

## Avances recientes sobre la portabilidad numérica en Argentina<sup>1</sup>.

Laura E. Szmoisz y Mariano J. Oteiza

SUMARIO: I. El fallo como acelerador. II. El régimen establecido y sus antecedentes. III. Implementación técnica.

IV. Derechos y obligaciones. Reclamos y sanciones. V. Conclusiones.

I. El fallo como acelerador.

Con fecha 18-3-2009 la Justicia en lo Contencioso Administrativo –a raíz de una demanda iniciada por una asociación de consumidores– intimó a la Secretaría de Comunicaciones de la Nación –SECOM– a sancionar las normas y poner en práctica la portabilidad numérica<sup>2</sup>. Entre sus fundamentos, la demandante resaltó la evidente demora en la implementación del régimen, afectando a la sociedad en su conjunto, dado que ninguna persona puede cambiar de empresa prestadora de servicios de telefonía celular ni de jurisdicción sin perder su número de celular, viéndose, así, alterado su derecho a elegir a la empresa prestadora, a preservar sus intereses económicos, su derecho a trabajar y ejercer industria lícita y a disponer del propio tiempo<sup>3</sup>. Por su parte, el Estado demandado alegó que no se estaba en presencia de un supuesto de ilegalidad manifiesta, toda vez que el Decreto N° 764/2000 no establecía un plazo concreto para la puesta en marcha de la portabilidad, sino que atribuía a las autoridades de aplicación la determinación de los plazos y condiciones para su implementación, y que aquellos intentos de avance<sup>4</sup> se vieron diezmados por la crisis que azotó al país en el año 2001. Sin entrar en el análisis del alcance de las afectaciones a los usuarios y consumidores de servicios de telecomunicaciones móviles planteados por la parte actora, la sentencia se limita a destacar la evidente mora administrativa acreditada por el “vencimiento de todos los plazos razonables que pueden considerarse”, implicando ello una violación al Artículo 42 de la Constitución Nacional y, en consecuencia, una violación a los derechos de “los usuarios de telefonía celular de continuar utilizando sus números con independencia del prestador o del servicio elegido”. En base a dichos argumentos, ordenó al Poder Ejecutivo Nacional, a través de la SECOM, que reglamente el régimen de portabilidad numérica en materia de telefonía celular en 90 días.

## II. El régimen establecido y sus antecedentes.

1 Cabe destacar que, a nivel latinoamericano, si bien la portabilidad numérica se encuentra prevista para Argentina,

Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana, sólo se encuentra iniciado

el proceso para su implementación en Brasil, México, Panamá, Perú y República Dominicana, siendo al momento

México el único país en donde la misma se ofrece a los usuarios en forma total.

2 “Unión de Usuarios y Consumidores c/ EN – Secretaría Comunicaciones – Decreto N° 764/2000 amparo Ley N°

16.986”, del 18-3-2009, Juzgado Contencioso Administrativo Federal N° 6. Fallo confirmado por la Sala V de la

Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, de fecha 30-6-2009.

3 Mencionaba el tiempo que debían gastar las personas en llamar a quienes tenían su número telefónico anterior para

informarles el nuevo número –Considerando I, tercer párrafo del fallo en comentario–.

4 Si bien mediante la Resolución N° 92/2001 la Secretaría de Comunicaciones sometió a procedimiento de consulta

pública el documento que contendría las reglas de la portabilidad, dicho intento no llegó a dar sus frutos en una

reglamentación concreta.

Con fecha 19-8-2010 fue publicada en el Boletín Oficial la Resolución N° 98 de la SECOM5, que, finalmente, reglamenta el régimen de portabilidad numérica. Preliminarmente, cabe recordar que la portabilidad numérica se encuentra definida –en el Anexo II, Decreto N° 764/2000, “Reglamento Nacional de Interconexión”– como “la capacidad que permite a los clientes mantener sus números cuando cambien de prestador y/o de servicio y/o de ubicación geográfica en la que recibe el servicio, de acuerdo a las disposiciones del Plan Fundamental de Numeración Nacional”. Asimismo, para la legislación argentina, se trata de un derecho del cliente o usuario con todo lo que ello conlleva6, sin perjuicio de que corresponda señalar que el “número” en sí mismo no implica que, a partir de ahora, los clientes sean sus “propietarios”, dado que esto tampoco era así antes en favor de los prestadores de servicios de telecomunicaciones –que, a través de un procedimiento administrativo de solicitud a la Comisión Nacional de Comunicaciones o CNC, recibían asignación de bloques de numeración para la comercialización de sus servicios–, toda vez que, tratándose de la numeración de un recurso escaso, es considerado un recurso nacional no susceptible de apropiación por parte de los particulares7.

El camino recorrido hasta aquí no puede pasar por alto que esta nueva posibilidad que se concretará para los consumidores y usuarios, para los competidores del mercado y para los nuevos actores que necesariamente participarán en la implementación del sistema, es producto de una evolución regulatoria8 y tecnológica, que posibilita hoy la convergencia de servicios y la interoperabilidad de las redes. Así, el Decreto N° 764/2000 rezaba que –como resultado de la evolución alcanzada por la tecnología– las divisiones tradicionales entre distintos tipos de servicios se desdibujan, dado que si bien tenían sentido cuando una empresa escogía un servicio o varios para brindarlos, utilizaba tecnologías diferentes para cada uno de ellos, hoy esa limitación ya no existe, pues la evolución tecnológica ha permitido la utilización de una misma tecnología para la prestación de múltiples e integrados servicios.

El escenario normativo en el que se insertó la previsión normativa de la portabilidad numérica es

aquel que desde el año 2000 constituye el marco regulatorio del sector en general<sup>9</sup>, ya que si bien

5 Previamente la SECOM había constituido una Comisión de Trabajo ad hoc, conformada por integrantes de la misma Secretaría y de la Comisión Nacional de Comunicaciones, con el objetivo de confeccionar el anteproyecto

del régimen de portabilidad numérica –Resolución N° 8/2009, B.O. del 22-1-2009–.

6 Artículo 30.2, Anexo II, Decreto N° 764/2000: “La portabilidad numérica es un derecho del cliente o usuario.

Cualquiera que sea el procedimiento adoptado para proveer la conservación de números, el usuario y/o cliente

deberá estar en condiciones de poder conocer la tarifa que se aplicará a cada llamada que efectúe”.

7 Ver Considerando 2° de la Resolución SECOM N° 98/2010 y punto I.4.12 del Plan Fundamental de Numeración

Nacional.

8 Comenzando con la privatización –Decreto N° 1.842/1987, Ley N° 23.696, instrumentada a través de una serie de

decretos, como son los N° 731/1989, N° 61/1990, N° 62/1990–, siguiendo con la desmonopolización –se estableció

un plazo de 10 años para alcanzar los objetivos de desregulación y desmonopolización; pueden citarse los Decretos

N° 264 y N° 266, ambos de 1998, y la Ley N° 25.000, ratificatoria del Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General

sobre Comercio de Servicios con la Organización Mundial de Comercio– y, luego, la desregulación con el Decreto

N° 764/2000, que estableció un régimen de apertura a la competencia a través de una licencia única, abierto y a

demanda que habilita a la prestación de cualquier servicio de telecomunicaciones, determinó la reglas de la

interconexión y su obligatoriedad para todos los prestadores, así como también las pautas del servicio universal y de

la administración y control del espectro radioeléctrico –ver Schifer, Claudio – Porto, Ricardo, Telecomunicaciones.

Marco Regulatorio, Buenos Aires, El Derecho, 2002, p. 27 y sigs.–.

9 Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que en el Plan Fundamental de Numeración Nacional, aprobado por la

Resolución N° 46/1997 de la SECOM, ya se encontraban contempladas y definidas las tres categorías de la

portabilidad: a) portabilidad entre prestadores de un mismo servicio, que consiste en cambiar de prestador en una

misma localidad y para un mismo servicio; b) portabilidad entre servicios, que implica cambiar de tipo de servicio –

por ejemplo, de fijo a móvil– en una misma localidad; y c) portabilidad entre localidades, que permite al cliente

la Ley N° 19.798 del año 1972 continúa vigente, no es allí donde se establecen las reglas de acceso al mercado, los derechos y obligaciones de los prestadores, las reglas de interconexión, ni los mecanismos para el acceso a la utilización de recursos del espectro radioeléctrico. En razón de ello es que el nuevo escenario normativo, tendiente a implementar, finalmente, la portabilidad numérica, debe entenderse e interpretarse dentro del marco regulatorio del sector en su conjunto y, especialmente, a la luz del Reglamento Nacional de Interconexión, como eje fundamental para permitir el ingreso y la subsistencia de nuevos prestadores, pero sin pasar por alto que, “independientemente de los intereses de los prestadores en pugna, es el bienestar del usuario el objetivo principal de la interconexión, en la medida que ésta permite a los usuarios de una red conectarse con los usuarios de otra red o acceder a servicios prestados desde otra red”

–Considerando 62 del Decreto N° 764/2000–.

La Resolución N° 98/2010 tiene como objeto establecer los principios y normas reglamentarias que regirán la portabilidad numérica, con la finalidad de permitir a los clientes de los servicios definidos como “portables” mantener su número cuando cambien de prestador. A tales efectos, se definen como servicios portables los servicios de Telefonía Móvil –STM–, Radiocomunicaciones Móvil Celular –SRMC–, Comunicaciones Personales –PCS– y Servicio Radioeléctrico de Concentración de Enlaces –SRCE–, con numeración asignada de acuerdo con el Plan Fundamental de Numeración Nacional<sup>10</sup> –que, a pesar de haberse dictado en el año 1997, contiene las previsiones para la futura implementación de la portabilidad numérica– y dentro de una misma área local del servicio básico telefónico. Por otro lado, la misma norma define que no son servicios portables los servicios de Telefonía General, Telefonía Local, Telefonía de Larga Distancia Nacional, Telefonía de Larga Distancia Internacional y el Servicio Básico Telefónico. La nueva norma determina que el cliente podrá iniciar el proceso de portabilidad en cualquier momento ante el prestador receptor –que es aquel hacia el cual será transferido un número determinado–, y aclara que también los usuarios de servicios móviles prepagos podrán hacer uso

de esta posibilidad. Las únicas causales de rechazo del pedido de portabilidad serán: a) que los datos contenidos en la solicitud de portabilidad sean incorrectos o estén incompletos; b) que el número a portar sea inexistente o no esté asignado; o c) que se encuentre en proceso otra solicitud de portabilidad para el mismo número –Artículo 28–.

La implementación de la portabilidad debe adecuarse a los principios de equidad, eficiencia, razonabilidad, neutralidad tecnológica, transparencia, no discriminación y competencia justa.

Estos últimos generan algunas dudas en el sentido de que se establece que prestadores y clientes tendrán derecho a obtener iguales condiciones técnicas y económicas que aquellas ofrecidas para otros prestadores y clientes que requieran servicios similares, con lo cual podría llegarse a considerar un avasallamiento a la facultad de cada prestador de determinar los precios de sus servicios, conforme se hace en un régimen desregulado de libre competencia. Por otro lado, también se prohíbe a los prestadores realizar prácticas de retención de clientes cuando éstos iniciaren el proceso de portabilidad.

cambiar de ubicación geográfica dentro del territorio nacional manteniendo su número. Luego, en el Artículo 30.1

del Reglamento Nacional de Interconexión se previeron de la siguiente forma: a) cambio de prestador de red de telefonía fija, cuando no haya modificación de servicio ni de ubicación física del cliente; b) cambio de prestador de red telefónica móvil, aunque cambie la modalidad del servicio prestado; y c) cambio de prestador para los servicios de red inteligente, incluyendo los servicios de numeración personal, cuando no haya modificación del servicio. Se

deja abierta, a su vez, la posibilidad para la SECOM de establecer otros supuestos.

10 Aprobado por Resolución N° 46/1997 de la SECOM, que determina la composición de la estructura de la numeración nacional y los procedimientos de marcación. Ver nota a pie de página N° 7.

### III. Implementación técnica.

El Artículo 8° de la Resolución N° 98/2010 establece que la portabilidad se hará mediante el modelo de base de datos centralizada y que el sistema a utilizar será el de consulta de todas las llamadas o All Call Query. Asimismo, para las comunicaciones que se originaren en prestadores de servicios no portables hacia un número portado, se utilizará el sistema de devolución de llamada o Call Drop Back – Return to Pivot.

En el sistema de All Call Query, todas las llamadas generan una consulta a la Red Inteligente

para determinar si el número está portado y, de estarlo, bajo qué condiciones. La consulta a la

base de datos se realiza directamente por parte de la red de origen antes del enrutamiento de

cualquier llamada, de modo que, en el caso de que el número haya sido portado, se enrute

directamente la llamada a la red receptora, sin que la red donante intervenga en la gestión.

Por otro lado, en el caso de la modalidad Call Drop Back – Return to Pivot, la consulta a la base

de datos tiene lugar en caso de rechazo de la llamada, por parte de la red donante, al identificar el

número como portado. En este caso, el prestador donante retorna la llamada al prestador de

origen con información relativa al correcto encaminamiento.

La base de datos centralizada estará a cargo de un administrador, que será contratado a partir de

una licitación efectuada por un Comité de Portabilidad Numérica –en adelante, el Comité–, el

cual estará integrado por representantes de los prestadores de servicios portables<sup>11</sup>.

Dicho

Comité, además, tiene la obligación de elaborar un reglamento de funcionamiento interno,

presentar ante las autoridades de control informes sobre el cumplimiento de objetivos y definir

los procesos y especificaciones técnicas y operativas de la portabilidad a los cuales los prestadores de servicios portables se sujetarán –aunque también deberán ser aprobados por la

Comisión Nacional de Comunicaciones o CNC–. Además, la norma le otorga al Comité la

coordinación y supervisión del proceso de implementación y la remoción del administrador

designado, previa intervención de la CNC, autoridad de control.

En cuanto al administrador de la base de datos, está obligado a actuar como servidor central de la

base, a la que tendrán acceso los prestadores de servicios portables y la CNC. Deberá desarrollar

el proceso de portabilidad cumpliendo los plazos establecidos, verificando siempre que la información de la base se encuentre actualizada. Tendrá, además, el deber de guardar la documentación y los registros de las transacciones de portabilidad por doce meses. Operativamente, el proceso de portabilidad se iniciará a través de la solicitud expresa del cliente al prestador receptor –mediante un formulario que será aprobado por la CNC–, quien coordinará con el cliente la fecha a partir de la cual se iniciará la gestión por la portabilidad. Se aclara que el cliente no está exento de cumplir sus obligaciones contractuales con el antiguo prestador, toda vez que, previo al trámite, deberá cancelar sus deudas o acordar un plan de pago para las mismas<sup>12</sup>. Para el caso que no hubieran cumplido con el tiempo de vigencia establecido en el

11 Se aclara que el administrador de la base de datos no podrá ser una persona jurídica controlada ni vinculada a

ningún prestador y que deberá acreditar experiencia operativa suficiente en la realización de los servicios a prestarse –Artículo 14–. El mecanismo implementado para la selección del administrador de la base de datos resulta similar a aquel adoptado recientemente para la selección del fiduciario en el Reglamento General de Servicio Universal, aprobado por Decreto N° 558/2008 –que reemplazó al reglamento original que, como Anexo III, formaba parte del Decreto N° 764/2000–, en tanto también dispuso que serían los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a través de un Comité de Organización del Fondo Fiduciario del Servicio Universal, quienes desarrollarían el procedimiento de selección del fiduciario y presentarían el modelo de contrato de fideicomiso a la SECOM para su aprobación, lo que finalmente ocurrió mediante la Resolución de la SECOM N° 7/2009. 12 No debiendo ello actuar como barrera artificial para la portabilidad –Artículo 25, inc. b) de la Resolución SECOM N° 98/2010–.



contrato, deberán abonar las penalidades estipuladas<sup>13</sup>. Una vez canceladas todas las deudas con el prestador donante, tendrá el cliente derecho a la liberación. Durante el lapso en que transcurra la migración, los prestadores –receptor y donante– deberán arbitrar los medios para que el cliente no se quede sin servicio por más de treinta minutos. El proceso completo de portabilidad no podrá ser mayor a cinco días hábiles –Artículo 31–.

Finalmente, la norma estipula que los costos correspondientes a la implementación –del sistema de consulta de todas las llamadas All Call Query, para adaptar sus redes a los fines de la portabilidad, de las modificaciones de red en materia de señalización<sup>14</sup> para el enrutamiento de las llamadas, etcétera–, operatoria y compensación del administrador de la base de datos –los cuales se distribuirán entre los mismos de acuerdo con lo que resuelva el Comité por unanimidad– serán soportados por los prestadores de servicios portables, no pudiéndose establecer ningún cargo a los clientes bajo estos conceptos. A todo evento, el Artículo 34 autoriza que se cobre al cliente por cada portación realizada un máximo de 100 PTF<sup>15</sup>, que, a la fecha, asciende a \$4,60.

#### IV. Derechos y obligaciones. Reclamos y sanciones.

La Resolución N° 98/2010 prevé que los clientes tendrán derecho a seleccionar al prestador de servicios portables que les resulte más conveniente, derecho a obtener información sobre las condiciones en que se realizará la portabilidad y a solicitar en cualquier tiempo la portabilidad de sus números. También prevé expresas causales de rechazo de la solicitud, tal como se detalló supra.

Los clientes tienen derecho también a que se les garantice la privacidad de sus datos personales, a tener acceso a la información sobre el estado de su portabilidad mediante un medio de atención telefónica de acceso gratuito u otros medios sin cargo, y a efectuar reclamos ante el prestador que corresponda o ante la CNC en su carácter de autoridad de control.

Por otro lado, los clientes tienen la obligación de no incurrir en ejercicio abusivo de la portabilidad y deberán abonar el cargo que se fije por el trámite.

En contraposición, los prestadores, por supuesto, están obligados a garantizar todos los derechos descriptos de los clientes y, asimismo, se los obliga a contar con una base de datos operativa –o contratarla a cargo de un tercero–, a verificar el funcionamiento adecuado de las interfaces con el

administrador de la base de datos, a tener siempre disponible en sus sitios web y sucursales el formulario de Solicitud de Portabilidad y, finalmente, se prevé que deberán garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio de telecomunicaciones durante el proceso de portabilidad.

Ante los incumplimientos de los prestadores, el cliente podrá iniciar reclamo ante el mismo prestador dentro de los 60 días de producido el hecho motivador del reclamo y, asimismo, si dentro de los 3 días siguientes al inicio del reclamo el cliente no obtuviera respuesta por parte del prestador o si la misma no fuera satisfactoria, podrá reclamar ante la CNC. Es importante

13 La Resolución SECOM N° 490/1997 –Reglamento General de Clientes de los Servicios de Comunicaciones Móviles, que resulta aplicable para los servicios de STM, SRMC y PCS– establece, en su Artículo 25, que en los contratos de prestación de servicio con plazo de vigencia determinado pueden establecerse cláusulas penales que impliquen indemnizaciones por terminación anticipada del contrato, siempre que sean menores al 40% del monto de los abonos correspondientes a los meses que restan hasta el vencimiento del plazo pactado.

14 Conforme al Plan Fundamental de Señalización Nacional, aprobado por Resolución SECOM N° 47/1997.

15 Pulsos telefónicos.

destacar que, mediando un reclamo respecto a la portabilidad, el Artículo 22 expresamente dispone que no se podrá suspender el servicio o dar de baja al número afectado. Las sanciones aplicables se encuentran establecidas en el Decreto N° 1.185/1990, que van desde el mero apercibimiento hasta la revocación de la licencia del prestador.

#### V. Conclusiones.

La portabilidad numérica en Argentina, incluida en el decreto sindicado como implementación de la “desregulación” del mercado en el año 2000, pero implementada recientemente, ha generado mucha expectativa a nivel de consumidores, usuarios, organizaciones de protección de los derechos de aquellos, e incluso también de diversos niveles de gobierno<sup>16</sup>. Corresponde, a su vez, poner de resalto que, junto con la portabilidad, incluida entre las “Disposiciones adicionales” del Reglamento Nacional de Interconexión, existen otras previsiones contenidas en el mismo reglamento aún sin reglamentar<sup>17</sup>, cuya oportunidad, entendemos, corresponde a una valoración técnica que debe hacer el regulador de acuerdo con los parámetros que arrojen indicadores como penetración de los diferentes servicios, grado de maduración de las redes, condiciones de competencia de mercado, prestaciones y calidad de servicios ofrecidos a los clientes, precios de los mismos, entre otros. Es decir, si bien la portabilidad numérica se encontraba prevista, no desde el año 2000, sino anteriormente, puesto que la posibilidad de su futura regulación se encontraba ya inserta en el Plan Fundamental de Numeración Nacional que data del año 1997, la oportunidad para su concreción debió obedecer a lo indicado en base a análisis realizados sostenidamente en el tiempo, que arrojaron como resultado el momento conveniente para concretarla. Desde ya que más de diez años –el último avance registrado había sido el documento público de consulta lanzado por la Resolución SECOM N° 92/2001, que fuera luego virtualmente paralizado por la crisis económica del mismo año, según alegó el mismo Estado– superan, como dice el fallo, todos los plazos razonables, aunque vale decir que no todas las posibilidades previstas en la normativa regulatoria del sector pueden ser implementadas inmediatamente, sino que deberían serlo en los momentos oportunos. En el tema que nos convoca en esta oportunidad, el alcance limitado de la regulación dictada –la portabilidad por ahora sólo se admite entre servicios móviles de una misma área geográfica–<sup>18</sup> y

la previsión del regulador respecto de ciertos parámetros que podrán ser modificados una vez

16 El 29 de julio de este año el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha debido vetar el Proyecto de Ley N° 3.476, que disponía la obligación de los prestadores de servicios de comunicaciones móviles de exhibir en sus locales comerciales un cartel con una leyenda que comunique a los consumidores que es su derecho conservar el número cuando cambie de prestador. Entre los fundamentos del Decreto GCBA N° 585/2010 –B.O. GCBA del 17-8-2010–, que vetó el referido proyecto, se mencionó que, atento a no estar aún reglamentada la portabilidad numérica a nivel nacional, aunque “[...] sin dejar de reconocer la existencia del derecho ni la importancia de su efectivo cumplimiento, no se advierten beneficios reales que puedan surgir para los usuarios como consecuencia de la eventual aplicación de la norma propuesta, la que, por el contrario, podría generar innecesarios conflictos entre las partes interesadas”.

17 Como, por ejemplo, la reglamentación para la desregulación de la denominada “última milla” o “bucle de abonado”.

18 Es decir, se implementará el escenario descrito en el punto a de la nota a pie de página N° 9 del presente trabajo.

Cabe destacar sólo a título de mayor información que, por ejemplo, en México, la portabilidad se abrió en julio de 2008 para servicios de telecomunicaciones fijos y móviles, al mismo tiempo.

que el sistema se encuentre en funcionamiento<sup>19</sup>, junto con el lapso necesario de tiempo que insumirá la puesta en funcionamiento, habremos de esperar un largo tiempo hasta que podamos calificar el éxito de este nuevo mecanismo y concluir si colabora o no a favor de la competencia y en beneficio de los clientes.

<sup>19</sup> Como, por ejemplo, el plazo de cinco días hábiles para el proceso de solicitud de portabilidad, que podrá ser modificado por la autoridad de aplicación en base a la experiencia adquirida en la práctica del proceso y de los avances tecnológicos –Artículo 31–.