionales de interés provincial que se hallaban sujetas hasta el momento a la jurisdicción de la Dirección Nacional de Vialidad y las redes de distribución de Gas del Estado.

Así el Estado, entendido hasta ese entonces como el exclusivo titular y prestador de los Servicios Públicos ,vió modificado su papel mediante la privatización de la prestación de los mismos y/ó de la infraestructura que a éstos hacía ,privilegiándose la necesidad de la liberalización de la economía con la entrega de su gestión a los particulares .

La gestión privada del Servicio Público sacó a la luz una nueva relación jurídica , la del prestador u operador con el Estado , ausente cuando ambas figuras coexistían en este último y también la del usuario ó consumidor adquirió otro perfil. De ahí que podamos decir que la nueva relación de consumo es por naturaleza tripartita.

Los procesos de privatización de los servicios públicos no implican que el Estado deba abandonar su papel de gestor del bien público ya que lo contrario significaría su disolución por carecer de razón de ser. La privatización no significa relegar lo que la Corte Suprema Estadounidense consideró como poderes de gobierno inherentes a toda soberanía . Nuestro constituyente de 1860 , en el informe de la Comisión Examinadora de la Constitución de 1853 , dijo : " La Comisión ..ha estado muy distante de participar de la creencia vulggar de cuantos más restringidos se hallen los poderes, tanto más garantida estará la libertad. Por el contrario , ella piensa que los poderes han sido instituidos para garantizar la libertad y para que su acción sea eficaz es indispensable que tengan los medios de influir sobre los hombres y sobre las cosas moviéndose libremente dentro de las órbitas trazadas por la ley ".

En esos parámetros deben ser concebidos los procesos de privatización de los servicios públicos. Existe en el momento claridad acerca de la necesidad que la iniciativa privada sea regulada por el Estado a fin de asegurar a la población la provisión de los servicios bajo los típicos principios de regularidad, continuidad, calidad, igualdad, acceso universal, uniformidad y generalidad. Los grandes mecanismos a utilizar son por un lado la regulación y por el otro, una legislación antitrust actualizada y eficiente. Ello en la concepción que es necesario garantizar la existencia del mercado frenando las tendencias monopólicas que alteran las reglas de juego, por lo que es imprescindible la actuación del Estado para poner límites a las presiones privadas, cuando comprometen situaciones de interés público. La defensa de la competencia, del usuario y del ciudadano es esencial y por ello es necesaria también la participación de las provincias ya que, reiteramos, es de primordial importancia la descentralización del poder en una concepción democratizadora del mismo.

Esa defensa goza de garantía constitucional conforme los arts 42 y 43 de la Constitución Nacional de 1994 debiendo las autoridades proveer a la protección de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, procediendo para ello al control de los monopolios naturales y legales legislando sobre los marcos regulatorios de los servicios públicos nacionales y prescribiéndose asimismo la participación necesaria en los organismos de control de las asociaciones de consumidores y de usuarios y de las provincias interesadas.

#### 1.8. LOS MARCOS REGULATORIOS.

Los marcos regulatorios son la norma básica que rige, al mismo tiempo, los aspectos propios de la privatización en particular y la actividad del sector en general refiriendo el conjunto de potestades dirigidas a su control y dirección.

La fijación de los marcos regulatorios es en nuestro país una competencia exclusiva del Congreso nacional pero sólo los entes de la electricidad y el gas tienen status legislativo propio con límites inmodificables por el poder administrador.

Esa es la forma correcta de regulación democrática que garantiza la seguridad jurídica en un Estado redimensionado y apartado del viejo modelo napoleónico de administración y gobierno autoritario y centralizado.



Conforme Ariño Ortiz es necesario aclarar que cuando se habla de regulación normalmente y bajo el mismo vocablo se unifican dos ámbitos distintos . que conviene deslindar. El uno refiere ala "regulación externa " , ( llamada en España policia administrativa ) , y que atañe a las condiciones de seguridad, salubridad , protección del medio ambiente y localización física en que se presta la actividad económica ,pero sin ingresar en el interior de la misma ni predeterminar tampoco las decisiones empresariales . El otro tipo de regulación es es el denominado "regulación económica " , que se centra en la condiciones de ingreso y egreso en la actividad ( frecuentemente mediante concesiones ) y que involucra el el aspecto económico de la misma , ya que regla las zonas ó mercados cuya prestación se autoriza. los precios ó retribuciones que se perciben y en definitiva las características del propio negocio. Este último sentido de la regulación es el que ha sido objeto de la mayor discusión atento que no constituye polémica seria que el Estado abandone la regulación de las condiciones de seguridad, salubridad , etc, ó sea lo referido a la gestión del bienestar público. Desregular jamás puede tener ese sentido.

El otro aspecto, el del control interno, conforma una sustitución del mercado en donde el rol del regulador va dirigido a garantizar la prestación presente y futura del servicio y a establecer los niveles correctos en la relación calidad- precio, conforme el grado de desarrollo y las prioridades que cada sociedad desee establecer .

De suma importancia resulta para ello la separación entre las actividades con características de monopolio natural y las actividades potencialmente competitivas. a fin de impedir que el poder de dominio del mercado en las primeras impida el beneficio de la competencia en las segundas . El Estado debe propiciar una mayor competencia en todos aquellos aspectos que sea posible porque ello en definitiva beneficia al usuario consumidor ya que mejora la eficiencia en la prestación .Pero para ello y como dice Ariño Ortiz " el juego de competencia y regulación exige como condición inexcusable .la transparencia en el funcionamiento empresarial .lo que a su vez reclama un cuidadoso deslinde y separación de las diversas actividades en que el sector consiste .de tal manera que se eviten los subsidios cruzados de una a otra y se proporcione a directivos ,accionistas y regulador la información correcta sobre cada una para la toma de decisiones " .

El concepto de monopolio natural no es un concepto jurídico sino económico .Fue definido como una economía de escala , ó sea la empresa ó industria cuyo costo medio por unidad de producción disminuye acusadamente en toda la gama de producción de forma tal que una única empresa , un monopolio ,puede ofrecer la producción de la industria más eficientemente que muchas empresas.

Son los casos en que la infraestructura es tan costosa que torna casi imposible el surgimiento de la competencia por lo que una sola empresa -la propietaria de la infraestructura- tiene el poder de fijar los precios de forma monopolica por no existir mercado. Dicho concepto fue recogido en la Jurisprudencia estadounidense la que definió al monopolio natural diciendo : " ..natural monopoly is a monopoly resulting from economics of scale ...such that one firm of efficient size can produce all or more than the market can take at a remunerative price , and can continually expand its capacity at less cost than that of a new firm entering the business " ( Northern Natural Gas Co v Federal Power Commission ,399F.2.d953,965 n.19.D.C. Circ. 1968 ).

En el caso, en consecuencia, deviene necesaria la intervención estatal a fin de regular las modalidades de la prestación y en definitiva reconstruir la competencia .Al respecto se ha sostenido , y a nuestro parecer acertadamente , que es imprescindible una desintegración vertical de las distintas fases ó segmentos del negocio que se regula ,distinguiendo las infraestructuras (comunes) y los servicios ( singularizados ) a prestar por operadores en competencia.

Así y en nuestro país se actuó respecto a la regulación del servicio eléctrico resolviéndose la desintegración vertical y horizontal de las empresas del sector ,y la introducción (ó simulación de competencia ) en todos los niveles de la actividad donde fuere posible. Se establecieron diferentes regimenes conforme se tratase de actividades de generación, de transporte ó de distribución eliminándose el carácter de servicio público de la actividad de generación y abriendolo de esa forma a la competencia .

La separación de actividades es un principio cuyos grandes objetivos son la distinción entre aquellas que son potencialmente competitivas y las no competitivas ,con aplicación de diferentes regimenes jurídicos a cada una de ellas y fundamentalmente la obtención de la transparencia informativa que permita identificar la existencia de subvenciones cruzadas que atentan contra la competencia en forma encubierta. A aquellas potencialmente competitivas la regulación debería facilitar la libertad de entrada, ó sea la apertura del sector a la iniciativa privada y la pluralidad de oferta en los servicios y el libre acceso para diferentes operadores a las infraestructuras sobre las que las prestaciones de los servicios descansa.

#### 1.9. LOS ENTES DE CONTROL.

Los denominados "entes reguladores" tuvieron su origen en el derecho americano respondiendo a una decisión política tendiente al control de las grandes organizaciones industriales y comerciales. Sus bases están dadas por la premisa que si bien el control principal viene dado por el mercado y el juego de la competencia, también es indiscutible que determinadas actividades logran escapar a ese control ya sea por la existencia de monopolios ó de situaciones de franca preponderancia económica siendo necesaria entonces la regulación estatal como medio de control de situaciones abusivas. Históricamente encontramos su origen en los movimientos agrícola ganaderos de los Estados del Medio Oeste, en contra de las situaciones abusivas a que eran sometidos por las políticas de la red ferroviaria estadounidense en situación de monopolio. El movimiento era conocido por el nombre de una asociación de agricultores, "the Grange", y exigía la intervención oficial del control de las empresas ferroviarias. Tuvieron éxito en los estados de Illinois, Minnesota, Iowa que fijaron límites a la actividad privada, prohibiendo la fijación de tarifas irrazonables y discriminaciones injustas, así como creando comisiones administrativas especiales dentro de los límites estatales.

En el año 1887 y abarcando el ámbito nacional se creó la Interstate Commerce Regulation Act, que creó la Interstate Commerce Commission, como órgano administrativo federal, al que se delegó la función de fijar tarifas y el control administrativo sobre las empresas de transporte. A posteriori se regularon otras actividades específicas con la consiguiente creación de nuevas public commissions ó agencies.

Se conformó así una nueva forma de actividad estatal, distinta de la clásica división tripartita del poder, aunándose competencias propias de los tres poderes. Creados por el poder legislativo quien les delega la facultad de dictar normas regulatorias aplicando la Ley de la actividad (delegación legislativa), forman parte del poder administrador aunque sus integrantes no pueden ser removidos por el Presidente, y cumplen funciones jurisdiccionales respetando las reglas del debido proceso, rule of law, siendo sus decisiones sujetas a revisión judicial.

Dichas Independent Regulatory Commission representan un tipo de administración descentralizada y neutral, con fines objetivos establecidos por ley. Ello no significa que tienen asegurada la neutralidad y que en consecuencia sean absolutamente inmunes a su captación por las industrias reguladas, entendiéndose por captación el fenómeno patológico que se produce cuando la industria regulada se beneficia de manera continuada con decisiones favorables por parte de la Agencia. Al respecto es de sumo interés el análisis efectuado por el Juez Greene sobre la captación de la Federal Communication Commission y en consecuencia ordenando la separación y venta forzada de las 22 Bell Operating Companies. ( United States of América, Plaintiff vs American Telephone and

telegraph Company; Western Electric Company Inc ; and Bell Telephone Laboratories . Inc Defendants ..) ).

La conciencia de dicho peligro refuerza la idea que los entes reguladores deben estar integrados por personalidades reconocidas e independientes tanto de las empresas como del gobierno , con un considerable grado de especialización técnica y económica lo que requiere de un personal preparado y de dedicación continuada. La independencia de juicio y de decisión resultan de particular trascendencia ya que su actividad de tipo reguladora , administrativa y jurisdiccional se desarrolla frente a situaciones que afectan directamente a los derechos ciudadanos y al bien común.

Reiteramos que en nuestro país sólo dos entes han sido establecidos por ley. El Ente Nacional Regulador de Electricidad , con sede en la Ciudad de Buenos Aires fue creado como entidad autárquica por ley 24.065 y reglamentado por decreto 1398/92. teniendo a su cargo llevar a cabo todos los objetivos programáticos enunciados en la ley , teniendo plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos de derecho público y privado . Dirigido por un Directorio de cinco miembros seleccionados por su idoneidad y designados por el Poder Ejecutivo entre sus funciones se hallan a ) el dictado de reglamentos a los cuales deberán ajustarse los productores , transportistas, distribuidores y usuarios de electricidad en materias de seguridad, normas y procedimientos técnicos , de medición y facturación de los consumos , de control y uso de medidores , de interrupción y reconexión de los suministros , de acceso a inmuebles de terceros y de calidad de los servicios prestados. b) Prevenir conductas monopolicas y anticompetitivas ó discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria , incluyendo a productores y usuarios . c) establecer las bases para los cálculos de las tarifas de los contratos. d) determinar las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de concesiones de transporte y distribución de electricidad mediante procedimientos públicos ó privados cuando razones especiales debidamente acreditadas así lo justifiquen . e ) organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas previsto en la ley. f) aplicar las sanciones previstas en la presente ley. en su reglamentación y en los contratos de concesion , respetando en todos los casos los principios del debido proceso y en general realizar todo otro acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de sus funciones y los fines de la ley y su reglamentación.

El Ente Nacional Regulador de Gas fue creado como entidad autárquica por Ley 24.076 .. reglamentado por decreto 1738/92 . A los efectos de una adecuada descentralización del mismo se previó que en cada área de distribución se deberá preveer una estructura minima pero suficiente para

tratar la relación entre las empresas distribuidoras y los usuarios de dicha área. Dicha Delegación del Ente Nacional Regulador del Gas se constituirá con la participación de representantes de las provincias que correspondan al área en cuestión. También se dispuso que debía ser integrado por cinco miembros seleccionados por su idoneidad y designados por el Poder Ejecutivo, previa consulta al Congreso de la Nación.

Los otros Entes existentes fueron creados por Decretos del Poder Ejecutivo y son: Ente Nacional Regulador Nuclear, por Decreto 1540/94, para cumplir las funciones de fiscalización y regulación de la actividad nuclear; Comisión Nacional de Comunicaciones, creada con la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la Comisión nacional de Correos y Telégrafos y el COMFER; Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios; Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria; Comisión Nacional de Transporte Ferroviario; Autoridad del Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires - ATAM.

Resta cumplir con el mandato constitucional que exige que los marcos regulatorios y los órganos de control sean legislados por el Congreso Nacional. La transparencia en el ejercicio del poder es una de las exigencias de esta actual realidad cada vez más compleja y difusa. La seguridad jurídica, aquella que garantiza el ejercicio pleno de los derechos individuales, requiere de marcos ciertos y constantes que posibiliten la neutralidad y la eficiencia del órgano regulador. De esa forma se garantizarán no sólo los derechos de los usuarios y consumidores sino también los de las empresas prestadoras de la actividad.

La participación provincial, necesaria conforme el art 42 de la Constitución Nacional, dentro del ente regulador nacional, también requiere de implementación. Diferentes modelos han sido analizados y los mismos pueden ser agrupados en tres clases:

- 1.) Descentralización de la administración de los poderes federales mediante la creación de agencias federales regionales.
- 2.) Descentralización mediante autorización a las autoridades provinciales a actuar como agencias federales.

3.) Participación plena en el ente regulador federal de la representación provincial elegida en las mismas provincias ó regiones interesadas .en números apropiados ,con mandatos y plenos poderes de decisión en la concertación

En el primer caso se ha advertido que la idea de agencias federales regionales no significa una real redistribución y descentralización del poder ya que no es otra cosa que una multiplicación de oficinas federales cuando lo necesario sería el desarrollo de una articulación de cooperación.

En el segundo caso también se advirtió que lo que se delegaba no era el Poder sino simplemente una Autoridad puramente administrativa con lo que las Comisiones Estadales que consintieran en trabajar por delegación se transformarían en meros Agentes administrativos del Gobierno Federal.

El tercer modelo en cambio , requiriendo aún de elaboración, es a nuestro entender , el que posibilitaría una toma de decisiones en cooperación atendiendo en consecuencias las realidades provinciales .

## 2. EL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES .

Desde que en 1837 Samuel Morse presentó al Senado norteamericano su prototipo de telégrafo eléctrico , dando así comienzo al fenómeno de las telecomunicaciones , hasta estos finales del Siglo XX ,la humanidad vivió un encadenamiento de revolucionarios inventos y transformaciones tecnológicas que la han puesto en las puertas de una nueva forma de sociedad ,caracterizada precisamente por la circulación y el uso de la información que se expande hacia adentro , en el seno de los núcleos familiares , en el individuo , y hacia afuera , en la "aldea global " o planetaria .

Este devenir , desde ese "hilo eléctrico por el que vuela el pensamiento " , hasta la actual convergencia con las técnicas de la computación , ha significado el paso por diferentes estadios evolutivos ,pero con la característica de que en el avance , las telecomunicaciones han llegado a configurar un verdadero sosten cultural , algo esencial ,imprescindible.

Del uso exclusivamente con fines públicos ( ya sea militares o de correo acompañando al tendido de las líneas de ferrocarril ) que básicamente tenía el telégrafo , pasando por la temprana utilización privada y general del teléfono ,la radio y la TV , y actualmente las comunicaciones personales móviles, los enlaces satelitales , el multimedia y las redes inteligentes ,podemos inferir que existe una indudable tendencia hacia la masificación de la intercomunicación .La telecomunicación va adquiriendo ,gradualmente , el carácter de una verdadera necesidad .

Esta situación inclusive ha sido reconocida jurídicamente .Así, entre los derechos humanos se habla del derecho a comunicarse , a informar y más significativamente aún , a ser informado.

### 2.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS y COMPETENCIA NACIONAL .

Si bien la aplicación de los grandes descubrimientos en materia de telecomunicaciones tuvo en nuestro país un correlato casi simultáneo con el que se produjo en los países de origen , la legislación , los marcos jurídicos , no consiguieron similares logros.En realidad , las normas sobre sistemas de comunicación a distancia ( que esencialmente éso son las telecomunicaciones ) fueron y siguen siendo insuficientes y desarticuladas. El desarrollo de la normativa se caracteriza por ser un proceso inorgánico ,con adición sucesiva y asistemática de regulaciones sectoriales a medida que se daban las innovaciones tecnológicas o los cambios políticos.

Hecha la anterior aclaración ,pasaremos a analizar la facultad o potestad de legislar en esta materia . Podemos recordar que la atribución de crear y prestar servicios públicos ,sea directamente ,sea mediante concesionarios , licenciatarios ,etc. está comprendida en el poder de administrar y pertenece a las Provincias y a la Nación en sus respectivas esferas. Son servicios públicos nacionales los así determinados en la Constitución ( ej. correos ) , los que son consecuencia necesaria del ejercicio de atribuciones del gobierno interior y los servicios interprovinciales e internacionales. (Bielsa ).

La Constitución Nacional ( 1853 ) , en su art. 67 inc. 13 dispuso que "Corresponde al

En 1875 el Congreso Nacional sancionó la Ley 750 y ½ ( Ley de Telégrafos Nacionales ) que serviría luego de marco jurídico a las incipientes telecomunicaciones durante casi un siglo. El Congreso sancionó precisamente esa Ley en ejercicio de la competencia que la Constitución le confería para regular los correos . Se trató de una norma de carácter federal ,atínente a los intereses generales de la República. La Ley 750 y ½ puso la administración general de los telégrafos a cargo del Director General de Correos.

Esta jurisdicción federal sobre la creación ,administración y control de los distintos medios de comunicación ( y el correo fue el primero ) ,ha sido reiteradamente reconocida y sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación . El Tribunal ha dicho que “ el derecho de la Nación o del Congreso para reglamentar las comunicaciones entre las provincias es tan extenso y absoluto,que se convierte para el Congreso en el deber de vigilar que el intercambio entre los estados y la transmisión de ideas por cualquier clase de sistema , desde el correo a caballo hasta la telefonía ,no sea obstruída o estorbada de un modo innecesario por la legislación de los estados . “ (Fallos : 154 -104 ) .

Dicha doctrina es complementada ,entre otras argumentaciones , con la aplicación de la llamada “cláusula comercial “ ( art. 67 inc. 12 y hoy art. 75 inc. 13 de la C.N. ,originada en art. 1º ,Sec. VIII ,cl. 3ª de la Const. de EEUU ) , afirmándose que “ el vocablo “comercio” usado en el inc. 12 del art. 67 de la CN ,ha sido interpretado en el sentido de comprender ,además del tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles por todo el territorio de la Nación ,la conducción de personas y la transmisión por telégrafo ,teléfono u otro medio, de ideas, órdenes o convenios ( conf. U.S. ,347 ) . El poder para regular el comercio así comprendido es la facultad para prescribir las reglas a las cuales aquél se encuentra sometido y su ejercicio corresponde al Congreso de la Nación de una manera tan completa como podría serlo en un país de régimen unitario “ . (in re “The United River Plate Telephone Cia. Lda. Unión Telefónica c/ Pcia. de Buenos Aires “ , de FALLOS : 154 - 104 cit. ) .Las comunicaciones telefónicas interprovinciales están siujetas a jurisdicción nacional por que ellas constituyen “comercio” ( FALLOS : 192-234; 198-445 ;213-467 ) y forman parte integrante del sistema de postas y correos (FALLOS : 188-247; 198-445; 213 - 467 ) .

El argumento que entiende a las telecomunicaciones como inmersas en la facultad del Congreso Nacional para organizar el sistema de “ correos “ , según algunas opiniones pareciera ser la construcción más sólida ,y de hecho es la que ha seguido la autoridad de aplicación (CNT ) cuando debió pronunciarse al respecto.

Es de recalcar que las prerrogativas federales (delegadas originariamente por las provincias ) más que en razón de la materia “correos “ o “comercio “ ( la Constitución no nombra a las telecomunicaciones ) , se corresponden con el tráfico o la incidencia interjurisdiccional del sistema. La razón legal y la misma medida de la facultad o competencia nacional , responden a la necesidad de evitar los conflictos que pudieran suscitarse entre los estados locales o con estados extrajeros. Ello es evidente ya en la Ley 750 y ½ é incluso en la actual Ley Nacional de Telecomunicaciones 19798 en que se describe el objeto regulado haciendo expresa referencia a los servicios que ligasen diferentes jurisdicciones ( nacional -provincial - estados



limites del territorio respectivo sin intervención del Gobierno general ,pero con la obligación de respetar los privilegios concedidos por éste a otras empresas “.

Tambien se definían en la ley algunos de los principios o características obligacionales que acompañan a la clásica noción del servicio público , tales como la obligación de los operadores de admitir y transmitir por sus líneas los despachos ( con la excepción de los que atacaran la seguridad ,la moral y las buenas costumbres ), guardar el secreto riguroso sobre el contenido , prestar el servicio con celeridad y eficacia, cobrar tarifas acordadas con el P.E. o en su caso fijadas por árbitros ( para el caso de los telégrafos de la Nación las tarifas serían fijadas por ley ,uniformes y sin relación a las distancias ) , someter a la aprobación del P.E. los planos en que se determine la traza y extensión de las líneas ,existencia del derecho de uso de los bienes del dominio público , en la instalación ,necesidad de acordar con los propietarios particulares antes de atravesar los fundos privados , etc.

Toda la normativa de la Ley 750 y ½ se aplicó a los servicios telefónicos y de radiotelegrafía ya que así lo prescribió otra ley federal , la N° 4408 ( 1904 ).Se hizo entonces la salvedad, nuevamente ,que debía tratarse de servicios “ que ligen territorio federal con una provincia , dos provincias entre sí o un punto cualquiera de la Nación con un estado extranjero “. Se extendió a las empresas telefónicas el régimen estatuido para los telégrafos que en lo fundamental consistió en someter a la jurisdicción nacional ,incluso en materia de tarifas , a las empresas cuyas redes conectaran un territorio de provincia con otro que se hallase fuera de sus límites .

Posteriormente , al sancionarse la ley 9127 en el año 1913 ,el Estado , especialmene para garantizar la salvaguarda de la vida en el mar , se hace cargo en forma exclusiva de la prestación del servicio radiotelegráfico dentro del territorio de la Nación y para las comunicaciones internacionales hasta una distancia mínima de 1.000 Kms.

En consecuencia , la telegrafía ,la telefonía y la radiotelegrafía fueron integradas en una misma legislación básica federal ,en tanto y en cuanto los servicios fueran interjurisdiccionales .

En cuanto a la radiodifusión ,en marzo de 1924 el P.E. dicta el primer decreto que regulaba específicamente a las “broadcastings” .Fundándose en la conveniencia de fiscalizar el funcionamiento de dichas estaciones , dispuso sobre el otorgamiento de licencias a las mismas. Ulteriormente ,muchos decretos prescribieron sobre radiodifusión ( ejem. dec. del 9-9-25 , dec. del 10-4-29 , dec. del 3-5-33,etc.), aunque es recién en 1953 , con la sanción de la Ley 14.241 ,que el sector (incluyendo a la TV ) pasó a tener una legislación orgánica ,separada y propia.

Las normas anteriores correspondieron , básicamente , a lo que podemos identificar como una primera etapa de los servicios públicos , que se extiende desde 1880 hasta 1930 /40 . En ella los servicios eran prestados por empresas privadas bajo el régimen de la concesión. Este período coincidió con un notable crecimiento económico que colocó a la Argentina en los primeros lugares como país agroexportador , y en su tramo final, con una decreciente capacidad de inversión por las firmas concesionarias extranjeras a medida que se acercaba la contienda de la Segunda Guerra.

desde el mismo Estado " de bienestar " .Dentro de ese proceso , entre otras , se produjo la nacionalización de las empresas telefónicas ( Convenio de compra a la ITT del 3-9-46 por el que pasaron los activos físicos de la Compañía Unión Telefónica del Río de la Plata ) .El Estado adquirió así la red de telefonía más importante que existía dentro del territorio. Todo el periodo , que nace a mediados de la década del 40 ,en consonancia con un proceso a escala mundial, se caracterizó por servicios públicos estatales, prestados en forma casi siempre monopólica ,con un perfil de tarifas que permitió a vastas capas sociales acceder a la prestación y puso un énfasis deliberado en el crecimiento de empresas públicas con el objeto de acompañar el progreso social y económico de la época .

El modelo entonces vigente , -- recordemos las experiencias ya indicadas de las constituciones europeas -- tuvo su fundamento constitucional en el art. 40 de la Constitución de 1949 , que establecía que " los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación " . Surgió así la compañía Teléfonos del Estado ( 1949 ) que más tarde se transformaría en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones ( ENTEL ) ( 1956 ) .

Finalizada la etapa política de los primeros gobiernos del Gral. Perón, retoma vigencia la Constitución de 1953/60 con las reformas de 1957.No obstante no existir una norma como la del art. 40 ya citado ,continuó la intervención estatal en el ámbito económico .Incluso la centralización se acentuó hasta llegarse a la creación de la Corporación de Empresas Nacionales ( Ley 20.558/73 ) ,momento que ha sido calificado como de apogeo de la "publicación " .

## 2.2 LEY NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Dentro del ese último contexto , ya en la quiebra del modelo de desarrollo y de democracia política , se sanciona la todavía vigente Ley Nacional de Telecomunicaciones, N° 19.798. ( sanción 22/8/72 ,publ. BO 23/8/72 ) . La ley regula todas las variantes del género de las Telecomunicaciones incluyendo , originariamente , a la radiodifusión.

Conforme la norma , el Estado mantiene el monopolio jurídico ( titularidad ) del transporte de información a distancia y , como dice la Exposición de Motivos " lo ejercita por sus propios medios , o lo deja en manos de terceros según las conveniencias de tiempo ,lugar y circunstancias , bajo las figuras de la concesión o del permiso ,subordinada la actividad al contralor de su poder soberano."

Las autorizaciones o permisos a terceros tendrían carácter "precario" (art. 4 ) y sólo se admitiría el otorgamiento de autorizaciones o permisos a entes telefónicos privados (cooperativas ) ,en razón del fomento del desarrollo regional ( art.14).

Las telecomunicaciones han recibido en la Ley una constante y expresa calificación de servicio público ( arts. 25, 39, 40,41,42,etc. ), representándose así la llamada "publicatio" , o sea , su segregación del régimen privado de libertad de comercio e industria y su sometimiento al derecho público ,de manera que los particulares no podrán por sí prestarlo sino mediaren concesión o delegación. .

Estado cuanto por particulares ,mediante la técnica de la adjudicación por concurso. (art. 78).El Estado Nacional se atribuye en la Ley el deber de velar por el buen uso de los medios ,fijando las condiciones para la prestación de los servicios. La Ley Nac. de Telecomunicaciones , distingue por primera vez entre empresas prestadoras del servicio público y empresas prestadoras de servicios de interés público ( art. 133).

Debemos aclarar que ocho años más tarde (B.O. del 19-9-80) , fue promulgada la Ley de Radiodifusión N° 22.285 la que , derogando todos los arts. de la Ley Nac. de Telecomunicaciones referidos al sector ( art.115 ) , pasó a constituirse en una normativa específica..

La Ley Nacional de Telecomunicaciones ,en su art. 2 ° define a la “telecomunicación “ como “ toda transmisión ,emisión o recepción de signos , señales , escritos ,imágenes , sonidos o informaciones de cualquier naturaleza ,por hilo ,radioelectricidad ,medios ópticos u otros sistemas electro magnéticos “ .La naturaleza misma de las telecomunicaciones,cualquiera sea su forma o tipo , está sustentada en los fenómenos físicos de la electricidad y el magnetismo .Por ello , las definiciones normativas que surgen de los tratados internacionales y de las leyes particulares ,siguen haciendo mención a una cosa única, a un medio básico : las ondas electromagnéticas.

Se dispuso asimismo la creación de un Consejo Nacional de Telcomunicaciones (CONATEL) ,en jurisdicción del Ministerio de Obras y Servicios Públicos ,compuesto por el Subsecretario de Comunicaciones ( Presidente ) y representantes de los distintos ministerios y de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas. Las funciones eran ,entre otras , la elaboración de la política nacional del sector ,proyectar las normas legales ,participar en la aprobación de reglamentos de servicio,promover el desarrollo de la industria nacional ,participar en el otorgamiento y cancelación de permisos ,administrar las bandas de frecuencias y asignarlas, intervenir en los proyecto de tarifas ,tasas y gravámenes ,etc.

Después de reglamentar los distintos servicios ( telegrafía, telefonía ,radiocomunicaciones y radioaficionados ( actividad declarada de interés nacional ) , dedica su Título VI a “Disposiciones referidas a la Seguridad Nacional “. Por supuesto que estas normas son la consecuencia de “doctrina” homónima que ha tendido al disciplinamiento de las fuerzas políticas y sociales en las etapas de dictadura.

En conjunto la Ley Nacional de Telecomunicaciones responde a un patrón ideológico superado y sus normas , muchas derogadas expresa o tácitamente , no tienen correspondencia con la evolución tecnológica ni mucho menos con los procesos de transformación económica, en mercados globales y competitivos. No puede considerarse un instrumento adecuado al nivel de desarrollo de los conocimientos aplicados (ejm. fenómeno de la convergencia ,permitido por la digitalización ) ni a las condiciones económicas y jurídicas del presente. Correspondió a la concepción de un Estado no democrático y rígidamente centralista .

No obstante , la Ley Nacional de Telecomunicaciones 19.798 , sigue vigente en todo lo que no fue modificada o en lo que no se opusiera a la Ley del Reforma del Estado ( 23.696 ) , constituyéndose por su especificidad en la única norma integradora del marco legal aplicable.

El cuadro legal sobre las telecomunicaciones fue completándose con otras normas, tal como la que surge de la aprobación del Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite -- INTELSAT --, firmado en Washington el 20/8/71, (Ley 19.928), luego el Protocolo sobre Privilegios, Exenciones e Inmunidades de INTELSAT, aprobado mediante Ley 24.615 (BO N° 28.315). INTELSAT goza de personalidad jurídica, siendo además la propietaria del segmento espacial. Su objetivo primordial es suministrar, sobre una base comercial, el segmento espacial necesario para situar los satélites y proveer a todas las áreas del mundo y sin discriminación, servicios internacionales públicos de telecomunicaciones, incluyendo a determinados servicios públicos nacionales asimilados a los internacionales.

Por Ley 22.049 nuestro país aprobó el Convenio Constitutivo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite --INMARSAT-- (Londres, 1976) y la aprobación a la adhesión al Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de INMARSAT (Ley 23.597) (Londres, 1981). La Organización tiene como finalidad proveer el segmento espacial necesario para perfeccionar las comunicaciones marítimas, extendiéndose también a las comunicaciones aeronáuticas por satélite (4ª Reunión de la Asamblea de INMARSAT) y a las comunicaciones móviles terrestres por satélite (6ª Reunión).

Además de las disposiciones anteriores -- y con jerarquía suprallegal --, nuestro país ha ratificado los Tratados o Convenios internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), como el adoptado en Nairobi, Kenya, en 1982, que fue ratificado por la Ley 23.478. Estos instrumentos disponen, entre otros temas, sobre la distribución y asignación de frecuencias radioeléctricas, la obligación de los miembros de promover y controlar en sus territorios el uso racional del espectro, la obligación de impedir interferencias perjudiciales, el reconocimiento del derecho a las personas de comunicarse por medio del servicio público internacional de correspondencia pública, la garantía de secreto en las telecomunicaciones internacionales, la prioridad absoluta de todas las telecomunicaciones relativas a la seguridad de la vida en el mar, en la tierra, en el aire y en el espacio ultraatmosférico, así como las telecomunicaciones epidemiológicas de urgencia excepcional de la OMS (arts. 25 y 36), o el establecimiento de tarifas al nivel mínimo compatible con un servicio de buena calidad y con una gestión financiera sana e independiente (tarifas razonables).

El Convenio de Nairobi (así como los posteriores de Niza (1989), Ginebra (1992) y Kyoto (1994) aún no ratificados) reconocen dos importantes principios: el primero de ellos, el de soberanía de los Estados (Preámbulo de Conv. Nairobi) y el segundo, el de responsabilidad internacional de los mismos. Sobre esto recalamos que el Convenio vincula a las telecomunicaciones con la obtención de finalidades superiores de la comunidad jurídica internacional, como la salvaguarda de la paz y el desarrollo social y económico. Esta última característica debe sin dudas ser tenida en consideración al evaluar lo atinente a las facultades de organización de un servicio tan particular.

### 2.3 LA TRANSFORMACION DEL SECTOR.. EL ENTE REGULADOR .

A partir del proceso de cambio acerca de la concepción del papel del Estado en la economía y en especial en la prestación de los servicios públicos de naturaleza comercial o industrial , se inicia una tercera etapa , la actual , en la que fue produciéndose una creciente normativa tendiente a trasladar la responsabilidad de la gestión del servicios hacia manos privadas.

En 1987 se dictó el Dec. 1842 con el que se buscaba ,por vez primera en varias décadas , generar un marco competitivo y de desmonopolización de los servicios públicos. En el sector de las Telecomunicaciones esa norma impulsó el otorgamiento de los primeros permisos a empresas privadas para la prestación del servicio de transmisión de datos ,reafirmó la gestión en zonas rurales por parte de cooperativas y fundamentó el otorgamiento de la primera licencia para operar el servicio de comunicaciones móviles celulares en el area de Buenos Aires .

El propósito de transformación , sin embargo , se concretó con la sanción de la Ley 23.696 , ( Ley de Reforma del Estado ) que en su art. 1º declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos ,la ejecución de los contratos a cargo del Sector Público y la situación económica financiera de la Admnsitración Pública Nacional ,entralizada,descentralizada,entidades autárquicas ,empresas y sociedades del Estado. En los Anexos de la ley -- como ya expusimos-- se formula el listado de empresas sujetas a privatización ,delegándose en el Poder Ejecutivo la facultad de derogar las cláusulas legales que obtaren a la privatización ,desmonopolización o desregulación ( art. 10).

El cuadro de reformas sse completa con la Ley 23.697 ( Ley de Emergencia Económica ) ,continuándose luego con diversas normas de desregulación que siguieron al Dec. 2284/91.

Si examinamos las leyes que sancionó el Congreso Nacional sobre la reforma del Estado --- 23.696, 23.697 y 23.928 ) no existen dudas acerca de la filosofía que inspiró a las políticas después impiementadas por el mismo legislador , o en muchos casos , por el mismo P.E. ,tendientes a estimular y proteger los medios para el funcionamiento de una economía de mercado en la cual el Estado asume un papel absolutamente subsidiario.

Como ha dicho CASSAGNE , la clave para la comprensión de las transformaciones operadas se encuentra en la política de reversión , en la abdicación de la regla de la intervención estatal progresiva y en la afirmación de otros principios jurídicos fundamentales tale: como son el de la concurrencia al mercado y el de protección de los consumidores y usuarios.

Ahora bien , no todas las privatizaciones tuvieron un marco normativo que las regulara coherentemente .En la nueva realidad política ,si bien el Estado dejaba de gestionar per se el servicio , asumia la nueva y esencial función de regular y controlar la actividad .

En el caso de las Telecomunicaciones ,como ya dijéramos , el marco jurídico es ciertamente híbrido,compuesto por leyes dictadas en ,y para otra época ( ej. Ley Nac. de

Al tiempo que la Argentina decidió privatizar su Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) ,pocos eran los modelos que se conocían con relación a la técnica de desmonopolización . Los procesos de privatización parcial por venta pública de acciones de las sociedades operadoras estatales y las experiencias que se habían dado en Estados Unidos ,Gran Bretaña y Chile eran los pocos casos que existían . Internacionalmente lo avanzado en pos de la apertura a la competencia (liberalización ) se limitaba a algunos ejemplos tales como ,en EEUU el servicio de larga distancia luego del desmembramiento del monopolio de AT&T en 1984 (AT&T Consent Decree ) , en Gran Bretaña la venta parcial del paquete accionario de British Telecom y la incorporación de un nuevo operador (Mercury )para servicios de telefonía y datos local e internacional , la desregulación que planificaba Nueva Zelanda y la privatización de los servicios en Chile , en 1982.

La política adoptada en 1989 estaba fuertemente marcada por las pocas experiencias indicadas, el estado caótico de la red de telecomunicaciones y los medios ,la falta de inversiones, la difícil situación económica y la imagen que los inversores tenían del país ( historia de gobiernos autoritarios, inestabilidad política , endeudamiento externo e interno , hiperinflación ) .

En este contexto y sobre la base de la Ley de Reforma del Estado ( 23.696 ) y del Dec. 731/89 ( modificado luego por el 59/90 ) ,se transformó a la empresa estatal ENTEL en dos sociedades anónimas (Dec. 60 /90 ) denominadas Sociedad Licenciataria Norte SA y Sociedad Licenciataria Sur SA .Por Dec. 61/90 se creó la Sociedad Prestadora del Servicio Internacional SA y la Sociedad de Servicios en Competencia S.A. Seguidamente , por el Dec. 62 / 90 se llamó a Concurso Público Internacional para la privatización del Servicio Público de Telecomunicaciones, mediante la venta de las acciones de las sociedades constituidas.

A su vez , en el Dec.64/90 se dispuso que la autoridad regulatoria prevista en el Dec. 62/90 sea la Secretaria de Comunicaciones. Este mismo Decreto ratificó ,también , la RES 182 SC/89 ,por la cual se creaba el Consejo Federal de Comunicaciones , integrado por representantes de las provincias.

Finalmente , por el Dec. 2332/90 se aprobaron los contratos de transferencia a las empresas adjudicatarias.

El esquema implementado divide geográficamente el país en Norte y Sur en cuanto hace a la prestación del Servicio Básico Telefónico .Los servicios se diferencian entre el mencionado , el servicio Internacional y los servicios en competencia ( los llamados de " valor agregado" ) .

EL Servicio Básico Telefónico fue definido en el Punto 8.1 Anexo 1 del Pliego (Dec. 62/90 ) , como " la provisión de los enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la red telefónica pública o que están conectados a dicha red y la provisión por esos medios del servicio de telefonía urbana ,interurbana e internacional de voz viva " .

El modelo privatizador utilizado no recupera totalmente la acción del mercado ya que sólo introduce una competencia parcial . Tiene una etapa transicional de exclusividad en favor de dos empresas, con fragmentación territorial y funcional. Este sistema se entendió como necesario para garantizar las inversiones en infraestructura que se necesitaban y se exigirían

telefónica pública o que están conectados a dicha red. Es decir, un duopolio jurídico para el Servicio Básico Telefónico.

Todo lo que no es Servicio Básico debe entenderse como relativamente liberalizado. Decimos que la liberalización a la competencia es relativa porque, como contrapartida a la exclusividad las licenciatarias tienen vedado la prestación por sí de esos servicios denominados "de valor agregado". No obstante, las licenciatarias están autorizadas a prestarlos a través de una firma subsidiaria, con expresa prohibición de subsidios cruzados.

Los servicios "de valor agregado" son aquellos servicios de telecomunicaciones que, utilizando como soporte redes, enlaces y/o sistemas de telecomunicaciones, ofrecen facilidades que lo diferencian del servicio base, aplicando procesos que hacen disponible la información, actúan sobre ella o incluso permiten la interacción del abonado con la misma. (Anexo I, Res. 1083, CNT / 85). Diversos son estos servicios, a saber: correo electrónico de datos, correo electrónico de fax, correo electrónico de voz, información de datos (servicio que, a través de una terminal de computadora, posibilita el acceso y consulta en tiempo real de información contenida en una base de datos), servicio de almacenamiento y retransmisión de mensajes de voz, etc. etc.

Por la Ley 23.696 de Reforma del Estado, el P.E., por medio de la autoridad de aplicación, podrá otorgar permisos y licencias o concesiones para la explotación de los servicios públicos.

Respecto de las telecomunicaciones, se estableció que la prestación de servicios estará sujeta a la previa obtención de una licencia.

Las licencias con régimen de exclusividad fueron otorgadas por un lapso de cinco años contados a partir de los dos años de la fecha de toma de posesión (8-11-90), teniendo las licenciatarias derecho (opción) a que se les conceda una prórroga por un término adicional de tres años, siempre y cuando cumplan las metas fijadas por el pliego de bases y condiciones. Vencido el período de exclusividad las licencias seguirán vigentes, ya que fueron concedidas sin límite de tiempo. (art. 11 Dec. 731 / 89 mod. Dec. 59/90). No se encuentran sujetas a revocación por el Estado Nacional, a menos que se produzcan supuestos excepcionales como incumplimientos graves o reiterados, quiebra, liquidación o disolución de la licenciataria, cesión o transferencia del paquete accionario sin contar con la autorización de la CNC, etc. La facultad de declarar rescindido unilateralmente un contrato "por sí y ante sí" constituye una prerrogativa de poder público que posee la Administración en los contratos administrativos, frente al incumplimiento del contratante. No obstante, no hay que olvidar que el acto administrativo discrecional (no el arbitrario) es, en principio, legítimo. El acto administrativo discrecional tiende a satisfacer los fines de la ley, o sea, en definitiva, los intereses públicos.

Las licenciatarias del Servicio Básico Telefónico (LSB) (Región Sur: Telefónica de Arg. SA. Región Norte: Telecom Arg. STET-France Telecom SA) tienen licencias en exclusividad para provisión de servicio básico de telefonía de voz viva y la para provisión de enlaces fijos de telecomunicaciones (Dec. 2344/90 y 2347 /90). El Dec. 2345/90 le otorgó licencia a

telecomunicaciones, excepto los de radiodifusión, dentro del alcance de las licencias que les fueran concedidas. Una significativa restricción se determina en el art. 7.1.2. indicándose que mientras estén vigentes las licencias las sociedades licenciatarias no podrán ampliar ni modificar su objeto social.

Por otro lado, a las sociedades licenciatarias se les ha transferido la propiedad y no la mera tenencia de los activos esenciales. Sin embargo, se trata de un dominio con restricciones, toda vez que se les ha prohibido vender, ceder, transferir o gravar los bienes afectados a la explotación, a menos que cuenten con el consentimiento previo de la autoridad regulatoria.

El Pliego estableció que los servicios de telecomunicaciones no incluidos en la definición de Servicio Básico Telefónico serían prestados en régimen de competencia. (art. 8.5).

Los prestadores en régimen de competencia no pueden transmitir en ningún caso voz viva ni siquiera en forma asociada. Sólo pueden brindar los servicios para los cuales fueron debidamente autorizados (art. 21 inc. f) Dec. 1185/90.

Las sociedades licenciatarias no podrán prestar servicios telefónicos en aquellas áreas de servicio local en las cuales los estuviera brindando al 31/12/89 un operador independiente (cooperativa), los cuales mantienen sus derechos (art. 4 Dec. 731/89). En lo relativo a la facultad de prestar otros servicios con independencia del telefónico, las LSB no pueden hacerlo, pero las cooperativas sí pueden desarrollar otras actividades. Así el Dec. 1143/96 les permite prestar servicios de radiodifusión y el Dec. 1145/96 les permite prestar servicios de telecomunicaciones en régimen de competencia.

Las licenciatarias del SBT tienen a su cargo las obligaciones típicas de todo prestador de servicio público: prestación del servicio con continuidad, regularidad, igualdad y generalidad. Por art. 42 de la Constitución Nacional también les cabe la obligación de calidad y eficiencia, así como la de suministrar a los consumidores - usuarios una información adecuada y veraz. Recordamos además que la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, establece que "quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, deben suministrar a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos".

Vencido el plazo de exclusividad, la prestación del servicio básico telefónico quedará en régimen de competencia abierta, sin límites de tiempo y en las mismas condiciones del llamado inicial, otorgándose las licencias futuras por concurso público (art. 11 del Dec. 731/89 modif. por Dec. 59/90 y punto 13.8; Anexo I, del Dec. 62/90).

Concluyendo, la privatización fue un método para la reforma económica y funcional. Una forma de introducir la competencia y el mercado en la economía de los servicios de telecomunicaciones. No obstante, ella parece no haber significado hasta el presente, por lo menos para lo que es Servicio Básico Telefónico, la pérdida de la titularidad en cabeza del Estado, tal como lo recuerda la Exposición de Motivos de la Ley Nacional de Telecomunicaciones. Aunque se haya utilizado el instrumento de la licencia y no el contrato de concesión, con lo que aparentemente se debilitaría la figura del servicio público, se trataría



por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 8/9/92 en donde se puntualizó, con razón, que es pertinente diferenciar los servicios que conforman el núcleo central de la delegación (servicio básico) de aquellos otros que se prestan en competencia. Lo que es Servicio Básico -- y ésta es una noción sujeta a cambios provenientes del grado de madurez de una sociedad -- es, y seguirá siendo, servicio público. Habrá una necesidad general, cuya satisfacción el Estado, siempre, debe garantizar.

#### 2.4 EL ENTE REGULADOR. DECRETO 1185 /90 . -- DECRETO 92 / 97 y NORMAS COMPLEMENTARIAS .

El Dec. 62/90, los pliegos licitatorios y los contratos suscriptos rigen básicamente los derechos de las licenciatarias. Respecto de las telecomunicaciones no existe un instrumento específico denominado marco regulatorio, elemento que sí se da en otras materias como el gas, la electricidad, los servicios aerocomerciales, etc. No se tuvieron en cuenta las experiencias norteamericana, canadiense, británica, ni aún la de España (Ley Bases de Contratos del Estado, Ley 198 - 1963) en donde se establece que antes de proceder a la contratación de la gestión de un servicio público deberá hallarse promulgado el "Régimen jurídico básico", que atribuya las competencias administrativas y determine al alcance de las prestaciones.

En lo que respecta a los servicios públicos, hemos ya puntualizado, ha cobrado vigor la regulación de los mismos como una de las funciones esenciales del Estado. Los entes regulatorios, inspirados en las agencias y comisiones del derecho estadounidense, han sido creados como personas administrativas con competencia especial y personalidad jurídica propia, sin perder por ello la Administración el ejercicio de sus poderes de tutela, como tampoco las facultades inherentes a la policía ni las derivadas de su condición de parte en el vínculo que la une al prestatario del servicio público. (CASSAGNE)

En esta línea el Decreto 1185 /90 (modif. por Dec. 2728/90 ; 761/93; 2160 /93 ; 702 /95 y 515 /96 y 660 /96) crea el ente regulador de las Telecomunicaciones denominado Comisión Nacional de Telecomunicaciones -CNT (hoy Comisión Nacional de Comunicaciones - CNC). En el Cap. 1º se dispone que la sede principal estará radicada en la Ciudad de Buenos Aires, pudiendo, además, establecer Delegaciones en las provincias. La vinculación institucional y funcional se efectúa a través de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación (Dec. 515/96). Se ha producido, por Dec. 660 /96, la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones - CNT, la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos - CNCT y el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), en un organismo unificado denominado COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES (CNC).

Su órgano de dirección es un Directorio compuesto por seis miembros, de los cuales uno será el Presidente, otro el Vice-presidente y el resto 4 vocales. Todos ellos son designados directamente por el Poder Ejecutivo Nacional con excepción de uno de los vocales que es designado, también por el P.E., pero de una tema propuesta por el Consejo Federal de Comunicaciones. Los vocales durarán cinco años en sus funciones con excepción del representante del CFC que durará un año, aunque podrá ser renovado hasta cuatro veces a

Las funciones del ente ex- CNT son de carácter administrativo- técnico , de control , de fiscalización y verificación de las telecomunicaciones de acuerdo a las normativas aplicables y a las políticas nacionales que se sostengan .

El Cap. II ( arts. 6/9 ) fija específicamente las competencias , desacadándose la aplicación ,interpretación y cumplimiento de la legislación en esta materia , la administración del espectro radioeléctrico inclusive el de radiodifusión , la gestión de las órbitas satelitales , el prevenir conductas anticompetitivas ,controlar y fiscalizar la prestación de los servicios , resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas , otorgar licencias,representación nacional en los organismos y entidades internacionales ,etc. Los entes reguladores son la "autoridad de aplicación " ( de las normas ) y como tales no pueden ser considerados como defensores ni de los intereses de los usuarios ni de los de los prestadores de servicios públicos. Los entes reguladores deben servir al "interés público " en donde todos tienen una participación . Como autoridades de aplicación ,deben proveer a la "tutela" de los derechos de los usuarios ( lo expresa el art. 42 de la Constitución Nacional ) ,lo que significa aplicar el régimen legal en forma objetiva.

El ente regulador está facultado para el dictado de reglamentos y aprobar las normas técnicas de los servicios de telecomunicaciones.Elevar a la Secretaria los planes técnicos fundamentales de telecomunicaciones en cuanto se refiere a compatibilidad operativa , calidad mínima de servicio e interconxi3n de redes , así como las normas de interconexión. Revisa los planes anuales de obras de los licenciarios en condiciones de exclusividad a efectos verificar si tienen a alcanzar las metas de servicio establecidas y revisa, tambien , los contratos de interconexión celebrados entre los prestadores.

Una relevante competencia obliga al ente a prevenir conductas anticompetitivas,incluyendo los subsidios desleales que reciban los servicios en régimen de competencia de parte de los servicios en régimen de exclusividad o prestados en competencia efectiva. ( Esta es una práctica que , como la de la captación , suele ser habitual ).

Por el Decreto 515/ 96 se dejó en claro que el ente tiene facultad para aprobar las tarifas para los servicios prestados en régimen de exclusividad . Las tarifas deben ser " justas y razonables " , o " justas y suficientes " ( Dec. 731 /89 ).

La CNC tiene facultades ejecutivas ( administrativas y de contralor ) , legislativas ( dicta resoluciones ) y jurisdiccionales ( resuelve conflictos entre prestadores, la jurisdicción obligatoria se fija en el art. 28 in. d del Dec. 1185 ).Pero , la CNC se encuentra sometida al control administrativo ( a través de recursos de alzada ) , legislativo ( a través de la Auditoría General de la Nación ) y judicial ( por lo menos , una instancia judicial suficiente ).

El ente regulador , que ya sufrió los avatares de intervenciones y cuestionamientos diversos ,requiere sin dudas de un fortalecimiento institucional que lo legitime en los términos del citado art. 42 de la Constitución Nacional, con las adecuaciones o previsiones que le permitan lograr efectividad ,eficiencia y consenso en la sociedad. Debería reformularse y crearse un nuevo ente , mediante ley formal. En el mismo, tendria que existir una adecuada y efectiva participación de las provincias : el mecanismo de elección de

## 2.5 DECRETO 92 / 97

El 30 / 1 / 97 se sancionó el Dec. 92/97 (B.O. 31-1-97) , de significativa trascendencia para el sector. En efecto ,tal como lo expresan sus considerandos , se inicia un proceso que pretende actualizar al sector de las Telecomunicaciones con el fin de prepararlo para la desregulación de los servicios .

En ese entendimiento , --según se sostiene --, resulta indispensable establecer las reglas técnicas y jurídicas que posibiliten el ingreso de nuevos prestadores al mercado de la telefonía básica, como así también el marco regulatorio para otorgar las nuevas licencias que permitan abrir a la competencia el servicio local y de larga distancia internacional.

Con ese objetivo , el Decreto dispone una reestructuración o rebalanceo tarifario ,en razón de la existencia de " distorsión en la estructura general de tarifas ". En los largos fundamentos de la norma ,se explicita que existe tal distorsión tarifaria cuando el servicio de telefonía básica se presta en base a un conjunto de precios ( abonos, minutos urbanos, interurbanos e internacionales ) que están alejados de los precios de eficiencia, es decir , los que existirían si el mercado de las telecomunicaciones fuera competitivo y desregulado. Bajo esas premisas ,tendientes a acercar tarifas a costos evitando, subsidios entre sectores, se dispuso una acentuada rebaja de las tarifas interurbanas e internacionales ,con un simultáneo aumento de las locales ,lo que es explicado por el P.E. bajo el argumento que las licenciatarias del servicio básico telefónico tienen derecho al mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato por lo que , consecuentemente corresponde compensarlas a fin de no vulnerar los derechos adquiridos .( Considerandos ). Esta revisión tarifaria , se asegura , tendría " un efecto neutro " sobre los ingresos de las compañías , sin llegar a alterarse la tarifa promedio.

No es motivo de este trabajo entrar a considerar o discutir la decisión de la Administración .Sólo cabe puntualizar que , respecto de su legitimidad , se está esperando el pronunciamiento definitivo de la Justicia (CSJN) ante quien se efectuaron numerosos planteos que han ocasionado resoluciones encontradas entre distintos Tribunales federales .

Aparte del importante tema de las tarifas , el Decreto , como una verdadera "ley ómnibus " dispone sobre otras materias que afectan a las telecomunicaciones . En su art. 9º , el PE instruye a la SCN para demandar la inconstitucionalidad de las normas ( locales ) que gravaren el uso del suelo , subsuelo y espacio aereo del dominio público ( lo que afecta a provincias y municipalidades que lo hicieron ).

Entre otros temas , el Decreto aprueba varios Reglamentos Generales : de Interconexión (imprescindible para la etapa de competencia plena) , de Información Económica ,Contable y Costos de las Licenciatarias ; de Servicio de Comunicaciones Personales (PCS), de Gestión y Servicios Satelitales

Aprueba el Pliego de Bases y Condiciones para el Concurso Público Nacional e Internacional para la adjudicación de dos (2) licencias para la prestación del nuevo Servicio de Comunicaciones Personales. (Servicio inalámbrico de comunicaciones, de prestaciones múltiples ,que posibilita las comunicaciones mediante el empleo de tecnología de acceso digital).

## 2.6 EL CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIONES . ESTRUCTURA . ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO.

En el año 1984 , la Secretaría de Comunicaciones de entonces resolvió la creación de un ente en el que participarían representantes de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires , cuyo objetivo era lograr un ámbito de acción conjunta y un foro de conversaciones entre el Gobierno Central y los Gobiernos provinciales. Poner en práctica un sistema de planificación de contenido federalista ,que facilite la gestión de desarrollo y control de los sistemas y servicios .

Así , por Res. 383 se creó la Comisión Asesora Nacional de Comunicaciones. Serían funciones de la Comisión elaborar y proponer estudios básicos que faciliten a la Secretaría la determinación de políticas y objetivos sectoriales, elaborar estudios básicos que permitan la inclusión , en los planes , de los requerimientos de las regiones,proponer medidas de promoción de las industrias regionales de comunicaciones ,colaborar en el control de ejecución de los planes y en la calidad de la prestación de los servicios , etc.La Comisión estaba presidida por el Secretario e Comunicaciones y tenía su sede en la Ciudad de Buenos Aires.

Un año más tarde ,por R. 246 SC ,se reestructuró la Comisión creando un Comité Ejecutivo , una Dirección Ejecutiva y cuatro Grupos de Trabajo ("Demanda"), "Oferta", "Estudios " y "Requerimientos Especiales " ).En Agosto de 1989 , por Res. 83 SC ,el Sec. de Comunicaciones decide Coordinar la realización de una reunión en la que participen representantes de las areas de Comunicaciones de todos los Gobiernos Provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires , que se llevaría a cabo en esta última Ciudad .Entre otros items se tratarían , la relación entre el Gobierno central con las Provincias, los informes provinciales del sector y la creación definitiva de un Consejo Federal .

Por Res. 182 /89 SC , luego ratificada por Dec. 64 /90 ,la Administración actual dispone la creación del Consejo Federal de Comunicaciones.

El organismo es presidido por el Secretario de Comunicaciones o quien éste designe y está integrado por un representante titular y un alterno de cada Gobierno de Provincia y de la Ciudad de Buenos Aires.Sus funciones son la de actuar como organismo consultivo de la Secretaría de Comunicaciones . Está inserto en el ente de control ex-CNT ,representado como ya vimos con un vocal en su Directorio , designado por el P.E. a propuesta del Consejo que lo elegirá entre sus miembros por mayoría simple , en reunión plenaria . A su vez , los miembros del Directorio del ente regulador son considerados integrantes del Consejo Federal de Comunicaciones , con voz pero sin derecho a voto.(art. 17 Dec. 1185 ).

El Consejo sesiona en la sede de la actual CNT .Es presidido por el Presidente del ente regulador y sus demás autoridades son un Secretario , un Prosecretario y un Secretario de Actas.Se llevarán a cabo sesiones ordinarias cada 60 días a más de las extraordinarias que se requieran . Cada Estado Provincial y la Ciudad de Buenos Aires , tiene derecho a un voto.

El Reglamento Interno para el Funcionamiento del Consejo prevee el sistema para las votaciones ,las funciones de cada uno de sus órganos y las sanciones que podrán ser aplicadas a los delegados para casos de incumplimientos .Los gastos de funcionamiento

## 2.7 LA PARTICIPACION PROVINCIAL .

Como ya hemos explicado , la Constitución Nacional reformada dispone la participación de las Provincias en los organismos de control de los servicios públicos. Por supuesto , se trata de los servicios públicos nacionales.

El sistema es un nuevo cauce para una actividad o acción federal. Más allá de las representaciones de las provincias en el seno del Congreso Nacional ( atinente a la potestad de legislar ) , el mandato constitucional es claro al preveer la presencia activa provincial en la facultad de controlar y regular .

En la materia Telecomunicaciones , en el ente regulador , la única forma participativa de los gobiernos locales es a través de un sólo y único miembro en el Directorio , propuesto por el Consejo Federal de Comunicaciones ( aunque designado por el PEN ). Por otro lado , la función del Consejo es meramente de asesoramiento o consulta. Nada de lo que decida es vinculante para el ente. La articulación de facultades entre las provincias y la Nación se halla definida, en consecuencia, en un mero organismo de consulta , ubicado casi protocolarmente en la administración y que depende del Poder Ejecutivo Nacional.

El ente regulador CNC ha concretado ,asimismo , la creación de Delegaciones Provinciales y Regionales ( Res. 815 /97 CNC ) por acuerdos o Convenios de Colaboración suscriptos con las Provincias. Se trata de delegaciones dependientes de la administración central o nacional (CNC) . Aunque en parte funcionen con aportes de personal y medios provinciales ,el funcionario responsable es designado por la CNC y entre las misiones asignadas a las Delegaciones , se hallan las de representar al ente regulador en el ámbito regional y “ asegurar el ejercicio de las competencias de la CNC en las provincias.” No creemos que ,bajo tales condiciones , el mecanismo implementado pueda ser considerado como participativo.En la práctica , la mayor parte de la actividad de las mencionadas Delegaciones sólo ha consistido en recepcionar y tratar las quejas o reclamos presentados por los clientes de los servicios telefónicos .( conf. Considerandos de la Res. 815/97 CNC).

Concluyendo , la creación de Delegaciones provinciales y regionales de la CNC no es un caso de participación federal entre Nación y Provincias ( articulando competencias ) ,sino simplemente , un ejemplo de descentralización de la Administración Nacional.

Buenos Aires, Diciembre de 1997.



SILVIA CARMEN FLORES  
ABOGADA  
To 17 Fe 611 C.S.J.N.

## BIBLIOGRAFIA.

Alberdi Juan Bautista . Derecho Público Provincial. Departamento Editorial Universidad de Buenos Aires. Año 1956.

Ariño Ortiz Gaspar . La regulación Económica. Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. Año 1996.

Black Henry Campbell . Black 's Law Dictionary. Sixth Edition . West Publishing Company. 1990.

Casanello Norberto J y Lista Daniel .Estudio Básico sobre las Telecomunicaciones y su Importancia en un Federalismo Participativo. Informe Parcial 1. Consejo Federal de Inversiones.año 1996

Cassagne Juan Carlos .El Resurgimiento del Servicio Público y su adaptación en los sistemas de economía de mercado. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. N. 208. Año 1996.

Cervio Guillermo J. Derecho de las Telecomunicaciones . Editorial Abaco de Rodolfo Depalma. .Año 1996.

Cicero Nidia Karina . Servicios Públicos. Control y Protección. Ediciones Ciudad Argentina. Año 1996.

Corwin Edward S. La Constitución de los Estados Unidos y su Significado Actual. Editorial Fraternal. Año 1987.

Lorenti Pedro M. Aproximación al Régimen Jurídico del Sector Eléctrico en la República Argentina y a sus fuentes en el Derecho Comparado. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. N. 227. Agosto 1997.

Marienhoff Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. De. Abeledo Perrot. Año 1981.

Nougues Alberto L. Ponderación acerca del denominado Proyecto para la Creación de un Super Ente en materia de Sevicios Públicos. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública.

Reynolds George G. The distribution of Power to regulate interstate carriers between the Nation and the States .Columbia University Press. 1928. -

Rodriguez Chirillo Eduardo J. La Regulación de Empresas Privatizadas .

Rossi Alejandro. El Defensor del Pueblo y el Control de los Servicios Públicos Privatizados. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. N. 228. Septiembre 1997.

Sarmiento García y Otros. La Reforma Constitucional Interpretada . Editorial Depalma . año 1995.

**ANEXOS**





Secretaría de Comunicaciones  
Presidencia de la Nación



## CONVENIO DE COLABORACION

Entre la Provincia de La Pampa, en adelante la PROVINCIA, representada en este acto por el Sr. Gobernador Dr. Dn. RUBÉN HUGO MARÍN, con domicilio en Centro Cívico, Casa de Gobierno de la ciudad de Santa Rosa, y la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación, en adelante la SECRETARIA DE COMUNICACIONES, representada en este acto por el Sr. Secretario de Comunicaciones de la Nación Dr. Dn. GERMAN LUIS KAMMERATH, con domicilio en Sarmiento 151 Piso 4º de Capital Federal y la Comisión Nacional de Comunicaciones, en adelante la CNC, representada en este acto por su Presidente Dr. Dn. ROBERTO CARLOS CATALAN, con domicilio en Perú 103 de Capital Federal, se acuerda la suscripción del presente Convenio de Colaboración.

### RECONOCIENDO:

- I.- La importancia de las comunicaciones como factor insoslayable para el progreso y libertad de los pueblos.
- II.- El fenómeno de la convergencia de las Telecomunicaciones, la Informática y la industria de la información.
- III.- El profundo cambio operado en las comunicaciones en los últimos años.

### CONVENCIDOS:

- I.- Que el presente convenio tiende a lograr eficientemente los objetivos y funciones de la SECRETARIA DE COMUNICACIONES.
- II.- Que para ello resulta de suma importancia obtener un conocimiento acabado de las demandas regionales.
- III.- Que la PROVINCIA y las instituciones de ella dependientes, constituyen un ámbito adecuado de generación de proyectos para la implementación de los Servicios de Telecomunicaciones en las distintas actividades regionales.-
- IV.- Que la SECRETARIA DE COMUNICACIONES puede aprovechar el aporte de esa valiosa información, dentro de un marco de cooperación institucional, para el desarrollo de la ciencia y la cultura.

2



Secretaría de Comunicaciones  
Presidencia de la Nación



V.- Que es recomendable que, en la toma de decisiones la Autoridad Regulatoria apoye la labor de las instituciones provinciales, a los fines de generar productos de regulación y escenarios prospectivos de las comunicaciones nacionales y regionales, como trabajos dedicados al relevamiento de la demanda de la telefonía rural y el desarrollo de la red INTERNET.

VI.- Que la cooperación de la que trata el presente convenio será amplia y respetuosa, abierta a las iniciativas y a los enfoques interdisciplinarios entre las partes.

ACUERDAN conforme a las siguientes cláusulas:

PRIMERA.- La PROVINCIA se compromete a colaborar con la SECRETARIA DE COMUNICACIONES en los estudios de factibilidad necesarios para la implementación de los Servicios de Telecomunicaciones que promuevan las siguientes actividades:

- a) Telefonía Rural;
- b) Desarrollo de redes que permitan la educación a distancia y telemedicina.
- c) Los medios de acceso a fuentes de información relacionadas con la ciencia y la cultura.
- d) Relevamiento de la demanda insatisfecha en telecomunicaciones.
- e) Relevamiento respecto a la Telefonía Pública y Semipública de Larga Distancia.
- f) El acceso de las distintas localidades a la red INTERNET.
- g) Desarrollo de la Telefonía Pública Social.

SEGUNDA.- La CNC se compromete a mantener en el territorio de la PROVINCIA una Delegación Provincial permanente en la ciudad de Santa Rosa, a cargo de un Delegado designado por resolución de la misma y con dependencia funcional y económica de la Gerencia de Control de la CNC, a los efectos de la realización de las tareas inherentes a sus funciones de Autoridad de Aplicación en los servicios de telecomunicaciones y postales. Además dicha delegación contará con una oficina en la ciudad de General Pico dependiente de la misma. A los efectos de cumplir con las tareas administrativas correspondientes, la CNC designará dos agentes, uno con asiento en Santa Rosa y el otro en General Pico.

2



*Secretaría de Comunicaciones  
Presidencia de la Nación*

TERCERA.- La PROVINCIA se compromete a habilitar las dependencias edilicias destinadas al normal funcionamiento de la Delegación en la ciudad de Santa Rosa y en la ciudad de General Pico.

CUARTA.- La CNC se compromete a proveer un fondo fijo mensual a convenir, el que solventará parte de los gastos de funcionamiento de la Delegación Provincial.

QUINTA.- La PROVINCIA se compromete a reforzar las partidas presupuestarias para solventar los gastos corrientes por encima del fondo fijo aportado, además de proveer a dicha delegación de un móvil no-exclusivo con el fin de posibilitar el traslado a General Pico u otro lugar dentro del territorio pampeano.

SEXTA.- La CNC se compromete a la habilitación del Correo Electrónico Satelital a fin de contar con un vínculo ágil de comunicación con la Delegación.

SEPTIMA.- La CNC, por intermedio de la Delegación Provincial, se compromete a comunicar a las autoridades provinciales la realización de operativos de control que por su envergadura puedan afectar el normal desenvolvimiento de las actividades en las zonas que se efectúen.

OCTAVA.- Las partes se comprometen a fomentar la constitución de entidades y asociaciones que tengan por objeto la defensa de los derechos de los consumidores, y a suscribir convenios de colaboración con entidades de tal naturaleza.

NOVENA.- El presente convenio no implica la resignación de las atribuciones de competencias establecidas en la Ley Nacional de Telecomunicaciones, como tampoco la delegación de facultades y atribuciones propias de la PROVINCIA.

DÉCIMA.- El presente convenio comenzará a regir a partir de la firma del mismo y podrá ser rescindido voluntaria y unilateralmente por cualquiera de las partes, mediante notificación fehaciente con una antelación mínima de treinta (30) días corridos.

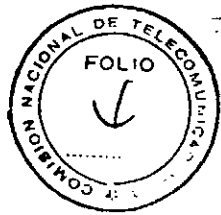
En prueba de conformidad se firman tres (3) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, en la ciudad de Santa Rosa a los 30 días del mes de julio de 1997.

4

M. T. K. S.



ADOBO, 18/6/96



*Comisión Nacional de Telecomunicaciones*

CONVENIO DE COLABORACIÓN

Entre la COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, por una parte, - en adelante la CNT - con domicilio en la calle Perú 103, 19° Piso, Capital Federal, representada en este acto por su Interventor Dr. Alberto Jesús GABRIELLI-, y la PROVINCIA DE ENTRE RIOS - en adelante la PROVINCIA - representada en este acto por su Gobernador, Dr. Jorge BUSTI por la otra, con domicilio en la calle Gregorio Fernández de la Puente 220, Paraná, se acuerda la firma del presente Convenio de Colaboración, en el marco de las asignaciones de competencia efectuadas por la Ley N° 19.798, Decreto N° 731/89 y modificatorios, Decreto N° 62/90 y modificatorios, y Decreto N° 1185/90 y modificatorios, y rigiéndose por las siguientes cláusulas:-

PRIMERA: La PROVINCIA se compromete a colaborar con la CNT en las tareas de asesoramiento, tramitación de documentación, recepción de reclamos y denuncias que realizan los usuarios de servicios de telecomunicaciones y radiocomunicaciones, como así también en los procedimientos de control radioeléctrico de todos los usuarios del espectro radioeléctrico y de control a los prestadores de los servicios de telecomunicaciones.-

SEGUNDA: La PROVINCIA se compromete a asignar el espacio físico necesario en su jurisdicción para el funcionamiento de la Delegación Provincial de la CNT y a afectar el personal necesario de la administración pública provincial que se desempeñará "en comisión" en la CNT - con su aprobación previa -, teniendo cada uno de ellos las mismas atribuciones y obligaciones que los agentes de igual rango de la Autoridad Regulatoria.-

La CNT designará un funcionario responsable de la Delegación Provincial, que formará parte de su estructura orgánica.-

Teniendo en cuenta las características de la PROVINCIA y tomando como base la cantidad de líneas telefónicas existentes o previstas dentro de las metas de cumplimiento, ubicación

MIN. DE GOBIERNO  
SECRETARÍA DE GOBIERNO  
Entre Ríos



## Comisión Nacional de Telecomunicaciones

geográfica y densidad -demográfica, se podrán crear Subdelegaciones Provinciales, con carácter netamente operativo.-

Asimismo la PROVINCIA designará un Coordinador de las tareas a ser realizadas por la Delegación Provincial de la CNT y sus eventuales Subdelegaciones Provinciales.-

TERCERA: La PROVINCIA se compromete a realizar las siguientes funciones en la oficina destinada a tal efecto: a) Asesorar a la CNT sobre temas relacionados a la prestación del servicio telefónico por parte de las empresas o entidades licenciatarias para brindar este servicio, y sobre los correspondientes a todos los servicios radioeléctricos; b) Colaborar, a requerimiento de la CNT y a través del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIONES, en la formulación de las políticas del sector; c) Entregar la documentación pertinente para la realización de los trámites inherentes a la prestación del servicio telefónico y de los servicios radioeléctricos que autoriza la CNT; d) Receptar y diligenciar los trámites expresados anteriormente; e) Receptar las exposiciones sobre los reclamos y quejas de los usuarios por deficiencias en la prestación del servicio telefónico por medio de las siguientes vías: personal, telefónica, postal, telegráfica, fax, telex y cualquier otro medio técnico existente o a crearse a tales efectos; f) Receptar las denuncias por interferencias y/o perturbaciones del servicio radioeléctrico; g) Participar -a través del personal destacado "en comisión"- en los procedimientos de control radioeléctrico; y h) Colaborar en la revisión de los planes anuales de obra de las prestadoras de servicios de telecomunicaciones para el territorio provincial, a los efectos de su revisión por la CNT, como así también en la revisión de indicadores y metas exigibles en la normativa vigente.-

CUARTA: La CNT, asume las siguientes obligaciones: a) Abrir una Delegación Provincial en la sede que de común acuerdo se designe, la que funcionará en el local que a tal efecto destine la PROVINCIA; b) Designar un Funcionario responsable de la Delegación Provincial; c) Realizar la capacitación previa del personal perteneciente a la administración pública

CARLOS P. ESCANO  
Subsecretario de Gobierno  
Entre Ríos



*Comision Nacional de Telecomunicaciones*

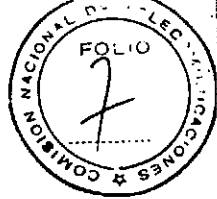
provincial afectado a las tareas y/o funciones determinadas en la cláusula TERCERA; d) Efectuar la promoción pública de las funciones establecidas en el presente Convenio, de manera tal que sea posible su conocimiento por toda la comunidad; e) Habilitar a través del servicio telefónico de cobro revertido 0-800 un canal técnico determinado para la evacuación del tráfico pertinente entre las partes; f) Informar periódicamente a la PROVINCIA sobre el estado de los trámites planteados ante la CNT en el marco del presente convenio; g) Realizar la provisión y actualización, a través del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIONES, de las normas regulatorias, reglamentaciones, formularios y documentación necesarias para el mejor cumplimiento de las obligaciones emergentes del presente contrato.-

QUINTA: Las partes se comprometen a fomentar la creación de entidades o asociaciones que tengan por objeto la defensa de los derechos del consumidor ó a suscribir convenios con entidades de igual naturaleza ya existentes, las que deberán permanecer en contacto con la PROVINCIA y la Delegación Provincial de la CNT para hacerles conocer los reclamos que se produzcan en sus oficinas y las estadísticas que consecuentemente se lleven.-

SEXTA: El presente Convenio comenzará a regir a partir de la firma del mismo y podrá ser rescindido voluntaria y unilateralmente por cualquiera de las partes, debiéndose notificar a la otra tal voluntad en forma fehaciente con una antelación no menor a TREINTA (30) días corridos. En el plazo de NOVENTA (90) días posteriores a la conclusión de los compromisos asumidos en el presente convenio, la PROVINCIA deberá entregar a la CNT toda la información existente, como así también los elementos de servicio que se hallaren en su poder con motivo de este Convenio. El ejercicio de tal derecho de rescisión en ningún caso dará lugar al reclamo de indemnizaciones de ninguna naturaleza entre las partes.-

SÉPTIMA: Las partes quedan facultadas a pactar, dentro del marco legal vigente, mediante Cláusulas Adicionales, modificaciones de naturaleza instrumental -y que por ende no

Escritura  
Cano  
Le Gobierno  
Estrada Ninos



*Comision Nacional de Telecomunicaciones*

modifiquen substancialmente los términos del presente- referidas a los compromisos acordados en las cláusulas Segunda, Tercera y Cuarta.-

En igual sentido se procederá cuando se produzcan modificaciones en la reglamentación vigente por cuestiones tecnológicas, de política del sector, o de otra naturaleza.-

La CNT ejercerá estas facultades ad referéndum de la SECRETARIA DE COMUNICACIONES.

En Paraná, a los 24 días del mes de Mayo de mil novecientos noventa y seis, se firman DOS (2) ejemplares de un mismo tenor y a un sólo efecto.-

CARLOS E. LESCANO  
Escribano Mayor de Gobierno  
Entré Ríos