

¿En verdad el usuario es tan importante?



FELIPE ALFONSO HERNÁNDEZ MAYA
COORDINADOR GENERAL DE POLÍTICA DEL USUARIO



Para entender la importancia del tema de los usuarios de servicios de telecomunicaciones desde el punto de vista regulatorio, normativo y como eje de la política pública, es necesario plantear las siguientes preguntas:

¿Por qué existe una creciente necesidad de los Estados a nivel mundial de regular las relaciones entre empresas y usuarios? ¿Por qué en nuestro país no basta con analizar el tema desde el punto de vista contractual y de remediación entre empresas y usuarios? ¿Por qué resulta necesario que el país asuma un papel más activo en este tema, al trabajar con y para los usuarios? ¿Por qué no basta que existan obligaciones para los operadores a favor de los usuarios sin que haya un modelo eficiente de acercamiento, empoderamiento y seguimiento?

DIAGNÓSTICO PARA EL CASO MEXICANO

La Reforma en materia de Telecomunicaciones (DOF, 11 de junio de 2013) coloca en lo más alto y como finalidad a los usuarios. Son repetidas las ocasiones en las cuales se indica que: *la Reforma tuvo como propósito principal beneficiar a todos los mexicanos (...) que un mayor número de usuarios acceda a los servicios en mejores términos de calidad y precio*¹ *la iniciativa tuvo como eje central el beneficio de los mexicanos y recoge las aspiraciones de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión*², *la reforma*

¹ Parte introductoria de la Iniciativa, p.4

² *Ibidem*, p.5

³ *Ibidem*, p.6

⁴ Véase la *Ontología jurídica de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión*, Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones (IDET): http://www.idet.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=353:ontologia-juridica-de-los-servicios-de-telecomunicaciones-y-radiodifusion&catid=49:papers&Itemid=145

*tuvo como objetivo, entre otros, lograr la reducción de costos de los servicios de telecomunicaciones para la sociedad mexicana ...*³

De hecho, aun cuando los servicios públicos concesionados tienen por naturaleza ser de interés general⁴, los legisladores consideraron conveniente reafirmar tal carácter en dicha reforma, al definir a las telecomunicaciones y a la radiodifusión como servicios públicos de interés general.

El interés general al que alude el artículo 6º de la Constitución reconoce en dichos servicios que su último propósito es el satisfacer una necesidad de la colectividad, por lo que el Estado deberá garantizar su prestación para todos y cada uno de los usuarios o audiencias que los reciban, según corresponda.





“ La Ley define al usuario final como la persona física o moral que utiliza un servicio de telecomunicaciones como destinatario final y al igual que en la Constitución, no hay otro objetivo que el beneficiar de múltiples formas a los usuarios finales que reciben un servicio público de telecomunicaciones ”

Al explicar lo anterior, se entenderá que la justificación que tuvieron los legisladores para señalar en dicho artículo que el Estado deberá garantizar que los servicios de telecomunicaciones sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, no tiene otra base o sustento que el beneficio de los propios usuarios.

Lo anterior parecería una afirmación lógica; sin embargo, no son pocas las ocasiones en que pareciera olvidarse ese propósito, colocando al usuario, en el mejor de los casos, como el medio y no como la finalidad, y en el peor, no contemplándolo en el diseño y supervisión de la política pública. Se insiste pues, en que la Reforma tuvo como punto de partida el beneficio directo para los usuarios.

De esta forma, cuando el artículo 28 de la Constitución hace referencia al Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio⁵, lo hace para que a través de éste se garantice lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Constitución, es decir,

para salvaguardar la prestación de los servicios públicos de interés general, entre otros.

Para reafirmar lo anterior, la Reforma Constitucional señaló en el artículo 6º que la Ley establecería los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

Con independencia de que la Ley establezca en su artículo 191 un apartado de derechos de los usuarios, es importante subrayar que el mismo no debe entenderse como una relación limitativa. De hecho, el propio artículo señala que *“los usuarios gozarán de los derechos previstos en esta Ley y en la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como en las demás disposiciones aplicables”*, como pudieran ser títulos de concesión, normas oficiales, reglamentos u otros ordenamientos que hagan referencia a derechos de los usuarios o a obligaciones de los operadores que se traduzcan en derechos a favor de los usuarios.

Con la desregulación, algunas de las preguntas son si aun con la existencia de nuevos operadores, el comportamiento de los usuarios es el esperado, y si no, analizar el por qué.

⁵ De acuerdo con el artículo 28 de la Constitución, el Instituto está facultado para regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como el acceso a infraestructura pasiva, activa y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6º y 7º de la Constitución.

La Ley establece en apartados distintos al artículo 191 algunos
DERECHOS Y BENEFICIOS A FAVOR DE LOS USUARIOS

| |
|---|
| <p>Eliminación de Larga Distancia Nacional. A partir del 1 de enero de 2015, los concesionarios no podrán realizar cargos de larga distancia nacional (Artículo 118, fracción V).</p> |
| <p>Tarifa cero en terminación de llamadas. Cuando exista un agente preponderante, las llamadas que otros operadores terminen en su red, no deberán cobrarse, lo que debe traducirse indirectamente en beneficio de los usuarios con la consecuente disminución de tarifas finales (Artículo 131).</p> |
| <p>Tarifas y planes con cobro por segundo. En este caso, los concesionarios y los autorizados deberán incluir dentro de su oferta comercial, planes y tarifas con cobro por segundo (Artículo 207).</p> |
| <p>Inclusión de apartado específico para usuarios con discapacidad. Además de los derechos previstos en el artículo 191, la Ley establece un artículo específico con derechos para usuarios con discapacidad (Artículo 200).</p> |
| <p>Administración del espectro en beneficio de los usuarios. Al administrar el espectro, el Instituto perseguirá diferentes objetivos asegurando siempre y en todo momento el beneficio de los usuarios (Artículo 54).</p> |
| <p>Otorgamiento de concesiones en beneficio de los usuarios. En términos de la Ley, para el otorgamiento de concesiones en materia de telecomunicaciones, el Instituto tomará en cuenta, entre otros, el favorecimiento de menores precios en los servicios al usuario final (Artículo 78).</p> |
| <p>Fijación de contraprestaciones con base al interés general. Según la Ley, para la determinación de las contraprestaciones que deberán pagar los concesionarios, el Instituto tomará en cuenta, entre otros, los objetivos del artículo 6º, es decir, conforme a la naturaleza del servicio público de interés general (Artículo 100).</p> |
| <p>Prevalencia de intereses de usuarios en Planes Técnicos. De acuerdo con la Ley, el Instituto elaborará, actualizará y administrará diversos planes técnicos a los que deberán sujetarse los concesionarios, los cuales deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios, prevaleciendo los de los primeros sobre los segundos (Artículo 124).</p> |
| <p>Derecho de acceso a Internet mediando neutralidad de redes. La Ley contempla diferentes derechos para los usuarios que accedan a Internet como: libre elección, no discriminación, privacidad, transparencia e información y calidad, lo cual comúnmente se conoce como neutralidad tecnológica o de redes (Artículo 145).</p> |
| <p>Prestación de servicios a poblaciones no servidas por medio de la red compartida. De acuerdo con la Ley, la red compartida por excepción podrá prestar servicios a usuarios finales, cuando en una determinada población ningún otro operador preste servicios, con lo cual se fomenta el servicio universal (Artículo 140).</p> |
| <p>Comercializadoras como nuevos jugadores. La Ley contempla la posibilidad de que éstas puedan, entre otros, comercializar servicios propios o revender los servicios, así como contar con numeración propia, lo cual se traduce en más ofertas para los usuarios (Artículo 173).</p> |
| <p>Autorización temporal para garantizar continuidad de servicio. Con el fin de proteger y salvaguardar los derechos de los usuarios, el Instituto podrá autorizar el uso temporal del espectro radioeléctrico para migrar a los usuarios hacia otros servicios o concesionarios (Artículo 198).</p> |
| <p>Bloqueos de teléfonos reportados como robados o extraviados. Según la Ley, los operadores tienen la obligación de realizar el bloqueo inmediato de líneas de comunicación móvil que funcionen bajo cualquier modalidad reportadas por los clientes como robadas o extraviadas (Artículo 190, fracción VII).</p> |
| <p>Confidencialidad de información de usuarios en redes públicas. La Ley establece expresamente que la información que se transmita a través de las redes y servicios de telecomunicaciones será confidencial, salvo que exista orden de autoridad judicial competente (Artículo 122).</p> |

En este sentido, es conveniente analizar si las autoridades deberían de intervenir, y si sí, de qué modo, por lo cual la experiencia internacional es vital.

Entre tanto, el diagnóstico previo para el país es que hasta antes de la creación del Instituto, la información oficial de que pueden disponer los usuarios para tomar decisiones de manera informada y objetiva es pobre, y en algunos casos inexistente.

A manera de ejemplo, a la fecha no hay información sobre los niveles de satisfacción de los usuarios por servicio; una comparación oficial y objetiva de planes tarifarios; información sobre tendencias, preferencias y hábitos de consumo; regulación en materia de accesibilidad; procesos claros y transparentes para incorporar en el diseño de políticas públicas las necesidades de usuarios; esquemas de autorregulación de las empresas, o aplicaciones que permitan a los usuarios participar en evaluaciones de calidad de los servicios, que son una realidad en otros países.

A manera de conclusión, podemos señalar que no bastará el empoderamiento que se dé a los usuarios mediante el conocimiento y difusión de los derechos que les asisten, ni tampoco con los mecanismos de

remediación que los Estados pongan a su alcance.

Para garantizar el verdadero empoderamiento del usuario final, el órgano regulador

El artículo 191 al que hacemos referencia, establece diferentes derechos a favor de los usuarios –que se insiste no son los únicos–.

Consulta gratuita de saldo en servicios móviles de prepago y sin condicionar la compra de saldo adicional.

Portación del número telefónico dentro del plazo que determine el Instituto, cuyo proceso será gratuito.

Prestación de los servicios de telecomunicaciones conforme a los parámetros de calidad contratados o establecidos por el Instituto.

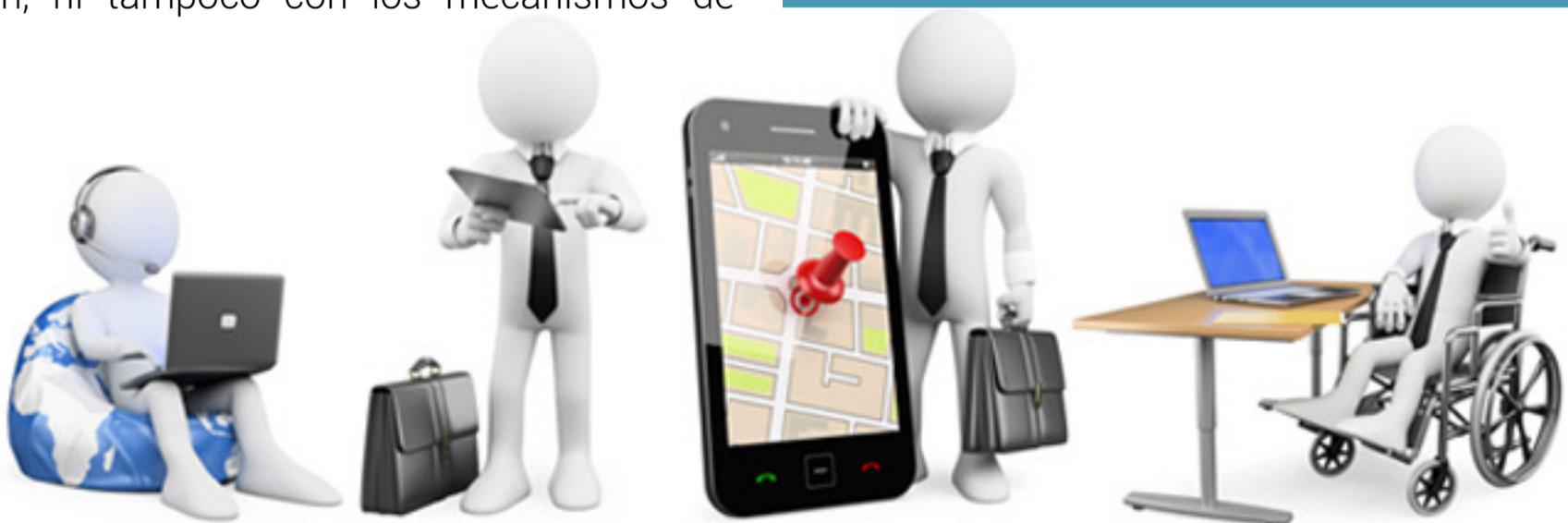
Notificarle por cualquier medio, incluido el electrónico, de cualquier cambio en las condiciones originalmente contratadas.

Poder solicitar y obtener el desbloqueo del equipo terminal cuando concluya la vigencia del contrato o se haya liquidado el costo, o cuando lo pague de contado.

Que en los servicios móviles de prepago, el saldo no consumido a la fecha de su expiración, le sea abonado en las recargas que se lleven a cabo dentro del año siguiente a dicha fecha.

No recibir llamadas del concesionario o autorizado sobre la promoción de servicios o paquetes a menos que expresamente manifieste su consentimiento.

En los contratos de servicios móviles, en el pago mensual, diferenciar la parte de los servicios y la del equipo.



deberá anteponerlo siempre en el diseño y construcción de la política pública que emita; deberá empoderársele mediante la disposición oportuna, objetiva y sistemática de la información que le permita tomar la mejor decisión; empoderarlo mediante la

evaluación continua de los niveles de satisfacción y la difusión de preferencias y tendencias. En suma, empoderarlo al afirmar que no es tan sólo importante, sino que es lo más importante en la prestación eficiente de un servicio público de interés general.

RETOS Y ASIGNATURAS PARA EL IFT

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Instituto (DOF, 4 de septiembre de 2014), la recién creada Coordinación General de Política del Usuario tiene a su cargo atribuciones⁶ que inciden en las actividades sugeridas por la OCDE.

| RECOMENDACIONES OCDE | ASIGNATURAS COORDINACION |
|---|--|
| Los reguladores conjuntamente con la industria, deberán de establecer mecanismos de información confiable y transparente para que los consumidores puedan saber cuáles son sus derechos, prevenirlos de nuevos servicios que puedan resultar benéficos (...) | <p>Determinar, en coordinación con la Profeco, los derechos mínimos que deben incluirse en la carta de derechos a que se refiere el artículo 191 de la Ley.</p> <p>Coordinarse con la Secretaría de Economía para la emisión de normas oficiales mexicanas que establezcan obligaciones específicas que deberán observar los concesionarios o autorizados para garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios.</p> <p>Diseñar mecanismos de información a los usuarios para que tomen decisiones informadas sobre la contratación de servicios de telecomunicaciones.</p> |
| Los reguladores deberán desarrollar modelos que les permitan entender las necesidades de los usuarios así como sus hábitos de consumo, especialmente, en aquellos casos de consumidores con vulnerabilidad (áreas rurales, adultos mayores, personas con discapacidad, desempleados y personas con escasos recursos). | <p>Realizar análisis y encuestas para identificar los patrones de consumo, niveles de satisfacción y experiencia del usuario de servicios de telecomunicaciones.</p> <p>Elaborar, para publicación anual por parte del Instituto, un informe sobre los derechos, riesgos, intereses, preferencias, tendencias o patrones de consumo de los usuarios, incluyendo los usuarios con discapacidad, en relación con los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.</p> |
| Los reguladores deberán requerir a los operadores para que publiquen información adecuada y correcta, que les permita a los usuarios comparar los diferentes productos y servicios existentes, con la finalidad de que puedan identificar las mejores opciones de precios. | Elaborar disposiciones para que los concesionarios o autorizados publiquen información transparente, comparable, adecuada y actualizada sobre los precios y tarifas aplicables; sobre los gastos eventuales relacionados con la terminación de contratos, así como información sobre el acceso y utilización de los servicios que prestan a los usuarios o suscriptores. |
| Los reguladores conjuntamente con la industria, deberán de poner a disposición de los usuarios aplicaciones que les permitan comparar sus servicios vía Internet y poder integrar indicadores de calidad. | <p>Emitir recomendaciones sobre metodologías que faciliten la comparación entre las ofertas de servicios disponibles, en relación con las mejores prácticas internacionales.</p> <p>Publicar trimestralmente reportes que incluyan información comparable, en términos de planes y tarifas, sobre la oferta de servicios de telecomunicaciones para los usuarios.</p> |
| Los reguladores deberán incorporar a terceras personas como organizaciones de consumidores, a efecto de que puedan desarrollarse mecanismos de comparación respecto de precios y servicios disponibles. | Establecer y ejecutar mecanismos y políticas de atención y vinculación con las asociaciones independientes de consumidores, organizaciones no gubernamentales dedicadas a proteger los derechos de los consumidores, así como con las cámaras comerciales. |
| Los reguladores deberán de proveer a usuarios vulnerables, guías que les permitan contar con información sencilla a efecto de que puedan tomar la mejor decisión. | Elaborar lineamientos en materia de formatos con funcionalidades de accesibilidad para usuarios con discapacidad que deberán seguir los medios electrónicos, incluyendo las páginas de Internet de los concesionarios o autorizados, a fin de que dichos usuarios puedan contratar y conocer las condiciones comerciales. |

⁶ Artículo 71 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

¿QUÉ ES LA COORDINACIÓN GENERAL DE POLÍTICAS DEL USUARIO?

Es el área del Instituto Federal de Telecomunicaciones encargada de diseñar e implementar políticas, lineamientos y mecanismos orientados a proteger, promover, informar y difundir los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, en el ámbito de competencia del Instituto. También publica información útil que permite a los usuarios tomar decisiones informadas respecto a los servicios de telecomunicaciones que contratan; promueve el acceso a las personas con discapacidad a servicios de telecomunicaciones en igualdad de condiciones con los demás usuarios; y vela por los derechos de los usuarios en el diseño de las políticas regulatorias que emita el Instituto, incluyendo la consecuente propuesta de implementación de obligaciones a cargo de los concesionarios y autorizados.



¿CÓMO SURGE?

De conformidad con lo establecido en la Reforma en materia de Telecomunicaciones (D.O.F. 11 de junio de 2013) y en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los usuarios son considerados como el componente más importante en la prestación de los servicios públicos de interés general.

De esta forma, cuando el artículo 28 de la Constitución hace referencia al Instituto Federal de Telecomunicaciones como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio facultado para regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, así como el acceso a infraestructura pasiva, activa y otros insumos esenciales, lo hace con la última finalidad de que a través de éste se pueda garantizar lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Constitución, es decir, para salvaguardar la prestación eficiente de los servicios públicos de interés general, entre otros.

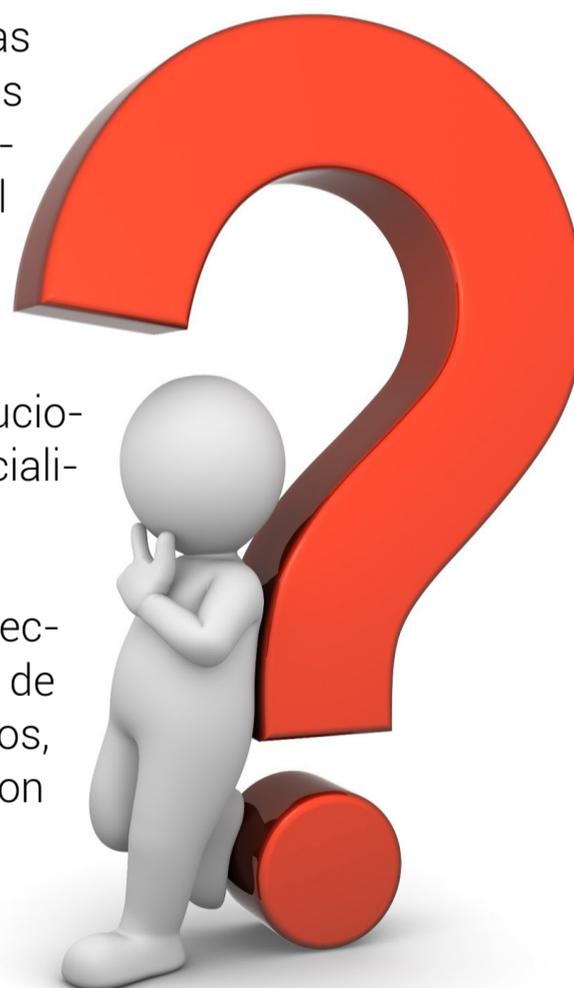
En este sentido, el Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (D.O.F. 4 de septiembre de 2014) establece a la Coordinación General de Política del Usuario como el área facultada para diseñar e implementar políticas, lineamientos y mecanismos orientados a proteger, promover, difundir e informar sobre los derechos de los usuarios.



¿QUÉ HACE?

Entre las principales atribuciones de la Coordinación General de Política del Usuario se encuentran las siguientes:

- Publicar periódicamente preferencias, índices de satisfacción, encuestas, recomendaciones y estudios, con la finalidad de que el usuario cuente con información suficiente para la toma de decisiones,
- Diseñar e implementar mecanismos de participación e inclusión de los usuarios,
- Colaborar activamente con las áreas del Instituto encargadas de emitir regulación relacionada con el sector y en la cual el usuario deberá estar siempre presente,
- Coordinar acciones con instituciones públicas y privadas especializadas en la materia y,
- Emitir los lineamientos respectivos orientados a la defensa de los derechos de los usuarios, incluyendo a los usuarios con discapacidad.



¿PARA QUÉ LO HACE?

Para garantizar el verdadero empoderamiento del usuario, anteponiéndolo siempre y en todo momento en el diseño y construcción de la política pública que emita el Instituto; dotándolo oportuna, objetiva y sistemáticamente de información diversa que le permita tomar la mejor decisión y conocer las nuevas opciones que tendrá a su alcance; evaluando continuamente sus niveles de satisfacción y difundiendo preferencias y tendencias. En suma, empoderarlo afirmando que no es tan sólo importante, sino que es lo más importante en la prestación eficiente de un servicio público de interés general.



¿CUÁLES SON SUS OBJETIVOS?

La Coordinación General de Política del Usuario trabaja con base en 3 ejes que rigen sus objetivos:

Política pública y protección de los derechos de los usuarios: Colaborar activamente con las áreas del Instituto encargadas de emitir regulación relacionada con el sector, con la finalidad de que el componente usuario esté siempre presente, y emitir las disposiciones respectivas orientadas a la defensa de los derechos de los usuarios.

Comportamiento, preferencias y experiencia de los usuarios: Publicar periódicamente preferencias, índices de satisfacción, encuestas, recomendaciones y estudios, así como información comparable, en términos de planes y tarifas; con la finalidad de que el usuario cuente con información suficiente para la toma de decisiones.

Información, formación y accesibilidad de los usuarios: Diseñar e implementar mecanismos de información dirigida a los usuarios para que tomen decisiones informadas sobre la contratación de servicios de telecomunicaciones y sobre cómo cambiar de proveedor de servicios. Emitir los lineamientos respectivos orientados a la defensa de los derechos de los usuarios con discapacidad que permitan su acceso a los servicios de telecomunicaciones en igualdad de condiciones con las demás usuarios.



FELIPE ALFONSO HERNÁNDEZ MAYA

COORDINADO GENERAL DE POLÍTICA DEL USUARIO

Cuenta con una experiencia profesional de más de 12 años en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Actualmente se desempeña como Coordinador General de Política del Usuario en el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Anteriormente, fungió como Director General de Supervisión, lo que le permitió conocer detalladamente las obligaciones a cargo de los operadores, y por consiguiente, los derechos tutelados para los usuarios.

En la extinta Cofetel conoció de manera amplia la operación de la institución como Prosecretario Técnico del Pleno, y diversos aspectos relacionados con la radiodifusión, al haberse desempeñado como titular del área de concesiones y permisos de televisión en la Unidad de Sistemas de Radio y Televisión.

Con doctorado en Administración Pública por la Universidad Anáhuac, es el primer abogado mexicano egresado de un programa de Maestría en materia de Derecho de las Telecomunicaciones en la Universidad Francisco Vitoria de Madrid, donde con motivo de su trabajo de titulación en el año 2005, obtuvo mención honorífica (summa cum laude) al analizar la problemática y posibles soluciones para el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones en México.

En 2002, su trabajo de titulación como Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana se centró en los principales desafíos de la legislación mexicana en materia de telecomunicaciones, por lo cual obtuvo un reconocimiento especial (cum laude).

Actualmente, además de su labor en el IFT, se desempeña como desarrollador de la Maestría en Gestión de las Telecomunicaciones de la Universidad Anáhuac, el cual será el primer programa que integrará las áreas de economía, comunicación, derecho e ingeniería para una maestría en el sector.

Es autor de más de 20 artículos e investigaciones especializadas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, y desde 2007 forma parte del Instituto Mexicano de Derecho de las Telecomunicaciones.

