



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina,
reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de
Ley:

Marco Regulatorio para la Protección del Usuario de Servicios Públicos

Artículo 1°- Sustitúyase la denominación del CAPÍTULO VI del TÍTULO I de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“CAPÍTULO VI
USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS”

Artículo 2°.- Sustitúyase el título el artículo 25° de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 25.- Servicios Públicos. A los efectos de la presente ley y del artículo 42 de la Constitución Nacional se entiende por servicio público a los declarados expresamente como tales, así como a toda actividad socialmente esencial, sometida a control estatal y a un marco regulatorio sectorial.

Se denomina MARCO REGULATORIO SECTORIAL al subsistema de leyes y reglamentaciones que rigen la prestación de cada servicio público en particular y su ente regulador, debiendo los mismos adecuarse a la presente ley.

En caso de duda sobre la interpretación de la presente ley, sus principios y los marcos regulatorios sectoriales, prevalecerá la más favorable al consumidor.”

Artículo 3°.- Incorpórese como artículo 25 bis de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, el siguiente texto:

“Artículo 25 bis.- Objetivos mínimos del Estado en los servicios públicos. El estado debe tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento, como mínimo, a los siguientes objetivos:

a) Asegurar la prestación de servicio de modo eficiente y satisfactorio, cumpliendo con las normas y principios establecidos en la presente ley;

b) Proteger la salud, seguridad e intereses económicas de los usuarios, garantizando el acceso a una información adecuada y veraz, la libre elección y las condiciones de trato digno y de trato equitativo;

c) Promover el desarrollo socioeconómico y tender al mejoramiento de la calidad de vida de la población, por medio del acceso a los servicios públicos.”

Artículo 4°.- Incorpórese como artículo 25 ter de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, el siguiente texto:

“Artículo 25 ter.- Principios generales de los servicios públicos. La interpretación y aplicación de la presente ley, en todo lo relacionado con los servicios públicos, deberá propender al máximo cumplimiento de los siguientes principios:

a) Principio de generalidad: Todas las personas tienen derecho a acceder al servicio público. El servicio debe prestarse de modo obligatorio a quien lo requiera dentro del área del servicio, comprendiendo la misma el área objeto de concesión, determinada por el pliego licitatorio o sobre las que se ejerza un monopolio legal o de hecho;

b) Principio de continuidad: El servicio público debe prestarse de manera continua;

c) Principio de uniformidad: El servicio debe ser prestado a toda persona en iguales condiciones y sin discriminación, sin perjuicio de las medidas positivas adoptadas a los fines de garantizar la universalidad del acceso, la protección de las personas particularmente dependientes de la prestación del servicio público, la protección de los consumidores hipervulnerables y la equidad social. Las categorizaciones de los usuarios deben ser razonables y fundadas sin implicar una discriminación o arbitrariedad;

d) Principio de regularidad: El servicio debe ser prestado de manera uniforme respetando las características y calidad establecidas por el marco regulatorio sectorial, el contrato con el usuario, y lo necesario para asegurar la dignidad de la persona. Los usuarios cuya integridad física, psíquica o moral dependa del servicio, aun cuando la afectación aparente ser transitoria, tienen derecho a que se implementen las medidas extraordinarias requeridas para asegurar la regularidad ininterrumpida del servicio;

e) Principio de sustentabilidad económica del consumo: Las tarifas deben ser justas, razonables y sometidas a control estatal. La prestación del servicio y la gestión de la mora no puede comprometer la solvencia del usuario;

f) Principio de acceso a la información: Los proveedores de servicios públicos deberán suministrar al consumidor o usuario y a quienes lo representen, toda la información directa o indirectamente relacionada a la relación de consumo.”

Artículo 5°.- Sustituyese el artículo 26 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 26.- Constancia escrita. Información al usuario. Los proveedores de servicios públicos deben entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de la prestación y de los derechos y obligaciones de las partes contratantes y el Estado. Sin perjuicio de ello, deben mantener tal información a disposición de los usuarios en todas las oficinas de atención al público, así como en su página de internet institucional.

Los proveedores de servicios públicos deberán colocar en toda facturación que se extienda al usuario, en las oficinas de atención al público, y en sus páginas de internet institucional, carteles con la leyenda: “Usted tiene derecho a reclamar una indemnización si le facturamos sumas o conceptos indebidos o reclamamos el pago de facturas ya abonadas o prescriptas, Ley 24.240”.”

Artículo 6°.- Sustituyese el artículo 27 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 27.- Deberes del Estado. En relación a los servicios públicos, el Estado es responsable, de modo objetivo y solidario en los términos del artículo 40, por el cumplimiento de los deberes que establece la presente ley, y en particular de los siguientes:

a) Asegurar que los servicios públicos sean prestados de modo continuo, regular y de acuerdo a los estándares de calidad y seguridad correspondientes;

b) Asegurar el acceso universal a los servicios públicos;

c) Fijar un sistema tarifario justo, razonable y transparente que busque minimizar el costo final contemplando la equidad social;

d) Verificar el correcto cumplimiento de las leyes y normas reglamentarias por parte del proveedor de servicios públicos. El control de las obligaciones del proveedor es de carácter indelegable;

e) Controlar el cumplimiento de los planes de obras de mantenimiento y expansión del servicio. Cuando el costo de las obras comprometidas afecte el monto de la tarifa, el Estado deberá autorizar, de forma previa, y únicamente cuando se acredite el cumplimiento

del plan de obras, la distribución de dividendos del periodo correspondiente por parte del proveedor del servicio;

f) Establecer, controlar y autorizar previamente el precio del servicio, así como cualquier modificación del mismo. El proveedor del servicio público, podrá modificar el precio del servicio sin autorización previa, únicamente cuando dicha modificación implique una disminución del precio en favor del consumidor;

g) Convocar y sustanciar las audiencias públicas con la debida anticipación e información previa y suficiente ante la modificación del precio del servicio u otra modificación sustancial que repercuta directa o indirectamente en los usuarios y consumidores.”

Artículo 7°.- Incorpórese como artículo 27 bis de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, el siguiente texto:

“Artículo 27 bis.- Deberes del proveedor. Son deberes del proveedor de un servicio público:

a) Satisfacer toda la demanda de acceso al servicio público que le sea requerida conforme lo establecido en el pliego licitatorio, el contrato de concesión y el incremento razonable de la demanda;

b) Brindar el servicio de modo continuo y regular, sosteniendo una calidad uniforme respetando las condiciones de contratación y del pliego licitatorio o concesión;

c) Otorgar a los usuarios reciprocidad en el trato, aplicando para los reintegros o devoluciones los mismos criterios y tasas de interés moratoria que establezcan para la mora del consumidor;

d) Dar respuesta oportuna a los reclamos e indemnizar los daños que causare a usuarios y terceros en el marco de la prestación del servicio, respetando el principio de reparación integral;

e) Garantizar al usuario la medición precisa y controlable de su consumo mediante el uso de instrumentos adecuados;

f) Ejecutar sus trabajos de expansión, mejora o mantenimiento del modo que ocasione la menor molestia al usuario o tercero, y publicitando los mismos con antelación suficiente en los casos que no haya urgencia a fin que los afectados puedan mitigar su afectación;

g) Realizar las acciones educativas y publicitarias de difusión necesarias para posibilitar el uso racional, sostenible y seguro del servicio;

h) Facilitar a los usuarios y a quienes los representan, información completa y comprensible acerca de las características de los servicios prestados, nivel de calidad de los mismos, diferentes opciones de utilización y contratación con sus respectivos costos y beneficios de cada opción, derechos del usuario y consumidor, así como los medios de reclamo ante la empresa y las oficinas de defensa del consumidor;

i) Abstenerse de ejercer actos que impliquen un abuso de su posición dominante frente al usuario, o una modificación unilateral de las condiciones de prestación del servicio. Toda modificación del contrato requiere obligatoriamente la aprobación previa y expresa del Estado emitida a través del órgano de control;

j) Continuar brindando el servicio a todo usuario, en caso de verificarse manifiesta incapacidad de pago de la factura respectiva y la interrupción afectare las condiciones básicas para la subsistencia;

k) Contar con una oficina de atención personalizada en cada municipio donde preste servicio, a fin de que los usuarios puedan efectuar sus reclamos y/o consultas de modo directo y presencial ante personal dependiente del proveedor;

i) Llevar libro de quejas en formato papel y/o digital homologado por la autoridad de aplicación a los efectos de que los usuarios puedan asentar sus reclamos o sugerencias, debiendo en todos los casos entregar en el mismo momento, constancia o identificación del reclamo al usuario. Los reclamos realizados por este medio, deben ser satisfechos en los plazos perentorios que establezcan los respectivos marcos regulatorios sectoriales;

j) Entregar factura de modo gratuito informando el detalle del consumo y demás información pertinente de acuerdo al marco regulatorio sectorial y las normas vigentes. La factura debe ser siempre gratuita y en papel, salvo elección expresa del consumidor, la cual es revocable por su sola manifestación sin que se modifique su carácter de gratuita.

l) Cumplir con los planes de obras de mantenimiento y expansión del servicio, debiendo acreditar el cumplimiento de dichos planes, a los fines de solicitar la autorización previa a cualquier repartición de ganancias, por parte del organismo de control correspondiente conforme el marco regulatorio sectorial.”

Artículo 8°.- Sustituyese el artículo 28 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 28.- Derechos del usuario. Son derechos de los usuarios y consumidores, de modo independiente de encontrarse en mora en el cumplimiento del pago:

- a) Recibir un trato equitativo y un trato digno, incluyendo los tiempos de espera y condiciones de atención satisfactorias en los reclamos formulados por cualquier medio;
- b) Obtener atención personalizada a través del contacto directo con personas humanas en las oficinas comerciales;
- c) Recibir una prestación del servicio adecuada, entendiendo la misma como la prestación segura, ininterrumpida y de calidad conforme a lo establecido en la contratación, legislación vigente y marco regulatorio específico;
- d) Interponer reclamos ante el proveedor del servicio público y/o las oficinas de defensa del consumidor y/o el órgano de control y formular denuncias ante irregularidades en el servicio, obteniendo respuesta en tiempo razonable;
- e) Obtener una indemnización integral ante el daño sufrido en el marco de la prestación del servicio;
- f) Recibir información adecuada y comprensible sobre las características del servicio prestado, régimen tarifario, condiciones de uso y seguridad, así como todo otro aspecto relevante para la defensa de sus intereses individuales y de incidencia colectiva;
- g) Dar de baja el servicio con su sola manifestación en este sentido sin otro requisito previo exigible.”

Artículo 9°.- Sustituyese el artículo 29 de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 29.- Tarifas. Todo aumento de tarifas requiere de la realización de audiencia pública previa a su autorización, encontrándose prohibido todo sistema de ajuste automático o indexación, debiendo fijarse las tarifas al consumidor final en moneda nacional.

Las audiencias públicas deben, bajo pena de nulidad, garantizar la participación libre, así como la información previa y suficiente sobre:

- a) El cuadro tarifario propuesto;
- b) Costos de la empresa;
- c) Margen de ganancias;
- d) Plan de inversiones a desarrollar;
- e) Cumplimiento, incumplimientos o avances en el plan de inversión vigente;
- f) Reclamos y sanciones;
- g) Toda otra información pertinente.



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

Se prohíbe la distribución de ganancias y dividendos parte de las empresas proveedores de servicios públicos, sin la aprobación previa y expresa del organismo de control, y mientras no se haya acreditado el cumplimiento de los planes de obras de los periodos correspondientes al año del cual se quiera distribuir ganancias.

Los marcos regulatorios sectoriales deberán contemplar la existencia de una tarifa social que permita el acceso de los consumidores hipervulnerables al servicio público.”

Artículo 10.- Incorpórese como artículo 29 bis de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, el siguiente texto:

“Artículo 29 bis.- Mora del consumidor. Las constancias que los proveedores de servicios públicos entreguen a sus usuarios para el cobro de los servicios prestados, deberán expresar si existen períodos u otras deudas pendientes, en su caso fechas, concepto e intereses si correspondiera, todo ello escrito en forma clara y con caracteres destacados. En caso que no existan deudas pendientes se expresará: "no existen deudas pendientes". La falta de esta manifestación hace presumir que el usuario se encuentra al día con sus pagos y que no mantiene deudas con la prestataria.

Ante la mora del consumidor el proveedor no podrá cobrar un interés moratorio superior a una vez y media la tasa pasiva para depósitos a treinta días fijada por el Banco de la Nación Argentina, correspondiente al último día del mes anterior a la efectivización del pago.

Se prohíbe la fijación de interés punitivos u otros medios de agravar los efectos económicos de la mora, exceptuando los costos de reconexión, siempre que los mismos no impliquen una margen de ganancia para el prestador, así como el uso de toda práctica vejatoria o coactiva para lograr la cancelación de las deudas por el usuario.

Se prohíbe la facturación de otros conceptos o servicios distintos al servicio público en la misma factura. La deuda del usuario respecto del servicio público prestado podrá ser cancelada de modo independiente de la cancelación de la deuda por otros servicios, impuestos o conceptos, y deberá facturarse por documento separado. La mora en el pago de conceptos ajenos al propio servicio público no puede ser causal para interrumpir o perjudicar la prestación del servicio público. Se encuentra prohibido el imputar los pagos del servicio público a estas deudas o cualquier otro medio por el cual se intente lograr el cobro coactivo a través del propio servicio público.”



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

Artículo 11.- Incorpórese como artículo 29 ter de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, el siguiente texto:

“Artículo 29 ter.- Prohibición de cobro de deudas prescriptas. Se prohíbe el cobro, directo o indirecto, de deudas prescriptas derivadas de la prestación de un servicio público. El pago de una deuda prescripta dará derecho al usuario a repetir su valor más sus intereses y recibir la multa contemplada en el artículo 31.”

Artículo 12.- Sustituyese el artículo 30° de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 30.- Interrupción de la prestación del servicio. Cuando la prestación del servicio público se interrumpa o sufra alteraciones, se presume que es por causa imputable al proveedor del servicio público y que su cobro representa un cobro indebido en los términos del artículo 31.”

Artículo 13.- Sustituyese el artículo 30 bis de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 30 bis.- Instrumentos y Unidades de Medición. La autoridad competente queda facultada para intervenir en la verificación del buen funcionamiento de los instrumentos de medición de energía, combustibles, comunicaciones, agua potable o cualquier otro similar, cuando existan dudas sobre las lecturas efectuadas por el proveedor de los respectivos servicios.

Tanto los instrumentos como las unidades de medición, deberán ser los reconocidos y legalmente autorizados. El proveedor de servicios públicos garantizará a los usuarios el control individual de los consumos. Las facturas deberán ser entregadas al usuario con no menos de diez (10) días de anticipación a la fecha de su vencimiento.”

Artículo 14.- Sustituyese el artículo 31° de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor por el siguiente:

“Artículo 31.- Cuando un proveedor de servicio público con variaciones regulares estacionales facture en un período consumos que exceden en un SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) el promedio de los consumos correspondientes al mismo período de los DOS (2) años anteriores, o de los últimos DOCE (12) meses anteriores a la facturación para los consumos de servicios públicos no estacionales, se presumirá que existe error en la

facturación. En ambos casos, de forma inmediata y aunque no exista reclamo por parte del usuario, la empresa de servicio público procederá a la suspensión de la facturación, hasta la verificación personal del estado de los medidores respectivos y los consumos realizados.

En los demás casos en que un proveedor de servicios públicos facturase sumas o conceptos indebidos o reclamare el pago de facturas ya abonadas, el usuario podrá presentar reclamo, abonando únicamente los conceptos no reclamados. El proveedor deberá emitir nueva factura por los conceptos no reclamados con no menos de diez (10) días para su vencimiento.

El prestador dispondrá de un plazo de diez (10) días a partir del reclamo del usuario para acreditar en forma fehaciente los motivos que habilitan el cobro de los conceptos facturados.

Si el usuario no considerara satisfecho su reclamo o el prestador no le contestara en los plazos indicados, podrá requerir la intervención del organismo de control o de las oficinas de defensa del consumidor. Si el reclamo se interpusiera dentro de los treinta (30) días desde la respuesta del proveedor o del vencimiento del plazo para responder, el proveedor no podrá cobrar los conceptos impugnados hasta la resolución definitiva del reclamo.

En los casos en que el reclamo, ante el organismo de control o las oficinas de defensa del consumidor, fuera resuelto a favor del usuario y si éste hubiera abonado un importe mayor al que finalmente se determine, el prestador deberá reintegrarle la diferencia correspondiente con más los mismos intereses que el prestador cobra por mora, calculados desde la fecha de pago hasta la efectiva devolución, y abonará al usuario una multa equivalente al VEINTICINCO POR CIENTO (25%) del importe cobrado o reclamado indebidamente.

Si el reclamo fuera resuelto a favor del prestador éste tendrá derecho a reclamar el pago de la diferencia adeudada con más los intereses que cobra por mora, calculados desde la fecha de vencimiento de la factura reclamada hasta la fecha de efectivo pago.

Las facultades conferidas al usuario en este capítulo se conceden sin perjuicio de las previsiones del artículo 50 del presente cuerpo legal.”

Artículo 15.- Incorpórese como artículo 42 bis de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, el siguiente texto:



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

“Artículo 42 bis.- Facultades concurrentes en materia de servicios públicos. Los usuarios de los servicios públicos podrán presentar sus reclamos ante el organismo de control del marco regulatorio sectorial o ante la autoridad de aplicación de la presente ley. La decisión de cualquiera de los órganos agotará la vía administrativa.”

Artículo 16.- Incorpórese como artículo 58 bis de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, el siguiente texto:

“Artículo 58 bis.- Participación en materia de servicios públicos. Las asociaciones de defensa del consumidor comprendidas en el presente capítulo tienen derecho a participar en el directorio, u órgano equivalente, de los organismos de control de los servicios públicos nacionales, provinciales o municipales, con voz y voto.

El o los representantes de las asociaciones de defensa del consumidor, deberán ser designados democráticamente por las asociaciones con presencia en la jurisdicción mediante un mecanismo transparente de selección.”

Artículo 17.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Teniendo presente el rol fundamental de los servicios públicos en el acceso de las personas a las condiciones necesarias para el desarrollo de su proyecto de vida y dignidad, el presente proyecto propone una modificación integral del capítulo VI “Servicios Públicos Domiciliarios” de la Ley 24.240 con el objetivo de establecer un régimen común a todo servicio público en el marco de la relación de consumo que se establece entre los usuarios, los proveedores y el Estado.

La introducción de este nuevo régimen a la 24.240 permite evitar contradicciones con el vigente que restringe su aplicación a los servicios públicos “domiciliarios”, actualizando la legislación vigente ante una realidad donde el carácter de domiciliario excluye la tutela de otros posibles servicios públicos, siendo claro ejemplo la gran cantidad de proyectos presentados ante este Congreso declarando otros servicios no domiciliarios como servicio público (proyectos 7251-D-2012; 8517-D-2012; S-0147/12; S-1771/12; 1534-D-2013; 4848-D-2013; 7346-D-2013; S-1433/13; 0427-D-2014; 3123-D-2014; 3550-D-2014; 3634-D-2014; 8088-D-2014; S-0524/14; S-0861/14; S-1044/14; 0936-D-2015; 1675-D-2015; S-2445/15; 4198-D-2016; S-4335/16; 1271-D-2017; 3094-D-2017; 5500-D-2017; 5548-D-2017; 0254-D-2018; S-1513/18).

Tras recuperar los proyectos antecedentes al presente, se puede observar la preocupación por establecer un marco general para los servicios públicos y determinar el significado de declarar a una actividad como tal, así como regular los aspectos esenciales de un servicio cuya importancia es vital para el bienestar de la población. De este modo, se recuperan proyectos tales como el “Marco Regulatorio General de los Servicios Públicos” (3486-D-2006) del diputado Federico Pinedo, el “Proyecto de ley creando el Consejo Nacional de Control de los Servicios Públicos” (S-1443/06) de los senadores Liliana Teresita Negre de Alonso, Adolfo Rodríguez Saá y Roberto Gustavo Basualdo, el “Marco Regulatorio General de los Servicios Públicos. Régimen” (8207-D-2014) del diputado Alberto Emilio Asseff, y el “Marco Regulatorio General de los Servicios Públicos de la República Argentina” (2710-D-2018) del diputado Pedro Rubén Miranda.



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

También se han contemplado otros proyectos como el proyecto de la Cámara de Diputados de Santa Fe “Marco Regulatorio General de Servicio Públicos” (expte. 30808 CD) de los diputados Rubén Giustiniani, Pablo Oliver y Silvia Augsburger, el “Anteproyecto de Ley Marco de los Servicios Públicos (sesión ordinaria de Panamá el 04 de mayo de 2006) de la Comisión de Defensa del Usuario y del Consumidor del Parlamento Latinoamericano, el proyecto “Régimen Nacional de Servicios Públicos” del Instituto de Derecho de las Comunicaciones de la Universidad de Buenos Aires (2004), o la Ley 210/99 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente proyecto se limita a establecer precisiones mínimas en el marco de un derecho de fondo que le corresponde legislar a este Congreso de la Nación en razón de la distribución de competencias establecidas en la Constitución Nacional. Se sigue en este sentido, las líneas ya reguladas en la Ley 24.240 en su redacción original en 1993, que no han sido cuestionadas en cuanto a su constitucionalidad o afectación al federalismo hasta la fecha. En este último aspecto, el presente proyecto aborda cuestiones sustanciales de la relación de consumo en el marco de los servicios públicos (derechos del usuario, obligaciones del proveedor, principios aplicables, rol de las asociaciones, entre otros), sin establecer reglamentaciones respecto de su implementación a fin de respetar la autonomía provincial o municipal, así como tampoco se reglamentan cuestiones ajenas a la relación de consumo que hacen a la relación exclusiva entre la Administración Pública y las empresas prestadoras del servicio.

La reforma propuesta no disminuye ningún estándar de protección ya contenido, sino que los incorpora en una nueva estructura que abarca a todos los servicios públicos, adicionando artículos y reestructurando el orden del contenido con la finalidad de obtener un capítulo que resulte sistemático entre sus disposiciones, así como de las disposiciones específicas para los servicios públicos con el resto del contenido de la ley 24.240.

El primer artículo incorpora una delimitación del ámbito de aplicación del presente capítulo teniendo presente que en la concepción actual los servicios públicos tienen su razón de ser en la satisfacción de necesidades públicas y esenciales de la sociedad, así como contribuyen a permitir el disfrute de derechos esenciales y la realización del proyecto de vida. En este sentido, la función social del servicio público motiva la necesidad de regular la actividad bajo un contralor estatal que asegure los principios de generalidad, continuidad, uniformidad y regularidad en la prestación, criterio sostenido por la doctrina (Gordillo,



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

Agustín “Tratado de derecho administrativo” tomo 8 capítulo 11, pp.399-411) y por la Corte Suprema de Justicia en el fallo “C.E.P.I.S.” (sentencia del 16 de agosto de 2016).

Siendo que el presente proyecto restringe su campo de aplicación a los aspectos sustanciales de la relación de consumo, se incorpora un reconocimiento expreso del “Marco Regulatorio Sectorial” (concepto presente en el artículo 42 de la Constitución Nacional) a fin de poder establecer la vinculación entre lo dispuesto en la normativa específica de cada servicio público y las disposiciones de la ley 24.240.

El reconocer la existencia de un núcleo duro de obligaciones comunes frente al usuario no implica desconocer la particularidad de cada servicio público y la necesidad de reglamentación específica en sus demás aspectos, motivo por el cual se ha trabajado sobre esta vinculación de un régimen general con los marcos regulatorios sectoriales en otros proyectos como 8207-D-2014 (cit.), el proyecto de la Universidad de Buenos Aires (cit.), así como la propia ley 24.240 en su redacción actual. También, se recupera el principio rector por el cual ante la duda se impone la norma más favorable al consumidor presente en el vigente artículo 25.

El nuevo artículo 25 bis pretende introducir en la ley de defensa del consumidor objetivos a cumplir por el Estado, en todos sus niveles, en materia de servicios públicos. La consagración legislativa de directrices que direccionen el diseño de las políticas públicas en una materia de interés social como la tutela de los consumidores, la eficiencia en los servicios públicos, la protección de su salud, seguridad e intereses, entre los demás objetivos que se establecen, son un mecanismo jurídico recuperado de la ley 25.675 “Ley general del ambiente” por el cual el legislador puede a través de una norma de carácter general extender el mandato constitucional y su reglamentación legislativa al accionar de todos los actores intervinientes, así como contemplado en otros proyectos en la materia como el proyecto de la Cámara de Diputados de Santa Fe (cit.) o el proyecto “Declárase Servicio Público al Servicio de Telefonía Móvil en Todas sus Modalidades” (0254-D-2018) de los diputados Sergio Raúl Ziliotto, Melina Aida Delu y Ariel Rauschenberger.

El artículo 25 ter incorpora principios generales para los servicios públicos, estableciendo pautas interpretativas para el contenido a incorporarse a la Ley 24.240 y orientando la resolución de la pluralidad de situaciones que pueden suscitarse en el marco de las relaciones de consumo en servicios públicos. Se recupera la experiencia de la Ley

General del Ambiente y la importancia que ha demostrado tener la existencia de principios en la resolución de conflictos interpretativos o de determinar el alcance de los derechos y obligaciones de las partes.

La introducción de principios se encuentra presente en otros proyectos como el proyecto 3486-D-2006 (cit.) por los cuales se recuperan estas pautas rectoras al interpretar el alcance de una obligación, derecho o resolver un conflicto entre las partes, el anteproyecto del Parlamento Latinoamericano (cit.), o el proyecto 8207-D-2014 (cit.) que además de establecer políticas en la materia reconoce principios coincidentes con los expresados en el presente proyecto.

De la lectura de los distintos proyectos y leyes en materia de servicios públicos se observa la existencia de consenso respecto que el servicio público debe ser prestado bajo principios de generalidad, continuidad, regularidad y uniformidad, que el acceso a la información es central y que las tarifas deben ser “justas y razonables” de modo que no se comprometa el acceso a una prestación íntimamente vinculada al bienestar de la población.

El artículo 26 recupera las disposiciones del artículo 25 vigente sobre la obligación de los proveedores de entregar constancia escrita con la información pertinente al servicio prestado, incorporando la obligación de ofrecer dicha información de modo online de modo que se facilite el acceso a dicha información. También se incorpora del mismo artículo la obligación de expresar en la factura el derecho del usuario a una indemnización ante el cobro de conceptos indebidos.

En el artículo 27 se incorporan los deberes del Estado en su carácter de autoridad de control y titular del poder de policía en servicios públicos (CSJN “CEPIS” cit. considerando 27), incorporando su prestación como un componente en la cadena de prestación del servicio contemplada en el artículo 40 vigente de la ley 24.240.

La responsabilidad en el marco de las relaciones de consumo es de carácter objetivo, sin que se justifique excluir a quien tiene la obligación originaria -y ejerce el rol de contralor de la seguridad y cumplimiento de las obligaciones del proveedor- de una responsabilidad de igual carácter ante el usuario de un servicio público, por el simple hecho de colocar a un sujeto como intermediario.



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

Los deberes del Estado en el marco del presente capítulo comprenden el correcto ejercicio de su facultad de contralor, contemplado de modo similar en el proyecto de la Universidad de Buenos Aires (cit.), generalmente no abordado en otros proyectos donde se regula el rol del Estado en su rol de adjudicatario de una concesión, pero omitiendo mayor detalle en su rol de contralor.

El artículo 27 bis establece las obligaciones del proveedor frente a los usuarios y consumidores, así como de los principios contemplados en el artículo 25 ter.

Se establece la obligación de los proveedores de satisfacer la demanda (solicitud de acceder al servicio) conforme el marco regulatorio sectorial, incorporando la obligación de los proveedores de satisfacer el incremento razonable de la demanda (generalmente vinculado al crecimiento de la población en la zona del servicio) recuperado del proyecto de la Universidad de Buenos Aires (cit.).

Se establece la obligación de prestar el servicio de modo continuo y regular conforme la calidad establecida (objeto de la relación de consumo) y sostener un trato equitativo con los usuarios, de modo coherente con lo establecido en el artículo 42 de la Constitución Nacional y el texto vigente de la ley 24.240.

Se incorpora el texto del artículo 27 vigente y los deberes vinculados a la información y difusión, el abstenerse de ejercer actos que impliquen un abuso o modificación unilateral del contrato y disposiciones que explicitan aspectos trascendentes vigentes en la práctica, por ejemplo, la prohibición del corte de servicio cuando el mismo afectase las condiciones básicas de subsistencia o integridad de la persona, situación manifiesta en servicios como el acceso a agua potable.

En el artículo 28 se introducen los derechos de los usuarios y consumidores, los cuales no derivan del cumplimiento de la contraprestación (pago del servicio) sino de su propia condición de usuario, sin perjuicio de que el incumplimiento sea exigible por las vías correspondientes o pueda derivar en el corte del servicio siempre que sea respetuosa del trato digno contemplado en el artículo 8 bis y el texto incorporado por el presente proyecto receptando esta pauta preexistente.

Se reconoce el derecho del usuario a recibir un trato digno y un trato equitativo, con especial énfasis en la respuesta oportuna y eficaz, reclamo que socialmente se

manifiesta como un recurrente incumplimiento de las empresas prestadoras de servicio, las cuales por cuestiones internas dilatan en el tiempo la solución de los problemas que tiene el usuario en el acceso y que menoscaban su calidad de vida.

La relación de consumo que se establece entre usuarios y prestadores tiene por objeto acceder al servicio público, siendo derecho de quienes pretenden disfrutar del mismo, que la prestación resulte segura y con la información necesaria a tal fin, recuperando el contenido del artículo 28 vigente. También, el acceso debe ser ininterrumpido y de la calidad establecida en tanto que constituye la finalidad de la relación de consumo el disfrute pleno del servicio contratado, así como acompañado de la información necesaria conforme lo establece el artículo 42 de la Constitución Nacional.

El artículo 29 incorpora de modo expreso la obligación de realizar audiencia pública ante todo aumento tarifario conforme establece el artículo 42, prohibiendo los mecanismos que representan un sistema de modificación del precio indirecto (actualización o ajuste automático) y estableciendo el carácter esencial de la información previa suficiente en el marco de las audiencias públicas.

La audiencia pública representa un acto sustancial en el proceso de conformación de un nuevo cuadro tarifario (CSJN “CEPIS” cit.), motivo por el cual establecer estándares expresos nos permiten mejorar la calidad del procedimiento, la decisión final adoptada, así como evitar los cuestionamientos judiciales posteriores.

De un modo coherente con el restante contenido del presente proyecto, se establece la prohibición de la distribución de ganancias sin autorización estatal y acreditación del cumplimiento de los planes de obras de mantenimiento y/o expansión proyectados –en los casos en que dichas obras son un factor directo o indirecto que compone la tarifa aprobada por el estado-, otorgándole al Estado una herramienta de control que reafirma su rol central como autoridad de contralor, permite asegurar el respeto al interés económico del consumidor así como a la equidad de la relación.

Finalmente, se contempla el deber de los marcos regulatorios sectoriales de establecer una tarifa social, entendiendo la misma como una tarifa diferencial dentro del cuadro tarifario que garantice el acceso al servicio y las condiciones necesarias para proteger la dignidad de la persona de aquellas que por su condición de hipervulnerabilidad encuentren comprometido dicho acceso.



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

La tarifa social como un mecanismo de acceso y protección de las personas en mayor situación de vulnerabilidad ha sido trabajada en pluralidad de proyectos como “Creación del Régimen de Servicio Público de Interés Social” (S-2066/09) del senador Luis Carlos Petcoff Naidenoff, en los cuales se construye este mecanismo como una herramienta estatal para garantizar la vida digna de aquellas personas que de otro modo verían comprometidas sus posibilidades de acceso y el consecuente deterioro en su calidad de vida, así como constituye un modo indirecto de cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

El artículo 29 bis aborda la mora del usuario de servicios públicos recuperando el contenido del artículo 30 bis vigente, la limitación de la tasa de interés moratoria y estableciendo la prohibición de otros mecanismos por los cuales se agraven las consecuencias económicas de la mora.

La preocupación por la mora del usuario, la prohibición de métodos de cobro abusivos o degradantes (contemplado en el artículo 8 bis) y evitar una situación que comprometa las posibilidades de subsanar el incumplimiento o la continuidad en el disfrute del servicio se encuentra presente en varios de los proyectos citados como así en otros proyectos específicos como “Creación del Régimen de Servicio Público Social Solidario” (S-4422/04) de la senadora Sonia Margarita Escudero.

También se prohíbe la facturación de otros conceptos o servicios distintos al servicio público en la misma factura, así como se establece una independencia económica del servicio público y sus deudas de los demás conceptos y las deudas que originen entre el usuario y el proveedor por otros conceptos. Teniendo presente que el servicio público garantiza el acceso a las condiciones necesarias para la vida digna no se puede tolerar que la integridad de la persona se utilice como un medio coactivo para obtener la satisfacción o cancelación de otros créditos o conceptos, o bien que comprometa el disfrute del servicio público en cuestión.

El artículo 29 ter incorpora la prohibición del cobro de deudas derivadas de la prestación de servicios públicos prescriptas. El régimen de las obligaciones y la prescripción es una facultad reservada al Congreso de la Nación en virtud del artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional según establece la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

el precedente “Filcrosa S.A.” (sentencia del 30 de septiembre de 2003) y reafirmado en “Casa Cassma S.R.L.” (sentencia del 26 de marzo de 2009).

Al tener el servicio público un rol fundamental en el desarrollo de la persona y una presencia continua en el tiempo, el cobro de deudas prescriptas conspira contra ese acceso continuo en el tiempo y la sustentabilidad económica de los hogares, especialmente cuando el proveedor ha demostrado desinterés en mantener vivo su crédito como todo otro acreedor, así como evita el abuso de una posición dominante que se establece entre quien presta un servicio esencial y las personas que requieren del mismo.

Siendo que en la nueva redacción se prohíbe el cobro de las deudas prescriptas, las mismas de ser abonadas representan un cobro indebido, motivo por el cual está alcanzado por el mecanismo del nuevo artículo 26, así como le es aplicable el procedimiento del artículo 31 para cobros indebidos a fin de efectivizar la tutela establecida en el artículo.

El artículo 30 recupera lo dispuesto en el actualmente vigente, sin embargo, se modifica su redacción debido a que si existe una causal que no es imputable a la empresa que la exima de responsabilidad nos encontramos en lo dispuesto en el segundo párrafo del vigente artículo 40 (según ley 24.999), en el supuesto de haberse cobrado por un servicio que no se ha prestado la consecuencia que se impone el reintegro de las sumas percibidas por el proveedor más sus intereses (nuevo artículo 31), así como de no haberse facturado los montos en cuestión no existiría conflicto entre las partes.

Siendo que nos encontramos ante un posible caso de cobro indebido que dependerá de las circunstancias fácticas de cada situación si es tal, se remite al procedimiento del artículo 31, en el cual se establece cómo deben proceder los proveedores, los derechos y deberes de las partes, plazos y rol de los organismos de control u oficinas de defensa del consumidor en la resolución del conflicto.

El artículo 30 bis incorpora el texto del artículo 29 vigente reubicando su contenido en la numeración con el objetivo de volver sistemático y coherente la organización del contenido del capítulo VI de la Ley, sin embargo, no se modifica la redacción vigente.

El artículo 31 recupera el sentido del vigente, modificando la redacción, más no el contenido de la presunción sobre el error de facturación ante consumos que excedan en un 75% el promedio de los períodos previos, estableciendo la suspensión de la facturación de



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

oficio por el proveedor y estableciendo la obligación de verificar de modo personal el medidor y consumo realizado, ante lo cual la suspensión de la facturación se proyecta hasta que se verifique la autenticidad del consumo original o bien se emita la nueva facturación acorde al consumo real.

Este nuevo mecanismo de tutela permite tornar efectiva la protección contemplada actualmente en la Ley 24.240 y evitar el abuso por parte del proveedor, conforme expresa el proyecto que se toma como base para regular este mecanismo (6195-D-2017) del diputado Alfredo Horacio Olmedo.

El reclamo por el usuario tiene un efecto suspensivo de la facturación respecto de los conceptos cuestionados, motivo por el cual, si bien subsiste la obligación de abonar los conceptos no cuestionados, en un sentido práctico conlleva que la empresa emita una nueva factura que permita ese pago parcial con un plazo que no implique para el usuario enfrentar la decisión de entre cuestionar un concepto que considera indebido o incurrir en mora.

Se establecen plazos para la respuesta de los proveedores, el cual representa una de las dimensiones más palpables del deber de información y asistencia para con el usuario, así como facilitar la rápida resolución del conflicto, así como se establece plazo dentro del cual el usuario puede cuestionar la respuesta del proveedor manteniendo el efecto suspensivo del concepto, sin perjuicio que vencido el plazo pueda efectuar los reclamos pertinentes sin la mencionada suspensión.

Se incorpora expresamente las oficinas de defensa del consumidor como organismos intermediarios en los conflictos entre los usuarios y los proveedores, función concurrente que ya poseen en función de lo contemplado en el capítulo XI. Se busca así, clarificar esta concurrencia de funciones a los efectos de evitar cuestionamientos sobre la competencia para resolver de estos órganos.

La legislación en tanto que tutela al usuario no puede convalidar el cobro de un concepto que se encuentra cuestionado, especialmente cuando la mora puede generar la interrupción de un servicio público con la trascendencia ya expresada en la calidad de vida de la persona, motivo por el cual se explicita el efecto suspensivo hasta la resolución definitiva del conflicto.

Para el caso que el reclamo deba ser presentado ante alguno de los organismos administrativos competentes, el conflicto es resuelto por una resolución que puede determinar tanto con un reconocimiento a favor de la empresa, la cual tiene derecho a exigir los conceptos cuestionados más los intereses moratorios correspondientes o bien a favor del usuario quien tendrá derecho a percibir una multa equivalente al 25% del monto en cuestionado como sanción.

El establecer esta multa tiene una finalidad preventiva o disuasoria de conductas abusivas, desinteresadas o desleales (similar al daño punitivo contemplado en el artículo 52 bis) que motive a los proveedores a revisar los reclamos en la instancia administrativa.

Se aclara que la multa contemplada en el artículo 31 del 25% corresponde en aquellos casos donde el reclamo haya sido resuelto en la instancia administrativa o judicial, fomentando que los proveedores resuelvan los errores de facturación en el propio seno de su organización con una pronta respuesta favorable al usuario, evitando la proyección del conflicto en el tiempo o la inversión de recursos en su tramitación en otras instancias.

El artículo 42 bis se introduce en el capítulo XI sobre las autoridades de aplicación de la Ley 24.240 estableciendo la competencia concurrente de las autoridades de aplicación de la Ley con los organismos de control del servicio en aquellos aspectos que son alcanzados por la presente ley en el marco de la relación de consumo establecida.

Siendo las oficinas de defensa del consumidor organismos diseñados para asistir al usuario, brindar información y facilitarle el acceso a los mecanismos de tutela, la incorporación de otro actor (integrado con un cuerpo especializado en la materia) en estos procedimientos permite agilizar los tiempos de respuesta, permitir la concreción de los objetivos de tutela de la presente ley y generar un interviniente con una especialidad técnica en materia de defensa del consumidor que en muchas oportunidades se encuentra ajena en la práctica de los organismos de control o judiciales (D'Argenio, Inés en “Manual de Derecho del Consumidor” Dante Rusconi (director), 2da ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2015, p. 457 en adelante).

Se incorpora el artículo 58 bis en el capítulo XIV “de las asociaciones de consumidores” por el cual se reconoce el derecho de estas asociaciones a participar de modo activo en los organismos de control y toma de decisiones en materia de servicios



“2018 - Año del Centenario de la Reforma Universitaria”

públicos, contemplado en el artículo 4 de la Ley 210/99 de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cit.), el proyecto 8207-D-2014 (cit.), entre otros.

Con una participación ya contemplada en el artículo 42 de la Constitución Nacional, incorporar a las organizaciones conformadas a los fines de representar y tutelar a los usuarios permite un intercambio dinámico entre las autoridades de control y aquellas personas que toman contacto con los conflictos que se suscitan en la práctica.

De modo frecuente puede observarse la sanción de reglamentaciones que se presentan prima facie como incompatibles con la ley de defensa del consumidor, el artículo 42 de la Constitución Nacional, así como demás legislación vigente, situación seguida por la promoción de demandas colectivas por las asociaciones legitimadas. En este sentido, la participación en el seno del organismo permite prevenir los conflictos de modo previo y en el propio seno del organismo de control, así como mejorar la calidad de las reglamentaciones y decisiones adoptadas por el organismo al ser enriquecida por el aporte de las asociaciones especializadas.

Se establece que la representación debe ser producto de procedimientos democráticos y transparentes entre las asociaciones presentes en la jurisdicción a los efectos que la decisión no recaiga en actores ajenos, recuperando principios estructurales del estado de derecho contemplados tanto en el texto constitucional y tratados internacionales de derechos humanos, como reflejado en otras leyes como la ley de asociaciones sindicales o la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.

Finalmente, el presente proyecto propone una reforma a la ley 24.240 que incorpora años de trabajo de los distintos legisladores de este Congreso, así como de otros actores, resultando en un producto final que pone el foco en la tutela a los usuarios de servicios públicos y la dignidad de las personas. Por los motivos expuestos, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.