

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESPUESTA A LA SOLICITUD PRESENTADA POR HEWLETT-PACKARD MÉXICO, S. DE R. L. DE C. V., EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 7 de junio de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), misma que entró en vigor el 8 de junio de 1995.

SEGUNDO.- Con fecha 11 de junio de 2013, se publicó en el 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"*, por medio del cual se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (Instituto), como un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, además de ser la autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores.

TERCERO.- Con fecha 14 de febrero de 2012, se inscribió en el Registro de Telecomunicaciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones la *"Constancia de Registro de Servicios de Valor Agregado"*, mediante la cual Hewlett-Packard México, S. de R. L. de C. V. (HPE), quedó habilitado para prestar los servicios de valor agregado de: audiotexto, procesamiento remoto de datos, intercambio electrónico de datos, correo electrónico de datos, videotexto, correo de voz, consulta remota a bases de datos y acceso a internet.

CUARTO.- Con fecha 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"*, mismo que entró en vigor el 13 de agosto de 2014 y que abrogó a la LFT.

QUINTO.- Con fecha 10 de julio de 2015, el Pleno del Instituto emitió el Acuerdo P/IFT/100715/215, en el que estableció que *"... en virtud de que la LFTR no regula los servicios de valor agregado y, por tanto, no establece que se requiera de concesión, autorización o registro ante el Instituto, el Pleno de este Instituto Federal de Telecomunicaciones considera que es procedente confirmar el criterio solicitado por Silent Circle, LLC, en el sentido de que no se requiere de concesión, autorización o registro ante el Instituto para prestar servicios consistentes en el intercambio electrónico de datos vía internet en el mercado mexicano, siempre que para prestar dichos servicios utilice la red pública de telecomunicaciones de un concesionario que opere redes públicas de telecomunicaciones."*

SEXTO.- Con fecha 14 de enero de 2016, el representante legal de HPE solicitó al Instituto emitir criterio respecto de los servicios que su representada pretende prestar (Servicios UC).

SÉPTIMO.- La Unidad de Asuntos Jurídicos, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 52 y 54, fracción IV del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Estatuto) elaboró y propuso al Pleno de este Instituto el criterio de interpretación materia del presente Acuerdo.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Competencia del Instituto. De conformidad con lo establecido en el artículo 28, párrafo décimo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Instituto es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Para tal efecto, tiene 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.

En términos de los artículos 1, 2, 7, 15, fracción LVII, 16 y 17, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), y 1, 4, fracción I, y 6, fracción XVIII del Estatuto, el Pleno del Instituto resulta competente para conocer del presente asunto, al contar con atribuciones para interpretar disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en el ámbito de sus atribuciones.

SEGUNDO.- Solicitud de confirmación de criterio. En el escrito referido en el antecedente SEXTO del presente Acuerdo, el solicitante expuso:

1. *"... HPE tiene diversos objetos de negocios relacionados con la tecnología y las comunicaciones y que se encuentra evaluando la posibilidad de prestar en la República Mexicana un servicio conocido comercialmente como "Servicio UC" y que, debido a su funcionamiento que se describe más adelante, HPE considera que dicho servicio no requiere de registro, autorización, permiso o concesión alguna de parte de ese H. Instituto Federal de Telecomunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, sin embargo, requiere confirmar dicho criterio con ese H. Instituto."*

2. "Que los servicios UC que HPE desea implementar en México consisten en lo siguiente:

a) El cliente (en lo sucesivo, el "Cliente") de HPE obtiene de uno o más concesionarios de red pública de telecomunicaciones en México (en lo sucesivo, los "Concesionarios") y en otros lugares del mundo el servicio necesario de comunicación de voz y datos, de conformidad con las concesiones de dichos Concesionarios.

b) A través de la infraestructura de comunicación de los Concesionarios, las diversas oficinas e instalaciones del Cliente en México y el resto del mundo son conectadas, de forma que se establezca una red privada sobreimpuesta sobre las redes públicas de los Concesionarios.

c) En todos los casos, el tráfico de voz y datos que se cursa a través de las redes públicas de los Concesionarios, es llevado a cabo por dichos Concesionarios y es cobrado por dichos Concesionarios al Cliente, sin que HPE tenga intervención alguna en la conducción o tarificación de dicho tráfico o servicios de comunicación.

d) El Cliente permite a HPE la conexión en sus instalaciones de diversos dispositivos propiedad de HPE, principalmente consistentes en servidores y cualquier software o hardware relacionado (en lo sucesivo, el "Equipo HPE"), que a su vez se encuentra conectado a la red de Internet.

e) La funcionalidad del Equipo HPE es permitir que HPE pueda agregar diversas funcionalidades de valor agregado (en lo sucesivo, los "Servicios UC") como sigue:

- a. Enrutamiento de llamadas internas
- b. Conmutador digital
- c. Extensión móvil
- d. Videoconferencia administrada
- e. Audio conferencia con directorio interno
- f. Teléfono softphone para llamadas internas
- g. Buzón de voz
- h. Mensajería unificada
- i. Mensajería instantánea"

3. "Que HPE cuenta actualmente con una constancia de registro para prestar servicios de valor agregado, otorgado por la extinta H. Comisión Federal de Telecomunicaciones el 14 de febrero de 2012, bajo el número SVA-011/2012 y que ampara la prestación de los servicios de valor agregado de audio texto, procesamiento remoto de datos, intercambio electrónico de datos, correo electrónico de datos, video

texto, correo de voz, consulta remota a bases de datos y acceso a internet...”

4. *“Que como parte de los Servicios UC, HPE no cobraría a sus Clientes por los servicios de comunicación prestados por los Concesionarios y únicamente cobraría por el uso de los Servicios UC, que sí contienen servicios de comunicación (incluyendo la comunicación dentro de una red privada en México y/u otros países), pero no la conexión a redes públicas de telecomunicaciones.”*
5. *“Que HPE considera que al prestar a los Clientes los Servicios UC no actualiza los supuestos de instalación, operación o explotación de una red pública de telecomunicaciones establecidos en el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995 (y sus reformas a la fecha), ni la prestación de un servicio público de telecomunicaciones o radiodifusión establecidos en el artículo 66 y demás aplicables de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014 y que por tanto, no requiere de la obtención de una concesión de ese H. Instituto Federal de Telecomunicaciones para la actividad aquí descrita.”*
6. *“Que HPE considera que **al prestar a los Clientes los Servicios UC** no actualiza el supuesto establecido en los artículos 31, 32 y 52 de la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, de establecimiento y operación o explotación de una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de red pública, ni en el supuesto establecido en la fracción I del artículo 170 y demás aplicables de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014 respecto del establecimiento y operación o explotación de una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario y que por tanto, no requiere de la obtención de un permiso o autorización de ese H. Instituto Federal de Telecomunicaciones para la prestación de los servicios aquí descritos.”*
7. *“Que en todo caso, el único requisito regulatorio con el que HPE debiera cumplir al amparo de la Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995 y de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, para poder prestar los Servicios UC, es el registro de servicios de valor agregado con el que ya cuenta, según se describe antes en este escrito.”*

8. *“Que también derivado de la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, mi representada concluye que la prestación de los servicios de valor agregado, como lo es el servicio de acceso a internet, ya no requiere registro ante este Instituto o cualquier otra autorización, permiso, concesión o certificado.”*

(Énfasis añadido)

TERCERO.- Análisis Jurídico.

I. Regulación de los servicios.

La abrogada LFT definió los servicios de valor agregado en su artículo 3, fracción XII como *“los que emplean una red pública de telecomunicaciones y que tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por algún usuario y que comercializan a los usuarios información adicional, diferente o reestructurada, o que implican interacción del usuario con información almacenada.”*

De conformidad con los artículos 33¹ y 64, fracción III² de dicho ordenamiento, para la prestación de servicios de valor agregado bastaba con su inscripción en el Registro de Telecomunicaciones. Esto es, al amparo de la LFT la prestación de este tipo de servicios no requería la obtención de un título habilitante por parte de la autoridad.

Atendiendo a lo señalado, resulta necesario verificar si la LFTR, vigente desde el 13 de agosto de 2014, contiene regulación relativa a los servicios señalados en el numeral 2, inciso e) de la solicitud realizada por HPE, mismos que en términos de la abrogada LFT pudieron haber sido considerados como servicios de valor agregado.

Como resultado de la revisión realizada a la LFTR, se tiene que la misma hace referencia a los servicios de valor agregado en su artículo 270, fracción IV el cual se refiere a la obligación que tiene el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones de permitir a los demás concesionarios y autorizados la posibilidad de ofrecer a sus usuarios los servicios móviles disponibles, entre los que se encuentran los servicios de valor agregado.

Del análisis realizado a esta disposición se desprende que se trata de una obligación específica que fue impuesta por el legislador únicamente al Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones, siempre

¹ **“Artículo 33.** Para la prestación de servicios de valor agregado bastará su registro ante la Secretaría.”

² **“Artículo 64.** La Secretaría llevará el Registro de Telecomunicaciones, que incluirá el servicio de radiodifusión, en el que se inscribirán: ... **III.** Los servicios de valor agregado;”

que se trate de servicios móviles, sin que su aplicación pueda extenderse a otros prestadores de servicios.

De esta forma, es posible afirmar que la única disposición que prevé la LFTR relativa a los servicios de valor agregado es la señalada en su artículo 270, fracción IV, la cual como fue determinado en líneas anteriores, no resulta aplicable a HPE al no contar con la calidad de Agente Económico Preponderante.

En conclusión, la LFTR no contiene disposiciones que regulen los servicios de valor agregado en los términos que lo hacía la abrogada LFT.

Por lo que hace a la prestación del servicio de acceso a internet, respecto del cual HPE refiere que se trata de un servicio de valor agregado, es importante destacar que a partir de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, el acceso a internet fue reconocido por la CPEUM como un servicio público de telecomunicaciones. De manera específica, el párrafo tercero del artículo 6º de la CPEUM establece:

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios."

(Énfasis añadido)

El mismo precepto en su apartado B, fracción II señala:

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

...

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

..."

Asimismo, el artículo 28 de la CPEUM establece en su párrafo undécimo la posibilidad de concesionar la prestación de servicios públicos en los términos siguientes:

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

(Énfasis añadido)

De lo dispuesto en los artículos citados es posible concluir que por disposición constitucional el acceso a internet es un servicio público de interés general, razón por la cual el Estado podrá concesionar su prestación sujetándose a las leyes aplicables.

Por lo expuesto, se determina que el servicio de acceso a internet no constituye un servicio de valor agregado y, que al tratarse de un servicio público de telecomunicaciones requiere de alguno de los títulos habilitantes previstos en la LFTR para su prestación.

II. Título habilitante para la prestación de los servicios.

La LFTR prevé los siguientes títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones o radiodifusión:

- La concesión *“para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión”* (Concesión Única), definida en el artículo 3, fracción XII y
- Las autorizaciones previstas en el artículo 170, entre las que se encuentra la relativa al establecimiento, operación o explotación de una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario (Autorización).

En relación con lo anterior, resultan de interés los siguientes conceptos previstos en el artículo 3 de la LFTR:

“XI. Comercializadora: Toda persona que proporciona servicios de telecomunicaciones a usuarios finales mediante el uso de capacidad de una o varias redes públicas de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario en los términos de esta Ley;” (Énfasis añadido)

“LVIII. Red pública de telecomunicaciones: Red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios, ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal;” (Énfasis añadido)

“LXV. Servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión: Servicios de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y la Ley Federal de Competencia Económica.”

(Énfasis añadido)

Como puede observarse, el concepto de Concesión Única previsto en la LFTR implica invariablemente la prestación de un servicio público, el cual requiere de una red pública de telecomunicaciones, como se advierte de lo dispuesto en el artículo 3, fracción LVIII de dicho ordenamiento. Ello se corrobora con lo previsto en el artículo 67, fracción I de la LFTR, que señala que la Concesión Única de uso comercial confiere el derecho a personas físicas o morales para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión, con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones.

Por su parte, la Autorización implica, entre otras, el establecimiento o explotación de una comercializadora con el fin de prestar servicios de telecomunicaciones a usuarios finales, mediante el uso de capacidad de una o varias redes públicas de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario.

Los Servicios UC referidos por HPE corresponden a un conjunto de aplicaciones y/o a una aplicación con múltiples funcionalidades, las cuales permiten realizar llamadas, enrutamiento de llamadas y envío de mensajes dentro de la red privada. Dichas funcionalidades son proporcionadas por HPE a los clientes a través del software consistente en una aplicación, y el hardware consistente en un servidor donde reside la aplicación y cualquier otro dispositivo necesario para su funcionamiento. El conjunto de aplicaciones o funcionalidades actúan como interfaz hacia la red pública de telecomunicaciones, de tal forma que los Servicios UC interactúan con los servicios proporcionados por los concesionarios a través de las redes públicas de telecomunicaciones, lo anterior con el fin de ampliar la gama de servicios con los que cuentan los clientes dentro de su red privada.

Es así que los servicios de telefonía y acceso a internet son proporcionados al cliente por los concesionarios a través de sus redes públicas de telecomunicaciones, mientras que la aplicación y equipos para la administración de las funcionalidades dentro de una red privada son proporcionados por HPE.

De esta manera, la prestación de los Servicios UC se realiza a través de aplicaciones que HPE proporciona, las cuales realizan la digitalización y tratamiento de la información, de tal forma que cuente con las características requeridas para el enrutamiento y transporte a través de la red pública de un concesionario. La calidad de estos servicios estará determinada por las características de la red pública de telecomunicaciones a través de la cual se presta el servicio de acceso a internet.

Se señala que los Servicios UC son servicios proporcionados mediante el servicio de acceso a internet, pues este es el medio por el cual se accede a los Servicios UC a través de algún dispositivo, siempre y cuando el cliente de

HPE tenga contratado el servicio de acceso a internet con algún operador de una red pública de telecomunicaciones.

De manera análoga, para el funcionamiento de los Servicios UC que involucren interacción con los servicios de telefonía fija o móvil, el cliente deberá contar con el servicio de telefonía provisto por parte de alguno de los concesionarios o comercializadoras que estén facultados para brindarlo, mientras que los Servicios UC estarán enfocados a administrar internamente dicho servicio.

De todo lo anterior se concluye que los Servicios UC no requieren de Concesión Única o Autorización para realizar funcionalidades relacionadas con la comunicación dentro de una red privada a los servicios de telefonía y de acceso a internet con los que cuenta el cliente, los cuales son proporcionados a través de redes públicas de telecomunicaciones. Por lo tanto, el tráfico originado en dichas redes privadas deberá terminar en las mismas; de esta forma, los clientes de HPE serán los únicos beneficiarios de los Servicios UC, a través de sus redes privadas.

De esta forma, se advierte que para la prestación de los Servicios UC, HPE no requiere ninguno de los títulos habilitantes señalados, atendiendo a lo siguiente:

- La prestación de los servicios se llevará a cabo utilizando el acceso a internet y telefonía que proporcionen concesionarios a través de sus redes públicas de telecomunicaciones y por lo tanto HPE no requiere de Concesión Única ni Autorización para la prestación de los Servicios UC.
- El tráfico de voz y datos que se cursa a través de las redes públicas de los concesionarios será llevado a cabo por estos últimos y cobrado a los clientes de HPE, de manera directa, sin que HPE tenga intervención. Es decir, los servicios que proporciona HPE a sus clientes no incluyen conceptos correspondientes a cursar tráfico o utilizar capacidad de las redes de los concesionarios.
- HPE no prestará ningún servicio a través de una red pública de comunicaciones propia, ni revenderá capacidad, ya que sólo hace uso del servicio de acceso a internet que se presta a través de la red de otros concesionarios.

III. Registro de los servicios.

La abrogada LFT estableció en su artículo 33 que *“Para la prestación de servicios de valor agregado bastará su registro ante la Secretaría”*.

Por su parte, el artículo 64, fracción III del mismo ordenamiento dispuso:

“Artículo 64. La Secretaría llevará el Registro de Telecomunicaciones, que incluirá el servicio de radiodifusión, en el que se inscribirán:

*...
...*

III. Los servicios de valor agregado;

...”

Como ya se dijo, la LFT no establecía la obligación de contar con un título habilitante para la prestación de servicios de valor agregado sin embargo, sí establecía como requisito el registro de los mismos ante la autoridad. En ese sentido, se hace hincapié en que dicha obligación se extinguió con la abrogación de la LFT, por lo que a la fecha no se encuentra fundamento en la LFTR que obligue a inscribir servicios como los señalados en la solicitud de HPE.

En conclusión, este Instituto determina que al amparo de la LFTR no existe ningún requisito regulatorio con el que HPE deba cumplir para prestar los servicios señalados en su solicitud.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 7, 15, fracción LVII, 16 y 17, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 1, 4, fracción I y 6, fracción XVIII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se emite el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Se confirma el criterio solicitado por Hewlett-Packard, México, S. de R. L. de C. V., en el sentido de que para la prestación de los servicios señalados en su solicitud no se requiere de concesión, autorización o registro, toda vez que únicamente utilizarán el acceso a internet y telefonía que proporcionen concesionarios a través de sus redes públicas de telecomunicaciones. Lo anterior, sin perjuicio de que el tráfico público conmutado se curse conforme a la normatividad vigente.

SEGUNDO.- Se niega el criterio solicitado por HPE, por lo que hace a considerar el servicio de acceso a internet como un servicio de valor agregado, al tratarse éste de un servicio público de telecomunicaciones cuya prestación requiere de alguno de los títulos habilitantes que al efecto prevé la LFTR.

TERCERO.- Se instruye al Secretario Técnico del Pleno para que, en términos del artículo 177, fracción XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, inscriba en el Registro Público de Concesiones el presente Acuerdo.

CUARTO.- Notifíquese.

Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar
Comisionado Presidente

Ernesto Estrada González
Comisionado

Adriana Sofía Labardini Inzunza
Comisionada

María Elena Estavillo Flores
Comisionada

Mario Germán Fromow Rangel
Comisionado

Adolfo Cuevas Teja
Comisionado

El presente Acuerdo fue aprobado por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su XX Sesión Ordinaria celebrada el 1 de julio de 2016, por unanimidad de votos de los Comisionados presentes Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Ernesto Estrada González, Adriana Sofía Labardini Inzunza, María Elena Estavillo Flores, Mario Germán Fromow Rangel y Adolfo Cuevas Teja; con fundamento en los párrafos vigésimo, fracciones I y III; y vigésimo primero, del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 7, 16 y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; así como en los artículos 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante Acuerdo P/IFT/010716/345.