

Asunto: Opinión en relación con la consulta pública del "Anteproyecto de Acuerdo que abroga diversos reglamentos expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la LFTR, y mantiene disposiciones aplicables al servicio de telefonía pública y homologación de equipo".

Oficio 1.-00054-2019

Ciudad de México a 10 de junio de 2019.

Lic. Carlos Silva Ramírez

Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos
Instituto Federal de Telecomunicaciones
Presente

Me refiero a la consulta pública del "Anteproyecto de Acuerdo que abroga diversos reglamentos expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la LFTR, y mantiene disposiciones aplicables al servicio de telefonía pública y homologación de equipo" (en adelante, ANTEPROYECTO), publicada en la página de internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante IFT o INSTITUTO) el 26 de abril de 2019, con vigencia al 10 de junio de 2019 (30 días hábiles).

El Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (el ORGANISMO o PROMTEL, indistintamente), acude ante esta autoridad, con la finalidad de presentar su opinión, toda vez que la consulta se refiere a cuestiones que interesan en su carácter de concesionario en el desarrollo del Proyecto de la Red Pública Compartida de Telecomunicaciones del que forma parte, y como responsable de promover las inversiones en infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión. En ese sentido, tratándose de una consulta pública que lleva a cabo el INSTITUTO y toda vez que el ORGANISMO tiene como objeto realizar las acciones tendientes a garantizar la instalación de la red pública compartida de telecomunicaciones que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones por sí, a través de terceros o en asociación público-privada, así como promover proyectos de desarrollo e inversión para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y en su caso radiodifusión y realizar las acciones tendientes para cumplir con lo dispuesto en los artículos 147 a 149 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), en materia de uso de bienes del Estado para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, me permito manifestar lo siguiente:

1 ANTECEDENTES.

1. De conformidad con el artículo 1 del DECRETO DE CREACIÓN DE PROMTEL¹, dicho organismo fue creado con el objeto de, entre otras cosas, promover proyectos de desarrollo e inversión para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y en su caso, radiodifusión, aprovechando los activos con los que cuenta el Estado, conforme a las políticas y lineamientos que emita la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
2. Asimismo, el Estatuto Orgánico del ORGANISMO, aprobado por su Consejo de Administración, establece las siguientes facultades para la Dirección General:

"III. Realizar las acciones para promover la atracción de inversiones para el desarrollo y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y en su caso radiodifusión, de conformidad con el objeto del Organismo y en el ámbito de su competencia;

[...]

VI. Promover el desarrollo de infraestructura a fin de impulsar el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones;

¹ Se refiere al "Decreto por el que se crea el Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2016.

VII. Fomentar el uso de nuevas tecnologías y otras acciones que incrementen la atracción de inversión extranjera que contribuya a la innovación tecnológica de conformidad con el objeto del Organismo en el ámbito de su competencia; "

3. En relación con lo anterior, cabe observar que existe evidencia que muestra que una regulación que resulta en una reducción de las barreras a la entrada, del margen de precios sobre costos, así como en un ajuste en los costos, estimulan la inversión.² De manera que la atracción de inversiones depende en alguna medida de que exista un marco regulatorio adecuado.
4. Por lo anterior, el Plan Anual de Trabajo del ORGANISMO para el año 2019, aprobado también por su Consejo de Administración, establece, en relación con la Estrategia 2.1, *"Elaboración de información y estudios de mercado que favorezcan el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en zonas cuya provisión de servicios es limitada o inexistente"*, la línea de acción 2.1.4, *"Participar en los procesos de Consulta Pública relacionados con el marco regulatorio en materia de telecomunicaciones y radiodifusión"*.
5. La colaboración del ORGANISMO en el diseño de una adecuada regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión es parte de las acciones a través de las cuales contribuye a promover la atracción de inversiones para el desarrollo y despliegue de infraestructura en dichos sectores, de conformidad con sus atribuciones.
6. El acuerdo del Pleno del INSTITUTO, de 10 de abril de 2019, instruye a la Unidad de Asuntos Jurídicos a recibir y dar la atención que corresponda a las opiniones, comentarios, propuestas y/o adiciones que sean vertidas con relación al ANTEPROYECTO.

2 MANIFESTACIONES

2.1 El servicio de telefonía pública puede ser prestado por concesionarios sociales.

El ANTEPROYECTO deroga, entre otras disposiciones, el Reglamento del Servicio de Telefonía Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1996. El ANTEPROYECTO mantiene algunas disposiciones relacionadas con el Servicio de Telefonía Pública.

En particular, el artículo 2 del ANTEPROYECTO establece que el servicio de telefonía pública podrá ser prestado por concesionarios de uso comercial, y comercializadoras de servicios de telecomunicaciones.

Si bien actualmente este servicio se encuentra en un paulatino desuso en zonas urbanas, aún podría constituir una alternativa para proveer servicios de telefonía y otras telecomunicaciones a población de zonas rurales. Algunos modelos de provisión de servicios permiten habilitar al menos un punto al que la población acude a realizar llamadas telefónicas. Un ejemplo de este tipo de provisión es el servicio Ruralsat de Telecomunicaciones de México.³

En opinión del ORGANISMO, el ANTEPROYECTO debería permitir que, además de concesionarios comerciales y comercializadoras de servicios de telecomunicaciones, también los concesionarios de uso social pudieran prestar el servicio de telefonía pública. Así, concesionarios de uso social que ya proveen servicios a cada uno de sus asociados (usuarios), como ya sucede en algunos municipios del país, podrían prestar el servicio de telefonía pública para quienes la adquisición de un equipo móvil resulta inasequible.

² Ver, por ejemplo, Alberto, A. Ardagna, S., Nicoletti, G. y Schiantarelli, F. (2005). Regulation and investment, Journal of European Economic Association, pp. 791-825.

https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579825/Ardagna_RegulationInvestment.pdf?sequence=2

³ <https://www.gob.mx/telecomm/acciones-y-programas/servicio-de-telefonía-rural-por-satélite-ruralsat>

Avenida Xola 535 Piso 30, Colonia Del Valle, C.P. 03100, Alcaldía Benito Juárez, CDMX
T: 01 (55) 1328 6500

www.gob.mx/promtel

La modificación propuesta constituiría una alternativa adicional para proveer servicios de telecomunicaciones a las zonas que no resultan atractivas desde la perspectiva comercial.

2.2 Presentación de información ante el INSTITUTO.

El artículo 11 del ANTEPROYECTO, en relación con el Servicio de Telefonía Pública, establece la obligación de los operadores, es decir los concesionarios y autorizados a prestar el Servicio de Telefonía Pública, de proporcionar al INSTITUTO la ubicación de los aparatos de uso público.

No obstante, el ANTEPROYECTO no establece la fecha o periodo en que dicha información deberá ser presentada. En consecuencia, se sugiere al INSTITUTO indicar el plazo o periodo en que los operadores del Servicio de Telefonía Pública deberán proporcionar la información de ubicación de los aparatos de uso público.

2.3 Simplificación regulatoria en obligaciones de telefonía pública.

El artículo 12 del ANTEPROYECTO, también en relación con el Servicio de Telefonía Pública, establece lo siguiente:

"Artículo 12. Los concesionario y autorizados para prestar el servicio local tendrán las obligaciones siguientes:

[...]

IV. Proveer a las autorizaciones de telefonía pública, sobre bases no discriminatorias, lo enlaces o las líneas telefónicas que les soliciten;

[...]

VI. Proporcionar los servicios que la tecnología de su infraestructura de red pueda prever y que los autorizados del servicio de telefonía pública le requieran aplicando tarifas no discriminatorias; [...]"

PROMTEL sugiere que, con la finalidad de simplificar la regulación, se unifiquen las fracciones IV y VI del artículo 12 del ANTEPROYECTO, para quedar expresadas en los siguientes términos:

"Artículo 12. Los concesionario y autorizados para prestar el servicio local tendrán las obligaciones siguientes:

[...]

IV. Proveer a los autorizados a prestar servicios de telefonía pública los enlaces, líneas telefónicas o cualquier otro servicio su infraestructura de red pueda proveer, que les soliciten, sobre bases no discriminatorias;"

2.4 Simplificación regulatoria en la emisión de certificados provisionales y definitivos

Por lo que corresponde a las disposiciones relacionadas con la homologación de equipos, el ANTEPROYECTO rescata algunas cuestiones que previamente se encontraban en el Reglamento de Telecomunicaciones⁴ y que es derogado a través de dicho ANTEPROYECTO.

Entre otras disposiciones del ANTEPROYECTO, en el artículo 16 se identifica lo siguiente:

Artículo 16. Cada certificado de homologación será identificado individualmente por un número y el Instituto Federal de Telecomunicaciones otorgará dos clases de certificados de homologación:

⁴ <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/regl-telecomunicaciones.pdf>

I.- Certificado Provisional: Se otorgará hasta por un año, adjuntando el dictamen técnico avalado por un perito en telecomunicaciones y/o radiodifusión y en su caso los certificados de cumplimiento o conformidad con disposiciones técnicas y normas aplicables.

Este certificado podrá ser renovado hasta en dos ocasiones por el mismo período. Durante este lapso, deberá tramitarse la expedición del certificado de homologación definitivo previo al vencimiento de la vigencia del certificado.

II.- Certificado Definitivo: Se otorgará mediante la presentación de un certificado de conformidad/cumplimiento emitido como resultado del reporte de pruebas de un laboratorio autorizado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Alternativamente, el certificado definitivo se podrá otorgar mediante la presentación de pruebas fehacientes avaladas por dos peritos en telecomunicaciones y/o radiodifusión que durante la vigencia del certificado provisional dictaminen que los equipos han operado de manera satisfactoria en sus diferentes modalidades y aplicaciones de diseño, cumpliendo con las disposiciones técnicas aplicables, sin que con ello sea causa de interferencia con las redes públicas de telecomunicaciones en uso.

El certificado de homologación definitivo sólo podrá ser cancelado a petición del solicitante o cuando el Instituto Federal de Telecomunicaciones con razones fundamentadas así lo determine."

A fin de reducir la carga regulatoria a los interesados en la homologación de equipos, así como la carga administrativa para el INSTITUTO asociada con el procedimiento en cuestión, se considera pertinente sugerir que el certificado provisional se expida desde un inicio por un periodo suficiente que permita recabar la información necesaria para tramitar el certificado definitivo, y que éste último pueda ser solicitado en cualquier momento de ese periodo una vez que se cuente con: i) certificado de conformidad/cumplimiento emitido como resultado del reporte de pruebas de un laboratorio autorizado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones; ii) las pruebas avaladas por dos peritos en telecomunicaciones y/o radiodifusión que durante la vigencia del certificado provisional dictaminen que los equipos han operado de manera satisfactoria en sus diferentes modalidades y aplicaciones de diseño, cumpliendo con las disposiciones técnicas aplicables.

Así mismo, se considera pertinente sugerir al INSTITUTO que indique, de manera enunciativa, algunas de las causas que considera fundamentadas para cancelar un certificado de homologación.

2.5 Afirmativa ficta y mecanismos de supervisión y sanción.

Por lo que respecta al procedimiento ante el INSTITUTO para obtener un certificado de homologación, el artículo 17 del ANTEPROYECTO establece que:

"Artículo 17. El Instituto Federal de Telecomunicaciones expedirá un certificado de homologación en favor del solicitante dentro de los 45 días hábiles siguientes a la recepción de la documentación que ampare el cumplimiento de los requisitos de homologación, a menos que:

I.- Se compruebe que se han presentado datos falsos;

II.- El equipo deba cumplir con especificaciones diferentes a las señaladas en la solicitud de homologación presentada; o

III.- Cuando se trate de laboratorios que no se encuentren autorizados o reconocidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

De darse cualesquiera de dichos supuestos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones no otorgará el certificado de homologación respectivo."

Cabe notar que si después de 45 días el INSTITUTO no emitió resolución alguna, entonces se entiende que el certificado fue negado, esto de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esto implica un costo para los interesados en obtener el certificado de homologación.

Con el fin de dar mayor agilidad al proceso de autorización y supervisión del cumplimiento asociado con el trámite de homologación, se sugiere al INSTITUTO que considere la pertinencia de otorgar la afirmativa ficta.

Esto no representa riesgos en la supervisión, pues el artículo 17 del ANTEPROYECTO también puede establecer la facultad del INSTITUTO para revisar periódicamente la información presentada por los interesados en obtener el certificado de homologación, y en caso de incumplir con las disposiciones correspondientes, puede proceder a sancionar conforme al artículo 298, fracción A, inciso II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

De hecho, el procedimiento de supervisión puede ser equivalente al establecido en el artículo Trigésimo Tercero de los "Lineamientos para la Acreditación de peritos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión",⁵ el cual establece la determinación de una muestra representativa para vigilar el desempeño de peritos.

Se sugiere también que el artículo 17 del ANTEPROYECTO indique que en caso de detectar algún incumplimiento con las disposiciones en materia de homologación de equipos, el INSTITUTO sancionará a los peritos conforme al artículo Trigésimo Cuarto de los "Lineamientos para la Acreditación de peritos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión",⁶ así como de conformidad con los artículos de los "Lineamientos para la acreditación, autorización, designación y reconocimiento de laboratorios de prueba".⁷

2.6 De los requisitos para tramitar el Certificado de Homologación y el plazo para su emisión.

El artículo 15 del ANTEPROYECTO indica que la solicitud de homologación debe contener, entre otras cosas, la indicación de las normas con las cuales cumple el equipo.

Por su parte, diversas disposiciones técnicas⁸ indican que el "Certificado de Homologación" será emitido por el INSTITUTO una vez que el solicitante haya presentado el Certificado de Cumplimiento o Certificado de Conformidad, según corresponda.

Entendiendo que el trámite del Certificado de Cumplimiento o Certificado de Conformidad es un requisito para emitir el Certificado de Homologación, se sugiere al INSTITUTO modificar el artículo 15, fracción II, del ANTEPROYECTO a fin de que considere como un requisito para la solicitud de homologación el Certificado de Cumplimiento o Certificado de Conformidad, según corresponda.

También debe observarse que el artículo 16 del ANTEPROYECTO establece que el certificado de homologación se podrá emitir con base en pruebas avaladas por peritos, pero esto difiere de lo establecido en algunas disposiciones técnicas. Se sugiere al INSTITUTO realizar las precisiones pertinentes a fin de indicar si prevalecerá lo establecido en el ANTEPROYECTO o en las disposiciones técnicas.

⁵ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472415&fecha=20/02/2017

⁶ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472415&fecha=20/02/2017

⁷ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428881&fecha=07/03/2016

⁸ Ver, por ejemplo:

- "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la Disposición Técnica IFT-011-2017: Especificaciones de los equipos terminales móviles que puedan hacer uso del espectro radioeléctrico o ser conectados a redes de telecomunicaciones. Parte 1. Código de Identidad de Fabricación del Equipo (IMEI) y funcionalidad de receptor de radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada (FM)".

- "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la Disposición Técnica IFT-011-2017: Especificaciones técnicas de los equipos terminales móviles que puedan hacer uso del espectro radioeléctrico o ser conectados a redes de telecomunicaciones. Parte 2. Equipos terminales móviles que operan en las bandas de 700 MHz, 800 MHz, 1900 MHz, 1700 MHz/2100 MHz y/o 2500 MHz".

- "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la Disposición Técnica IFT-014-2018. Equipos de microondas para sistemas fijo multicanal punto a punto y punto a multipunto. Parte 2: transport".

- "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la Disposición Técnica IFT-015-2018: Especificaciones técnicas de los equipos transmisores destinados al servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotas."

También distintas disposiciones técnicas establecen, cada una, un plazo para emitir el Certificado de Homologación una vez que se presenta ante el INSTITUTO el cual no es consistente con el establecido en el ANTEPROYECTO.

Al respecto, se sugiere al INSTITUTO realizar las adecuaciones pertinentes que permitan aclarar si prevalecerá lo establecido en el ANTEPROYECTO o bien lo indicado en la disposición técnica correspondiente.

2.7 Del Certificado de Homologación condicionado.

La disposición técnica IFT-011-2017, Parte 1,⁹ establece que el INSTITUTO emitirá un Certificado de Homologación condicionado, cuando el solicitante haya presentado como parte de su solicitud un Certificado de Cumplimiento condicionado.

Sin embargo, el ANTEPROYECTO no contempla que el INSTITUTO pueda emitir Certificados de Homologación condicionados, sino Certificados Provisionales o bien Certificados Definitivos.

Se sugiere al INSTITUTO realizar las adecuaciones pertinentes que permitan aclarar si prevalecerá lo establecido en el ANTEPROYECTO o bien lo indicado en la disposición técnica correspondiente.

2.8 Del costo de la homologación.

La disposición técnica IFT-011-2017, Parte 2, y la disposición técnica IFT-014-2018 establecen que:

"En tanto el Instituto expida el procedimiento de homologación de productos de telecomunicaciones o radiodifusión correspondiente, el costo de la expedición del Certificado de Homologación será el correspondiente al establecido en el artículo 174-J, fracciones I o II, según corresponda, de la Ley Federal de Derechos."

Lo anterior sugiere que el ANTEPROYECTO debería indicar el costo de la expedición del Certificado de Homologación. No se identifica en el ANTEPROYECTO alguna indicación respecto al costo de la expedición del Certificado de Homologación. Se sugiere al INSTITUTO precisar en el ANTEPROYECTO las disposiciones en relación con el costo de la expedición del Certificado de Homologación.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente



ING. MARÍA DE LOURDES COSS HERNÁNDEZ
DIRECTORA GENERAL

⁹ Se refiere a la disposición técnica contenida en el "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide la Disposición Técnica IFT-011-2017: Especificaciones de los equipos terminales móviles que puedan hacer uso del espectro radioeléctrico o ser conectados a redes de telecomunicaciones. Parte 1. Código de Identificación de Fabricación del Equipo (IMEI) y funcionalidad de receptor de radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada (FM)".
Avenida Xola 535 Piso 30, Colonia Del Valle, C.P. 03100, Alcaldía Benito Juárez, CDMX
T: 01 (55) 1328 6500
www.gob.mx/promtel