

**ASOCIACIÓN
INTERAMERICANA
DE EMPRESAS DE
TELECOMUNICACIONES**

+598 26042222 ext. 5401
Rambla República de México, 6125
Montevideo 11400
Uruguay



Pablo Bello Arellano
Director Ejecutivo

Montevideo, 19 de febrero de 2018

**Comisionados Integrantes del Pleno
Instituto Federal de Telecomunicaciones
Ciudad de México**

De mi mayor consideración.

En respuesta a la *Consulta pública sobre el “Anteproyecto de Lineamientos que establecen los parámetros de banda ancha a que deberán sujetarse los prestadores del servicio de acceso a internet”*, emitida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), desde ASIET (Asociación Interamericana de Telecomunicaciones) presentamos a continuación algunas consideraciones que podrían ser relevantes para la revisión de este importante tema en México.

Consideraciones Generales

La conveniencia de definir el concepto de banda ancha a partir de límites mínimos de velocidad de transferencia de datos es un tema que se discute ampliamente en los estudios y propuestas regulatorias del sector de telecomunicaciones. Ante la evolución constante de las tecnologías utilizadas para ofrecer servicios de Internet y el incremento permanente de las velocidades a las que son provistos, como resultado de la dinámica de mercado, se busca identificar un estándar, en función de los objetivos y las condiciones propias de cada país.

Como se revisa de forma detallada en el documento titulado *Marco Internacional y Recomendaciones de la Banda Ancha en el Escenario Mexicano*, provisto como referencia para la participación en la consulta que nos atañe, mientras que algunos países han optado por definir el concepto de Banda Ancha a partir de velocidades mínimas de subida y de bajada, tomando en consideración un parámetro de velocidad deseable en un momento

particular, bajo sus condiciones de desarrollo específicas, otros se han decantado por hacerlo en términos de su funcionalidad, vinculando la comprensión del concepto al tipo de actividades que el servicio permite realizar.¹

Por su parte, diversos organismos internacionales han optado por una definición que fija un umbral a partir del cual los servicios de acceso a Internet son considerados Banda Ancha. Al respecto, como bien se señala en el documento de referencia mencionado con anterioridad, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo incluyen en esta categoría a las conexiones que funcionan con al menos 256 Kbps.² La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone una clasificación de Banda Ancha con distintas características (básica, avanzada y total) y fija parámetros mínimos para el tipo más básico de Banda Ancha (128 Kbps como velocidad mínima de subida y 256 Kbps como velocidad mínima de bajada), con estándares más elevados para los otros.³

De manera recurrente se afirma que la definición de Banda Ancha debe ser dinámica y cambiante debido a la transformación tecnológica permanente y a su incidencia en la evolución de los servicios de Internet. No obstante, tomando en consideración los criterios de definición aludidos previamente, el aspecto más relevante en este planteamiento es el relacionado con la determinación del ritmo en que el cambio en cuestión debería ser realizado, así como con sus implicaciones. El señalamiento que realiza el IFT respecto a la forma en que reportará las estadísticas de Banda Ancha a nivel internacional, manteniendo las definiciones utilizadas actualmente, expresa una clara contradicción respecto a los alcances que pretende tener con la medida y no es congruente con los principios de transparencia y trato no discriminatorio por los que debe regirse.

La idea de que una modificación en los parámetros de definición del concepto de Banda Ancha puede tener, por sí sola, una incidencia positiva en el incremento de las velocidades en que los servicios de Internet son provistos resulta poco consistente. Sin embargo, el establecimiento de obligaciones relacionadas con dicha modificación sí generaría distorsiones, claramente identificables, en el funcionamiento del mercado, en la operación de los proveedores de servicios y en otros objetivos de política relevantes para el sector.

Como muestra la información reportada por el IFT en el Banco de Información de Telecomunicaciones, bajo el esquema vigente de definición de Banda Ancha en modalidades fija y móvil, los indicadores relacionados con el incremento de las velocidades han mostrado avances sobresalientes. Entre los años 2013 y 2017,⁴ la cantidad de accesos con velocidades anunciadas menores a los 10 Mbps ha disminuido considerablemente, mientras que aquellos superiores a este nivel se han incrementado en forma exponencial. En este periodo, el número de accesos con velocidades anunciadas entre 10 Mbps y menos de 100 Mbps aumentó en 1202.7% y el número de

¹ Instituto Federal de Telecomunicaciones. *Marco Internacional y Recomendaciones de la Banda Ancha en el Escenario Mexicano*. Unidad de Política Regulatoria. Octubre de 2017, p. 15.

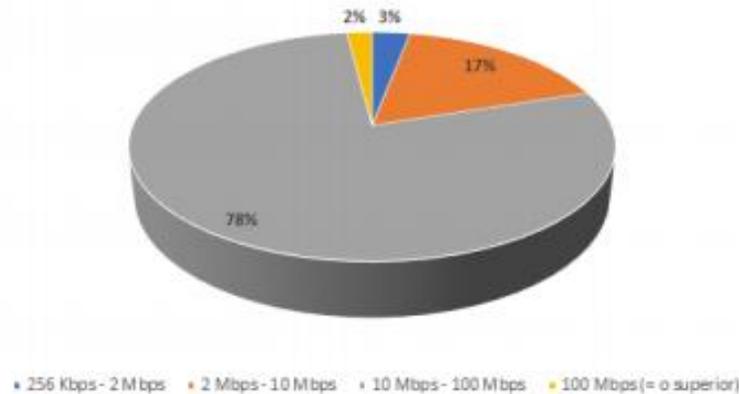
² *Ibidem*, p. 13.

³ *Ibidem*, p. 14.

⁴ Tomamos como referencia el sexto mes de los años mencionados, debido a que la información más actualizada publicada por el IFT corresponde al mes de junio de 2017.

estos con velocidades anunciadas iguales o superiores a los 100 Mbps se incrementó en un 4,852.2%.⁵ Como se muestra en el gráfico siguiente, para el año 2017 la gran mayoría del porcentaje de los accesos a Banda Ancha Fija presentó velocidades anunciadas superiores a los 10 Mbps:

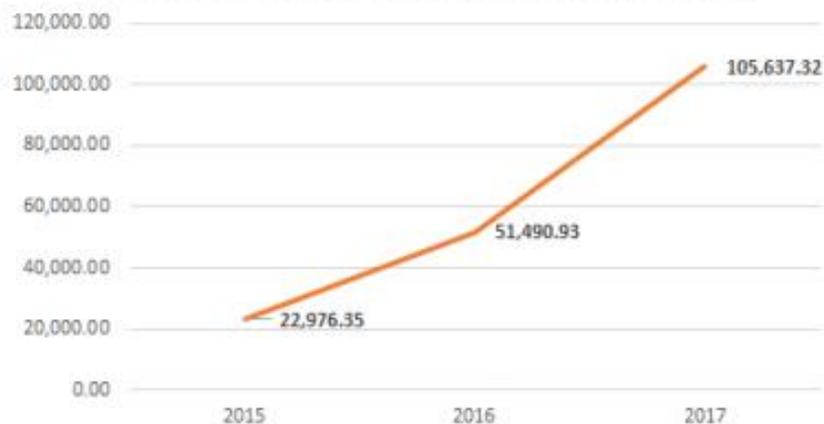
México: Porcentaje de accesos según velocidad anunciada (datos al 2T de 2017)



Fuente: IFT. Segundo Informe Trimestral Estadístico 2017.

En lo que respecta a la Banda Ancha Móvil, se observa que el tráfico de datos se ha incrementado de manera exponencial durante los últimos años, mostrando un aumento del 359.76% entre 2015 y 2017 (ver gráfico siguiente):

México: Tráfico de Datos Banda Ancha Móvil (TB)



Fuente: IFT. Banco de Información de Telecomunicaciones.

⁵ Instituto Federal de Telecomunicaciones. Banco de Información de Telecomunicaciones. Banda Ancha Fija. Consultado el 14 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2innMZE>.

Las tendencias anteriores muestran que la dinámica del mercado de telecomunicaciones en México ha impulsado una mejora considerable en las condiciones en que se ofrecen los servicios de Banda Ancha, independientemente de la existencia de parámetros mínimos definidos. Además, los proveedores de servicios de Internet han realizado esfuerzos considerables para incrementar la penetración de sus servicios en un entorno con restricciones geográficas, procedimentales y regulatorias considerables para el despliegue de infraestructura, sobre todo en zonas aisladas. Como las estadísticas generadas por el IFT muestran, entre 2013 y 2017 la teledensidad de Banda Ancha Móvil se incrementó en un 169.6% y el total de accesos de Banda Ancha Fija en un 35%.⁶

Estas cifras son moderadas respecto a las necesidades del país en materia de conectividad y reflejan el reto principal que enfrenta en su comparación con el resto de América Latina: la reducción de la Brecha Digital. De acuerdo con información del propio IFT, 51% de los hogares mexicanos no cuentan con acceso de Banda Ancha Fija y 38% de los habitantes del país no tienen acceso a la Banda Ancha Móvil. México se encuentra a la zaga de los países más desarrollados de la región en este indicador y lejos de los estándares de los países de la OCDE.⁷ Además, de acuerdo con datos de CEPAL, el acceso a Internet por parte de grupos poblacionales con menores niveles de ingreso es sumamente desproporcionado con respecto a aquellos que poseen un poder adquisitivo elevado.⁸

En este escenario, la fijación de parámetros mínimos rigurosos para la definición de la Banda Ancha tendría consecuencias negativas en los objetivos de conectividad del país. El establecimiento de límites mínimos elevados de velocidad de conexión para el caso mexicano, como los que se plantean en el *Anteproyecto*, impondría restricciones para la oferta de servicios con velocidades menores a las consideradas y desincentivaría su oferta. Debido a las limitaciones ya antes mencionadas, existen amplias zonas del país donde no es posible ofrecer servicios de Internet bajo los estándares establecidos en el *Anteproyecto* y éstas serían las más afectadas con su aprobación.

Debe observarse que en la provisión de Internet se utilizan diversos tipos de tecnología que, por sus características y condiciones en el mercado, se enfocan a conectar a la población en áreas de difícil acceso, donde no es posible o rentable hacerlo por medio de otras alternativas más recientes o conocidas. El establecimiento de una base mínima de velocidad para la oferta de servicios de Banda Ancha limitaría la capacidad de operación de las tecnologías en cuestión y disminuiría su impacto, dejando a la población que atienden sin opciones de servicio. Resulta de utilidad observar que, como se muestra en el *Segundo Informe Trimestral Estadístico 2017*, publicado por el IFT, el 98.4% de los accesos a Banda Ancha Fija en México se realizan por medio de tres alternativas tecnológicas (DSL, Cable Coaxial, Fibra Óptica) y que del total de los accesos sólo la cantidad de éstos

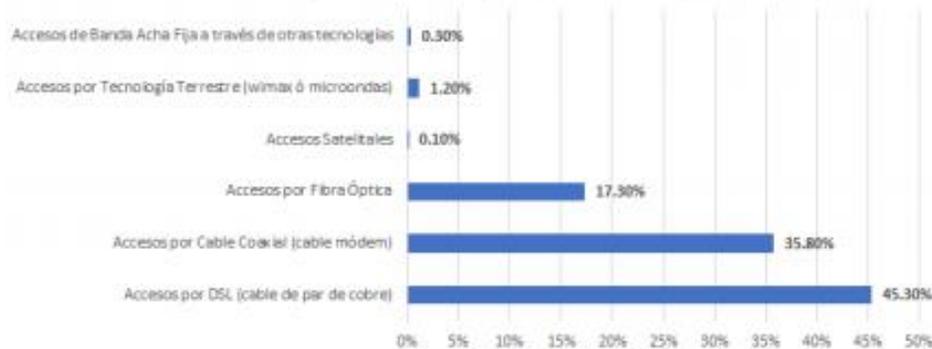
⁶ Se toma como referencia el sexto mes de cada uno de los años mencionados, debido a que el reporte estadístico más actualizado que ha publicado el IFT corresponde al segundo trimestre de 2017. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Segundo Informe Trimestral Estadístico 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2EJRVMj>

⁷ El Universal. "México, en último lugar en Banda Ancha Fija de la OCDE". 2 de febrero de 2017. Disponible en: <http://eluni.mx/2kYyNNL>

⁸ CEPAL. *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016*, octubre de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2ino4dD>

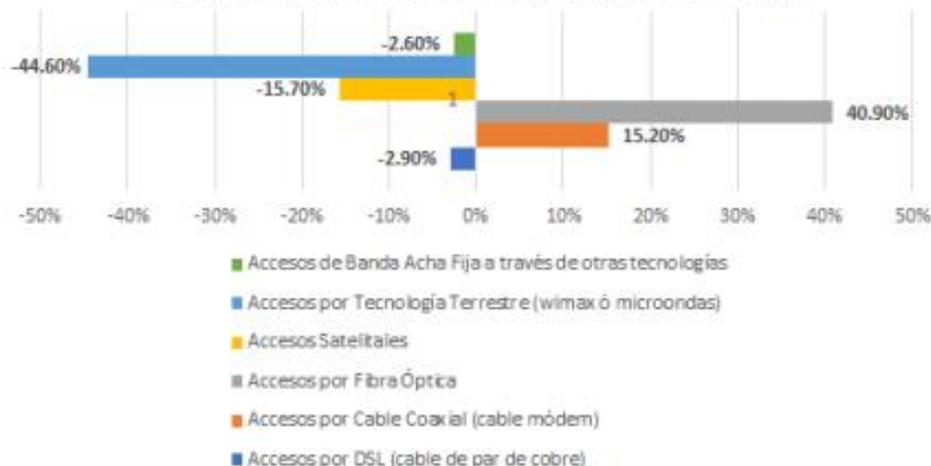
que fue proporcionada mediante Fibra Óptica y Cable Coaxial tuvieron una variación positiva entre 2016 y 2017 (ver figuras siguientes).

México: Porcentaje de accesos según tipo de tecnología (2T 2017)



Fuente: IFT. Segundo Informe Trimestral Estadístico 2017.

Variación anual en el número de accesos a Banda Ancha Fija Según tipo de tecnología (2016-2017)



Fuente: IFT. Segundo Informe Trimestral Estadístico 2017.

Resulta relevante analizar cuáles serían los efectos en la utilización de las diferentes alternativas tecnológicas de conexión de Banda Ancha si se instituyen los límites de velocidad estipulados en el *Anteproyecto* y qué implicaciones tendrían para el acceso a Internet de las poblaciones en zonas aisladas o con bajo poder adquisitivo.

Más allá de la implantación de una definición de Banda Ancha basada en criterios de velocidad, el reto al que México debe hacer frente radica en el mejoramiento del acceso de toda su población a las tecnologías de la información y la comunicación, avanzando, al mismo tiempo, en el cumplimiento de las exigencias cada vez mayores que la población conectada plantea. Esto podrá lograrse solamente mediante una colaboración público-privada efectiva, que promueva los niveles de inversión necesarios para el despliegue de infraestructura y que

establezca las condiciones regulatorias para que este se logre, sin menoscabar esfuerzos en las acciones para incrementar los niveles de espectro disponible.

Consideraciones particulares sobre el Anteproyecto

En el estudio titulado *Marco Internacional y Recomendaciones de la Banda Ancha en el Escenario Mexicano*, proporcionado como documento de respaldo para el proceso de consulta, se señala que los “lineamientos únicamente definen los parámetros mínimos para que los prestadores del servicio de acceso a Internet puedan publicitarlo como banda ancha, sin perjuicio de que los prestadores del servicio puedan ofrecerlo con velocidades menores.”⁹ Aunque esto no se aclara plenamente en el contenido del *Anteproyecto*, se deduce de la revisión del lineamiento sexto, relativo a la verificación del cumplimiento, donde se señala que el Instituto “deberá verificar que los servicios ofrecidos como Banda Ancha cumplan con los Parámetros de Banda Ancha establecidos en los presentes lineamientos en al menos, el 95% de la totalidad de los Eventos realizados durante cada Ejercicio de Medición de los índices de calidad del Servicio Fijo y Móvil”.

Este aspecto tiene implicaciones importantes para el análisis del contenido del *Anteproyecto* y su consideración merece algunos comentarios específicos. En primer lugar, sería necesario aclarar que los sujetos obligados en el *Anteproyecto* no deberían ser “los prestadores del servicio de acceso a Internet del servicio fijo o móvil mediante redes públicas de telecomunicaciones” como lo establece el lineamiento segundo, sino sólo aquellos prestadores del servicio de acceso a Internet del servicio fijo o móvil mediante redes públicas de telecomunicaciones que presten servicios publicitados como banda ancha. Si el prestador de servicio de internet no presenta alguna oferta bajo esa estricta denominación, entonces los servicios que proporciona no serían verificables en los términos del *Anteproyecto*.

Lo establecido en el lineamiento quinto, respecto al deber de “proporcionar al público información completa y veraz sobre la Velocidad de Transferencia de Datos Publicitada”, es una obligación que ya se encuentra instituida en la normativa aplicable al sector de telecomunicaciones relacionada con el cumplimiento de las condiciones acordadas para la oferta de un servicio. La Ley Federal de Protección al Consumidor señala en su artículo 7 lo siguiente:

Todo proveedor está obligado a informar y a respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, restricciones, plazos, fechas, modalidades, reservaciones y demás condiciones aplicables en la comercialización de bienes, productos o servicios, sobre todos aquellos que se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor para la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes, productos o servicios a persona alguna, así como la información de los mismos.

En el mismo sentido, la *NORMA Oficial Mexicana NOM-184-SCFI-2012, Prácticas comerciales-Elementos normativos para la comercialización y/o prestación de los servicios de telecomunicaciones cuando utilicen una red pública de telecomunicaciones* menciona las siguientes obligaciones:

⁹ Instituto Federal de Telecomunicaciones. *Marco Internacional y Recomendaciones de la Banda Ancha en el Escenario Mexicano*. Unidad de Política Regulatoria. Octubre de 2017, p. 4.

3.1 El proveedor debe prestar los servicios de telecomunicaciones de acuerdo con los términos y condiciones conforme a los cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor, o que se hayan ofrecido o que se encuentren implícitos en la publicidad o información empleada y/o publicada por éste, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor.

4.6 El proveedor debe informar al consumidor las características, especificaciones, alcance y cobertura y, en su caso, velocidades de acceso y salida del servicio de telecomunicaciones que ofrece.

Existe un régimen sancionatorio para el incumplimiento de las responsabilidades estipuladas con anterioridad y, dado que el *Anteproyecto* establece también, en su lineamiento octavo, sanciones considerables, resulta necesario definir con claridad qué norma aplicaría para el cumplimiento de los parámetros mínimos estipulados para la Banda Ancha.

Respecto al contenido del lineamiento octavo, el cual establece que “las infracciones a lo dispuesto en los presentes lineamientos serán sancionadas conforme a lo dispuesto en el Título Décimo Quinto de la LFTR”, consideramos prioritario modificar su contenido. En los términos del citado Título Décimo Quinto de la LFTR, el incumplimiento de los parámetros mínimos en materia de Banda Ancha serían sancionados conforme a lo estipulado en la fracción IV del artículo 298, que establece una “multa por el equivalente de 1% hasta 3% de los ingresos del concesionario o autorizado” debido a “violaciones a esta Ley, a los Reglamentos, a las disposiciones administrativas, planes técnicos fundamentales y demás disposiciones emitidas por el Instituto”.

Este artículo de la LFTR ha sido motivo de controversia, debido a que su contenido viola el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la conducta y la sanción procedente. De hecho, existe jurisprudencia que reafirma la inconstitucionalidad del artículo en cuestión, derivada de casos concretos analizados en el sector de telecomunicaciones.¹⁰ Debido a lo anterior, la aplicabilidad del régimen sancionatorio establecido en el *Anteproyecto* sería inviable, por lo que se recomienda suprimir su incorporación.

Adicionalmente, el calendario fijado en el artículo tercero transitorio del *Anteproyecto* puede generar efectos contrarios a los objetivos que busca cumplir. El desarrollo tecnológico y las condiciones de mercado podrían incentivar aumentos en las velocidades mayores a los estipulados y la fijación de éstas en un calendario generaría incentivos contrarios para que esto sucediera.

De la misma manera en que el IFT ha presentado Análisis de Impacto Regulatorio para la revisión de las modificaciones a otras normas y de conformidad con los *Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones* en vigencia, se observa necesaria la elaboración y presentación de dicho tipo de estudio para el presente caso. Lo anterior daría mayor claridad respecto a las implicaciones del *Anteproyecto*.

¹⁰ Tesis aislada. 2a./J. 167/2017 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017. Disponible en: <http://bit.ly/2o76IGl>

Conocedores de su amplio compromiso con el avance del sector de telecomunicaciones, confiamos en que habrán de valorar con detenimiento las observaciones antes expresadas y quedamos a su disposición para atender cualquier duda o comentario.

Sin otro particular, los saluda cordialmente,



Pablo Bello Arellano
Director Ejecutivo
ASIET