

DE LA COMISIÓN DE COMUNICACIONES, CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y A LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES A ADOPTAR MEDIDAS PARA ATENDER LOS PROBLEMAS DE CALIDAD EN LAS REDES DE TELEFONÍA MÓVIL

Honorable Asamblea:

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, 44 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 80 y 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión de Comunicaciones somete a consideración del pleno de esta asamblea el presente dictamen, al tenor de los siguientes

Antecedentes

I. En sesión ordinaria celebrada en fecha 15 de marzo de 2011, se dio cuenta a la asamblea de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la proposición con punto de para exhortar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a adoptar las medidas correspondientes para atender los problemas de calidad en las redes de telefonía móvil, suscrita por el diputado Juan Gerardo Flores Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

II. En la misma sesión, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en uso de sus facultades y mediante el oficio número DGPL 61-II-7-1031, instruyó el turno de la proposición con punto de acuerdo a la Comisión de Comunicaciones, para estudio y dictamen.

III. Con base en lo anterior, la Comisión de Comunicaciones de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados procedió al análisis y la elaboración del presente dictamen.

Contenido de la proposición

El diputado Flores manifiesta en la exposición de motivos que los servicios de telefonía móvil se han convertido desde hace varios años en un recurso indispensable para el quehacer cotidiano de millones de familias mexicanas, así como para la realización de prácticamente cualquier actividad, ya sea productiva, educativa o de esparcimiento.

Asimismo, expresa que al cierre de 2010 había ya en el país un poco más de 90 millones de usuarios de telefonía móvil, de los que prácticamente 80 millones son usuarios de prepago. Actualmente, los mexicanos realizamos cerca de 545 millones de minutos en llamadas, ya sea para estar en contacto con nuestros seres queridos, para contactar clientes o proveedores, para hacer consultas de información, para realizar operaciones financieras y, desde luego, para reportar urgencias o incidentes que ponen en riesgo la seguridad.

Lo anterior demuestra la importancia que la telefonía móvil tiene en la vida diaria de todos nosotros. Resalta el diputado Flores que en 2010 esta industria generó ingresos ligeramente superiores a 200 mil millones de pesos, lo cual significa que en promedio los operadores de telefonía móvil en el país obtuvieron alrededor de 552 millones de pesos

diarios, los que se concentran prácticamente en los 2 proveedores más importantes en el país.

Menciona que de los poco más de 90 millones de usuarios, cerca de 25 millones se sitúan en el área metropolitana del Distrito Federal, donde recientemente se han presentado reiterados problemas de calidad en el servicio.

Expresa que son precisamente los usuarios el motivo de este punto de acuerdo. Y cuestiona: “¿Cuántos de los propios miembros de esta soberanía en los últimos dos meses no han tenido problemas con las comunicaciones a través del teléfono móvil o celular? Y –subraya el legislador– no somos los únicos: allá afuera, en las calles de esta ciudad o en muchas otras del país, gran número de compatriotas intenta e intenta una y otra vez comunicarse a su trabajo o con su familia y no tiene éxito, ya sea que pretenda usar los servicios de voz o incluso los de datos”.

Aunado a lo anterior, en los últimos días se han escuchado o leído muchas versiones sobre esta situación, pero el hecho se encuentra en que el ciudadano no sabe a qué autoridad recurrir para quejarse; o bien, la autoridad reguladora no es clara al informar qué acciones ha implantado ante un hecho que representa una problemática social, en virtud del alcance, uso y crecimiento que tiene hoy un celular o aparato móvil, según se quiera denominarlo.

El legislador proponente argumenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 28 que el Estado, con arreglo a lo dispuesto en las leyes, tiene la facultad, en casos de interés general, de concesionar la prestación de servicios públicos, fijando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios.

Asimismo, la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone en el artículo 1 que es de orden público; y en el 7, que tiene, entre otros objetivos, regular el uso, el aprovechamiento y la explotación de las redes públicas de telecomunicaciones, promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional, y fomentar una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad, en beneficio de los usuarios.

Por otro lado, el proponente indica que los concesionarios del servicio local móvil cuentan en sus redes con sistemas de registro por medio de los cuales pueden obtener de manera eficiente, ágil, confiable y oportuna información diversa acerca del desempeño y la calidad en la prestación de los servicios concesionados.

Que si bien el Plan Técnico Fundamental de Calidad de las Redes del Servicio Local Móvil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 2003 (en lo sucesivo, el Plan de Calidad) fija los parámetros técnicos que deberán cumplir los sistemas de telecomunicaciones de las redes móviles, éste no hace mención de parámetros que reflejen la percepción real de los servicios recibidos por los usuarios.

Lo anterior deriva en que durante años, los usuarios de servicios de telefonía móvil en el país no conozcan con detalle mediciones objetivas sobre el desempeño de los operadores en materia de calidad de sus servicios. El asunto no es menor, pues se trata de

información que de estar a disposición del público, sería sin duda uno de los factores centrales en la toma de decisiones de los usuarios sobre con qué operador contratar el servicio de telefonía móvil, o bien, a qué red convendría moverse como usuario.

Expresa que en Estados Unidos hay información disponible que es frecuentemente utilizada por el órgano regulador de las telecomunicaciones en ese país, la Federal Communications Commission (Comisión Federal de Comunicaciones). Tan es así, que en el curso de 2010 se tuvo conocimiento de que el operador AT&T Wireless estaba teniendo un desempeño deficiente, medido a través del indicador conocido como “porcentaje de llamadas caídas”, que a marzo de 2010 se situaba en 4.5 por ciento, mientras que para el caso de su más fuerte competidor, el operador conocido como Verizon, este indicador se hallaba en 1.5 por ciento.

De esa forma, en un mercado en competencia para los operadores, cualquier información pública que permita que sus usuarios conozcan que tiene un desempeño en términos de calidad mucho peor que el de sus principales rivales, existen dos opciones: 1. Bajar las tarifas para compensar a los usuarios por el deficiente servicio; o 2. Invertir recursos importantes para cerrar la brecha de calidad que lo separa de los rivales.

En el caso de AT&T en Estados Unidos, este operador determinó hacer frente a los problemas de calidad destinando 2 mil millones de dólares para mejorar su red de telefonía móvil.

Considera el diputado Flores que esta referencia es desde luego importante para el caso de México, pues de acuerdo con la actuación reciente de las autoridades, parecería que hay una determinación a medias para atender la problemática. En este sentido, se pueden citar sendos comunicados emitidos el 4 de febrero del presente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) en los que se dio cuenta de una reunión celebrada por los titulares de la SCT, de la Cofetel y de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) “con los representantes de las cuatro empresas que prestan en el país el servicio de telefonía móvil Iusacell/Unefon, Nextel, Telcel y Telefónica México”.

En los comunicados se señala de manera expresa: “En dicha reunión, el secretario Dionisio Pérez-Jácome Friscione conminó a las empresas a superar las afectaciones de calidad, procurando en todo momento salvaguardar los intereses de los usuarios”.

De esa forma, la redacción del comunicado deja ver con claridad que en la reunión hubo un gran ausente: el consumidor. El tema preocupa porque en el país hay ya diversas agrupaciones que pueden ser consideradas para ser convocadas a este tipo de reuniones.

Considera el proponente que el asunto debe ser desde luego motivo de preocupación para la Cámara de Diputados, pues en nuestro mandato de representar los intereses del pueblo de México resulta inaceptable que ante un problema de esta naturaleza, que afecta negativamente el bienestar de los consumidores, las autoridades se reúnan a solas con los representantes de los proveedores del servicio, sin incluir a los consumidores, y simplemente se limiten a emitir un comunicado que dé cuenta en forma generalizada sobre lo abordado en ella.

En el mismo orden de ideas, también es relevante hacer referencia al Plan de Calidad, apenas aprobado por el pleno de la Cofetel el pasado miércoles 23 de febrero, que si bien es cierto representa un avance importante en comparación con el plan anterior, que no consideraba la verificación periódica del desempeño de las redes de telecomunicaciones, así como tampoco la publicación periódica de los indicadores de calidad, cuestiones que sí prevé el nuevo plan.

Sin embargo, dicho plan no establece mecanismos que permitan evaluar los eventuales daños causados por incumplimientos y fallas, ni un tabulador de sanciones aplicables por interrupciones o calidad deficiente en los servicios imputables a los propios concesionarios.

Señala que habrá que estar atentos a la eficacia de este nuevo instrumento, que seguramente será combatido ante el Poder Judicial por más de un operador de servicios de telefonía móvil, como recientemente lo hizo uno de dichos operadores con relación a la recomendación formulada por la Cofetel a la SCT para que proceda a imponer sanciones por problemas de calidad en el servicio de telefonía móvil.

Tomando en cuenta lo anterior, el artículo 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones es muy claro al señalar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes vigilará que los concesionarios y permisionarios proporcionen al público información completa y veraz sobre los servicios de telecomunicaciones que presten.

Resalta que 87 por ciento de los usuarios de telefonía móvil se sitúa en el segmento de prepago, y las tarifas por las llamadas que realizan son descontadas del saldo de sus cuentas en el preciso instante en que la comunicación es concretada.

Mientras, el restante 13 por ciento corresponde a clientes de pospago cuyas llamadas son descontadas automáticamente de una bolsa predeterminada de minutos por las que los concesionarios de telefonía celular reciben una tarifa base mensual y cuando el volumen de esta bolsa es agotado, la red tarifca y carga una tarifa específica por cada minuto adicional consumido por los clientes.

Argumenta el proponente que, las fallas presentadas en los últimos meses en las redes móviles en la mayoría de los casos obligan a los usuarios a efectuar más de una llamada para poder entablar una comunicación aceptable. Sin embargo, los sistemas de medición de las redes catalogan cada una de estas llamadas interrumpidas como una llamada concretada, y como tal es descontada del saldo de los usuarios aun cuando, por causas imputables a las deficiencias en la red, la llamada concretada tenga una duración mínima, de uno o dos segundos.

Que del mismo modo es pertinente también hacer mención del hecho de que cualquier usuario que llame de un teléfono fijo a un teléfono móvil “el que llama paga” necesariamente se ve afectado por la interrupción de llamadas ya que, al igual que sucede en los sistemas de tarificación de las redes móviles, la llamada es contabilizada como concretada en la red fija en el preciso momento en que es efectúa la conexión, independientemente de que por causas imputables a la red ésta sea interrumpida inmediatamente después.

Señala además que aun cuando la posible interferencia causada por sistemas de radiocomunicaciones, autorizados o no autorizados, tiene como consecuencia la interrupción de las comunicaciones inalámbricas, los usuarios afectados deben cubrir puntualmente sus adeudos a sus proveedores de servicios –o efectuar recargas de tiempo aire en el caso de los usuarios de prepago– si desean mantener la continuidad del servicio, sea éste deficiente o no.

Al hacer referencia a la actualización y modernización de los sistemas de telecomunicaciones de las redes concesionadas, el legislador manifiesta que si bien es una práctica común que tiene como objetivo final mejorar la calidad y la diversidad de los servicios ofrecidos al público, los usuarios tienen el derecho a contar con parámetros y estándares mínimos de calidad en los servicios que reciben y pagan.

Concluye exponiendo que los costos del orden cualitativo, cuantitativo o económico en que incurren los usuarios debido a interrupciones en el servicio no imputables a ellos mismos deben ser resarcidos en forma proporcional a su magnitud y con la misma prontitud y rectitud con que los propios concesionarios cobran a los clientes por los servicios prestados.

Consideraciones

1. La comisión dictaminadora realizó el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la proposición referida, con objeto de valorar sus argumentos, deliberar e integrar el presente dictamen.

2. La proposición con punto de acuerdo que se dictamina se sustenta en la importancia de los servicios de telefonía móvil en el país. Es una industria que en 2010 generó poco más de 200 mil millones de pesos y cuenta con casi 90 millones de usuarios.

Sin embargo, no hay mecanismos que permitan evaluar los eventuales daños causados por incumplimientos y fallas, ni un tabulador de sanciones aplicables por interrupciones o deficiente calidad en el servicio imputables a los propios concesionarios.

De la misma forma, la comisión dictaminadora coincide en que las fallas presentadas en los últimos meses en las redes móviles en la mayoría de los casos obligan a los usuarios a efectuar más de una llamada para poder entablar una comunicación aceptable. Sin embargo, los sistemas de medición de las redes catalogan cada una de estas llamadas interrumpidas como una llamada concretada, y como tal es descontada del saldo de los usuarios, aun cuando por causas imputables a las deficiencias en la red la llamada concretada tenga una duración mínima, de uno o dos segundos.

3. La comisión dictaminadora tomó en cuenta lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 28. ...

...

...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

...

En el mismo sentido, la Ley Federal de Telecomunicaciones establece en los artículos 1, 7 y 68:

Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.

Artículo 7. La presente ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios; y promover una adecuada cobertura social.

...

Artículo 68. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán proporcionar información contable por servicio, región, función y componentes de sus redes, de acuerdo con la metodología y periodicidad que para tal efecto establezca la secretaría, así como la que permita conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones.

...

4. En ese tenor, los integrantes de la comisión dictaminadora coincidimos en la implantación de medidas que permitan determinar parámetros que los concesionarios deberán observar en la prestación de servicios de telefonía móvil en beneficio de los usuarios.

En mérito de lo expuesto, la Comisión de Comunicaciones de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía los siguientes

Puntos de Acuerdo

Primero. La Cámara de Diputados exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a determinar con firmeza y oportunidad los parámetros mínimos de calidad que deberán observar tanto las redes de servicios de telecomunicaciones como los servicios proveídos por los concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones autorizados para tales efectos de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, los reglamentos y las demás normas vigentes en la materia.

Segundo. La Cámara de Diputados exhorta a las autoridades en materia de telecomunicaciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Procuraduría Federal del Consumidor, a tomar las acciones pertinentes para realizar una medición y cuantificación oportunas y precisas en términos reales del daño económico causado a los usuarios de servicios de telecomunicaciones a raíz de las fallas que se han presentado de manera ostensible en los meses recientes en las redes de los proveedores servicios concesionados.

Tercero. La Cámara de Diputados exhorta a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a proponer a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con base en los resultados de las mediciones a que se refiere al párrafo anterior, sancionar a los concesionarios cuyas redes presenten un mal funcionamiento y causen afectaciones directas a la economía de los clientes por causas imputables a los propios concesionarios de telecomunicaciones.

Cuarto. La Cámara de Diputados exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a atender las solicitudes de sanción presentadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones descritas en el párrafo que antecede para que, con montos equivalentes al daño económico nominal causado a los usuarios por las interrupciones de servicios, aplique las sanciones económicas correspondientes a los concesionarios de servicios de telecomunicaciones.

Quinto. La Cámara de Diputados exhorta a la Procuraduría Federal del Consumidor a llevar a cabo, independientemente de las sanciones que imponga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en virtud de los problemas de calidad de las redes móviles, y conforme a lo previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, los procedimientos administrativos necesarios y a ordenar a los concesionarios del servicio móvil la bonificación monetaria que corresponda a los usuarios, como consecuencia de la deficiente prestación del servicio que reciben de los concesionarios señalados.

Sexto. La Cámara de Diputados exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a realizar en el marco de sus atribuciones y en beneficio de los consumidores las gestiones necesarias para garantizar la convergencia plena de todas las redes de telecomunicaciones, a fin de que puedan prestar todos los servicios que la tecnología les permita, sujeto a las mejores prácticas internacionales y al cumplimiento por todas esas redes de las obligaciones en materia de competencia previstas en el actual marco legal, así como las que proponga la Comisión Federal de Competencia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2011.

La Comisión de Comunicaciones

Diputados: José Adán Ignacio Rubí Salazar (rúbrica), presidente; Éric Luis Rubio Barthell (rúbrica), Baltazar Martínez Montemayor (rúbrica), Arturo García Portillo (rúbrica), Gerardo Leyva Hernández (rúbrica), Juan Gerardo Flores Ramírez (rúbrica), Fernando Ferreyra Olivares (rúbrica), José M. Torres Robledo (rúbrica), María del Pilar Torre Canales (rúbrica), Adriana Fuentes Cortés (rúbrica), secretarios; Hugo Héctor Martínez González, Rogelio Cerda Pérez, Carlos Cruz Mendoza (rúbrica), Ricardo Ahued Bardahuil (rúbrica), Sofía Castro Ríos (rúbrica), Manuel Humberto Cota Jiménez (rúbrica), Janet Graciela González Tostado, Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica), Ana Estela Durán Rico (rúbrica), Maurilio Ochoa Millán, Genaro Mejía de la Merced, Javier Corral Jurado, Leonardo Arturo Guillén Medina (rúbrica), Sergio Arturo Torres Santos, Aranzazu Quintanilla Padilla (rúbrica), Martha Angélica Bernardino Rojas, Francisco Hernández Juárez (rúbrica), Adriana Sarur Torre, Martín García Avilés.