

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESPUESTA A LA SOLICITUD PRESENTADA POR VERIZON SERVICIOS EMPRESARIALES 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 5 de septiembre de 2007, se inscribió en el Registro de Telecomunicaciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones la "*Constancia de Registro de Servicios de Valor Agregado*", con el número SVA-076/2007, mediante la cual Verizon Servicios Empresariales México, S. de R. L. de C. V. (Verizon México), quedó habilitado para prestar los servicios de valor agregado consistentes en: procesamiento remoto de datos, intercambio electrónico de datos, correo electrónico de datos o facsímil, consulta remota a bases de datos, provisión de acceso a internet y administración de redes corporativas integradas.

TERCERO.- 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*", entrando en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) el 13 de agosto de 2014, misma que abrogó a la LFT.

CUARTO.- Con fecha 10 de julio de 2015, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (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.*".

QUINTO.- Con fecha 29 de febrero de 2016, el representante legal de Verizon México solicitó al Instituto emitir criterio respecto de los servicios que su representada pretende prestar.

SEXTO.- 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, 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 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 QUINTO del presente Acuerdo, el solicitante expuso:

I. *"Redes de Distribución de Contenido*

- *Descripción del servicio*

EdgeCast Networks, Inc., filial de Verizon México y otras empresas multinacionales del grupo Verizon forman el grupo Verizon Digital Media Services (en lo sucesivo "VDMS"), quien presta servicios de almacenaje y distribución de contenido, según se describe a continuación, empleando un conjunto de servidores localizados en centros de datos o datacenters alrededor del mundo, lo cual se conoce como Content Delivery Service (en lo sucesivo "CDN"). Esto permite a sus clientes almacenar contenido geográficamente más cerca o de forma más accesible para sus usuarios finales.

Verizon México desea instalar y operar equipos de telecomunicaciones (como routers, switches, etc.) para mejorar en forma sustancial la calidad de la experiencia de residentes en México que desean descargar y utilizar los servicios de los clientes de VDMS. Tomando en cuenta que el contenido se distribuye actualmente por nuestros clientes y otros a residentes de México empleando redes de telecomunicaciones de los diferentes proveedores de servicios de Internet (Internet Service Providers o "ISP") para el tráfico de su información, Verizon únicamente estaría mejorando el flujo de datos a nivel

global usando su sistema propietario de distribución de datos a través de las redes nacionales e internacionales.

...

VDMS pretende ampliar la CDN global mediante la instalación y utilización de un nodo en una central de un concesionario de una red pública de telecomunicaciones, ubicada en territorio nacional, la cual cuenta con las capacidades técnicas y de infraestructura que permiten la interconexión con redes globales y nacionales, aspecto fundamental para la provisión del servicio.

En este punto, es importante mencionar que quien realizará los servicios de transmisión hacia el nodo de Verizon México y quien proporcionará la conectividad de éste con los proveedores de servicios de internet de los usuarios finales es el concesionario mexicano.

..."

- "Confirmación de criterio

Se solicita a ese H. Instituto confirmar que las actividades que VDMS/Verizon México pretenden llevar a cabo conforme a lo descrito en el apartado I, incluyendo la instalación de los equipos necesarios para tal efecto, no se encuentran reguladas por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo "LFTR") y, por lo tanto, su realización no requiere concesión única, autorización, permiso, registro o inscripción conforme a dicha Ley ni llevar a cabo trámite alguno ante ese H. Instituto."

II. "Desregulación de los servicios de valor agregado"

- Antecedente

La Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995 (en lo sucesivo "LFT") definía a los servicios de valor agregado como aquellos 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 almacenada¹. Asimismo, de la lectura de los artículos 9-A, fracción IX, 33 y 64 de ese mismo ordenamiento, se advertía que para la prestación de servicios de valor agregado únicamente se requería su inscripción en el Registro de Telecomunicaciones, a cargo de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones.

...

Actualmente, Verizon México cuenta con una Constancia de Registro de Servicios de Valor Agregado identificada con el número SVA-076/2007 (en lo sucesivo "Constancia"). La condición octava de la Constancia señala que la prestación de cualquier servicio de valor agregado distinto de los servicios, precisará de un nuevo registro, por lo que deberá solicitarse a la

¹ Artículo 3, fracción XII, de la LFT.

Comisión conforme al procedimiento y lineamientos establecidos por la misma. Por su parte, la condición novena de la Constancia señala que el incumplimiento de sus condiciones será motivo para la cancelación del registro.”

- “Confirmación de criterio

En virtud de lo expresado en párrafos anteriores, se solicita a ese H. Instituto:

- a) Confirmar que los servicios de valor agregado, entendidos según la definición de la abrogada LFT, no son objeto de regulación por parte de la LFTR y que, por tanto, su prestación no requiere concesión única, autorización, permiso, registro o inscripción conforme a dicha Ley ni llevar a cabo trámite alguno ante ese H. Instituto.*
- b) Confirmar que, en virtud de que la LFTR no regula la prestación de servicios de valor agregado ni existe actualmente un mecanismo para el registro de servicios de valor agregado adicionales a los amparados por una determinada constancia, la condición octava de la Constancia ha dejado de ser vinculante para los agentes económicos por inoperante y que, por tanto, prestar dichos servicios sin registrarlos, no implicaría incumplimiento alguno a la Constancia.”*

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 33 y 64, fracción III 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 la solicitud realizada por Verizon México, mismos que en términos de la abrogada LFT pudieron haber sido considerados como Servicios de Valor Agregado.

En ese sentido, 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 establece 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 federal únicamente al Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones, siempre 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 los servicios de valor agregado es el artículo 270, fracción IV de la LFTR, porción normativa que, como fue determinado en líneas anteriores, resulta únicamente aplicable al Agente Económico Preponderante.

La LFTR no contiene disposiciones que regulen los servicios de valor agregado en los términos que lo hacía la abrogada LFT, por lo que se concluye que al amparo del marco jurídico vigente dicha figura es inexistente.

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;”

“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;”

"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.

De la descripción de los servicios que presta Verizon Digital Media Services (VDMS) a través de la Red de Distribución de Contenido (CDN), se observa que los mismos son ofrecidos a través de una plataforma de almacenamiento y distribución de contenido digital integrada por equipos y servidores distribuidos geográficamente, la cual permite a los clientes de VDMS como lo son creadores de contenido, agregadores de contenido o propietarios de sitios Web y/o contenido, establecer una cadena de comercialización del contenido digital que producen para hacerlo llegar a los usuarios finales, los cuales acceden al mismo a través de un proveedor del servicio de acceso a Internet, que invariablemente debe ser un concesionario que cuente con una red pública de telecomunicaciones o una comercializadora

De esta manera, el servicio de acceso a Internet mediante el cual los usuarios finales acceden a los contenidos almacenados en los equipos de la CDN y el utilizado por los clientes de VDMS para poner contenido a disposición de los usuarios finales, es proporcionado por los concesionarios que cuentan con redes públicas de telecomunicaciones, mientras que el almacenamiento, algoritmos de distribución, administración, tarificación, protección del contenido y otros servicios son proporcionados por VDMS a través de la CDN.

En este sentido, la calidad de los servicios que se prestan a través de la CDN está determinada por la capacidad y características de la red pública de telecomunicaciones que proporciona el servicio de acceso a internet a los usuarios finales.

La CDN proporciona otros servicios como aceleración dinámica de sitios web, soluciones de seguridad, servicios de comercio electrónico, servicios de Distributed Name Services y servicios adicionales de análisis de datos y registros de transacciones, los cuales también hacen uso del servicio de acceso a Internet con el que cuentan los clientes de VDMS, mismo que es proporcionado a través de una red pública de telecomunicaciones.

En este sentido, Verizon México ampliará la capacidad de la CDN mediante la instalación y operación de un nodo que se ubicará en territorio nacional, lo cual desde un punto de vista técnico podría mejorar la experiencia de los usuarios finales ubicados en territorio nacional al reducir el tiempo de descarga del contenido y realizar la prestación de los servicios a través de un nodo localizado dentro del territorio nacional evitando con ello que la prestación de los servicios se realice a través de nodos ubicados fuera del territorio nacional.

Es así que la instalación y operación de equipos de telecomunicaciones que Verizon México realizará en territorio nacional, mismos que en su caso deben encontrarse homologados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 289 de la LFTR, tiene como propósito mejorar la prestación de servicios como lo es el almacenamiento, administración, distribución de contenido digital y otros servicios que residen en la CDN a los cuales los usuarios finales y/o los clientes de VDMS acceden a través del servicio de acceso a Internet que tengan contratado.

De lo anterior, se concluye que los servicios que presta VDMS a través de la CDN son servicios ofertados para generadores de contenido que buscan mejorar las condiciones bajo las cuales hacen llegar su producto a un usuario final que ya cuenta con el servicio de acceso a Internet, el cual es provisto por un concesionario que cuenta con una red pública de telecomunicaciones o una comercializadora, por lo que los servicios y aplicaciones de la CDN utilizan dichas redes públicas de telecomunicaciones, sin formar parte de las mismas, con el fin de que el contenido sea accedido por el usuario final.

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”*.

Asimismo, del artículo 64, fracción III de dicho ordenamiento se desprende:

“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;

...”

Por su parte, las condiciones Octava y Novena de la constancia de registro de servicios de valor agregado de Verizon México, número SVA-076/2007, señalan lo siguiente:

“Octava.- La prestación de cualquier servicio de valor agregado distinto de los Servicios, precisará de un nuevo registro, por lo que deberá solicitarse a la Comisión conforme al procedimiento y lineamientos establecidos por la misma.

*Novena.- El incumplimiento de las Condiciones de la presente Constancia, o la presentación de información falsa o incompleta para la obtención del registro o para su actualización, o en relación con cualquier otro requerimiento de información por parte de la Comisión al Titular, será motivo suficiente para la **cancelación** del presente registro. En caso de cancelarse el registro de los Servicios, la presente Constancia quedará invalidada y su Titular no podrá continuar prestando los Servicios. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones legales, reglamentarias y administrativas que resulten aplicables.”*

Como 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 extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones. 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 Verizon México o, a que realicen nuevos registros; lo anterior, a pesar de lo dispuesto en la condición Octava de la constancia de registro de servicios de valor agregado de dicho titular, pues la misma no puede establecer requisitos adicionales a los previstos en la Ley.

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

Lo anterior, guarda consistencia con lo ya resuelto por el Pleno del Instituto con fecha 10 de julio de 2015, mediante 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.”*

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 confirman los criterios solicitados por Verizon México, en relación a que las actividades que VDMS y Verizon México pretenden llevar a cabo no se encuentran reguladas por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en el sentido de que su realización no requiere concesión única, autorización, permiso, registro o inscripción conforme a dicho ordenamiento, ni llevar a cabo trámite alguno ante el Instituto. Por lo anterior, no existe actualmente ningún requisito regulatorio con el que se deba cumplir, en términos de lo expuesto en el Considerando TERCERO del presente Acuerdo.

SEGUNDO.- Notifíquese.

TERCERO.- Inscríbase el presente Acuerdo en el Registro Público de Concesiones, en términos del artículo 177, fracción XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

FIRMAS DE LOS COMISIONADOS DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

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/010716/346.