

10/220/210404-14.



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

**COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA
REGULATORIA DE SERVICIOS Y
DE ASUNTOS JURÍDICOS**
Oficio No. COFEME/04/1192

México, D.F., a 3 de junio de 2004

**LIC. MARÍA DE LA LUZ RUIZ MARISCAL
OFICIAL MAYOR
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
P R E S E N T E**

Me refiero a la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR), así como al anteproyecto *Procedimientos de Evaluación de la Conformidad de productos sujetos al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones*, recibidos por esta Comisión vía el portal electrónico de Manifestaciones de Impacto Regulatorio el 21 de abril de 2004.

Al respecto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 69-E, 69-G y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), esta Comisión emite el siguiente:

Dictamen Preliminar sobre el referido anteproyecto y su MIR

Derivado del análisis realizado a los documentos de referencia y atendiendo a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 69-J de la LFPA, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria emite las siguientes observaciones:

1. Consideraciones generales.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha recibido diversos comentarios por parte de los representantes de la industria de telecomunicaciones, quienes a continuación se indican:

1. Lic. Rogelio Garza Garza. Director General Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones e Informática. 22/4/2004.
2. Mauro Castillo Collado. Gerente de Regulación Técnica Operadora Unefón, S.A. de C.V. 12/5/2004.
3. M. en C. Raúl Lucido de la Parra. Vicepresidente Ejecutivo de la Asociación Nacional de Telecomunicaciones. 17/5/2004.
4. Lic. Alfredo Pacheco Vásquez. Director General Centro-Sur de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones e Informática. 18/5/2004.
5. Germán Flores y Gómez. Director General de Normalización y Certificación Electrónica, A. C. 18/5/2004.
6. Ing. Julio Méndez García. Director General de IATTICE Laboratorios, S. C. 19/5/2004.



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

7. Ing. Roberto Alegría Soni. Director General del Consejo Mexicano de Normalización y Evaluación de la Conformidad, A. C. 19/5/2004.
8. Peter Muller. Vicepresidente Jurídico y Representante Legal de Ericsson Telecom, S.A. de C.V. 21/5/2004.
9. Ing. Javier Net Font. Director de Relaciones con Gobierno para Latinoamérica Norte de Motorola de México, S.A. 24/5/2004.
10. Rhett Dawson. Presidente de Information Technology Industry Council. 02/06/2004.

Un número importante de los comentarios recibidos consideran al proyecto de *Procedimientos de Evaluación de la Conformidad de productos sujetos al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas de la competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones* (PEC Telecomunicaciones) como un esquema que provocará retrasos considerables para la introducción de nuevas tecnologías y pondrá en desventaja al país con respecto a sus socios comerciales.

El argumento principal de la industria recae en el hecho de que con el actual procedimiento de homologación, previsto en los artículos 3, fracción V de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) y 140 a 152 del Reglamento de Telecomunicaciones (RT), la autoridad cumple cabal y rápidamente con la obligación de reconocer que las especificaciones de equipos de telecomunicaciones cumplan con las normas y requisitos establecidos para que tales equipos se conecten a la red pública de telecomunicaciones o hacer uso del espectro radioeléctrico sin causar afectaciones. El tiempo de espera para cumplir con el PEC Telecomunicaciones propuesto pudiera llegar a ser mayor con respecto a las prácticas actuales, lo que se convertiría en un desincentivo a comercializar equipos que deben cumplir con normas oficiales mexicanas (NOM's) con tal de evadir el cumplimiento del PEC Telecomunicaciones.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) no señaló en la MIR que se hubiere presentado, hasta el momento, alguna afectación a la red pública de telecomunicaciones, por utilizar el esquema de homologación vigente. Por otra parte, en la MIR se señala la necesidad de cumplir con lo dispuesto en materia de procedimientos de evaluación de la conformidad establecidos en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) y demás acuerdos y tratados internacionales ratificados por nuestro país en materia de telecomunicaciones.

Derivado de lo anterior, se aprecia que existen dos mecanismos distintos para que la autoridad reconozca oficialmente el cumplimiento de normas de productos de telecomunicaciones. Por un lado, existe la obligación de cumplir con el procedimiento de homologación, sustentado en la LFT y el RT; mientras que por otro lado, también existe la obligación de cumplir con el procedimiento de la evaluación de la conformidad de acuerdo a la LFMN. En ambos casos se obtiene un certificado de cumplimiento.

Asimismo, del cumplimiento de ambos procedimientos se considera que podrían generarse costos excesivos para los particulares, toda vez que existe una doble regulación impuesta por



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

la normatividad vigente para comprobar el cumplimiento de las normas de los productos de telecomunicaciones.

2. Doble certificación de productos de telecomunicaciones.

Como se ha señalado en la sección anterior, existe la obligación de cumplir con una doble regulación que se deriva de distintos ordenamientos jurídicos que tienen como propósito certificar el cumplimiento de normas, a saber: el procedimiento de la evaluación de la conformidad, y el procedimiento de homologación. Aparte de las obligaciones jurídicas por cumplir, en la normatividad no se expone con claridad la razón por la cual deben existir dos procedimientos distintos que, cuando menos en un número de casos, persiguen finalidades similares, es decir, evaluar el cumplimiento de una norma para garantizar la protección de las vías generales de comunicación, pero imponiendo un doble costo a los particulares.

Si bien es cierto que en el artículo 4º del anteproyecto del PEC Telecomunicaciones se hace un esfuerzo por vincular ambos procedimientos, al establecer la posibilidad de que el titular de un certificado del PEC Telecomunicaciones pueda obtener la homologación definitiva de sus productos sin necesidad de que se realice una evaluación técnica, el esquema propuesto por COFETEL aún resulta oneroso para los particulares.

Adicionalmente, en el artículo 1 del anteproyecto PEC Telecomunicaciones se definen los conceptos de certificación, evaluación de la conformidad y homologación como sigue:

...
II. Certificación: el procedimiento de evaluación de la conformidad por el cual se asegura que un producto cumple con las NOM que le son aplicables.

...
VII. Evaluación de la conformidad: la determinación del grado de cumplimiento con las NOM. Comprende la realización de actividades o procedimientos tales como: muestreo, prueba, calibración, certificación y verificación.

...
IX. Homologación: acto por el cual la Comisión reconoce oficialmente que las especificaciones de un producto destinado a telecomunicaciones satisfacen las normas y requisitos establecidos, por lo que puede ser conectado a una red pública de telecomunicaciones o hacer uso del espectro radioeléctrico.

De lo anterior se aprecia que el procedimiento de evaluación de la conformidad y el de homologación definidos podrían tener el mismo efecto final, es decir, certificar que las características y especificaciones de los productos destinados a telecomunicaciones satisfacen las normas que les aplican.



COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

Por tanto, sería conveniente que la COFETEL evalúe la necesidad de establecer un nuevo esquema en el PEC Telecomunicaciones con el propósito de armonizar el cumplimiento de ambos procedimientos y reducir los costos de cumplimiento impuestos a los particulares. Por ejemplo, podría evaluarse la factibilidad de que en el PEC Telecomunicaciones se cuente con un mecanismo mediante el cual se otorgue la homologación inmediata, sin que medie solicitud alguna, a los productos que obtengan el certificado de conformidad; o viceversa, que se otorgue el certificado de conformidad de manera inmediata una vez que se cuente con la homologación de productos, o ambos.

3. Procedimiento de evaluación de la conformidad de productos altamente especializados.

Convendría considerar esquemas más flexibles de procedimientos de evaluación de la conformidad para los equipos denominados como "altamente especializados", considerando ciertas características que los hacen especiales.

Según información proporcionada por la industria de telecomunicaciones, estos equipos no se comercializan al público en general, sino bajo un contrato de compra-venta entre el fabricante y el operador o usuario final (para el caso de una red privada). La instalación y operación de dichos equipos es realizada por expertos del proveedor y podría resultar problemático que los técnicos de los laboratorios acreditados y aprobados los pusieran en operación para realizar las pruebas exigibles.

Esta Comisión recibió comentarios acerca de que en productos altamente especializados, como una radio base que se utiliza en los servicios móviles, se requieren de equipos especiales para su operación y controladores de radio bases. Asimismo, por sus dimensiones y requerimientos específicos de alimentación, podrían observarse altos costos que imposibilitarían la realización de pruebas en laboratorios ajenos a los de los fabricantes.

4. Declaración de conformidad del fabricante como alternativa para obtener la certificación prevista en el PEC Telecomunicaciones a propósito de productos de telecomunicaciones.

La COFEMER ha recibido varias solicitudes de la industria de telecomunicaciones en el sentido de aplicar la "declaración de conformidad del fabricante de acuerdo a ISO/IEC Guía 22" como una alternativa para acceder a la certificación del PEC Telecomunicaciones de productos de telecomunicaciones. De acuerdo al sector involucrado, esta solicitud deriva de las características de la industria de telecomunicaciones del país, entre las que destacan las siguientes:

- a) La mayoría de los productos de telecomunicaciones se fabrican en el extranjero de acuerdo a normas internacionales.



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

- b) Los productos son probados y certificados en el lugar de origen de acuerdo a normas internacionales en laboratorios y organismos de certificación que han sido acreditados y aprobados conforme a lineamientos internacionales.
- c) La infraestructura de laboratorios y organismos de certificación para los productos de telecomunicaciones y tecnologías de la información en el país es mínima.
- d) Los equipos son actualizados constantemente con base en la evolución tecnológica y de servicios.

Al respecto, la COFETEL señaló en la sección 4 de la MIR (alternativas regulatorias) que en la "Ley [LFMN] no se establece la declaración de conformidad del fabricante como una alternativa a la certificación. Por su parte la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el dominio, en todo momento, sobre las vías generales de comunicación, el cual podría ser vulnerado por una declaración de conformidad falsa, para el cual no existen previsiones legales suficientes y específicas para sancionar tales posibles hechos cuando pudieran llegar a ser graves. Por otro lado, la Guía 2 ISO/IEC "Términos generales y sus definiciones en materia de normalización y actividades relacionadas", referida en el artículo 915.2 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, establece lo siguiente: a) Que la certificación de conformidad es realizada por una "tercera parte"; b) Que una "tercera parte" es una persona u organismo reconocido como independiente de las partes interesadas en lo que se refiere al tema en cuestión; que las partes interesadas son generalmente el proveedor ("primera parte") y el cliente ("segunda parte"); c) Que la declaración de conformidad es hecha por un proveedor bajo su exclusiva responsabilidad, y que no debe utilizarse el término "autocertificación" para denotar la declaración de conformidad a fin de evitar cualquier confusión con el concepto de certificación, el cual implica la intervención de una "tercera parte".

Otra opinión en el mismo sentido fue expresada por el Consejo Mexicano de Normalización y Evaluación de la Conformidad, A. C. (COMENOR) al señalar que el esquema de declaración del fabricante "se usa solamente en la comprobación de especificaciones para demostrar el cumplimiento de interferencia electromagnética, es decir no se usa en norma "críticas" de conexión de equipo a redes públicas o en equipos que ocupan el espectro radioeléctrico".

Tomando en cuenta la polarización de los argumentos entre la industria de telecomunicaciones por un lado y COFETEL y COMENOR por el otro, y considerando que el esquema de declaración del fabricante es utilizado para demostrar el cumplimiento de interferencia electromagnética, se solicita que COFETEL abunde con mayor detalle respecto de los argumentos expresados por la industria en términos de la imposibilidad de facilitar el cumplimiento a través de la declaración del fabricante y, en su caso, reforzar su postura con evidencia internacional sobre el uso de este documento en los países que son los principales socios comerciales de México y otros organismos internacional.



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

5. Definir en el PEC Telecomunicaciones los criterios y métodos que la autoridad utilizará para corroborar que los equipos cumplen con las especificaciones establecidas en las NOM.

Es recomendable que el PEC Telecomunicaciones determine con precisión el contenido de los informes de pruebas que deberán emitir tanto los laboratorios de prueba acreditados y aprobados como aquellos reconocidos por la autoridad. Lo anterior es particularmente relevante a la luz de los "Lineamientos para la elaboración o modificación de Procedimientos para la Evaluación de la Conformidad de Normas Oficiales Mexicanas", aprobados en la Tercera Sesión de la Comisión Nacional de Normalización (CNN), celebrada el 21 de agosto de 2003, que mencionan que los procedimientos para la evaluación de la conformidad deben limitarse a los procesos y métodos mínimos necesarios para comprobar el cumplimiento con la NOM correspondiente, lo cual no fue incluido en el PEC Telecomunicaciones.

El PEC Telecomunicaciones pudiera acotar este posible margen de discrecionalidad al establecer claramente los procedimientos aplicables para constatar que los equipos de telecomunicaciones cumplen con las especificaciones de las NOM (aspectos susceptibles de medición y métodos para realizarlos, criterios de aceptación o rechazo, entre otras) con lo que se brindaría mayor certeza jurídica a los particulares.

6. Simplificación de modalidades para la obtención del certificado de conformidad.

La COFETEL propone que el certificado de conformidad de productos de telecomunicaciones se lleve a cabo mediante tres modalidades establecidas en el artículo 11 del anteproyecto y que son las siguientes:

- I. Con pruebas de tipo más seguimiento
- II. Con pruebas de tipo para familia de productos más seguimiento
- III. Por lote de productos

Cabe señalar que dichas modalidades de obtención de certificado de conformidad no fueron definidas con claridad en el anteproyecto de PEC Telecomunicaciones; asimismo, se sugiere que se puntualice en el apartado de definiciones cuáles son las diferencias entre cada modalidad y se establezcan los criterios bajo los cuales se podrá o deberá optar por cada una de ellas, de acuerdo al producto o productos de telecomunicaciones para los que se pretenda obtener el certificado de evaluación de la conformidad.

Adicionalmente la COFETEL propone que la certificación de productos bajo la modalidad denominada "con pruebas de tipo para familia de productos más seguimiento" y la modalidad denominada "por lote de productos" se realice en dos etapas. La primera etapa consiste en que el particular obtenga la definición de familia o la recolección o separación de la muestra de productos del lote, respectivamente, y la segunda etapa será la que se refiere propiamente a la evaluación de la conformidad de la familia o lote de productos, según corresponda. Cabe señalar que en ambos casos la primera etapa constituye un trámite



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

adicional obligatorio previo al procedimiento de evaluación de la conformidad de los productos de telecomunicaciones.

En opinión de esta Comisión no queda claro por qué se requiere un trámite adicional para determinar una familia o separar la muestra de productos, si ambos aspectos pueden ser determinados directamente por los particulares a través de los criterios que COFETEL determine.

Una posible alternativa en tal sentido, podría ser la de que el PEC Telecomunicaciones incluya con claridad los criterios específicos para definir familias y realizar la separación o recolección de las muestras de productos de telecomunicaciones de cada una de las NOM. De esta forma los particulares únicamente realizarían un trámite de certificación por familia o por lote de productos.

De esta forma se podrían llegar a evitar criterios heterogéneos y discrecionales por parte de los organismos de certificación.

Finalmente, se observa que la separación o recolección de la muestra, como lo señala el artículo 17, último párrafo del anteproyecto, se llevará a cabo de acuerdo a una norma mexicana o, en su caso, utilizando otras reglas de muestreo que establezca a su juicio la Comisión. Sobre el primer aspecto, si bien es cierto que el artículo 51-A de la LFMN señala que las dependencias podrán utilizar las normas mexicanas para fines determinados en una NOM, no se establece esta posibilidad para el caso de un procedimiento de evaluación de la conformidad, razón por la cual se sugiere revisar este punto. Sobre el segundo aspecto relativo a la posibilidad de utilizar otras reglas de muestreo, se recomienda establecer dentro del mismo PEC Telecomunicaciones los criterios bajo los cuales la COFETEL decidirá la utilización de los mismos.

7. Conservación de la contraseña oficial en los productos de telecomunicaciones.

El artículo 26, fracción II, segundo párrafo del PEC Telecomunicaciones establece la obligación del titular del certificado de indicar por escrito al comercializador, importador, distribuidor o arrendador de sus productos certificados, que conserve la contraseña oficial y, en su caso, la exhiba ante el requerimiento de la Comisión o del organismo de certificación para fines de seguimiento, verificación o vigilancia respectivos.

En este aspecto, la preocupación de la industria de las telecomunicaciones es en el sentido de que dicha indicación por escrito al comercializador, importador, distribuidor o arrendador de los productos certificados implicaría costos adicionales, así como un retraso en el tiempo de introducción de estos productos al mercado.

Se solicita aclarar la utilidad del requerimiento aludido y evaluar, la posible eliminación del mismo.

Adicionalmente, en el mismo artículo del anteproyecto se establece que la contraseña oficial se debe exhibir en cada unidad de producto y, de no ser posible, deberá exhibirse en su envase embalaje, etiqueta o envoltura. Al respecto, esta Comisión considera que tal acción regulatoria podría incentivar algún grado de discrecionalidad en la revisión de productos; por



COMISIÓN FEDERAL DE
MEJORA REGULATORIA

COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

ello se sugiere analizar la viabilidad de incluir una redacción con las siguientes características:

Artículo 26. ...

...

II. La contraseña oficial debe exhibirse en cada unidad de producto mediante marcado o etiqueta que la haga ostensible, clara, visible, legible, intransferible e indeleble con el uso normal, de tal forma que otorgue seguridad y certidumbre al usuario o consumidor e impida su mal uso. De no ser posible, a juicio del titular del certificado, exhibir dicha contraseña en el producto mismo debe hacerse en su envase, embalaje, etiqueta o envoltura.

...

8. Sobre el segundo transitorio del anteproyecto.

El artículo segundo transitorio del anteproyecto de PEC indica lo siguiente:

"Segundo.- las disposiciones del presente ordenamiento no serán aplicables a los productos, referidos en el artículo 7, que estén sujetos a una NOM, cuando para dicha NOM no exista al menos un laboratorio de pruebas acreditado y aprobado o reconocido".

Debe aclararse si la existencia actual de tan sólo un laboratorio de pruebas (como COFETEL informó en el Anexo 2 del anteproyecto) garantizaría que se cuenta con la infraestructura suficiente para realizar la evaluación de la conformidad, considerando el volumen de equipos que será necesario evaluar al año (1,000 modelos al año en promedio, según información de la sección 19. Costos Cuantificables de la MIR). Se solicita que COFETEL aclare este aspecto.

Lo que se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 9, fracción XI y último párrafo del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y Único, inciso b) del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2004.

ATENTAMENTE

LIC. DAVID QUEZADA BONILLA
EL COORDINADOR GENERAL

C.c.p. Lic. Carlos García Fernández.- Titular de la COFEMER

Ing. Alf Haddou Ruiz.- Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio. COFEMER