

ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EMITE RESPUESTA A LA SOLICITUD DE CONFIRMACIÓN DE CRITERIO PRESENTADA POR LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET.

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 del mismo año.

SEGUNDO.- Con fecha 10 de noviembre de 2006, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones.

TERCERO.- Con fecha 9 de junio de 2009, la Unidad de Servicios a la Industria de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones otorgó a la CFE, la Constancia de Servicios de Valor Agregado SVA-069/2009, la cual fue modificada mediante la diversa SVA-003/2011 de fecha 4 de febrero de 2011.

CUARTO.- 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 60., 70., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones" (Decreto de Reforma Constitucional), mediante el cual se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (Instituto).

QUINTO.- 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, la cual abrogó a la LFT.

SEXTO.- Con fecha 17 de diciembre de 2014, la CFE solicitó al Instituto autorización para llevar a cabo la cesión de derechos y obligaciones de su título de concesión a Telecomunicaciones de México (Telecom), en cumplimiento a lo establecido en el artículo Décimo Quinto transitorio del Decreto de Reforma Constitucional.¹

¹ **"DÉCIMO QUINTO.** La Comisión Federal de Electricidad cederá totalmente a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones y le transferirá todos los recursos y equipos necesarios para la operación y explotación de dicha concesión, con excepción de la fibra óptica, derechos de vía, torres, postería, edificios e instalaciones que quedarán a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, garantizando a Telecomunicaciones de México el acceso efectivo y compartido a dicha infraestructura para su aprovechamiento eficiente, a fin de lograr el adecuado ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos.

SÉPTIMO.- 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".

OCTAVO.- Con fecha 23 de septiembre de 2015, mediante Acuerdo P/IFT/230915/409, el Instituto emitió la "RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES AUTORIZÓ LOS TÉRMINOS DE LA CESIÓN DE DERECHOS DEL TÍTULO DE CONCESIÓN OTORGADO A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD PARA INSTALAR, OPERAR Y EXPLOTAR UNA RED PÚBLICA DE TELECOMUNICACIONES, EN FAVOR DE TELECOMUNICACIONES DE MÉXICO". Dicha Resolución señaló en su Considerando Quinto lo siguiente: "En razón de lo anterior y atendiendo al hecho de que la Constancia de Registro de Servicios de Valor Agregado, en su oportunidad, facultó a dicha Empresa Productiva del Estado prestar servicios de telecomunicaciones a usuarios finales, independientemente de la prestación de servicios amparados por la Concesión, resulta innecesario que la Constancia de Registro de Servicios de Valor Agregado SVA-003/2011 continúe vigente...". Asimismo, dicha Resolución estableció en su Resolutivo Cuarto que: "...a partir de la fecha en que sea formalizada entre las partes la cesión de derechos materia de la presente Resolución, quedará sin efectos la Constancia de Servicios de Valor Agregado SVA-003/2011, otorgada en su oportunidad en favor de la Comisión Federal de Electricidad."

NOVENO.- Con fecha 1 de julio de 2016, el Pleno del Instituto emitió el Acuerdo P/IFT/010716/344, en el que señaló que: "el servicio de acceso a Internet no es un servicio de valor agregado, sino un servicio público de telecomunicaciones de interés general, por lo que para su prestación se requiere contar con alguno de los títulos habilitantes que al efecto prevé la LFTR".

DÉCIMO.- Con fecha 29 de junio de 2016, el representante legal de la CFE solicitó al Instituto la confirmación de criterio materia del presente Acuerdo, en los términos que se mencionan en el Considerando Segundo de la presente confirmación de criterio.

Telecomunicaciones de México tendrá atribuciones y recursos para promover el acceso a servicios de banda ancha, planear, diseñar y ejecutar la construcción y el crecimiento de una robusta red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional, así como la comunicación vía satélite y la prestación del servicio de telégrafos. Lo anterior, de conformidad con los lineamientos y acuerdos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones" (énfasis añadido).

DÉCIMO PRIMERO.- 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 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, 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 (Solicitud de CFE). En el escrito referido en el Antecedente DÉCIMO del presente Acuerdo, la CFE solicitó la siguiente confirmación de criterio:

"El acceso a Internet puede ser prestado por la Comisión Federal de Electricidad, considerando que:

(i). Para la provisión de dicho servicio utilizará una red pública de telecomunicaciones de un concesionario.

(ii). Que actualmente no se requiere de autorización o concesión alguna para la prestación del mismo, en términos de la LFTyR.

(iii). Que la CFE no cuenta con una concesión de uso comercial, ni algún otro documento que lo habilite para la prestación de servicios de telecomunicaciones."

TERCERO.- Análisis Jurídico.

I. En relación con los puntos (i) y (ii) de la Solicitud de CFE es importante señalar que:

La abrogada LFT definió los servicios de valor agregado en su artículo 3, fracción XII como:

"Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XII. Servicios de valor agregado: 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;

..."

Asimismo, de conformidad con los artículos 33 y 64, fracción III de dicho ordenamiento, para la prestación de servicios de valor agregado bastaba 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.

Por cuanto hace a la LFTR en vigor, ésta no contempla a los servicios de valor agregado, con excepción de la obligación establecida en la fracción IV, de su artículo 270, respecto del 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 dicha 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 que se trate de servicios móviles, sin que su aplicación pueda extenderse a otros concesionarios o autorizados. De esta forma, es posible afirmar que la única disposición que prevé los servicios de valor agregado en la LFTR es el artículo 270, fracción IV, porción normativa que, como fue determinado en líneas anteriores, resulta aplicable exclusivamente al Agente Económico Preponderante.

De esta forma, es posible afirmar que la LFTR no contiene disposiciones que establezcan la figura de servicios de valor agregado en los términos en que lo hacía la abrogada LFT.

Ahora bien, a partir de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, los servicios de telecomunicaciones (y de manera particular el acceso a internet), fueron reconocidos por la propia CPEUM como servicios públicos de interés general², sujetándose con ello al régimen normativo que involucra la prestación de servicios que tienen esta connotación.

Específicamente, el párrafo tercero del artículo 6° de la CPEUM establece lo siguiente:

"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.*

..." (Énfasis añadido)

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:

² Durante el proceso de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, el Dictamen de la Cámara Revisora señaló que: "...Para tal efecto tendrá 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 de los servicios convergentes de telecomunicaciones (telefonía fija, telefonía móvil, Internet fijo, Internet móvil, televisión restringida, entre otros), así como el acceso a la infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, con la finalidad de garantizar lo establecido en los artículos 6° y 7° de esta Constitución" (énfasis añadido). De lo anterior se desprende la intención del Constituyente de considerar al internet móvil y fijo como servicios de telecomunicaciones. p. 163.

"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 constitucionales citados, es posible concluir en la parte que interesa, lo siguiente:

- Que el Estado garantizará el derecho de acceso a los servicios de telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet;
- Que las telecomunicaciones (dentro de las cuales se encuentra el acceso a internet) son servicios públicos de interés general, y
- Que al ser el acceso a internet un servicio público de interés general, el Estado podrá concesionar su prestación sujetándose a las leyes aplicables.

Al respecto, la LFTR prevé los siguientes títulos habilitantes para la prestación de servicios públicos:

- **Concesión única**, definida en el artículo 3, fracción XII como el "*Acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones o radiodifusión...*", y
- **Autorizaciones de comercializadoras**, 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.

Asimismo, el artículo 66 de la LFTR señala que:

"Se requerirá concesión única para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión".

Por su parte, y acorde con lo anterior, la fracción I del artículo 170 de la LFTR señala que:

"Se requiere autorización del Instituto para:

I. Establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario;

..." (Énfasis añadido)

Asimismo, el artículo 173, fracción II del mismo ordenamiento precisa lo siguiente:

"Las comercializadoras de servicios de telecomunicaciones podrán:

...
II. Comercializar servicios propios o revender los servicios y capacidad que previamente hayan contratado con algún concesionario que opere redes públicas de telecomunicaciones, y"

Como puede observarse, de lo dispuesto en la LFTR se desprende que para prestar servicios de telecomunicaciones, así como para comercializar servicios propios o revender servicios y capacidad adquiridos de un concesionario, es necesario contar con alguno de los títulos habilitantes señalados.³ Asimismo, es posible concluir que la constancia de servicios de valor agregado que fue otorgada a la CFE ha perdido su vigencia, por lo que resulta improcedente prestar un servicio público de telecomunicaciones al amparo de la misma.

Atendiendo a que la Solicitud de CFE hace referencia al criterio emitido mediante el Acuerdo señalado en el Antecedente SÉPTIMO, resulta importante destacar que el mismo es aplicable únicamente a aquellos servicios que no son considerados como servicios públicos de telecomunicaciones, en consecuencia, no guarda relación con el contenido del presente criterio, ya que éste versa sobre el servicio público de acceso a internet.

Por lo expuesto, se determina que de conformidad con la legislación vigente el servicio de acceso a internet constituye un servicio público de telecomunicaciones de interés general y no un servicio de valor agregado, por lo que para su prestación requiere de alguno de los títulos habilitantes previstos en la LFTR, con independencia de que en su realización se utilice la red pública

³ Es importante señalar que el régimen transitorio del Decreto por el que fue expedida la LFTR reconoció únicamente la vigencia de las concesiones y permisos otorgados al amparo de la abrogada LFT (no así de las constancias de servicios de valor agregado), al señalar en su artículo Séptimo transitorio que "...las concesiones y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se mantendrán en los términos y condiciones consignados en los respectivos títulos o permisos hasta su terminación..."

de telecomunicaciones de un concesionario. Por lo tanto, resulta improcedente confirmar el criterio planteado por la CFE en su solicitud.

- II. Por lo que hace al punto (iii) de la Solicitud de CFE, consistente en que no cuenta con una concesión de uso comercial, ni algún otro documento que lo habilite para la prestación de servicios de telecomunicaciones, se señala lo siguiente:

Como se ha precisado en el numeral I del presente Considerando, la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones requiere invariablemente de alguno de los títulos habilitantes previstos en la LFTR.

Considerando que la CFE no tiene el carácter de concesionario o autorizado debido a que cedió su título de concesión a Telecom y que la constancia de servicios de valor agregado con que contaba ha quedado sin efectos, actualmente se encuentra impedida para prestar el servicio de acceso a internet.

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; 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.- No ha lugar a confirmar el criterio solicitado por la Comisión Federal de Electricidad, atendiendo a que el servicio de acceso a internet, de conformidad con la CPEUM y la LFTR, no constituye un servicio de valor agregado sino un servicio público de telecomunicaciones de interés general, por lo que: **a)** para su prestación resulta indispensable contar con concesión única o autorización, independientemente de que se utilice la red pública de telecomunicaciones de un concesionario, y **b)** al no contar con alguno de los títulos habilitantes previstos en la ley, a la fecha la Comisión Federal de Electricidad se encuentra imposibilitada para prestar dicho servicio de manera directa o haciendo uso de la red pública de telecomunicaciones de un concesionario.

SEGUNDO.- 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.

TERCERO.- 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 XXXI Sesión Ordinaria celebrada el 14 de septiembre 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/140916/486.