

# REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE SEGURIDAD Y EMERGENCIA EN MÉXICO

César E. HERNÁNDEZ OCHOA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Seguridad pública y telecomunicaciones en el derecho mexicano*. III. *La regulación de los servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia en México*. IV. *Regulación de servicios de seguridad y emergencia en el derecho comparado*. V. *Conclusiones y propuestas*.

## I. INTRODUCCIÓN

México y varios otros países del mundo obligan a sus operadores de servicios de telecomunicaciones a adoptar mecanismos que facilitan a los usuarios la comunicación con instituciones que ejercen funciones y/o prestan servicios de seguridad y emergencia, tales como las de bomberos o de policía preventiva. De esta manera se permite, por ejemplo, que un usuario del servicio telefónico pueda comunicarse rápida y fácilmente —por ejemplo, mediante la marcación de un código telefónico abreviado como el “060”, el “911” o el “112”— con los bomberos o la policía para solicitar su auxilio en situaciones de incendio o cuando perciba que existe una amenaza a la seguridad pública. El presente ensayo se ocupa de analizar la regulación de este tipo de servicios de comunicaciones en México. En particular persigue describir y explicar la regulación de los servicios de telecomunicaciones que permiten contactar a las instituciones de seguridad y emergencia en México, uno de los temas de contacto más claros entre el derecho de la seguridad pública y el derecho de las telecomunicaciones.

\* Investigador en el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. El autor agradece los valiosos comentarios que, a una versión previa de este ensayo, le hicieron los participantes en el Seminario del Doctorado por Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El ensayo se divide en cuatro partes. La primera se ocupa brevemente del significado de los términos seguridad pública y telecomunicaciones, y del ámbito material del derecho que regula ambas materias. La segunda parte define y describe la regulación del acceso vía telecomunicaciones a las funciones y servicios de seguridad y emergencia en México, y aborda su todavía endeble organización legal y regulatoria. La tercera parte revisa la regulación de cuestiones similares en el derecho comparado. En la cuarta parte se presentan las conclusiones y propuestas.

## II. SEGURIDAD PÚBLICA Y TELECOMUNICACIONES EN EL DERECHO MEXICANO

### 1. *La seguridad pública y su derecho*

De acuerdo al *Diccionario de la lengua española*, la voz “seguridad” alude a “la cualidad de lo seguro”, adjetivo este último que a su vez significa “estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”. A su vez la locución adjetiva “de seguridad” se aplica “a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos”.<sup>1</sup> La noción de seguridad pública también se encuentra estrechamente ligada a los conceptos de paz y orden público.<sup>2</sup>

El texto constitucional mexicano establece que “[l]a seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.”<sup>3</sup> Aunque el texto constitucional mexicano no carece de imprecisiones en su caracterización de la seguridad pública, la doctrina más autorizada considera a la seguridad pública como una función y no como un servicio público.<sup>4</sup> Por su parte, la legislación mexicana nos pro-

<sup>1</sup> Voces “Seguridad” y “Seguro”, *Diccionario de la lengua española*, 21 ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, t. II, p. 1857.

<sup>2</sup> Véase González Ruiz, Samuel *et al.*, *Seguridad pública en México. Problemas perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 43.

<sup>3</sup> Artículo 21, quinto párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Para una explicación de la problemática clasificación simultánea de la “seguridad pública” como una función pública y un servicio público, véase Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 90, septiembre-diciembre de 2000, pp. 1048-1052 (en donde el autor explica que una actividad no puede ser simultáneamen-

porciona una definición muy amplia de la seguridad pública a la que denomina<sup>5</sup> “la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.

El derecho de la seguridad pública comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan la función estatal de seguridad pública, es decir, aquella que persigue salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.<sup>6</sup> Como puede observarse, la amplitud del ámbito material del derecho de la seguridad pública es considerable, y puede incluir la regulación de instituciones tan diversas como las de policía preventiva, bomberos, o ambulancias, así como funciones de procuración de justicia (Ministerio Público y policía ministerial) e incluso de readaptación social.

De particular interés para el objeto de este ensayo es que, estrechamente vinculada al ejercicio de la función de la seguridad pública, se encuentra la atención de emergencias. Estas últimas, atendiendo al significado semántico, pueden definirse como aquellos “sucesos[s], accidente[s] que sobreviene[n]”.<sup>7</sup> Varias emergencias dan pie al ejercicio de funciones estatales de seguridad pública como las de policía preventiva, así como a la prestación de servicios estrechamente vinculados a la seguridad pública como los de bomberos o de ambulancias médicas.

La seguridad pública y su derecho han cobrado gran importancia en México en años recientes habida cuenta de la generalizada preocupación

te “función pública” y “servicio público”, ya que la primera se ejerce o se desempeña y es indelegable, mientras que el segundo se presta o se proporciona y es concesionable. El autor también explica las confusiones originadas por la redacción de la fracción III del artículo 115 constitucional que mezcla de manera imprecisa y en ocasiones errónea diversas funciones, servicios y obras públicas municipales, incluyendo a la seguridad pública). Véase en general también, del mismo autor, *Seguridad pública municipal*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, 144 pp.

<sup>5</sup> Artículo 3o., primer párrafo, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>6</sup> Sobre la definición y el concepto de seguridad pública véase, en general, el capítulo II del libro de González Ruiz, Samuel *et al.*, *op. cit.*, nota 2, pp. 43-56.

<sup>7</sup> Voz “emergencia”, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, t. I, p. 806.

ciudadana por los elevados niveles de inseguridad pública en que el país ha caído desde la década de los noventa.<sup>8</sup>

## 2. *Las telecomunicaciones y su derecho*

El *Gran diccionario de la lengua española* define a la telecomunicación como la “transmisión a distancia de mensajes hablados, sonidos, imágenes u otro tipo de señal”,<sup>9</sup> mientras que el *Diccionario de uso del español* de María Moliner, la define como la “comunicación a distancia por telégrafo, teléfono o radio”.<sup>10</sup> Por su parte, en el derecho mexicano e internacional se utiliza el siguiente concepto de telecomunicaciones:<sup>11</sup> “Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos”.

Dadas las anteriores definiciones semántica y regulatoria, el derecho de las telecomunicaciones es el conjunto de normas jurídicas que regulan la transmisión y recepción a distancia de mensajes y otras señales, ya sea por vía alámbrica o inalámbrica. Como puede observarse, la amplitud del ámbito material del derecho de las telecomunicaciones es considerable, y puede incluir la regulación de todas aquellas personas (de carácter público o privado) que fabrican equipos o proveen servicios de telecomunica-

<sup>8</sup> Respecto al problema de la inseguridad pública en México, véase en general Zepe-da Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo*, México, Fondo de Cultura Económica-Cidadac, 2004, 462 pp. También la recopilación de ensayos de Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de la República-Universidad Iberoamericana, 2002, 297 pp.

<sup>9</sup> *Gran diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, *cd/rom*.

<sup>10</sup> Moliner, María, *Diccionario del uso del español*, Madrid, Gredos, 1972, t. II, p. 1279.

<sup>11</sup> Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Anexo, apartado 1012. Definición idéntica a la contenida en el artículo 1.2 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT y en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones. La anterior definición sólo varía en algunas palabras de la utilizada en la Ley Federal de Telecomunicaciones: “Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos”. Ley Federal de Telecomunicaciones, artículo 3, fracción XIV. Las diferencias no parecen tocar la sustancia de la definición.

ciones (por ejemplo, telefónicos, de televisión o de datos), así como las instituciones que regulan su actividad.<sup>12</sup>

### *3. Puntos de contacto entre la seguridad pública y las telecomunicaciones*

Existen múltiples puntos de contacto entre la seguridad pública y las telecomunicaciones que revisten relevancia jurídica. Por ejemplo, el papel fundamental que juegan las telecomunicaciones en la vida social contemporánea hace que cualquier interrupción mayor en los servicios de telecomunicaciones pueda afectar significativamente la seguridad pública. De lo anterior se desprenden diferentes normas orientadas a preservar la seguridad de las instalaciones y redes de los proveedores de servicios de telecomunicaciones. Otro ejemplo de contacto es el de las propias redes de telecomunicaciones internas utilizadas por las entidades que proveen servicios de seguridad pública. Existen diversas normas que buscan preservar la confiabilidad y la secrecía de estas comunicaciones internas, atributos que resultan indispensables para el buen funcionamiento de las instituciones de seguridad pública. Un caso más de contacto jurídicamente relevante entre la seguridad pública y las telecomunicaciones sería el relativo a las normas que rigen el uso estatal de los sistemas de radiodifusión públicos y privados para alertar a la población sobre la inminencia de algún desastre natural o para comunicar las medidas de organización social en respuesta a un evento de tal naturaleza.

Muchos otros ejemplos más podrían citarse, en los que la materia del derecho administrativo de la seguridad pública y de las telecomunicaciones se traslapan y comunican. Pero el punto de contacto entre ambas materias en el que se concentra el análisis de este ensayo se refiere a las diferentes normas con las que se pretende facilitar y regular el acceso telefónico de la población a los servicios de seguridad y emergencia. Entre las normas cuyo contenido se analizará en la siguiente parte se en-

<sup>12</sup> Estos temas se encuentran bien representados en libros de texto representativos del derecho de las telecomunicaciones en el ámbito comparado, por ejemplo, Huber, Peter W. *et al.*, *Federal Telecommunications Law*, 2a. ed., Nueva York, Aspen Law and Business, 1999, 1481 pp., del derecho estadounidense; Cremades, Javier (coord.), *Derecho de las telecomunicaciones*, Madrid, La Ley-Actualidad, 1997, 1357 pp., del derecho español.

cuentran aquellas que establecen las facultades de la autoridad para regular el acceso telefónico a los servicios de seguridad y emergencia, las características de la regulación aplicable a dicho acceso, así como los mecanismos técnicos previstos para lograrlo.

### III. LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DE SEGURIDAD Y EMERGENCIA EN MÉXICO

La regulación de los servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia en México se ha dado principalmente a través de normas claramente pertenecientes al derecho de las telecomunicaciones que —en términos generales— buscan obligar a los concesionarios de servicios de telecomunicaciones a prestar a sus usuarios servicios de llamadas emergencia con ciertas características (por ejemplo, marcación abreviada, gratuidad, etcétera). Recientemente se ha visto la aparición de normas del derecho de la seguridad pública que buscan involucrar a las autoridades de seguridad pública de los tres niveles de gobierno en el desarrollo de un servicio de telecomunicaciones que permita a los habitantes reportar emergencias, faltas administrativas y delitos.

Los servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia no se encuentran definidos en el derecho mexicano de las telecomunicaciones. De hecho en diferentes ordenamientos del derecho de las telecomunicaciones se alude a los mismos de manera poco sistemática denominándoles “servicios de emergencia”, “servicios de seguridad y emergencia” o “servicios de llamadas de emergencia”. Sin embargo, puede hablarse de un marco normativo suficiente para la regulación de estos servicios. No obstante también debe decirse que dicho marco normativo es deficiente al mostrar algunas lagunas, contradicciones, cortedad de miras e, incluso, la evidente falta de aplicación coactiva de varias de sus disposiciones.

#### 1. *Facultad regulatoria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Ley Federal de Telecomunicaciones*

La Ley Federal de Telecomunicaciones establece la facultad regulatoria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de servicios de telecomunicaciones de emergencia. El artículo 48 de dicha Ley

establece que:<sup>13</sup> “La Secretaría [de Comunicaciones y Transportes] establecerá las medidas conducentes para que los usuarios de todas las redes públicas de telecomunicaciones puedan obtener acceso bajo condiciones equitativas, a servicios de información, de directorio, *de emergencia*, de cobro revertido y vía operadora, entre otros”.

La disposición legal antes comentada constituye el fundamento legal de la intervención de la autoridad de telecomunicaciones en lo relativo a los servicios de emergencia. En dicha disposición deben destacarse dos elementos:

a) Facultad regulatoria de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en adelante SCT). La SCT está facultada para *establecer medidas* en materia de *acceso a servicios de emergencia*.

b) Acceso equitativo. Dichas medidas deberán estar orientadas a que los usuarios de las redes públicas de telecomunicaciones *tengan acceso a dichos servicios de emergencia bajo condiciones equitativas*.

#### A. Facultad de SCT

Conforme al artículo 48 de la Ley, la SCT está facultada para *establecer medidas* en materia de *acceso a servicios de emergencia*. El término “medidas” debe entenderse como disposiciones o prevenciones,<sup>14</sup> por lo que la disposición referida de la Ley faculta a la SCT a adoptar medidas en materia de acceso a los citados servicios.

Desde luego, la facultad de SCT para adoptar “medidas” debe entenderse acotada a aquellas que el sistema constitucional mexicano permite adoptar a las dependencias de la administración pública federal, es decir, no implica que la SCT pueda adoptar *medidas de carácter reglamentario* en esta materia, ya que en el sistema jurídico mexicano sólo el titular del Ejecutivo federal se encuentra facultado a emitir reglamentos, y tal facultad no es considerada delegable.<sup>15</sup> No obstante, los tribunales mexicanos han

<sup>13</sup> Artículo 48, Ley Federal de Telecomunicaciones (énfasis añadido).

<sup>14</sup> Voz “Medida”, “Disposición, prevención”, *Diccionario de la lengua española*, cit., nota 1, p. 1346.

<sup>15</sup> La indelegabilidad de la facultad reglamentaria del Ejecutivo es un principio reconocido en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Véase *Reglamentos administrativos* (apéndice 1917-1995, t. III, Materia administrativa, Salas, tesis de jurisprudencia núm. 157). En general la doctrina mexicana respalda el principio de indelegabilidad

venido reconociendo la facultad de autoridades administrativas diferentes del titular del Ejecutivo federal, de expedir normas de carácter técnico.

Debe entenderse que los “servicios de emergencia” a los que alude el artículo 48 de la Ley son servicios de telecomunicaciones, ya que se trata de una ley que regula esa materia. Es decir, se trata de “servicios de telecomunicaciones de emergencia”, como aquellos a los que hacen referencia otras disposiciones administrativas del sector (que revisaremos más abajo), y no de servicios como la policía o los bomberos, es decir, aquellos mediante los cuales la gente atiende una “emergencia” (por ejemplo, un “suceso, accidente que sobreviene”).<sup>16</sup> Es claro que los servicios de emergencia (bomberos, policía, etcétera), no son servicios de telecomunicaciones en sí, sino otro tipo de prestaciones públicas. Sin embargo, el acceso a los servicios de emergencia a través de redes de telecomunicaciones sí es una cuestión que puede ser objeto de medidas adoptadas por la SCT.

### B. Acceso equitativo

Conforme al artículo 48 de la Ley, las medidas adoptadas por la SCT y relativas al acceso a servicios de emergencia deben asegurar que éste se dé “bajo condiciones equitativas”. En principio la equidad en las condiciones de acceso de los usuarios puede aludir a dos tipos de situaciones. La primera relativa a la equidad en acceso a diferentes proveedores de acceso a servicios de emergencia, y la segunda que se refiere a la equidad en trato a usuarios de diferentes redes de telecomunicaciones.

#### a. Equidad en acceso a diferentes proveedores de acceso a servicios de emergencia

Bajo la normatividad actual del sector telecomunicaciones, diversos operadores de servicios de telecomunicaciones (concesionarios, permisionarios y prestadores de servicios de valor agregado) pueden prestar servicios sobre la misma infraestructura de red pública de telecomunica-

de la facultad reglamentaria, véase, por ejemplo, Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 3a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 41-43.

<sup>16</sup> Voz “Emergencia”, *Diccionario de la lengua española, cit.*, nota 7, p. 806.



ciones. De haber dos o más proveedores de acceso vía telecomunicaciones a servicios de emergencia, las condiciones regulatorias que les resulten aplicables deben ser equitativas, permitiendo que los usuarios puedan optar por cualquiera de éstos sin que ninguno goce de facilidades especiales. Este tipo de equidad de trato debe leerse en relación con otras disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones que requieren que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones presten “los servicios al público de manera no discriminatoria”,<sup>17</sup> y actúen “sobre bases no discriminatorias al proporcionar información de carácter comercial, respecto de sus suscriptores, a filiales, subsidiarias o terceros”.<sup>18</sup>

*b. Equidad en trato a usuarios de diferentes redes de telecomunicaciones*

Otro tipo de equidad relevante es la que se presenta entre los usuarios de diferentes redes públicas de telecomunicaciones que proveen acceso a servicios de emergencia. Las medidas adoptadas por la SCT deben asegurar que —en materia de acceso a servicios de emergencia— no haya inequidad entre los diferentes usuarios. Es decir, que el usuario de la red de Telmex tenga un acceso a servicios de emergencia equivalente al del usuario de la red de Axtel o al de la red de Telefónica Móviles.

*2. Regulación en la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*

La Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública consigna la obligación del máximo órgano del sistema nacional de seguridad pública de promover el establecimiento de un servicio de llamadas de seguridad y emergencia. Al respecto señala:<sup>19</sup>

El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos

<sup>17</sup> Artículo 44, fracción VII, Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>18</sup> Artículo 44, fracción X, Ley Federal de Telecomunicaciones.

<sup>19</sup> Artículo 48, Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

de que tenga conocimiento... El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.

Entre las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la responsabilidad de implementar el servicio de telecomunicaciones de emergencia descansa en la Dirección General de la Red Nacional de Telecomunicaciones de la Secretaría de Seguridad Pública federal, misma que tiene, entre otras funciones, las de:<sup>20</sup>

administrar la información contenida en las bases de datos del Servicio Telefónico de Emergencia 066, evaluar la calidad de éste, así como desarrollar nuevas aplicaciones en el Sistema [y] mantener la operación y disponibilidad de los servicios de la Red Nacional de Telecomunicaciones y Servicio Telefónico de Emergencia 066, así como proporcionar el soporte y apoyo a los usuarios de la Red Nacional de Telecomunicaciones.

De acuerdo a las estadísticas de la Red Nacional de Telecomunicaciones, para febrero de 2004 un total de 364 municipios contaban con servicio “066” (frente a 192 municipios en julio de 2002).<sup>21</sup> No obstante, la insatisfacción ciudadana por la situación de la seguridad pública en el país (incluyendo el tema de los servicios de telecomunicaciones de emergencia) se sigue manifestando. La creciente importancia pública de atender el problema se volvió evidente al ser uno de los puntos más duramente reclamados recientemente por la sociedad civil a sus autoridades federales, estatales y municipales responsables de la seguridad pública. Al respecto, la organización “México Unido contra la Delincuencia” —misma que jugó un papel central en la convocatoria a la más importante marcha ciudadana contra la inseguridad pública en México— reclamaba en el punto número uno de su recuento de promesas gubernamentales incumplidas que las autoridades:<sup>22</sup> “No han implementado un número

<sup>20</sup> Funciones de la Dirección General de la Red Nacional de Telecomunicaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, disponibles en la página de Internet de la Secretaría de Seguridad Pública [www.ssp-gob.mx](http://www.ssp-gob.mx) (liga válida al 30 de junio de 2005).

<sup>21</sup> Estadísticas de la Red Nacional de Telecomunicaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, disponibles en la página de Internet de la Secretaría de Seguridad Pública [www.ssp-gob.mx](http://www.ssp-gob.mx) (liga válida al 30 de junio de 2005).

<sup>22</sup> México Unido contra la Delincuencia, A.C., texto del desplegado publicado en *Proceso*, 26 de junio de 2005, p. 25.

único de denuncia y emergencia 066 que funcione en todo el país, conforme lo exige la ley desde 1998. Si empresas privadas lo han logrado, ¿por qué el gobierno no puede?”.

Por otra parte, como se verá en los siguientes apartados de este ensayo, las acciones de las autoridades federales de seguridad pública no están coordinadas con la regulación de estas cuestiones emitida por las autoridades mexicanas del sector telecomunicaciones (por ejemplo, en materia de un número nacional único y de la gratuidad del servicio).

### *3. Regulación en el Reglamento de Telecomunicaciones*

El fundamento regulatorio de la gratuidad de los servicios de emergencia proporcionados por los concesionarios que prestan servicios de telecomunicaciones al público se encuentra en la disposición del Reglamento de Telecomunicaciones que señala que:<sup>23</sup> “Los concesionarios [de redes públicas de telecomunicaciones] estarán obligados a proporcionar gratuitamente los servicios de emergencia, seguridad y socorro dentro de su área de concesión, tomando en cuenta los acuerdos internacionales aplicables”.

La anterior disposición ha sido retomada —como veremos más abajo— en diversos títulos de concesión de prestadores de servicios de telecomunicaciones. No obstante, su adopción en los referidos títulos no ha sido uniforme, ni ha respetado completamente la obligación de gratuidad establecida en el Reglamento.

Por otra parte, aunque el Reglamento de Telecomunicaciones establece la gratuidad de los “servicios de emergencia, seguridad y socorro”, también contiene una definición de “servicios de seguridad” que los acota a la radiocomunicación, por lo que la referida gratuidad sólo aplicaría a servicios inalámbricos de telecomunicaciones.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Artículo 82, párrafo tercero, Reglamento de Telecomunicaciones. Los dos primeros párrafos del citado artículo regulan el plan de acciones en caso de desastre que deben tener los concesionarios, una cuestión que también es relevante para la seguridad pública.

<sup>24</sup> El Reglamento de Telecomunicaciones define al “servicio de seguridad” como “todo servicio radioeléctrico que se explote de manera permanente o temporal para garantizar la seguridad de la vida humana y la salvaguarda de los bienes”. Artículo 2, fracción VI, párrafo décimo quinto, Reglamento de Telecomunicaciones. Este servicio queda incluido dentro de las más amplia categoría de “servicio especial de radiocomunicación”

#### 4. Regulación en el Plan Técnico Fundamental de Numeración

Con posterioridad a la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, las únicas medidas de carácter general adoptadas por la autoridad mexicana del sector telecomunicaciones en materia de acceso a servicios de emergencia están contenidas en el Plan Técnico Fundamental de Numeración de 1996 (en lo sucesivo Plan de Numeración)<sup>25</sup> y en la Resolución de Numeración de 1998 que detalla aspectos particulares del citado Plan.<sup>26</sup>

El fundamento legal del referido Plan Técnico puede encontrarse en el artículo 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que señala que la SCT:<sup>27</sup>

elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración... a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos... I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones... II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios... III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.

Como puede observarse, el artículo 41 de la Ley no sólo establece la facultad de la SCT para expedir los planes de numeración, sino que además establece los tres objetivos que deben regir dichos planes, mismos que son relativos a la protección de la competencia (“desarrollo de nuevos concesionarios”, “trato no discriminatorio a los concesionarios”, “fomentar... competencia entre concesionarios”).

definida en el referido Reglamento como un “servicio de radiocomunicación no definido en otro lugar del presente Reglamento, destinado exclusivamente a satisfacer necesidades determinadas de interés general y no abierto a la correspondencia pública, tales como... *seguridad*”. Artículo 2, fracción VI, párrafo décimo séptimo, Reglamento de Telecomunicaciones (énfasis añadido).

<sup>25</sup> Plan de Numeración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de junio de 1996.

<sup>26</sup> Resolución relativa al proceso de numeración geográfica, hacia los formatos especializados en el Plan de Numeración, en la que se establecen las condiciones sobre el uso de los nuevos códigos de marcación de larga distancia y servicios especiales, y el crecimiento del número telefónico local, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de noviembre de 1998 (en lo sucesivo Resolución de Numeración de 1998).

<sup>27</sup> Artículo 41, Ley Federal de Telecomunicaciones.

Los antecedentes históricos del Plan de Numeración deben encontrarse en los planes anteriores emitidos por Telmex cuando operaba como único concesionario del servicio telefónico local. En México, como en otros países, al darse la apertura del sector telefónico a la competencia, resultó indispensable que la autoridad asumiera la responsabilidad sobre el recurso de numeración de tal manera que éste no quedara en manos del operador tradicionalmente dominante del sector y para que no fuera utilizada por éste contra sus competidores.<sup>28</sup> Lo anterior explica la facultad de la SCT en esta materia establecida en el artículo 41 de la Ley antes citada, así como los objetivos procompetitivos que rigen el ejercicio de tal facultad.

A pesar de que en su origen los planes de numeración en materia de telecomunicaciones fueron documentos eminentemente técnicos,<sup>29</sup> en la actualidad se los ve como documentos de contenido fuertemente regulatorio. De hecho en países como España se ha reforzado la autoridad del Estado sobre la numeración a través de conceptos como el del “espacio público de numeración” al que se considera un bien de titularidad del Estado, y que se protege al prescribir jurídicamente que la asignación o reserva de recursos públicos de numeración no supone el otorgamiento a sus titulares de un derecho o interés primordial sobre los mismos.<sup>30</sup> En

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Grupo de Regulación en Telecomunicaciones, *Competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet*, Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación, 1998, pp. 237 y 238 (que señala como las dos motivaciones para regular la numeración el hecho de que se trata de un “recurso escaso que requiere una gestión eficaz a través de un órgano independiente de los operadores” y que “las implicaciones de la numeración sobre las decisiones de consumo de los usuarios pueden convertirse en un obstáculo para los nuevos operadores”). También Constantelou, Natasha (OECD Committee for Information, Computer and Communications Policy), *The Economic and Regulatory Aspects of Telecommunication Numbering*, París, OECD, 1995, pp. 7-14 (en los que la autora señala el riesgo de que un operador telefónico dominante utilice el control sobre los recursos de numeración para afectar a sus competidores, y la necesidad de que el control sobre estos recursos descansa en una autoridad independiente).

<sup>29</sup> Dice Natasha Constantelou: “Históricamente la asignación de numeración ha sido vista como un tema eminentemente técnico. Los ingenieros de los Operadores de Telecomunicaciones Públicas (PTOs) tenían control absoluto sobre las funciones de asignación de numeración”. *Ibidem*, p. 2 (traducción del original en inglés por el autor).

<sup>30</sup> Para reafirmar el control nacional sobre el recurso de numeración, los juristas españoles desarrollaron el concepto de “espacio público de numeración”. Véase su explicación en Ariño Ortiz, Gaspar (con la colaboración de Juan Miguel de la Cuétara Martínez

México no existe una instrumentación jurídica conceptual relativa al recurso numérico telefónico comparable a la española, aunque la ausencia de la misma no pareciera haber tenido —hasta ahora— consecuencias prácticas (por ejemplo, reclamos particulares de derechos adquiridos sobre la numeración). No obstante si en algún momento se presentaran disputas entre la autoridad y los concesionarios sobre el recurso numérico, la ausencia de un fundamento jurídico más firme ( legal) que el Plan de Numeración podría volverse relevante.

En México, el uso de la figura jurídica de los planes técnicos, en lugar de la del Reglamento, para establecer normas generales aplicables a los servicios de telecomunicaciones ha sido destacado por diversos estudiosos.<sup>31</sup> En la práctica actual, el Plan de Numeración constituye el instrumento regulatorio más importante en la regulación del acceso vía telecomunicaciones a servicios de seguridad y emergencia en México.

*A. Códigos de Marcación Simplificada para Acceder a Servicios de Seguridad y Emergencia conforme al Plan y a la Resolución de Numeración*

Los servicios de seguridad y emergencia (y otros similares) son considerados en el Plan de Numeración como una especie de la categoría de “servicios especiales”. Estos últimos son definidos por el Plan de Numeración como los “servicios complementarios al básico telefónico que se prestan a través de una red pública local, tales como servicios de emergencia, servicios de información de directorios, atención a quejas y de acceso a servicios por operadora”.<sup>32</sup>

y Lucía López de Castro García-Morato), *Principios de derecho público económico (Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica)*, Granada, Comares, 1999, pp. 706 y 707. Véase también definición y explicación del contenido de la Ley española en esta materia en García de Enterría, Eduardo y Cuadra-Salcedo, Tomás de la (coords.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 11/1998, de 24 de abril)*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 877 y 878.

<sup>31</sup> Por ejemplo, se ha señalado que: “la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Telecomunicaciones han optado, al regular la actividad telefónica, por expedir, en lugar de reglamentos, una serie de disposiciones administrativas denominadas planes y reglas”. Silva, Lucila, *Régimen de los servicios telefónicos en México (problemas de competencia)*, México, UNAM, abril de 1998, tesis del doctorado en derecho, p. 140.

<sup>32</sup> Numeral 3.25, Plan de Numeración.

El acceso telefónico a los “servicios especiales” opera a través de la marcación de “códigos de servicio especial”, a los que el Plan de Numeración define como: “Conjunto[s] de dígitos que identifica[n] a un servicio especial”.<sup>33</sup> Dichos códigos son de marcación simplificada (sólo tres dígitos), reflejando el hecho de que las autoridades en materia de numeración buscan facilitar el acceso vía telecomunicaciones a los “servicios especiales” en consideración a su importancia social y a su vinculación con el acceso ciudadano a servicios gubernamentales y sociales de importancia (policía, bomberos, etcétera).<sup>34</sup> Como lo sugiere el uso del plural en el término “servicios especiales”, este género comprende varios tipos más específicos de servicios. El numeral 5.4.2. del Plan de Numeración presenta un listado amplio de servicios especiales y sus códigos de marcación abreviada asignados. Éstos son los siguientes:

<i>Códigos de servicios especiales en el plan de numeración</i>	
<i>Llamada</i>	<i>Marcación</i>
Emergencia	060
Reserva	06X
Servicios de Seguridad y Emergencia	080
Reserva	08X

Un listado más reciente de servicios especiales y sus códigos de marcación asignados se publicó al anunciarse la Resolución de Numeración de noviembre de 1998.<sup>35</sup> Los códigos a los servicios especiales asignados relacionados con seguridad y emergencias son los siguientes:

<sup>33</sup> Numeral 3.2, Plan de Numeración.

<sup>34</sup> Respecto a los códigos de marcación simplificada dice el Gretel: “Los números cortos deben ser igualmente accesibles a todos los operadores. Son los más fáciles de recordar por el usuario”. Grupo de Regulación en Telecomunicaciones, *op. cit.*, nota 28, p. 238.

<sup>35</sup> Resolución relativa al proceso de numeración geográfica, hacia los formatos especializados en el Plan de Numeración, en la que se establecen las condiciones sobre el uso de los nuevos códigos de marcación de larga distancia y servicios especiales, y el crecimiento del número telefónico local, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 1998 (en lo sucesivo Resolución de Numeración de 1998). El *Boletín de Prensa de la Comisión Federal de Telecomunicaciones* con el que se dio a conocer la Resolución de Numeración de 1998 es el *Boletín* 68/98 de la

<i>Códigos de servicios especiales en la resolución de numeración</i>	
<i>Llamada</i>	<i>Marcación</i>
Policía Local	060 *
Policía Judicial Estatal y de la ciudad de México	061 *
Sistema Nacional de Atención de Emergencias de la Ciudadanía	066 *
Bomberos	068 *
Servicios de Seguridad y Emergencia	080 *

\* Disponible en algunas localidades.

Como puede observarse, al comparar el listado de códigos de servicios especiales del Plan de Numeración con el que acompañó a la Resolución de Numeración, se observan algunas diferencias como la denominación de “servicio de emergencia” asociada al código de marcación “060” en el Plan de Numeración de 1996 y a la “policía local” en la Resolución de Numeración de 1998.

Es de destacarse la decisión de la autoridad mexicana que expidió el Plan de Numeración de no establecer el código “911” para servicios de emergencia. Dicho código presentaba la ventaja de ser el utilizado en la región norteamericana, por lo que su adopción en México hubiera facilitado esfuerzos de coordinación regional. Una explicación inmediata de la no adopción del código de marcación “911” por México reside en el hecho de que al momento de expedirse el Plan de Numeración (1996) los primeros dos dígitos del código (“91”) eran utilizados para marcar llamadas de larga distancia, y los mismos se mantuvieron por algún tiempo.<sup>36</sup> Haber utilizado el “911” en México hubiera generado conflictos con la marcación de llamadas telefónicas de larga distancia en la etapa de tran-

Coordinación de Comunicación Social y Asuntos del Consumidor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, “Resolución de la Cofetel relativa al proceso de numeración geográfica, hacia los formatos especializados en el plan de numeración”, del 24 de noviembre de 1998.

<sup>36</sup> Conforme al transitorio séptimo del Plan de Numeración el prefijo de marcación de larga distancia “91” sería reemplazado por el prefijo “01” hasta el 1o. de septiembre de 1997.



sición de 1996-1998.<sup>37</sup> Los potenciales conflictos no han desaparecido con el tiempo puesto que la numeración local que inicia con los dígitos “911” ha sido asignada a empresas que prestan servicios de telefonía inalámbrica.<sup>38</sup>

*B. Obligatoriedad de Adopción de Códigos de Marcación Simplificada y Enrutamiento de Llamadas por Operadores Locales*

Conforme al Plan de Numeración, la adopción de los códigos de servicios especiales por los concesionarios del servicio local no es opcional sino obligatoria.<sup>39</sup> Al respecto, el Plan señala lo siguiente:<sup>40</sup>

Los operadores locales deberán adoptar los códigos de servicios especiales con la estructura indicada en el numeral 5.4 de acuerdo con lo siguiente: a) hasta junio de 1997 en las localidades y en las fechas en que se vaya ofreciendo el servicio de selección por prescripción del operador de larga distancia, conforme al calendario que a tal efecto establezca la Secretaría... b) a partir del 1o. de septiembre de 1997, en el resto del país.

Pero la obligatoriedad de adopción de los códigos de acceso a los servicios especiales —incluyendo los de emergencia y seguridad— por el operador local, no constituye su única obligación en esta materia. Además, conforme al Plan existe una obligación de los operadores locales de enrutar las llamadas dirigidas a las entidades gubernamentales que prestan los servicios especiales de emergencia y seguridad. Al respecto dice

<sup>37</sup> Durante esta etapa se sustituyó el “91” por el “01” como los dos dígitos utilizados para marcar llamadas de larga distancia nacional.

<sup>38</sup> Por ejemplo, de acuerdo a la información disponible de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, el número “(55) 91100000” de la ciudad de México ha sido asignado a la empresa Radiomóvil Dipsa S.A. de C.V. Por su parte, el número “(669) 9110000” de la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, se encuentra asignado a la empresa Movitel del Noroeste, S.A. de C.V. Véase <http://www/cft.gob.mx/wb2/COFENumeraciones> (consultas realizadas el 30 de junio de 2005).

<sup>39</sup> Dice el numeral 8.4.2 del Plan de Numeración: “Los códigos de servicios especiales definidos en el numeral 5.4.1 y 5.4.2 y sus correspondientes tipos de servicios se aplicarán a todas las redes públicas locales”.

<sup>40</sup> Transitorio Octavo del Plan de Numeración.

el Plan:<sup>41</sup> “Cuando el prestador final del servicio sea una entidad gubernamental o de servicio social, el operador local estará obligado a enrutar la llamada al prestador final del servicio con la condición de que este último tenga presencia y disponibilidad en la localidad donde se origina la llamada”.

No obstante, si el destinatario de la llamada no es una entidad gubernamental, no existe obligación para el operador local de enrutar la referida llamada. En estos casos el enrutamiento de llamadas no será obligatorio para el operador local sino voluntario.<sup>42</sup> Más aún, el Plan de Numeración expresamente prohíbe los “servicios privados” o los “servicios de valor agregado” dentro de los códigos de servicio especial.<sup>43</sup> Claramente el beneficio de los códigos de marcación simplificada es procedente sólo cuando los beneficiarios son entidades gubernamentales o de servicio social.

No obstante la obligatoriedad de adopción de los códigos de acceso a los servicios especiales —incluyendo los de emergencia y seguridad y emergencia— por los operadores locales, en la Resolución de Numeración de 1998 se señala que los referidos códigos de marcación sólo se encuentran “disponibles en algunas localidades” del país, lo que sugiere que la obligatoriedad dispuesta en el Plan de Numeración no fue observada por la autoridad cuando emitió la Resolución posterior.

De hecho, la práctica comercial de la industria telefónica muestra que la adopción obligatoria de los códigos de marcación establecidos en el Plan de Numeración tampoco ha sido observada por todos los operadores locales, mismos que incluyen a los concesionarios de telefonía básica local y a los de radiotelefonía móvil celular.<sup>44</sup> En el caso de Telmex, por ejemplo, su libro de tarifas muestra que dicha empresa concesionaria de telefonía básica local sí ha adoptado a nivel nacional —tanto en su servicio residencial y comercial, como en el de telefonía pública— los códigos de los servicios especiales de seguridad y emergencias “060”, “061”, “068” y “080”.<sup>45</sup> Pero en el caso de Iusacell PCS, concesionario de ra-

<sup>41</sup> Numeral 8.4.6 del Plan de Numeración.

<sup>42</sup> Dice el numeral 8.4.8 del Plan de Numeración: “Cuando el operador local sea el prestador final del servicio especial, la prestación de este servicio será voluntaria”.

<sup>43</sup> Numeral 8.4.5. del Plan de Numeración.

<sup>44</sup> Así lo establece la Regla Primera, fracción XXIV, de las Reglas del Servicio Local.

<sup>45</sup> Véase Teléfonos de México S.A. de C.V., Libro tarifario de Telmex. Sección 1, Tarifas Mensuales para el Servicio Telefónico Básico tarifas vigentes a partir del 14 de

diotelefonía móvil celular, los códigos especiales para acceder a servicios de emergencia y seguridad no han sido adoptados. Dicha empresa proporciona un servicio de emergencias denominado “\*911” al que describe como “un servicio de seguridad que ofrece protección en México y en el extranjero las 24 horas, los 365 días del año. Consiste en enlazar al usuario de manera inmediata con instituciones públicas y privadas de asistencia y emergencia. Incluye seguro de responsabilidad civil familiar, accidentes personales, además de asistencia en viaje y asistencia legal en caso de accidente automovilístico”. El acceso a dicho servicio se realiza con la marcación del código abreviado “\*911”, mismo que no aparece en el plan de numeración. Además el servicio “\*911” no es gratuito sino que se cobra a los usuarios.<sup>46</sup>

##### *5. Regulación de servicios de telecomunicaciones de emergencia en los títulos de los concesionarios*

En el título de concesión de la más importante empresa de telefonía local del país —Telmex— se establece la gratuidad del acceso telefónico de los usuarios a los servicios de llamadas de emergencia. Al respecto señala que:<sup>47</sup> “Telmex se obliga a proporcionar gratuitamente los servicios de llamadas de emergencia dentro de su área de concesión tomando en cuenta los acuerdos internacionales aplicables”.

La anterior disposición repite la similar contenida en el Reglamento de Telecomunicaciones, y se ve complementada por otra obligación de Telmex con relación a la instalación y reparación prioritaria de las líneas telefónicas de los prestadores de servicios de seguridad y emergencia.<sup>48</sup>

julio de 2004) (folio 4230) (en particular, véase el numeral IV relativo a las tarifas de acceso a servicios especiales de quienes tienen contratado el servicio medido, y VII, relativo a las tarifas de acceso a servicios especiales de quienes utilizan los teléfonos públicos de Telmex.

<sup>46</sup> Véase Plan tarifario de Iusacell PCS, S.A. de C.V., numeral 2.3.1. (tarifas vigentes a partir del 18 de enero de 2005) (folio 4576). La contratación del servicio “\*911” tiene un costo de 35 pesos más IVA. Además se cobra el tiempo aire correspondiente a la duración de la llamada.

<sup>47</sup> Condición 4-8, tercer párrafo, Título de Concesión de Teléfonos de México, S.A. de C.V.

<sup>48</sup> Ésta señala que: “Telmex deberá dar prioridad a la instalación y reparación de líneas telefónicas de policía, bomberos y organizaciones que presten los servicios de emer-

En la práctica comercial, Telmex parece estar dando cumplimiento a su obligación de prestar gratuitamente los servicios de telecomunicaciones de emergencia, tanto desde terminales telefónicas del servicio residencial y comercial, como desde las del servicio de telefonía pública.<sup>49</sup>

Otros títulos de concesión de otros prestadores de servicios de telefonía local no establecen una obligación de gratuidad tan general de los servicios de llamadas de emergencia como la establecida en el título de concesión de Telmex. Por ejemplo, la disposición correspondiente de un título de concesión de telefonía local alámbrica emitido en 1997 establece lo siguiente:<sup>50</sup> “En la eventualidad de una emergencia y dentro del área de cobertura de la Red, el Concesionario proporcionará los servicios indispensables que indique la Secretaría en forma gratuita, sólo por el tiempo y en la proporción que amerite la emergencia”.

Como puede verse, en el caso del concesionario anterior la obligación de proporcionar gratuitamente los servicios se limita a “la eventualidad de una emergencia”, a los “servicios indispensables que indique la Secretaría”, y “sólo por el tiempo” y “proporción que amerite” la emergencia. Lo anterior difiere notablemente de la obligación de Telmex en la que el compromiso de proporcionar servicio gratuito de llamadas de emergencia es permanente y no requiere ni está acotada por una determinación administrativa previa o por una situación general de emergencia.

En otros títulos de concesión existen otros tipos de disposiciones intermedias entre las de gratuidad no calificada del título de concesión de Telmex y gratuidad calificada. Un ejemplo podemos encontrarlo en el título de un concesionario de telefonía celular de 1990, cuya disposiciones correspondientes señalan que:<sup>51</sup>

*La concesionaria deberá elaborar un plan concertado con la secretaria para proporcionar servicios de emergencia en caso fortuito o de fuerza mayor*

gencia y que la Secretaría determine conforme a los programas que establezcan con dichas entidades”.

<sup>49</sup> Aplica la misma referencia hecha más arriba al Libro Tarifario de Telmex.

<sup>50</sup> Condición 2.6, segundo párrafo, Título de Concesión de Unión Telefónica Nacional, S.A. de C.V.

<sup>51</sup> Condición 4-8, primero y segundo párrafos, Título de Concesión de Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., 17 de julio de 1990.

*La concesionaria* se obliga a proporcionar gratuitamente los servicios de emergencia dentro de su área de concesionamiento; asimismo, se obliga a dar servicios de asistencia, a las instituciones y organizaciones de emergencia otorgando prioridad a la canalización de sus comunicaciones. Los servicios de seguridad y socorro de emergencia los proporcionará con base a los tratados internacionales aplicables en la materia.

La lectura del segundo párrafo antes citado sugeriría que los servicios de emergencia proporcionados por este concesionario de telefonía celular siempre deberían ser gratuitos, pero al leerse en relación con el primer párrafo, podría interpretarse que los servicios de emergencia regulados sólo son aquellos que se proporcionan en casos fortuitos o de fuerza mayor.

#### *6. Práctica relativa a la prestación de servicios de emergencia mejorados*

En la práctica mexicana puede hacerse una distinción entre una versión básica y una mejorada del acceso vía telecomunicaciones a los servicios de seguridad y emergencia. En múltiples localidades del país se prestan servicios mejorados de seguridad y emergencia, mismos que no se limitan a la marcación simplificada de las llamadas a servicios de seguridad y emergencia, sino que también permiten que el proveedor del servicio público de seguridad y emergencia tenga acceso inmediato a los datos relacionados con la línea telefónica desde la cual se origina la llamada. La utilidad práctica de este tipo de esquemas es evidente pues reduce significativamente el tiempo de reacción involucrado en la llamada. Por ejemplo, si la policía preventiva cuentan de manera inmediata con los datos del domicilio de quien reporta una conducta ilícita en marcha, también podrá enviar mucho más rápido una patrulla a detener dicha conducta.

En la práctica mexicana los servicios mejorados de seguridad y emergencia involucran la participación de diferentes actores, incluyendo necesariamente al concesionario del servicio telefónico local desde cuyas terminales se originan las llamadas a los servicios de seguridad y emergencia; así como al prestador del servicio público de seguridad y emergencia al que se busca contactar. En ocasiones intervienen adicionalmente empresas dedicadas a la prestación de servicios de operadoras especializadas y/o dedicadas a prestar servicios de información y acceso remoto a bases

de datos. Un ejemplo de esquema<sup>52</sup> utilizado para prestar este servicio involucra a un prestador de servicios de telecomunicaciones de valor agregado que suscribe un contrato de asociación con un municipio conforme al cual atenderá las llamadas dirigidas a los servicios de policía preventiva y bomberos, recabará los datos de la persona que hace la llamada (ya sea directamente del usuario u obteniéndolos en línea de la base de datos del operador de telefonía local) y las canalizará junto con los datos básicos del usuario de la línea telefónica a los responsables municipales de prestar los servicios de policía preventiva y bomberos. En adición a ese contrato, el prestador de servicios de valor agregado requiere otro contrato con el concesionario de telefonía local para que enrute, por ejemplo, las llamadas hechas por los usuarios de la localidad al “060” al número telefónico del prestador de servicios de valor agregado. En este último contrato también se puede pactar el acceso del prestador del servicio de valor agregado a la base de datos de los usuarios del concesionario telefónico local.

Esquemas como el anterior han sido comunes. Un punto crucial para la operación de este tipo de servicios mejorados de seguridad y emergencia es el acceso a la base de datos de usuarios de líneas telefónicas del operador local. De hecho Telmex, el principal concesionario de telefonía local del país, ofrece un servicio denominado “PSN 066”. De acuerdo a la empresa, el PSN 066:<sup>53</sup>

Es un servicio desarrollado sin fines de lucro, para el Plan Nacional de Seguridad 066 de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, el cual ofrece la posibilidad de consultar información telefónica para conocer con base al número telefónico que está llamando, su domicilio de instalación... Todo esto con la finalidad de proporcionar un servicio que permita dar mejor atención y auxilio a la ciudadanía.

<sup>52</sup> Este ejemplo está basado parcialmente en el esquema contractual utilizado por las empresas Sistema Computarizado de Emergencia, S.A. de C.V., Emergencias 911, S.A. de C.V., Teléfonos de México S.A. de C.V. y el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, a fines de los noventa. Mismo que fue relatado al autor por funcionarios de la Comisión Federal de Telecomunicaciones involucrados en su revisión regulatoria.

<sup>53</sup> Véase Teléfonos de México S.A. de C.V., Libro tarifario de Telmex, sección 2, tarifas para servicios adicionales y especiales (tarifas del PSN 066 vigentes a partir del 29 de marzo de 2004) (folio 4106).

No obstante que el servicio se anuncia como sin fines de lucro, no se trata de un servicio gratuito, la empresa tiene registrada una tarifa de 800,000.00 pesos por la renta mensual del mismo.<sup>54</sup> Por otra parte, las restricciones que Telmex establece para este servicio incluyen, por ejemplo, que el mismo sólo proporcionará información de números telefónicos que se encuentren en la base de Telmex para la localidad correspondiente, que sólo lo hará en el área de operación de la “Secretaría de Seguridad Nacional (*sic*) o estados o municipio”.<sup>55</sup>

No obstante la existencia y operación en México de servicios mejorados de telecomunicaciones de emergencia y seguridad, lo cierto es que —como veremos más abajo— la prestación de los mismos está mucho menos organizada, coordinada y regulada que en otros países.

#### IV. REGULACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD Y EMERGENCIA EN EL DERECHO COMPARADO

La regulación del acceso vía telecomunicaciones a los servicios de seguridad y emergencia en el derecho comparado constituye una ventana que nos permite ubicar el nivel de desarrollo de las prácticas regulatorias mexicanas en la materia. En las dos secciones de esta parte del ensayo describiremos brevemente la regulación aplicable en esta materia en Estados Unidos y en la Unión Europea.

##### 1. *Regulación del código de marcación 911 y el acceso vía telecomunicaciones a servicios emergencia en Estados Unidos*

El uso del código de marcación “911” para acceder vía telefónica a los servicios de seguridad y emergencia tiene una larga trayectoria en Estados Unidos, desde 1968, año en que se hizo la primera llamada 911 en Haleyville, Alabama, hasta alcanzar una cobertura de 97.9% de la población que tenía acceso a servicios 911 en 2001.<sup>56</sup> Gradualmente, la regulación estadounidense se ha ido desarrollando para requerir y facilitar la

<sup>54</sup> *Ibidem*, numeral 3 (“Tarifas del PSN 066. Estructura tarifaria”).

<sup>55</sup> *Ibidem*, numeral 6 (“Tarifas del PSN 066. Restricciones”).

<sup>56</sup> Véase Hatfield, Dale N., *A Report on Technical and Operational Issues Impacting the Provision of Wireless Enhanced 911 Services* (preparado para la FCC), mimeo, octubre 2002, pp. 3-5.

introducción de servicios mejorados de emergencia y seguridad de una manera compatible con un entorno competitivo. Entre otras cuestiones la Comisión Federal de Comunicaciones (en lo sucesivo FCC, por sus siglas en inglés) obligó a las compañías de telefonía local alámbrica a proveer acceso a servicios 911 de aquellos competidores locales que contratan el uso de las centrales de conmutación de las primeras. Asimismo la FCC determinó que el acceso a los servicios mejorados 911 estaría financiado por los mecanismos de servicio universal (por ejemplo, contribuciones de las propias compañías telefónicas).<sup>57</sup>

Actualmente la mayor parte de las redes telefónicas alámbricas actuales en Estados Unidos automáticamente reportan a los centros de atención de llamadas de seguridad pública (*Public Safety Answering Points* o PSAPs, por sus siglas en inglés) el número telefónico y la ubicación de la terminal de origen de la llamada, una capacidad denominada “911 mejorado” o “E911” (derivado de *Enhanced 911*). Al recibir el número telefónico del usuario de origen de la llamada, el centro de atención de llamadas de seguridad pública puede devolverle al usuario la llamada en caso de que ésta se corte. Dicho centro también puede determinar la ubicación del usuario al recuperar los datos asociados al número telefónico en la base de datos de la empresa telefónica. El servicio llamado “911 mejorado” se encuentra disponible en las redes de telefonía alámbrica de la mayor parte de Estados Unidos.<sup>58</sup>

Aunque el acceso vía telefónica alámbrica a los servicios “911 mejorado” sigue enfrentando retos importantes, la atención de los reguladores estadounidenses ha pasado a concentrarse en regular y facilitar la introducción de tales servicios en la telefonía inalámbrica (e incluso en otras nuevas tecnologías). Dado que los teléfonos inalámbricos son por su propia naturaleza móviles, no se encuentran asociados con una ubicación o un domicilio fijo predeterminado que pueda recabarse fácilmente de la base de datos de la compañía telefónica. No obstante, las empresas de equipos y servicios de telefonía inalámbrica han empezado a desarrollar tecnologías que les permiten localizar con cierto grado de aproximación la ubicación del usuario que origina una llamada de emergencia. Por lo anterior, a partir de 1996 la FCC y el Congreso estadounidense comenzaron

<sup>57</sup> Al respecto véase Huber, Peter W. *et al.*, *Federal Telecommunications Law*, 2a. ed., Nueva York, Aspen Law Publishers, pp. 1264 y 1265.

<sup>58</sup> *Idem.*



a obligar a las redes de telefonía inalámbrica a introducir y habilitar las capacidades tecnológicas que les permitan prestar servicios de seguridad y emergencia “911 mejorados” en sus redes.<sup>59</sup> En 1996 la FCC emitió unas reglas dirigidas a regular y facilitar la introducción de servicios “911 mejorado” en la telefonía inalámbrica. Conforme a estas reglas la FCC estableció dos plazos para la introducción de servicios 911 en las redes de telefonía inalámbrica estadounidenses (el 1o. de abril de 1998 para servicios 911 simples, y el 1o. de octubre de 2001, para servicios 911 mejorados). Posteriormente, en 1999, los estadounidenses expedieron una reforma legislativa, conocida como Ley 911 (911 Act), que perseguía el objetivo de<sup>60</sup> “promover y mejorar la seguridad pública a través del uso del 9-1-1 como número universal de asistencia de emergencia, mejorar el desarrollo del servicio inalámbrico 9-1-1, apoyar a los Estados en mejorar sus capacidades 9-1-1 y las funciones relacionadas con éstas”.

Adicionalmente a la expedición de Ley 911, la FCC modificó sus reglas de 911 inalámbrico mejorado para permitir que las compañías de telefonía inalámbrica pudieran cumplir su obligación de implantar las funcionalidades 911 utilizando las nuevas tecnologías de ubicación basadas en la terminal móvil que comenzaron a estar disponibles.<sup>61</sup>

En 2000 la FCC emitió una resolución en la que designó al 911 como el número telefónico universal para emergencias en Estados Unidos.<sup>62</sup> Debe notarse que el “911” no sólo es el número oficial de emergencias en Estados Unidos sino también en Canadá. Lo anterior responde a la idea de armonización regional, un principio internacionalmente reconocido como útil en la regulación de los recursos de numeración. Dado que México comparte una importante frontera con Estados Unidos y que la población fronteriza de los dos países frecuentemente visita el país vecino, por lo que puede necesitar hacer llamadas de emergencia, este

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 1223.

<sup>60</sup> Wireless Communications and Public Safety Act of 1999, Pub. L. núm. 106-181, expedida el 26 de octubre de 1999 (en lo sucesivo Ley 911) (traducción del original en inglés por el autor).

<sup>61</sup> Revision of the Commission’s Rules to Ensure Compatibility with Enhanced 911 Emergency Calling Systems, CC Docket núm. 94-102, Third Report and Order, 14 FCC Rcd 17388 (1999).

<sup>62</sup> Implementation of the 911 Act, The Use of N11 Codes and Other Abbreviated Dialing Arrangements, CC Docket núm. 92-105, 15 FCC Rcd 17079 (2000).

mismo principio indicaría la conveniencia de utilizar el mismo código de acceso a servicios de emergencia en ambos países. De esta manera cualquier habitante de un país de visita en el país vecino podría recordar fácilmente el código de acceso a servicios de seguridad y emergencia, así como reportar situaciones peligrosas o solicitar auxilio con facilidad.

## *2. Regulación del código de marcación 112 y el acceso vía telecomunicaciones a servicios de urgencia en la Unión Europea*

La regulación europea de los “servicios de llamadas de urgencia” puede remontarse a 1991 cuando una decisión del Consejo obligó a los Estados miembros de la Comunidad Europea a garantizar la introducción del número “112” en las redes telefónicas públicas como número único europeo de llamadas de urgencia a más tardar a fines de 2002 (con posibilidad de prórroga a 2006).<sup>63</sup> Posteriormente el tema del “servicio de llamadas de urgencia” fue uno de los incorporados en la Directiva de Servicio Universal de 2002.<sup>64</sup> Esta directiva obligó a los operadores de redes telefónicas públicas —entre otras cosas— a proporcionar a las autoridades públicas encargadas de la gestión de urgencias, la información relativa a la ubicación de las personas que realizan llamadas de urgencia al número único europeo de llamada de urgencia 112. Posteriormente, la Directiva sobre la Privacidad y las Comunicaciones Electrónicas de 2002 permitió a las autoridades obtener de las empresas telefónicas acceso a la información de los usuarios que hacen llamadas de urgencia 112 y que hubieren solicitado que dicha información se mantuviera confidencial.<sup>65</sup>

Más recientemente, la regulación de esta materia en la Unión Europea se ha dirigido por un derrotero similar al estadounidense, en el sentido de perseguir el objetivo de facilitar y regular la introducción de servicios mejorados de llamadas de urgencia 112 en las redes de telefonía inalám-

<sup>63</sup> Decisión 91/396/CEE del Consejo del 29 de julio de 1991. *DO* L 217 del 6 de agosto de 1991, p. 31.

<sup>64</sup> Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 7 de marzo de 2002, *DO* L 108 del 24 de abril de 2002, p. 33.

<sup>65</sup> Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 12 de julio de 2002, *DO* L 201 del 31 de julio de 2002, p. 37.

brica.<sup>66</sup> Al respecto la Recomendación sobre el Servicio de Llamadas de Urgencia E112 de 2003 recomendó a los Estados miembros obligar a las redes telefónicas bajo su jurisdicción a proporcionar a las autoridades públicas encargadas de atender urgencias la mejor información con que cuenten sobre la ubicación, nombre y domicilio de instalación de los usuarios que hacen llamadas de urgencia al 112 desde sus terminales telefónicas. Además se recomendó a los Estados miembros adoptar normas técnicas comunes entre países y dar difusión a dichos servicios entre su población.

## V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La regulación de telecomunicaciones puede contribuir significativamente a mejorar la situación de la seguridad pública en el país. Una llamada telefónica puede provocar la intervención oportuna de los servicios públicos de seguridad pública o de emergencias para detener oportunamente una acción delictiva o un desastre en curso, o para proveer rápidamente auxilio médico a las personas que sufren un accidente.

México cuenta con un marco normativo que obliga a las autoridades de seguridad pública del país a promover el desarrollo de servicios de telecomunicaciones de emergencia. Dichas autoridades han avanzado en su tarea en los últimos años, pero no en un grado suficiente para satisfacer las demandas ciudadanas. México cuenta asimismo con un marco normativo en materia de telecomunicaciones que permite y faculta a las autoridades del sector para regular el acceso vía telecomunicaciones a servicios de seguridad y emergencia como los de policía, bomberos, o ambulancias. La Ley Federal de Telecomunicaciones, el Reglamento de Telecomunicaciones, el Plan de Numeración, así como diversas disposiciones incorporadas en los títulos de concesión constituyen la base de ese marco normativo.

No obstante, la regulación del acceso vía telecomunicaciones a los servicios de seguridad y emergencia en México adolece de varios defectos. En primer lugar, no pareciera haber empate entre las acciones de

<sup>66</sup> Recomendación de la Comisión de 25 de julio de 2003, relativa al tratamiento de información sobre la ubicación de las personas que efectúan llamadas en redes de comunicación electrónicas para su uso en servicios de llamadas de urgencia con capacidad de localización. *DO L* 189 del 29 de julio de 2003, p. 49.

las autoridades de seguridad pública y el contenido de la regulación en materia de telecomunicaciones. En segundo lugar, algunas de las disposiciones generales y particulares en materia de servicios de telecomunicaciones de emergencia contenidas en el Reglamento de Telecomunicaciones, el Plan de Numeración y en los títulos de concesión de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, no son observadas de manera estricta en la práctica, ni cumplen con el requisito legal de proveer un acceso equitativo a los diferentes usuarios y proveedores. Un ejemplo destacado es el de la obligación de Telmex, principal concesionario del servicio telefónico local en México, de ofrecer acceso gratuito a servicios de emergencia a sus usuarios. En la práctica, la citada empresa —como muchas otras prestadoras de servicio local en México— ofrece en múltiples localidades un acceso mejorado a ciertos servicios de emergencia requiriendo a terceros (por ejemplo, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública) el pago de tarifas por el servicio. Lo anterior dista de cumplir cabalmente con el requisito de acceso equitativo establecido en la Ley, y con el requisito de gratuidad del acceso establecido en el Reglamento de Telecomunicaciones y en el Título de Concesión correspondiente. Otro ejemplo notable es el de los concesionarios de telefonía inalámbrica que no utilizan los códigos especiales establecidos para facilitar el acceso a servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia contenidos en el Plan de Numeración, o que cobran por los servicios de seguridad y emergencia que proporcionan a sus usuarios. No obstante lo anterior, las autoridades del sector telecomunicaciones no parecen haber impuesto ningún tipo de sanciones para incentivar el cumplimiento del Reglamento de Telecomunicaciones (gratuidad) o del Plan de Numeración (número único nacional).

En tercer lugar, la regulación mexicana del acceso vía telecomunicaciones a servicios de seguridad y emergencia es notablemente pobre en sus objetivos y aplicación cuando se le compara con la regulación vigente en la materia en otras latitudes. No existe en la normatividad mexicana —ni, aparentemente en los planes de nuestras autoridades en la materia— ninguna pieza regulatoria comparable a la regulación del acceso a servicios de emergencia “911” en Estados Unidos o “112” entre los países miembros de la Unión Europea. Existen diferencias clave entre nuestro marco regulatorio en la materia y el de esos países más avanzados que muestran la pobreza de nuestra regulación. Mientras que nuestro país no obliga a los proveedores de servicios telefónicos inalámbricos móviles a

proveer acceso a servicios de seguridad y emergencia, otros países sí lo hacen. En nuestra regulación tampoco hay ninguna obligación de proveer, a las instituciones de seguridad pública o atención de emergencias enlazadas, datos que permitan localizar rápidamente y con precisión al usuario que hace la llamada de emergencia (aprovechando las funcionalidades del Sistema de Posicionamiento Global —GPS, por sus siglas en inglés— de las terminales telefónicas de los usuarios). Ciertamente el problema que enfrenta México para proveer a sus habitantes de un mejor y más efectivo acceso vía telecomunicaciones a los servicios de seguridad y emergencia no parece de origen tecnológico, sino regulatorio. Nuestros concesionarios de servicios telefónicos alámbricos e inalámbricos cuentan con la tecnología que les permitiría ofrecer a sus usuarios un acceso vía telecomunicaciones a servicios de seguridad y emergencia que adoptara características mucho más avanzadas que las actuales, pero la regulación no ha actuado para hacer realidad ese potencial tecnológico.

Valdría la pena concluir con una cita tomada de la presentación ante el Congreso estadounidense de uno de los funcionarios que tienen la encomienda —en ese país— de implantar una regulación efectiva de los servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia. La cita ilustra lo que una autoridad responsable puede considerar y debe hacer en la materia, y lo que deberíamos exigir de las nuestras:

Reconocemos que cada segundo de demora en responder a una llamada de emergencia es un segundo crucial perdido en el esfuerzo de salvar vidas. Por esa razón la Comisión ha emitido resoluciones estableciendo normas técnicas y niveles de desempeño muy específicos, y vigilaremos de manera cercana y cuidadosa el cumplimiento de esos requisitos. Hemos notificado a las compañías telefónicas que si omiten cumplir con nuestras resoluciones se verán sujetas a severas sanciones.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> William Sugrue (jefe de la Oficina de Servicios Inalámbricos de la FCC), *Hearing on Wireless E911*, Washington, D.C., 16 de octubre de 2001, mimeo, p. 1 (traducción del original en inglés por el autor).