

DEL SEN. JAIME RAFAEL DÍAZ OCHOA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, LA QUE CONTIENE PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES A INICIAR EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE ÁREAS DE SERVICIO LOCAL DE TELEFONÍA FIJA.

SENADOR MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

P R E S E N T E

El que suscribe, JAIME RAFAEL DÍAZ OCHOA, Senador integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículo 8°, numeral 1, fracción II y 276 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Proposición con Punto de Acuerdo, por el que se exhorta a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a que inicie el proceso de consolidación de Áreas de Servicio Local de telefonía fija, con fundamento en las siguientes:

CONSIDERACIONES

El Estado cuenta con una serie de atribuciones para el cumplimiento de sus fines, dentro de las que se encuentra la prestación de servicios públicos, respecto de los cuales la Carta Fundamental en sus artículos 73, 115, 116, 122 y 124, contempla los elementos que los delimitan en cada uno de los órdenes de gobierno, a fin de establecer qué servicios públicos le competen a cada uno de ellos, sin embargo, ni en el texto Constitucional ni en la legislación Federal encontramos una definición de los mismos.

Para efecto de citar un concepto de servicio público, resulta conveniente tener en cuenta la definición contemplada en el artículo 128 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, además de lo dispuesto en su artículo 127.

“Artículo 128. Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones.”

“Artículo 127. La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde a la Administración Pública Local, sin perjuicio de encomendarla, mediante Título de concesión limitada y temporal, en los casos expresamente previstos en las leyes, otorgada a quienes reúnan los requisitos correspondientes.”

De los citados preceptos se concluye que el servicio público debe tener por fin la satisfacción de necesidades de interés general de manera obligatoria, regular, continua, uniforme y en igualdad de condiciones.

Asimismo, de la Tesis aislada en materia Administrativa, de la Novena Época, de los Tribunales Colegiados de Circuito[1], podemos extraer que el servicio público debe consistir en una actividad prestacional; que es asumida directamente por la Administración Pública; que puede ser realizada por ella en forma directa o indirecta, valiéndose de la figura de la concesión y/o autorización; que el servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general; que debe prestarse conforme a un régimen de derecho público, especial y propio

que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas, y cuyas características son la generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública.

De lo anteriormente expuesto, discernimos que la vocación intrínseca de un servicio público no puede apartarse de la búsqueda del beneficio y bienestar de la población y que bajo esta tesitura puede concebirse como toda actividad destinada a satisfacer necesidades de interés general o colectivo en forma regular, continua, uniforme e igualitaria para todos los usuarios, a través de la gestión directa o indirecta de la Administración Pública, que bajo la figura de la concesión, puede prestarse a través de particulares, como en el caso de las telecomunicaciones en nuestro país.

Respecto del servicio público de las telecomunicaciones, cabe destacar su papel estratégico dentro del contexto de una nueva era de la “sociedad de la información”, en la que precisamente el centro de la organización social gira en torno a la información, misma que representa a la vez una de las principales fuentes de riqueza y poder.

Por ello, las telecomunicaciones se identifican como uno de los servicios públicos con mayor impacto dentro del ámbito económico y social, al representar un condicionante importante de la competitividad de un Estado y al garantizar el emergente “derecho a la comunicación”, mismo que ha empezado a surgir y posicionarse en los últimos años, frente al referido escenario.

Cabe destacar que de los servicios prestados por la industria de las telecomunicaciones, la telefonía fija es uno de los más antiguos en nuestro país, cuyo primer enlace entre la Ciudad de México y la población de Tlalpan data del año 1878, presentando desde entonces gran demanda entre la población por ser uno de los medios de comunicación más accesibles para la economía de los mexicanos. Según información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), a pesar del surgimiento de la telefonía móvil (celular) o el Internet, a Junio de 2010, en promedio 19 millones 346 mil 940 líneas telefónicas fijas residenciales y no residenciales se encuentran en servicio, es decir, 18 líneas por cada 100 habitantes.

La demanda creciente del servicio de telefonía, hizo exigible la creación de un marco jurídico que garantizara su eficiente cobertura, penetración y regulación, buscando aumentar la productividad económica y el desarrollo del país, velando a la vez por precios más accesibles para un mayor número de usuarios.

Fue así como en el año de 1995 se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) para salvaguardar bajo la rectoría del Estado, la promoción eficiente y la adecuada cobertura social de las telecomunicaciones, fomentado una sana competencia entre los diversos prestadores y los mejores precios, diversidad y calidad del servicio, en beneficio de los usuarios.

Para el cumplimiento de dicho objetivo, la misma Ley consagró la constitución de un órgano regulador para promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país, la COFETEL, que como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con autonomía técnica y operativa, se encarga de establecer lineamientos sobre la interconexión y convergencia de los servicios, la introducción de nuevos servicios y las tarifas que los concesionarios deberán cobrar por la prestación de los mismos, los cuales a pesar de tener libertad tarifaria, deben fijarlas en función de factores que ponderen su calidad, competitividad, seguridad y permanencia. De esta forma la Comisión cumple con la defensa del interés público y la procuración al acceso universal del servicio, que son fines inherentes a un órgano regulador.

Centrándonos en el servicio de telefonía fija, particularmente en el servicio de larga distancia y en el servicio local, por ser el tema a tratar en el presente Punto de Acuerdo, se observa que la normatividad que regula dichos servicios ha sido amplia y dinámica, buscando lograr una mayor cobertura y penetración del servicio telefónico.

Fue así, como a través de la expedición de las Reglas de Servicio de Larga Distancia y las Reglas de Servicio Local, se establecieron en todo el país demarcaciones territoriales o Áreas de Servicio Local (ASL), que corresponden a delimitaciones geográficas, en las que se presta el servicio local entre usuarios ubicados en cualquier punto dentro de ellas, las cuales se conforman por la agrupación de municipios. Un ASL, comprende un grupo de centrales de servicio local, a las cuáles se les asigna un Número de Identificación de Región, conocido comúnmente como “Clave LADA”.

Asimismo, se entiende por servicio local, aquél por el que se conduce tráfico público conmutado entre usuarios de una misma central, o entre usuarios de centrales que forman parte de un mismo grupo de centrales de servicio local, y que no requieren de la marcación de un prefijo de acceso al servicio de larga distancia o Clave LADA.

Respecto de la consolidación de las ASL, debemos tener en cuenta que esta figura permite que poblaciones ubicadas dentro de una misma región territorial pero con distintas Claves LADA, pueden solicitar a la COFETEL su modificación de ASL, para compartir la misma Clave LADA, convirtiendo así llamadas de larga distancia en locales, que se cobrarán como servicio local, en beneficio directo de los usuarios por el ahorro que ello es representa en cuanto a costos de telefonía.

En las citadas Reglas de Servicio Local, publicadas el 23 de Octubre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se previó que la COFETEL emitiría las disposiciones administrativas que debían observar los concesionarios de servicio local para la consolidación de los grupos de servicio local existentes.

Para tal fin el 30 de Noviembre de 1998, se publica en el DOF la “Resolución administrativa mediante la cual se establecen los lineamientos para llevar a cabo la consolidación de los grupos de centrales de servicio local existentes en áreas de servicio local, así como el calendario de consolidación respectivo”, la cual hace referencia en su considerando IX a los aspectos que ceñirían tal consolidación:

“ IX. Que con la finalidad de estructurar de manera más eficiente los diversos grupos de centrales de servicio local existentes en el país, se han elaborado los lineamientos tendientes a su consolidación, que coadyuven de manera decisiva a la consecución de un incremento sustancial en la densidad telefónica a nivel nacional, teniendo en consideración principios tales como la estructura actual de los grupos de centrales de servicio local existentes, las regiones en que se divide el territorio nacional respecto del servicio de radiotelefonía celular, las ciudades que han sido abiertas a la competencia a través de la presuscripción, además de la estructura municipal que posee el país”.

Mediante la citada Resolución, la COFETEL buscó que los usuarios ubicados en cualquier punto dentro de una misma ASL se comunicaran a través del servicio local, sin requerir de la marcación de una Clave LADA, asignando para tal fin, con base en los Planes Técnicos Fundamentales de Numeración y Señalización, una Clave LADA a cada ASL, exigiendo que usuarios ubicados en diferentes áreas tuvieran que comunicarse por medio del servicio de larga distancia.

Fue así como la COFETEL cumpliendo con el Calendario de Consolidación, llevó a cabo la modificación de las ASL, de julio de 1999 a junio de 2002, atendiendo al interés público para promover una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, buscando a la vez que éstos se prestaran en mejores condiciones, sin desatender la opinión de los concesionarios de servicio local y de larga distancia.

Sin embargo, la COFETEL siguió recibiendo solicitudes de usuarios y de autoridades acerca de modificaciones de ASL previamente definidas, lo que llevó a la Comisión a expedir nuevas reglas para atender las posteriores solicitudes de consolidación.

Para tal fin el 11 de Enero 2006, se publica en el DOF la Resolución mediante la cual la COFETEL determina los lineamientos que debían observarse para modificar las ASL, estableciendo de esta forma el procedimiento a llevar a cabo para la consolidación de ASL, con la finalidad de reducir estratégicamente dichas áreas en todo el territorio nacional. Para tal efecto, se estableció que la Comisión podría modificar la definición de Áreas de Servicio Local, si con ello se coadyuvaba al cumplimiento de los objetivos del Programa de Desarrollo del Sector Telecomunicaciones y Transportes vigente, y con los establecidos en los planes o programas de desarrollo que hubiesen emitido la Federación, las Entidades Federativas o los Municipios.

A la solicitud para modificar la definición de las ASL, debían anexarse los planes o programas de desarrollo de las entidades de gobierno de la región en cuestión, al igual que información relativa a la ubicación de clínicas, escuelas, bancos, comercios, zonas habitacionales, zonas industriales, entre otros factores, que permitieran demostrar la integración social, económica y cultural de la región.

Una vez consultados los concesionarios locales y de larga distancia acerca de la modificación de una ASL solicitada, y si éstos tuvieran alguna opinión en contra de llevar a cabo la modificación, la Comisión realizaría un estudio costo-beneficio para los usuarios y concesionarios, además de tener en cuenta las adecuaciones técnicas que requerirían las redes en caso de realizar la modificación.

Adicionalmente, la Comisión consideraría la ubicación geográfica y el grado de integración de las áreas geográficas, el número de líneas de las ASL que se modificarían, y demás criterios que casuísticamente resultaran aplicables.

Igualmente se señalaba, que se procurarían las integraciones completas de las ASL o municipios, salvo si se justificaba la conveniencia de autorizar modificaciones que involucraran la partición de las ASL actualmente definidas, o de los municipios en que se divide el país.

Bajo el procedimiento establecido en la citada Resolución, la COFETEL reactivó la atención de nuevas solicitudes de consolidación de ASL y consultas relativas al proceso, a partir del 11 de enero de 2006 hasta el 3 de julio de 2009, fecha en la que se otorgó a un operador la suspensión definitiva de la Resolución, dejando sin efecto 52 actos de consolidación efectuados por la Comisión en dicho lapso, lo que reavivó el cobro de llamadas de larga distancia a poblaciones que hasta entonces se consideraban como llamadas locales.

Fue así como a partir de dicho fallo y hasta la fecha no se han podido impulsar ni llevar a cabo procesos de consolidación de Áreas de Servicio Local, afectando con ello el interés público y causando un grave perjuicio a los usuarios del servicio, especialmente a los de más bajos ingresos.

Respecto a este tema, en el IV Informe de Labores de la SCT, a 31 de Agosto de 2010, se expresa que se está en espera de la sentencia definitiva a fin de poder continuar con la consolidación de ASL. Además, en la Agenda de Temas Prioritarios para el Segundo Semestre de 2010 de la COFETEL, la consolidación de ASL hace parte de los 24 temas en los que concentraría su atención.

Igualmente, a través de algunas notas informativas de finales del año pasado, se tiene conocimiento que la COFETEL busca reponer el procedimiento para la consolidación de ASL, desechando y desapareciendo los lineamientos contemplados en la Resolución de 2006 y demás actos administrativos referentes al tema, para emitir una nueva resolución, que determine la integración de las ASL.

Por otra parte, resulta conveniente resaltar que del análisis de la normatividad expuesta, resultan difusos los criterios que aplicó la COFETEL a partir de la Resolución de Consolidación del 30 de Noviembre de 1998, para llevar a cabo la consolidación de los grupos de centrales de servicio local existentes en Áreas de Servicio Local, en

razón a que existen casos de ASL integradas por poblaciones de diferentes Estados, como la conformada por las poblaciones de Colombia, Hidalgo y Nuevo Laredo, ubicadas en los Estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, respectivamente, las cuales comparten la Clave LADA 867; o Estados como Oaxaca que con 570 municipios tiene apenas 16 ASL, de las cuales tan sólo una de ellas (ASL 20566) contempla 258 de los municipios oaxaqueños, y por otro lado, tenemos Estados como Baja California, la Entidad Federativa con menor número de municipios, cinco en total, que sin embargo, cuenta con ocho ASL, que dividen a tres de sus municipios, Mexicali, Ensenada y Tecate.

Dicha situación, ha afectado socioeconómicamente y de manera significativa a los bajacalifornianos, debido a que algunas poblaciones de estos municipios, que se encuentran íntimamente ligadas e integradas social, económica y culturalmente con su cabecera municipal, han sido segregadas de ella en materia de comunicación telefónica, causándoles no sólo un grave detrimento económico sino afectando también el vínculo de pertenencia, integración e identidad con su respectivo municipio.

Es así como, el Municipio de Mexicali actualmente se encuentra dividido por tres ASL, la de clave LADA 686, asignada a la Ciudad de Mexicali y a diversas poblaciones entre las que podemos mencionar, Cerro Prieto, Chihuahua, Colonia La Puerta, Estación Delta, Durango, Ejido Guanajuato, Ejido Sansón Flores, Ejido Sinaloa, González Ortega, Hechicera, Islas Agrarias Grupo B, Jalapa, Michoacán de Ocampo, Nayarit Llamada, Nuevo León, Puebla, Progreso y San Felipe; la de clave LADA 658, conformada por las poblaciones Benito Juárez, Ciudad Morelos, Ejido Chiapas 1, Ejido Distrito Federal, Ejido Doctor Alberto Oviedo Mota (El Indiviso), Ejido Guadalajara, Ejido Lázaro Cárdenas, Ejido Monterrey (Colonia Bataquez), Ejido Querétaro, Ejido Quintana Roo, Ejido Yucatán, Guadalupe Victoria (Km. 43), Hermosillo, Ingeniero Francisco Murguía (Km. 49), Mérida, Paredones, República Mexicana, Saltillo, Venustiano Carranza, Vicente Guerrero (Algodones), Villa Hermosa, entre otras; y la de clave LADA 653 dentro de la que se encuentra Ciudad Coahuila (Km. 57), que valga subrayar corresponde a una de las Claves LADA del Estado de Sonora.

Por su parte, en el Municipio de Ensenada operan dos ASL, una a la que pertenece la cabecera municipal con Clave LADA 646 y la integrada por poblaciones, tales como, Camelú, Colonia Vicente Guerrero, Ejido General Leandro Valle, Ejido José María Morelos, El Rosario, Isla de Cedros, Poblado Héroes de Chapultepec, Punta Colónet, Rubén Jaramillo, San Quintín y Venustiano Carranza (Santa María) con Clave LADA 616.

En el Caso del Municipio de Tecate, se aplican dos ASL, la Clave LADA 665 para la cabecera municipal y todas sus poblaciones, excepto la Rumorosa a la que le fue asignada la Clave LADA 686 del Municipio de Mexicali.

Por otra parte, desde hace varios años persiste el inconformismo entre la ciudadanía de Tijuana y Rosarito por el cobro de larga distancia entre sus llamadas, derivado de la estrecha relación y cercanía que las une.

Respecto de la consolidación de ASL en el Estado de Baja California, el 26 de marzo de 2009, la COFETEL informó mediante oficio número CFT/D01/STP/1323/2009 que "... con fundamento en nuestras labores reguladoras, encaminadas a la consolidación de Áreas de Servicio Local, cuyo objetivo primordial es generar beneficios económicos para los usuarios de servicios de telecomunicaciones, le informo lo siguiente:

...

Con fecha 11 de enero de 2006, esta Comisión emitió un procedimiento para modificar los grupos de centrales de servicio local cuando así lo exija el interés público, el cual se conoce comúnmente como Consolidación de ASL, y cuya finalidad es reducir estratégicamente las ASL en todo el territorio nacional apoyándose de análisis geográficos, demográficos y socioeconómicos de las poblaciones respectivas.

De tal forma, la consolidación de ASL significa que poblaciones dispersas dentro de una misma región territorial, que contaban con Ladas distintas y entre las cuales las llamadas eran consideradas y cobradas como Larga Distancia, ahora van a compartir la misma Lada, por lo que entre ellas las llamadas simplemente serán locales. El principal beneficio para los usuarios es el ahorro en costos de telefonía...”

En ese mismo oficio se deja constancia de la consolidación que la COFETEL había aprobado en el Estado de Baja California, correspondiente a la integración de Ciudad Morelos a la Clave LADA 686, es decir, a la correspondiente a la cabecera municipal de Mexicali, sin embargo, se infiere que dicha consolidación quedó sin efecto, derivado de la suspensión definitiva de la Resolución de modificación de las ASL en 2009, porque a la fecha dicha población sigue contando con Clave LADA 658, manteniendo un servicio de larga distancia con la capital del Estado.

De lo esbozado, resulta justo y prioritario permitirles a miles de bajacalifornianos poderse comunicar con sus familiares, amigos, compañeros y conciudadanos que habiten en cualquiera de las poblaciones de su propio municipio, sin tener que erogar un cargo adicional por concepto de larga distancia.

Reiterando que la vocación inherente a todo servicio público se basa en la satisfacción de necesidades de interés general que benefician a todos los usuarios en igualdad de condiciones, y que actualmente la información y las telecomunicaciones juegan un papel estratégico para el desarrollo socioeconómico de un país, representando la telefonía fija uno de los medios de comunicación más accesibles y de mayor demanda entre la población, considero inminente que el Gobierno Federal garantice que cada día más mexicanos puedan acceder a los diversos servicios de comunicación que unen al mundo, adoptando para tal fin medidas que democratizen su uso, bajo mecanismos que garanticen el cobro de unas tarifas justas y razonables por el servicio, anteponiendo el interés general y beneficio de todos los mexicanos frente a los intereses económicos y particulares de cualquier tercero.

De conformidad con los argumentos esgrimidos, hago un urgente llamado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la COFETEL, para que adopten las medidas necesarias que permitan continuar con el proceso de consolidación de las ASL en todo el país, en aras de retomar y lograr el objetivo que a largo plazo se había trazado el Gobierno Federal de reducir los cobros que las diferentes compañías de telefonía fija aplican a sus clientes por concepto de larga distancia, logrando solventar y evitar la procedencia de acciones jurídicas, que invaliden la aplicación de figuras concebidas en beneficio de la economía de los mexicanos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, dejo a consideración de esta Soberanía la siguiente Proposición con:

PUNTO DE ACUERDO

Primero: El Senado de la República exhorta respetuosamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a que a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, tome las medidas pertinentes para iniciar el proceso de consolidación de Áreas de Servicio Local en el país.

Segundo: El Senado de la República exhorta respetuosamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a que a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones lleve a cabo una revisión y reasignación de las Áreas de Servicio Local del Estado de Baja California.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, a los 10 días del mes de Febrero de dos mil once.

ATENTAMENTE

JAIME RAFAEL DÍAZ OCHOA

SENADOR DE LA REPÚBLICA

[1] No. Registro: 177,794

Tesis aislada

Materia (s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Tesis: XV.4o.8 A

Página: 1538