

Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina someter a consulta pública el Anteproyecto de Lineamientos para el desbloqueo de Equipos Terminales Móviles que deben observar los prestadores del Servicio Móvil.

Antecedentes

Primero.- Decreto de Reforma Constitucional. El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, “DOF”), el “*DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*” mediante el cual se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “Instituto”), como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, la “Constitución”) y en los términos que fijan las leyes, teniendo a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

Segundo.- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. El 14 de julio de 2014, se publicó en el DOF el “*DECRETO por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión*” entrando en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la “LFTR”) el 13 de agosto del 2014.

Tercero.- Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones. El 4 de septiembre de 2014, se publicó en el DOF el “*ESTATUTO Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones*” mismo que entró en vigor el 26 de septiembre de 2014.

Cuarto.- Reglas de Portabilidad Numérica. El 6 de noviembre de 2014, el Pleno del Instituto, en su XXV Sesión Extraordinaria, aprobó el “*Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite las Reglas de Portabilidad Numérica y modifica el Plan Técnico Fundamental de Numeración, el Plan Técnico Fundamental de Señalización y las especificaciones operativas para la implantación de portabilidad de números geográficos y no geográficos*” (en lo sucesivo, las “Reglas de Portabilidad”), publicado en el DOF el 12 de noviembre de 2014.

Quinto.- Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio. El 25 de septiembre de 2017 el Pleno del Instituto en su XXXIX Sesión Ordinaria, aprobó el *“Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones”*, mediante Acuerdo P/IFT/250917/592 publicado en el DOF el 8 de noviembre de 2017.

Sexto.- NOM-184-SCFI-2018. El 8 de marzo de 2019, se publicó en el DOF la *“Norma Oficial Mexicana NOM-184-SCFI-2018, Elementos normativos y obligaciones específicas que deben observar los proveedores para la comercialización y/o prestación de los servicios de telecomunicaciones cuando utilicen una red pública de telecomunicaciones”* (en lo sucesivo, la “NOM-184-SCFI-2018”).

Séptimo.- Carta de Derechos mínimos de los Usuarios. El 6 de diciembre de 2021 la Procuraduría Federal del Consumidor (en lo sucesivo, la “Profeco”) y el Instituto suscribieron el *“Acuerdo mediante el cual la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, determinan los derechos mínimos que deben incluirse en la carta a que hace referencia el artículo 191 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”*, publicado en el DOF el 25 de enero de 2022.

Considerando

Primero.- Competencia del Instituto. De conformidad con los artículos 6º, apartado B fracción II, 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y fracción IV del párrafo vigésimo de la Constitución y 7 de la LFTR; el Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confiere la Constitución y en los términos que fijan la LFTR y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, el Instituto podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, por lo tanto, conforme a lo establecido por el artículo 15 fracción I de la LFTR, tiene la atribución de expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; así como demás disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en la LFTR.

De la misma manera, de conformidad con el artículo 12, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica, el Instituto está facultado para garantizar la libre competencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados e imponerles las sanciones derivadas de dichas conductas.

Asimismo, la LFTR en la fracción IV, inciso C) del artículo 298, señala como infracción a lo dispuesto en dicha Ley y a las disposiciones que deriven de ella, el establecimiento de barreras de cualquier naturaleza que impidan la conexión del equipo terminal del usuario con otros concesionarios que operen redes de telecomunicaciones, como es el caso de la falta de desbloqueo de los equipos terminales.

Por lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en los artículos indicados, el Instituto está facultado para emitir lineamientos generales para evitar prácticas que afecten a la competencia y libre competencia.

Segundo.- Derecho al desbloqueo de los Equipos Terminales Móviles. La LFTR establece en las fracciones XI y XII del artículo 191, que es un derecho de los usuarios, solicitar y obtener el desbloqueo del equipo terminal cuando concluya la vigencia del contrato o se haya liquidado su costo, y al desbloqueo del equipo terminal móvil, cuando lo pague de contado, liquide su costo o venza el plazo inicial de contratación.

Asimismo, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 191 de la LFTR el Instituto y la Profeco emitieron la *“Carta de Derechos Mínimos de las Personas Usuarias de los servicios de Telecomunicaciones”*, en la que se establece el derecho de los usuarios a solicitar y obtener el desbloqueo de los equipos terminales de manera gratuita sin requisitos adicionales a la solicitud del usuario, cuando concluya la vigencia del contrato, se haya liquidado su costo o venza el plazo inicial de contratación o de financiamiento. Además, para el ejercicio de este derecho, establece que los proveedores de servicios deben contar con mecanismos ágiles a efecto de realizar el desbloqueo de los equipos terminales en un plazo máximo de 24 horas.

Tercero.- Problemática en torno al desbloqueo de Equipos Terminales Móviles. Como parte del costo que un usuario paga para hacer uso de los servicios de un proveedor de servicios de telecomunicaciones móviles, se encuentra el costo de adquisición de un equipo terminal móvil. En ese sentido, los usuarios pueden verse desincentivados a cambiar de proveedor de servicios de telecomunicaciones cuando se ven obligados a adquirir un nuevo equipo terminal o bien cuando el proceso para desbloquear un equipo que poseen para utilizarlo en otra red resulta lento, oneroso e incierto.

Los costos de cambio (*switching costs*) pueden configurar una barrera para cambiar de proveedor de servicios de telecomunicaciones aun cuando existan otros que ofrezcan mejores condiciones para el usuario, lo cual resulta en perjuicio no sólo para los usuarios sino para el proceso de competencia, pues se puede desincentivar la entrada de nuevos competidores o restringir la capacidad de los operadores alternativos existentes de competir en el mercado. Los costos de cambio constituyen un obstáculo al desbloqueo que 1) coarta la libertad de los usuarios de utilizar un producto de su propiedad, 2) reduce la flexibilidad y las opciones para los usuarios al elegir a su proveedor de servicios móviles, lo cual a su vez 3) puede disminuir la presión competitiva que ejerce la posibilidad de perder clientes sobre los operadores incumbentes.

En tal sentido, el desbloqueo de equipos terminales móviles facilita que los usuarios elijan entre diferentes proveedores de servicios por lo que desde la perspectiva de la garantía de la libre competencia y de protección a los usuarios es necesario que el equipo terminal pueda ser desbloqueado de manera efectiva. No obstante, los usuarios aún enfrentan obstáculos para realizar el desbloqueo efectivo de los equipos terminales móviles, lo cual se traduce en costos adicionales que generan desincentivos para los usuarios que ya cuentan con un equipo terminal móvil y desean cambiar de proveedor de servicios.

Muestra de lo anterior, es el aumento de inconformidades relacionadas con el desbloqueo de equipos reportadas en el portal “Soy Usuario”, incrementando de 772 en el año 2019 a 1273 en el año 2020 y 705 para los primeros tres trimestres del año 2021.

Cuarto.- Medidas regulatorias relativas al desbloqueo de equipos terminales móviles. El Instituto ha emitido diversas disposiciones relacionadas con el desbloqueo de equipos terminales móviles, a fin de que los usuarios puedan ejercer el derecho establecido en la fracción XII del artículo 191 de la LFTR.

En ese sentido, en las Reglas de Portabilidad Numérica se establece que los derechos de los usuarios en materia de portabilidad son irrenunciables y que, entre éstos, se encuentra el derecho a obtener, en términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, el desbloqueo o el código de desbloqueo de sus equipos terminales para, en su caso, poder utilizarlos en la red del proveedor de servicios de telecomunicaciones al que porte su número.

Adicionalmente, el Instituto al emitir la regulación asimétrica aplicable al Agente Económico Preponderante en el sector de las Telecomunicaciones, estableció obligaciones específicas para el desbloqueo de equipos móviles como su obligación a desbloquear sin costo alguno, especificando que para el caso de suscriptores en el esquema de pospago, el desbloqueo se realizaría una vez vencido el plazo contratado, bajo condiciones de terminación anticipada del contrato del servicio de telecomunicaciones y al momento de adquisición del equipo correspondiente si éste ha sido pagado en su totalidad. Para el caso de suscriptores en el esquema de prepago, los equipos deben encontrarse desbloqueados.

Por otra parte, la norma oficial mexicana NOM-184-SCFI-2018 establece la obligación de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de contar con un mecanismo que les permita proporcionar a los consumidores la información necesaria para realizar el desbloqueo, previendo el desbloqueo de los equipos terminales móviles bajo el esquema de prepago, y para el caso de equipos terminales móviles pospago, cuando éstos hayan sido pagados de contado, concluido su plazo forzoso o se haya realizado su liquidación anticipada.

De lo que se sigue que, una vez liquidado el costo del equipo ante el proveedor de servicios de telecomunicaciones, con independencia del esquema de contratación de los servicios de telecomunicaciones y de su continuidad, el usuario es el propietario del equipo terminal móvil y debe disponer del mismo para su uso en cualquier red móvil de telecomunicaciones técnicamente compatible, considerando que los equipos terminales móviles son elementos independientes de las redes públicas de telecomunicaciones y de los servicios prestados a través de éstas. Por lo que una vez que el equipo terminal móvil ha sido liquidado en su totalidad se debe garantizar el derecho de los usuarios al desbloqueo de sus equipos terminales.

Asimismo, desde la perspectiva técnica, el desbloqueo de un equipo terminal se refiere a la desactivación de las restricciones lógicas que limitan que los equipos terminales móviles se conecten a la red de otros concesionarios, aun cuando el equipo terminal sea técnicamente compatible. El tipo de bloqueo, así como el proceso para su desactivación pueden variar de acuerdo con el fabricante del equipo terminal y los requerimientos del operador que comercializa los equipos terminales, siendo posible el desbloqueo mediante el ingreso manual de un código de desbloqueo, o bien, mediante la actualización del software y/o configuración del equipo terminal móvil, misma que puede ser realizada de manera remota y automatizada incluso sin mediar una solicitud previa del usuario, una vez cumplidas las condiciones contractuales a las que se encuentre sujeto y puede considerarse que el usuario es el propietario del equipo terminal móvil para disponer y utilizarlo en cualquier red móvil de telecomunicaciones técnicamente compatible.

Por otra parte, se han identificado múltiples factores que dificultan el desbloqueo de equipos móviles, tales como, errores en los códigos de desbloqueo entregados a los usuarios, diferencias en los mecanismos de desbloqueo entre equipos de distintos fabricantes, desconocimiento de los usuarios del procedimiento para solicitar o realizar el desbloqueo de los equipos, existencia de equipos terminales móviles “obsoletos”, establecimiento de requisitos excesivos para la realización del desbloqueo del equipo, entre otros, los cuales deben ser considerados para el establecimiento de los parámetros que serán utilizados para determinar el cumplimiento de las obligaciones que serán establecidas para el desbloqueo de equipos. En este sentido la totalidad de los equipos terminales móviles comercializados deben ser desbloqueados pero se reconoce que existen factores externos fuera del control de los proveedores de servicios móviles que dificultan el desbloqueo de equipos dentro de los plazos propuestos por lo que se plantea como

parámetro de cumplimiento el que el 97% de los equipos terminales móviles sean desbloqueados dentro de dichos plazos.

Es así que, ante la existencia de obstáculos que aún dificultan el ejercicio del derecho de los usuarios al desbloqueo de los equipos terminales móviles y la insuficiencia de las medidas regulatorias existentes relativas al mismo, desde la perspectiva de derechos de los usuarios finales, así como de la eliminación de posibles barreras a la competencia y libre concurrencia, resulta necesario someter a consulta pública el Anteproyecto de Lineamientos para el desbloqueo de equipos terminales móviles, en los que el Instituto establezca las obligaciones y plazos a los que deberán sujetarse los prestadores del servicio móvil, tomando en consideración la factibilidad técnica de realizar el desbloqueo de manera automatizada, y definiendo los parámetros que serán utilizados para determinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los presentes Lineamientos.

Quinto.- El desbloqueo de equipos en el ámbito internacional. De la experiencia internacional relacionada con el desbloqueo de equipos terminales es posible identificar diversos esquemas regulatorios en los cuales los equipos terminales son comercializados de manera desbloqueada sin importar la modalidad contractual en la que son puestos a disposición del usuario final y otros en los que el desbloqueo se realiza una vez cumplidas condiciones como la conclusión del plazo del contrato del servicio o la terminación anticipada del mismo.

Ejemplo de lo anterior se observa en países como Canadá, en donde el regulador del sector de telecomunicaciones, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC, por sus siglas en inglés), ha emitido diversas disposiciones¹ mediante las cuales determinó que cualquier dispositivo proporcionado por un proveedor de servicios móviles debe encontrarse desbloqueado. De forma similar, el regulador del sector de telecomunicaciones en Chile² determinó que todos los equipos terminales móviles comercializados bajo cualquier modalidad contractual no deben contar con restricciones técnicas que limiten su uso en una sola red.

Por otra parte, en Estados Unidos, la asociación Cellular Telecommunications Industry Association (CTIA, por sus siglas en inglés) emitió los principios de desbloqueo que los proveedores de servicios móviles adscritos al “*Código del Consumidor para el servicio inalámbrico de CTIA*”³ (del inglés, CTIA’s Consumer Code for Wireless Service) deben observar para el desbloqueo de equipos terminales móviles, en los que se considera el esquema del servicio, la vigencia del contrato y el estado del financiamiento del equipo terminal móvil, así como su realización automatizada y de forma remota.

¹ Telecom Regulatory Policy CRTC 2017-200. 2017. Review of the Wireless Code. Disponible en: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2017/2017-200.pdf>

² Resolución 1683 Exenta. 2013. Fija Norma Técnica que regula la habilitación de los equipos terminales utilizados en las redes móviles. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1051179>

³ Consumer Code for Wireless Service. 2020. Disponible en: <https://api.ctia.org/wp-content/uploads/2020/03/CTIA-Consumer-Code-2020.pdf>

Sexto.- Consulta Pública. De conformidad con el artículo 51 de la LFTR, mismo que establece que para la emisión y modificación de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general, así como en cualquier caso que determine el Pleno, el Instituto deberá realizar consultas públicas bajo los principios de transparencia y participación ciudadana; así como una manifestación de impacto regulatorio.

El Pleno del Instituto estima conveniente someter a consulta pública el Anteproyecto de Lineamientos, por un periodo de tiempo razonable a fin de transparentar y promover la participación ciudadana en los procesos de emisión de disposiciones de carácter general que genere el Instituto, a efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el dispositivo legal señalado.

En ese sentido, el presente Anteproyecto de Lineamientos, como disposición administrativa de carácter general tiene por objeto establecer las obligaciones a las que deberán sujetarse los concesionarios y autorizados para la prestación del Servicio Móvil a efecto de garantizar el derecho de los usuarios a obtener el desbloqueo de sus Equipos Terminales Móviles y con ello evitar que se afecten las condiciones de competencia y dinamismo del mercado de servicios móviles.

En ese sentido, se considera que el Anteproyecto de Lineamientos, debe estar sujeto a un proceso de consulta pública por un periodo de veinte días hábiles para favorecer la transparencia y participación ciudadana con el fin de recibir los comentarios y opiniones de la industria, académicos, analistas y sociedad en general.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 7, 15 fracciones I, XL y LXIII, 51, 191 fracciones XI y XII, 298, inciso C), fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Lineamientos Tercero, fracción II, Cuarto, Quinto, Séptimo, Octavo, Noveno y Décimo Primero de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno de este Instituto expide el siguiente:

Acuerdo

Primero.- Se determina someter a consulta pública el “Anteproyecto de Lineamientos para el desbloqueo de Equipos Terminales Móviles que deben observar los prestadores del servicio móvil”, por un plazo de 20 (veinte) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al de su publicación en el portal de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Segundo.- Se instruye a la Unidad de Política Regulatoria a recibir y dar la atención que corresponda a las opiniones que sean vertidas en virtud de la consulta pública materia del presente Acuerdo.

Tercero.- Publíquese en el portal de Internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Javier Juárez Mojica
Comisionado Presidente*

Arturo Robles Rovalo
Comisionado

Sóstenes Díaz González
Comisionado

Ramiro Camacho Castillo
Comisionado

Acuerdo P/IFT/090322/134, aprobado por unanimidad en la V Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 09 de marzo de 2022.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 16, 23, fracción I y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

*En suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, suscribe el Comisionado Javier Juárez Mojica, con fundamento en el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

