

031611
con anexo



INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Av. Insurgentes Sur No. 1143,
Colonia Nochebuena, Benito Juárez,
Delegación Benito Juárez,
México, D.F., 03720.

16 JUN 15 AM 11 10

OFICINA DE PARTES
RECIBIDO

Referencia: Comentarios a la Consulta Pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones.

ANTONIO DÍAZ HERNÁNDEZ, en mi carácter de representante legal de **AT&T COMERCIALIZACIÓN MÓVIL, S. DE R.L. DE C.V., AT&T COMUNICACIONES DIGITALES, S. DE R.L. DE C.V., AT&T NORTE, S. DE R.L. DE C.V., AT&T DESARROLLO EN COMUNICACIONES DE MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., y GRUPO AT&T CELULAR, S. DE R.L. DE C.V.**, (en su conjunto en adelante “**AT&T**”), personalidad que tengo debidamente acreditada ante ese Instituto Federal de Telecomunicaciones (“**IFT**” o “**Instituto**”), con domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Paseo de los Tamarindos No. 90, Piso 24, Colonia Bosques de las Lomas, C.P. 05120, México, D.F., respetuosamente comparezco y expongo:

I. El 6 de abril de 2016, mediante Acuerdo P/IFT/060416/133, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, “**Instituto**” o “**IFT**”), emitió el “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina el inicio de la consulta pública, en relación con la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones” (AMX), otorgando un plazo de 30 días hábiles, los cuales corrieron del 07 de abril al 19 de mayo de 2016.

II. Mediante sesión celebrada el 18 de mayo de 2016, el Pleno de ese H. Instituto resolvió ampliar el plazo de la consulta pública antes referida por un plazo de 20 días hábiles adicionales, mismo que finalizará el 16 de junio de 2016.

III. En relación a la consulta pública antes referida, en tiempo y forma, los comentarios de **AT&T** son los siguientes:

1.- En relación con la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones, se acompaña al



presente como **anexo único** el documento que contiene la posición oficial de la empresa que represento, el análisis que ha hecho de la situación que guarda el sector de las telecomunicaciones en términos de competencia, el impacto de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en términos de competencia y las propuestas de modificación y/o adición de las medidas.

2.- El documento se divide en seis secciones:

- La Sección 1 contiene la introducción al tema contextualizándolo desde un punto de vista económico, político, jurídico y social.
- La Sección 2 describe el marco legal para la determinación de un Agente Económico Preponderante y la adopción de medidas asimétricas.
- La Sección 3 explica las razones por las que no hay fundamentos ni motivos para eliminar el carácter de preponderante de AMX y por tanto declarar la extinción de las medidas asimétricas que se le impusieron.
- La Sección 4 describe los cambios propuestos a las medidas asimétricas vigentes, así como las nuevas medidas asimétricas sugeridas por AT&T para facilitar la introducción de las condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones en México. Las propuestas de AT&T incluyen:
 - que el IFT permita a los operadores que no son el Agente Económico Preponderante cobrar una tarifa de interconexión razonablemente establecida que incluya todos sus costos de terminación, con lo cual se incrementaría y mantendría la asimetría de la interconexión hasta que se haya logrado una competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones;
 - que el IFT fije precios para la renta de servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados mediante el uso de modelos de costos compatibles con las mejores prácticas internacionales, y con base en referencias internacionales para establecer dichos precios mientras se desarrollan los modelos de costos;
 - que Telmex haga públicas inmediatamente, como mínimo, las ubicaciones geocodificadas exactas de su infraestructura pasiva (es decir, torres, postes y ductos);
 - que el Agente Económico Preponderante se le prohíba llevar a cabo las prácticas anticompetitivas consistentes en la elevación de costos para la competencia, subsidios cruzados y exclusividades con clientes, proveedores, localización geográfica, periodos de tiempo determinados y en comercialización, y;
 - que el Agente Económico Preponderante tenga la obligación de obtener la autorización previa del IFT para publicar, comercializar u ofrecer con fines de



venta cualquier oferta, descuento o paquete de contenido de video, aplicaciones u otros productos o servicios relacionados, que se ofrezcan a través de cualquier plataforma, y que el IFT verifique antes de otorgar tal autorización que los otros competidores puedan replicar tal oferta, descuento o paquete.

- La Sección 5 aborda la noción, discutida hace poco en los medios,¹ de que AMX tenga la autorización para ofrecer servicios de televisión restringida, y explica las razones por las que permitir que AMX ingrese a este mercado solo reforzaría su fuerte posición en el sector de telecomunicaciones y dañaría aún más los esfuerzos por establecer condiciones de competencia efectiva en este sector en México.
- La Sección 6 incluye algunas conclusiones y comentarios finales.

3.- Se considera que para que ese H. Instituto se encuentre en posibilidad de llevar a cabo la calificación correspondiente respecto a la efectividad de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en términos de competencia, deberá atender a las siguientes consideraciones genéricas:

- a. La mera existencia de un Agente Económico Preponderante indica que no existen condiciones de competencia en el sector:

La preponderancia es una situación de hecho, en la que un agente ostenta más de 50% de participación nacional en el sector, y la cual, desde la perspectiva del Constituyente, constituye un riesgo real o potencial para el proceso de la competencia, libre concurrencia y para los usuarios, motivo por el cual debe de ser regulado *ex ante* para evitar alguna afectación.

Así, la mera existencia de un Agente Económico Preponderante en el sector demuestra la existencia de un riesgo real o potencial en el mismo y por ende, la ausencia de condiciones que permitan la competencia efectiva en el mismo. En otras palabras, mientras exista un Agente Económico Preponderante en el sector, no puede sostenerse de ninguna forma que existen en éste condiciones de competencia efectiva.

¹ Véase América Móvil, *Reporte financiero y operativo del tercer trimestre de 2015 de América Móvil*, (19 de octubre de 2015) 8. Web. 24 de marzo de 2016. <http://www.americamovil.com/amx/es/cm/reports/Q/3T15.pdf> (en el que se comenta lo siguiente: "... es esencial que se le conceda a AMX la concesión para ofrecer servicios de televisión de paga para seguir aumentando [su] competitividad en el mercado".) Véase también Maldonado, Mario. "La Apuesta de Daniel Hajj está en la TV." *El Financiero*. 21 de abril de 2016. Web. 21 de abril de 2016. <http://www.elfinanciero.com.mx/blogs/historias-de-negocios/la-apuesta-de-daniel-hajj-esta-en-la-tv.html> (La nota informa que el CEO de AMX, Daniel Hajj, y el CFO, Carlos García Moreno, explicaron a los bancos de inversión en Nueva York que esperaban que se eliminara el carácter de preponderante de AMX y la regulación asimétrica como resultado del análisis que está realizando el IFT, y que esperaban, al menos, que no se fortalecieran las medidas regulatorias asimétricas que se les impuso como AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE, y que esperaban que se les otorgara una licencia para ofrecer servicios de televisión en México en cuanto AMX la solicite en noviembre de 2016).



Ahora bien, a efecto de analizar la efectividad de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante, ese H. Instituto no debe perder de vista que AMX, a la fecha no solo detenta más del 50% de los usuarios en el sector de las telecomunicaciones, sino que además ha elevado su participación en el mismo desde el momento en que le fueron impuestas las medidas asimétricas que se comenta.

- b. Para hacer una calificación sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante, es necesario que ese H. Instituto analice el impacto que en el sector han tenido diversos incumplimientos a las obligaciones que le han sido impuestas y que a la fecha son materia de investigación, como lo son por ejemplo, los efectos que ocasionó en el sector la concentración llevada a cabo entre Dish y Teléfonos de México (Telmex) y muchas otras que han sido denunciadas o bien objeto de investigación por parte de ese H. Instituto.

Por lo señalado, no es dable sostener la viabilidad de una calificación de competencia efectiva, sin atender a los efectos y consecuencias que los diversos incumplimientos a sus obligaciones, por parte del Agente Económico Preponderante, han ocasionado en las condiciones de competencia y libre concurrencia en el sector.

- c. Finalmente, es importante mencionar que las sentencias que se dicten en los múltiples juicios de amparo presentados por parte del Agente Económico Preponderante en contra de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como de las medidas asimétricas que le fueron impuestas, puede tener un impacto dentro del sector, cuyo análisis debe ser reservado hasta el momento en que tales juicios de amparo sean resueltos en definitiva.

Debe recordarse lo que opinó la Organización Para la Cooperación Económica, en el Estudio sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México, citado en la iniciativa que dio origen al “Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 Y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones, publicada el 11 de junio de 2013, al afirmar que:

“Puede decirse que el actual sistema jurídico, aunado al frecuente uso del amparo, constituye el principal factor que impide la aplicación de la regulación en México. La consecuencia, como explica el informe, es una entidad reguladora incapaz de regular, pues la responsabilidad de la implementación efectiva de la regulación queda en manos de los tribunales. Esta estructura es sin duda ineficiente y su resultado insostenible”.

Así, es evidente que ese H. Instituto debe reservarse el derecho de realizar parte de la evaluación del impacto de las medidas a efectos de competencia hasta el momento en que los juicios de amparo intentados por parte del Agente Económico



Preponderante sean resueltos en definitiva, pues las sentencias que se dicten en tales procedimientos, pueden llegar al extremo de eliminar o modificar los alcances de ciertas medidas y normas legales aplicables a AMX, lo cual puede tener un serio impacto frente al establecimiento de condiciones de competencia efectiva.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en nombre de AT&T, a este Instituto atentamente solicito:

ÚNICO. Tener por presentado en tiempo y forma, los comentarios de AT&T respecto a la Consulta Pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones a efecto de que sean consideradas por este Instituto.

Atentamente

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a horizontal line and a small flourish.

Ciudad de México a 15 de junio de 2016.

Informe: Preponderancia y competencia
efectiva en el sector de telecomunicaciones
en México

15 de junio de 2016

Contenido

1. Resumen Ejecutivo.....	3
2. Marco Legal Actual para la Regulación de un AEP	14
3. No se han cumplido los criterios para eliminar el carácter de AEP de AMX	18
<i>3.1 La preponderancia continúa: la participación de mercado del AEP se mantiene muy por encima de 50 por ciento</i>	<i>18</i>
<i>3.2 Medidas asimétricas y requisitos para declarar su extinción</i>	<i>23</i>
4. REGULACIÓN ASIMÉTRICA Y NECESIDAD DE FORTALECERLA.....	28
<i>4.1 Marco legal.....</i>	<i>28</i>
<i>4.2 Propuestas para mejorar las medidas asimétricas existentes y añadir medidas adicionales.</i>	<i>30</i>
4.2.1 Tarifas de interconexión asimétricas	31
4.2.2 Precios orientados a costos de los servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados .	38
4.2.3 Acceso a Infraestructura Pasiva.....	46
4.2.4 Medidas preventivas para restringir conductas anticompetitivas	48
4.2.5 Replicabilidad de las ofertas del AEP	50
4.2.6 Contratación pública.....	55
5. Efectos negativos sobre la competencia efectiva al permitir que el AEP proporcione servicios de televisión.....	57
<i>5.1 Marco legal: condiciones impuestas al AEP para proporcionar servicios de televisión</i>	<i>58</i>
<i>5.2 No se han cumplido los criterios para eliminar las restricciones que impiden al AEP proveer servicios de televisión.....</i>	<i>61</i>
6. Conclusiones	64
Anexo 1 (AETHA: Servicios mayoristas de arrendamiento de líneas e infraestructura pasiva)	

1. RESUMEN EJECUTIVO

Históricamente, los servicios de telecomunicación en México se han caracterizado por la presencia de un operador dominante, hoy conocido como América Móvil (“**AMX**”), que prácticamente lidera un monopolio en los servicios tanto fijos como móviles.

A pesar de las numerosas reformas legislativas, promesas y otros incentivos para promover la entrada de nuevos participantes al mercado, ha surgido un patrón común en México: los nuevos operadores que ingresan al mercado inicialmente invierten de forma agresiva, reducen los precios y le quitan participación de mercado a AMX. Sin embargo, debido a que los nuevos operadores no tienen control de la infraestructura clave y no pueden equiparar la capacidad del agente dominante de modificar precios en el largo plazo, son incapaces de lograr un retorno de la inversión en México que justifique los esfuerzos iniciales que les permitieron ganar participación de mercado en un principio. Por otro lado, el agente económico preponderante equipara y mantiene los precios bajos por el tiempo suficiente para convencer a los nuevos operadores de cerrar sus negocios y terminar con la agresiva competencia de precios; es ahí cuando su poder de mercado le permite recuperar la participación que perdió inicialmente.

La historia de la competencia en el sector mexicano de telecomunicaciones repite una y otra vez el fracaso de competidores que no logran establecerse de manera sostenible contra el poder anticompetitivo del antiguo monopolio de las telecomunicaciones mexicanas. Tal es el caso de Avantel y Alestra,¹ cuyas historias nos dejan importantes lecciones. Ambas empresas ingresaron al mercado mexicano de telecomunicaciones durante el ímpetu de inversión generado por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones en 1995, la creación del ahora extinto regulador de telecomunicaciones “COFETEL” en 1996 y la apertura inicial a la competencia del mercado del servicio de larga distancia y, posteriormente, de los mercados locales de servicios fijos e inalámbricos de México. Ninguna de las dos empresas logró sobrevivir mucho tiempo en el negocio de la verdadera competencia contra AMX.²

¹ En 1995, se promulgó la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones en México, para reemplazar en gran parte a la antigua “Ley de Vías Generales de Comunicación”, la cual había estado en vigor desde 1940. En 1999, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) informó, de manera optimista, que “en [los años previos a 1999], se han dado muchos pasos clave para establecer un régimen regulatorio a favor de la competencia en el sector de telecomunicaciones en México. Virtualmente, todos los mercados de telecomunicaciones [en ese momento] estuvieron abiertos a la competencia y en algunos mercados esta se desarrolló rápidamente. En el mercado de larga distancia, los nuevos operadores ganaron terreno más rápido que en muchos otros países de la OCDE”. Además, menciona que “El primer gran competidor en entrar al mercado de larga distancia fue Avantel [en 1995], establecida por MCI y Banamex. Ha construido 5.365 km. de red de fibra óptica de gran capacidad basada en la tecnología de MCI y los servicios de Concert con tres principales centros de conmutación telefónica. La segunda empresa que entró al mercado fue Alestra [en 1995], una asociación de AT&T y el grupo mexicano Alfa (Bancomer-VISA se unieron como un segundo socio mexicano). Esta ha construido 4.596 km. de red de fibra óptica de alta capacidad con tecnología de AT&T incluyendo tres conexiones digitales 5ESS en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey”. OCDE. (1999). *Regulatory Reform in the Telecommunications Sector in Mexico (Reforma Regulatoria en el Sector de las Telecomunicaciones en México)*. París: OECD Publishing, 11. Web. 13 de febrero de 2016 <http://www.oecd.org/regreform/2507189.pdf>.

² Para el año 2000, después de haber tomado el veinte por ciento de los clientes de prepago, Avantel y Alestra mantuvieron su presencia el mercado mexicano de larga distancia, pero con una participación muy pequeña en el sector minorista. En respuesta al poder de AMX que obró en su contra, Avantel y Alestra cambiaron su foco

Si bien se puede argumentar que los nuevos participantes en el sector de telecomunicaciones en México podrían haber competido de otra forma o con mejores estrategias en ciertos aspectos, el fracaso de empresa tras empresa en hacer frente a la participación y dominancia de AMX en el largo plazo, mientras muchas empresas similares lograron tener éxito en mercados internacionales más competitivos sin mayores impedimentos, sugiere claramente que las fuerzas sistémicas y anticompetitivas en México son responsables de estos fracasos.

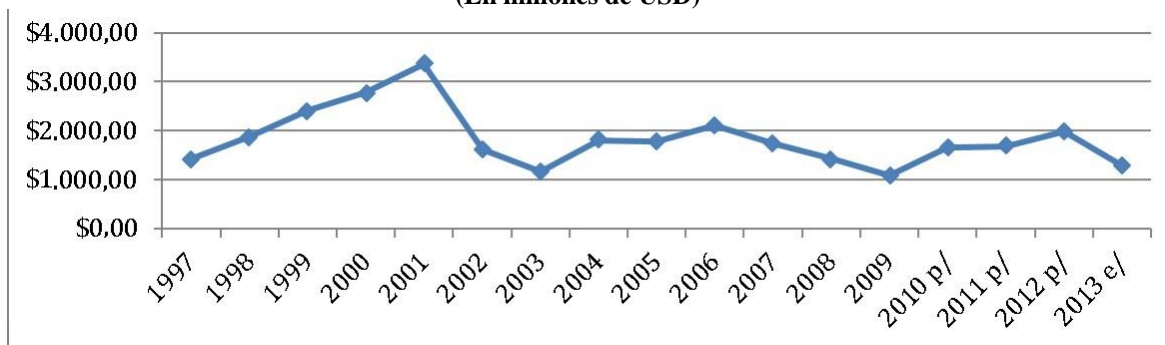
El fracaso de empresa tras empresa en hacer frente a la participación y dominancia de AMX en el largo plazo, mientras muchas empresas similares lograron tener éxito en mercados internacionales más competitivos sin mayores impedimentos, sugiere claramente que las fuerzas sistémicas y anticompetitivas en México son responsables de estos fracasos.

Por supuesto, el resultado concreto de esto es la situación actual en la que el antiguo monopolio de telecomunicaciones en México (AMX) sigue siendo preponderante, los niveles de inversión en el sector de telecomunicaciones han sido temporales e insostenibles,³ y los

de atención hacia los mercados mucho más pequeños y menos importantes de clientes de negocios y centros de datos, y finalmente, concluyeron su proceso de repliegue progresivo con consolidaciones, en ambos casos, con Axtel. Los niveles de inversión en infraestructura de fibra óptica cayeron drásticamente a la par de las dificultades que enfrentaron los nuevos participantes en sus tratos con AMX. Véase nota de pie 3 líneas abajo.
³ Véanse, por ejemplo, los niveles de inversión en telefonía local y de larga distancia que se presentan en la siguiente gráfica. Durante el período comprendido entre 1995 y 1996 (no incluido), se registró un crecimiento breve en el nivel de inversión por la llegada de Avantel y Alestra a México y su cuantiosa inversión en fibra óptica. Algo similar ocurrió de 1998 a 2001, que corresponde al periodo de la apertura a la competencia local y de la licitación de PCS en México. Es importante notar la caída en la inversión como resultado de la asfixiante presión que AMX ejerció sobre cada uno de sus competidores hasta verlos imposibilitados de justificar los niveles de inversión iniciales que sostenían sus promesas y quitarles la posibilidad de ofrecer algo remotamente parecido a un cambio transformador en el mercado. La combinación de estos factores eventualmente dio lugar a que las empresas emprendieran la retirada, al estancamiento y declive del mercado y, a otra oportunidad perdida para los usuarios de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en México.

“Inversión Anual en Telecomunicaciones por Servicio. Serie Anual a partir de 1997”. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Web. 09 de mayo de 2016. <http://siemt.ift.org.mx>. (Los datos a los que se hace referencia se encuentran en el menú “Diagnósticos e Índices de Producción del Sector Telecomunicaciones”).

**Inversión en Telefonía Local y Larga Distancia en México
(En millones de USD)**



consumidores mexicanos no han podido beneficiarse de una competencia de precios permanente y mejores niveles de servicio como en otros mercados más competitivos.

Sin embargo, mediante el Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 Y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones, publicada el 11 de junio de 2013, y la legislación y regulación que le siguieron (“**Reforma de Telecomunicaciones de 2013**”), realmente tienen el potencial de transformar el sector. Estas reformas constituyeron un factor sustancial para que AT&T decidiera invertir en México, por lo que su plena aplicación es de suma importancia para la empresa, así como para la competencia en el mercado de telecomunicaciones en México. Por primera vez, el regulador de telecomunicaciones mexicano, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (“**IFT**”), tiene a su disposición las herramientas necesarias para romper este patrón y reescribir el futuro del mercado de las telecomunicaciones en México. Aunque la entrada de AT&T al mercado mexicano de telecomunicaciones ha estado acompañada por niveles históricos de inversión y competencia de precios, se requiere un compromiso sostenido y un juicio razonado en cuanto al uso apropiado de tales herramientas por parte del IFT para asegurar la sostenibilidad de estos beneficios para los consumidores mexicanos. AT&T sigue confiando en que el IFT está a la altura de esta tarea. En este documento, AT&T ofrece observaciones de tendencias, datos económicos contundentes y sugerencias congruentes para apoyar al IFT en este esfuerzo histórico.

El dominio constante de AMX en el mercado mexicano de telecomunicaciones tiene sus raíces en el diseño institucional de la privatización del antiguo monopolio en telecomunicaciones operado por el Estado. Con la privatización, a diferencia de otros mercados del mundo, el operador que se convertiría después en AMX recibe, además de su licencia de telecomunicaciones, la propiedad de infraestructura clave, que incluye:

- la única red nacional de microondas, la cual proveía acceso exclusivo a torres y varias bandas de microondas, que se restringió a los competidores entre 1990 y 1998, lo cual ayudó a Telcel a desplegar y mantener su infraestructura inalámbrica, especialmente en zonas remotas de México;
- la única licencia y red de telecomunicaciones móviles con cobertura en todo el país hasta 1999; mientras que los competidores solo podían operar en ciertas regiones de manera restringida; y
- el derecho exclusivo de acceso (o sea, derechos de vía) a postes, ductos y teléfonos públicos en las calles del país, cuya instalación se llevó a cabo durante décadas producto de las ventajas legales y *de facto* de tener un monopolio gubernamental en términos de licencias, permisos y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con poca o nula interferencia de los gobiernos estatales o locales.

Estos derechos fueron otorgados sin una regulación *ex ante* sobre su uso equitativo o competitivo, lo cual ha limitado el crecimiento de los competidores a pesar de sus importantes inversiones. Además, esto le dio la fuerza a AMX para manipular la propia estructura legal y regulatoria con el fin de frustrar la declaración legal de AMX como un agente dominante en el mercado durante más de 23 años de intentos fallidos por lograrlo. De haber tenido éxito

en esta tarea, hubiera sido posible imponerle regulaciones asimétricas mucho antes para lograr una competencia más efectiva en el sector de telecomunicaciones en México.

AT&T reconoce los esfuerzos recientes del gobierno mexicano para abordar las preocupaciones en cuanto a la falta histórica de competencia efectiva en los servicios de telecomunicaciones. La Reforma de Telecomunicaciones de 2013 fortaleció significativamente el marco legal y regulatorio existente en un esfuerzo por promover condiciones de competencia efectiva y garantizar un mejor acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte de la población, en beneficio de la economía mexicana, y como un medio para garantizar el ejercicio de derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión y el acceso a la información, establecidos en la Constitución mexicana.⁴ El marco de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 incluyó la declaración de AMX, por parte del IFT, como agente económico preponderante (“**AEP**”) en el sector, así como la imposición de medidas asimétricas al AEP con el fin de evitar los efectos de la preponderancia en la competencia y la libre concurrencia.

Sin embargo, a pesar de la adopción de tales medidas regulatorias, AMX sigue manteniendo su posición dominante, y ni el marco legislativo ni las regulaciones han impedido que su participación de mercado en el sector de telecomunicaciones siga creciendo. En la actualidad, AMX cuenta con una participación de mercado, en términos de suscriptores, de 62,3 por ciento en el sector de telecomunicaciones en México, y en el caso de los servicios de telefonía móvil y banda ancha móvil, esta participación alcanza porcentajes tan altos como 68,0 por ciento y 70,7 por ciento, respectivamente. El hecho de que la participación de AMX en servicios de banda ancha móvil creciera de 62,0 por ciento en junio de 2013 a 70,7 por ciento en diciembre de 2015, pone seriamente en duda la efectividad de las medidas regulatorias actuales, y demuestra que se requieren más tiempo y medidas adicionales para lograr una competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones en su conjunto y en sus componentes más significativos, tal como la banda ancha móvil. Sin estas medidas adicionales, no será posible lograr las condiciones necesarias para una competencia efectiva. La falta de competencia efectiva tiene un importante efecto negativo en el bienestar de la población mexicana y retrasa el progreso económico⁵, y sin un cambio, esto continuará.

Las condiciones de competencia efectiva no existirán si no se aplican medidas regulatorias adicionales. La falta de

⁴ Véase Artículo Seis de la Constitución mexicana:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

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...

⁵ OCDE. (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. París: OECD Publishing, 11-12. 30 de enero de 2012. Web. 15 de marzo de 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>.

competencia efectiva tiene un importante efecto negativo en el bienestar de la población mexicana y retrasa el progreso económico.

AT&T realizó inversiones importantes a raíz de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 con la expectativa de competir bajo nuevas condiciones y brindar a la población un mayor acceso a los servicios de telecomunicaciones. AT&T adquirió a Iusacell, Nextel y Unefon por un monto de USD 4.400 millones y emprendió un plan de inversión en infraestructura por otros USD 3.000 millones durante un periodo de tres años con el objetivo de expandir los servicios de 4G LTE de próxima generación para llegar a 100 millones de mexicanos. Además, AT&T llegó al mercado con precios sumamente competitivos, y los precios en el mercado han disminuido considerablemente. Estas inversiones son muestra del compromiso de AT&T con el mercado y el país, y tuvieron como base el mandato de la Constitución al IFT sobre su obligación de lograr condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones y el compromiso de México con los procedimientos regulatorios y legales para lograr tal objetivo. Sin embargo, a pesar de los mejores esfuerzos de AT&T por introducir más competencia en telecomunicaciones en México, AMX ha mantenido en gran parte su desmedida posición de mercado; y ahora, en esta etapa tan temprana de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, AMX ya ha señalado que solicitará al IFT que le retire el carácter de AEP y/o extinga las medidas asimétricas que se le impusieron en el corto plazo bajo el argumento, aparentemente, de que un competidor de gran tamaño, AT&T, ha ingresado al mercado de telecomunicaciones y el precio de los servicios inalámbricos ha disminuido.

Sin embargo, mientras haya un agente económico preponderante, la ley mexicana exige que se le impongan medidas asimétricas, como (1) aquellas impuestas automáticamente por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) a agentes económicos preponderantes,⁶ y (2) las medidas asimétricas que el IFT debe imponer a cualquier AEP para cumplir con el mandato constitucional y legal de evitar cualquier daño a la competencia y la libre concurrencia y, por lo tanto, a los usuarios finales.⁷

⁶ Para un subconjunto de regulaciones asimétricas, incluidas las tarifas asimétricas de interconexión, la ley establece que, mientras un agente económico siga siendo preponderante, estas medidas regulatorias obligatorias no pueden ser retiradas bajo circunstancia alguna, puesto que la ley estipula que sean impuestas al AEP de manera imperativa. Véase el Artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 2014 (“**LFTR**”).

⁷ Véase el Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio, fracción III que estipula lo siguiente: “OCTAVO. Una vez constituido el [IFT] conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente: ... El [IFT] deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán, en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes”...

Véase también el Artículo 262 de la LFTR que estipula que el IFT “impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la

Además, la reducción en la participación del AEP en el sector de telecomunicaciones a menos del 50 por ciento no es suficiente por sí misma para que el agente sea liberado automáticamente de las medidas asimétricas impuestas por el IFT, como lo establece claramente la LFTR.⁸ De hecho, en ciertos casos (como las tarifas asimétricas de interconexión), la ley mexicana ordena que las medidas asimétricas obligatorias se apliquen incluso después de la disminución de la participación del AEP a menos de 50 por ciento en el sector.⁹ Actualmente, México no cuenta con una base legal o de mercado para modificar el carácter de preponderante de AMX y/o declarar la extinción de las medidas asimétricas. La participación del AEP en el sector de telecomunicaciones sigue estando muy por encima del límite de 50 por ciento establecido en la Constitución mexicana y la LFTR, y el cumplimiento de los objetivos de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 está lejos de lograrse.

Actualmente, México no cuenta con una base legal o de mercado para modificar el carácter de preponderante de AMX y/o declarar la extinción de las medidas asimétricas. La participación del AEP en el sector de telecomunicaciones sigue estando muy por encima del límite de 50 por ciento establecido en la Constitución mexicana y la LFTR, y el cumplimiento de los objetivos de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 está lejos de lograrse.

AT&T espera con gran expectativa el momento en el que la participación de mercado del AEP en el sector de telecomunicaciones se reduzca por debajo de 50 por ciento. Aun así, el IFT deberá verificar si se registran condiciones de competencia efectiva, además de otras condiciones pertinentes estipuladas en la LFTR, incluso con estudios y evaluaciones del

desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes”.

⁸ Véase el Artículo 276 de la LFTR que estipula que una vez que el IFT “haya determinado que existen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de que se trate de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica y que ninguno de los agentes resultantes o participantes en el mismo actualiza los criterios para ser considerado como [AEP] en los términos de [la LFTR], el [IFT] extinguirá las obligaciones impuestas al agente económico en las resoluciones que lo hayan declarado preponderante, salvo que alguno de dichos agentes tenga poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes en los que participa, en cuyo caso, se mantendrán las obligaciones que le hayan sido impuestas en su calidad de agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado, hasta en tanto el [IFT] le imponga las medidas que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica”. Sin perjuicio del Artículo 276 de la LFTR, el Artículo 262 de la misma ley también hace referencia al objetivo de la ley de que se mantengan las medidas regulatorias asimétricas hasta que “existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate”.

⁹ Véase el Artículo 131 de la LFTR que sostiene lo siguiente: “El [IFT], previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con [el carácter de preponderante en el sector] o dejó de tener la participación [mayor a 50%], deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el [IFT] resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo.

poder sustancial de mercado de AMX y la imposición de medidas asimétricas en tales casos. Proceder de otra manera significaría ignorar la ley y repetir los errores del pasado.

Además, AMX ha expresado públicamente su intención de solicitar la eliminación de las restricciones que le impiden ofrecer servicios de televisión. Sin embargo, permitir la entrada de AMX al mercado de televisión sería contrario a la ley aplicable, entre otros motivos, porque AMX no ha reducido su participación abrumadora en el sector y ello le permitiría aprovechar su dominancia en otros mercados del sector de telecomunicaciones en perjuicio de la competencia y los consumidores, en contra de lo que dictaminan las normas legales mexicanas. Asimismo, al existir medidas asimétricas que aún no se han implementado, es lógicamente imposible considerar que AMX haya satisfecho el requisito legal de cumplir efectivamente con tales medidas por el periodo que marca la ley antes de expandir su concesión, y ni qué decir del requisito de que cumpla continuamente con una larga lista de leyes, regulaciones y medidas asimétricas vigentes.

El requisito legal que exige al IFT evaluar cómo se vería afectada la competencia en el sector,¹⁰ si se permitiera a AMX ofrecer servicios de televisión, tampoco puede cumplirse antes de la conclusión definitiva de los numerosos amparos interpuestos por AMX en contra de las medidas asimétricas.¹¹ Estas acciones legales impiden que el IFT pueda entender el posible impacto de tal ampliación de la concesión de AMX para prestar servicios adicionales dada la incertidumbre con respecto al entorno regulatorio que existirá tras dicha ampliación, con lo cual una evaluación de esta índole resulta extremadamente incierta.¹² Esto es

¹⁰ Véase los Artículos Transitorios Décimo y Décimo Primero. En particular, este último deja en claro que el IFT deberá “asegurarse de que el otorgamiento de [cualquier] autorización [para que el AEP ofrezca servicios de televisión] no genera efectos adversos a la competencia y libre concurrencia. Se entenderá que se generan efectos adversos a la competencia y libre concurrencia, entre otros factores que considere el [IFT], cuando: (a) [d]icha autorización pueda tener como efecto incrementar la participación en el sector que corresponda del agente económico preponderante o del grupo de interés económico al cual pertenecen los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados, respecto de la participación determinada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la resolución mediante la cual se le declaró agente económico preponderante en el sector que corresponda; o] (b) [l]a autorización de servicios adicionales tenga como efecto conferir poder sustancial en el mercado relevante a alguno de los concesionarios o integrantes del agente económico preponderante o de los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados en el sector que corresponda”.

¹¹ AMX ha solicitado sistemáticamente amparos no solo en contra de la Resolución de Preponderancia (que se define líneas abajo) sino también en contra de la LFTR y de la propia Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones que les dio origen. Por ejemplo: Telmex, juicio de amparo 65/2014, Juzgado 2º Especializado, Decreto de reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y resolución en la que se le declara como AEP; Telmex, juicio de amparo 57/2015, Juzgado 1º Especializado, Artículo 132, fracción I, Artículo Vigésimo Quito Transitorio de la LFTR; Telmex, juicio de amparo 219/2014, Juzgado 2º Especializado, Artículos 127, 131, primer y segundo párrafo, inciso a) y b), 138, fracciones V y VI, 206 y 208 de la LFTR; Telmex, juicio de amparo 1693/2015, Juzgado 2º Especializado, artículos 2, 3, 54, 71, 118, 120, 124, 125, 131, 132 y de la LFTR; Telcel (Radiomóvil Dipsa), juicio de amparo 42/2014, Juzgado 2º Especializado, Decreto de reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y resolución en la que se le declara como AEP; Telcel, juicio de amparo 1312/2015, Juzgado 2º Especializado, Artículo Vigésimo Transitorio de la LFTR.

¹² De hecho, con énfasis en este punto, la OCDE en 2012 recomendó expresamente que AMX no reciba la autorización de ofrecer servicios de televisión hasta que esté “sujeta a regulaciones asimétricas adecuadas y exista evidencia de que las esté cumpliendo y no esté recurriendo a impugnaciones legales [tales como acciones

particularmente relevante porque si AMX ganara un amparo en contra de la regulación asimétrica, la LFTR o la Constitución, tal victoria legal bien podría tener el efecto de generar condiciones que elevaran la participación de AMX en el sector de telecomunicaciones por encima de los límites establecidos en la ley. Por consiguiente, la ley mexicana requiere que el IFT espere hasta que concluyan, sin derecho a apelación, todos los procedimientos de amparo de AMX en contra de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 para evaluar su impacto sobre las condiciones de competencia que existan una vez que concluyan.¹³

El IFT no debe eliminar las restricciones impuestas a AMX en cuanto a la prestación de servicios de televisión debido al carácter de preponderante que mantiene el AEP en el sector, el incumplimiento de las condiciones legales que le permitirían ofrecer dichos servicios y la incertidumbre con respecto a los efectos de los numerosos recursos legales presentados en contra del régimen de regulaciones asimétricas impuesto por la Reforma de Telecomunicaciones de 2013. En este contexto, es tanto legalmente imposible, como prácticamente improbable, que el IFT cumpla con todos los aspectos necesarios del análisis que la ley mexicana exige como prerrequisito.

El resto del presente documento se divide en seis secciones:

- La Sección 2 describe el marco legal para la regulación de un AEP y la adopción de medidas asimétricas.
- La Sección 3 explica las razones por las que no hay bases legales para eliminar el carácter de preponderante de AMX y/o las medidas asimétricas que se le impusieron.
- La Sección 4 describe los cambios a las medidas asimétricas vigentes, así como las nuevas medidas asimétricas recomendadas por AT&T para facilitar la introducción de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones en México. Las propuestas de AT&T incluyen:
 - que el IFT permita a los operadores que no son el AEP cobrar una tarifa de interconexión razonablemente establecida que incluya todos sus costos de terminación, con lo cual se incrementaría y mantendría la asimetría de la interconexión hasta que se haya logrado una competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones;
 - que el IFT fije precios para la renta de servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados mediante el uso de modelos de costos compatibles con las mejores prácticas internacionales, y con base en referencias internacionales para establecer dichos precios mientras se desarrollan los modelos de costos;
 - que Telmex haga públicas inmediatamente, como mínimo, las ubicaciones geocodificadas exactas de su infraestructura pasiva (es decir, torres, postes y ductos);
 - que el AEP se abstenga de celebrar contratos de exclusividad para la adquisición y venta de equipo terminal (es decir, dispositivos conectados) como lo establece la ley; y

de amparo] para demorar o suspender su aplicación.” OCDE. Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, 10 (énfasis añadido).

¹³ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

- que el AEP tenga la obligación de obtener la autorización previa del IFT para publicar, comercializar u ofrecer con fines de venta cualquier oferta, descuento o paquete de contenido de video, aplicaciones u otros productos o servicios relacionados, que se ofrezcan a través de cualquier plataforma, y que el IFT verifique antes de otorgar tal autorización que los otros competidores puedan replicar tal oferta, descuento o paquete.
- La Sección 5 aborda la noción, discutida hace poco en los medios,¹⁴ de que AMX tenga la autorización para ofrecer servicios de televisión restringida, y explica las razones por las que permitir que AMX ingrese a este mercado solo reforzaría su fuerte posición en el sector de telecomunicaciones y dañaría aún más los esfuerzos por generar competencia en este sector en México.
- La Sección 6 incluye algunas conclusiones breves y comentarios finales.

La Reforma de Telecomunicaciones de 2013, y las modificaciones legislativas y regulatorias que le siguieron, sentaron las bases para cambiar la forma en que los mexicanos se conectan, las cuales fueron producto del consenso entre el Gobierno mexicano, partidos políticos, legisladores, académicos, economistas, representantes de la sociedad civil (ONG) y todo el pueblo de México. Se emprendió esta tarea en reconocimiento del importante papel de las telecomunicaciones como catalizador para el desarrollo de otros sectores económicos, del interés de la nación en cambiar el statu quo y de la conectividad como un medio para apoyar los derechos humanos fundamentales amparados por la Constitución Mexicana de acceso a la información y de libre expresión, así como su ejercicio.¹⁵ De hecho, la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, tal y como se refleja en la Constitución, estableció correctamente sus objetivos principales en términos de derechos humanos para el pueblo mexicano.¹⁶

Sin embargo, la promesa de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 no se ha cumplido aún y está en riesgo de postergarse demasiado. Mientras que la reforma fue el primer paso para lograr el potencial de México, alcanzar los loables propósitos de la misma requerirá

¹⁴ Véase América Móvil, *Reporte financiero y operativo del tercer trimestre de 2015 de América Móvil*, (19 de octubre de 2015) 8. Web. 24 de marzo de 2016. <http://www.americamovil.com/amx/es/cm/reports/Q/3T15.pdf> (en el que se comenta lo siguiente: "... es esencial que se le conceda a AMX la concesión para ofrecer servicios de televisión de paga para seguir aumentando [su] competitividad en el mercado".) Véase también Maldonado, Mario. "La Apuesta de Daniel Hajj está en la TV." *El Financiero*. 21 de abril de 2016. Web. 21 de abril de 2016. <http://www.elfinanciero.com.mx/blogs/historias-de-negoceos/la-apuesta-de-daniel-hajj-esta-en-la-tv.html>. (La nota informa que el CEO de AMX, Daniel Hajj, y el CFO, Carlos García Moreno, explicaron a los bancos de inversión en Nueva York que esperaban que se eliminara el carácter de preponderante de AMX y la regulación asimétrica como resultado del análisis que está realizando el IFT, y que esperaban, al menos, que no se fortalecieran las medidas regulatorias asimétricas que se les impuso como AEP, y que esperaban que se les otorgara una licencia para ofrecer servicios de televisión en México en cuanto AMX la solicite en noviembre de 2016).

¹⁵ Véase el Artículo Seis de la Constitución mexicana.

¹⁶ "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". Artículo 6, Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de México en materia de Telecomunicaciones, Diario Oficial, 11 de junio de 2013 (el "**Decreto Constitucional**").

trabajo duro – no solo de los participantes del mercado, sino también de sus reguladores. Las ganancias incipientes que México ha presenciado en el sector de telecomunicaciones en años recientes tienen que apoyarse y consolidarse para evitar caer en el patrón de beneficios insostenibles y efímeros que ha caracterizado por tanto tiempo al sector de telecomunicaciones en México. Más aun, quedan obstáculos pendientes por superarse para crear las condiciones de competencia efectiva y así cosechar los frutos de la economía, la eficiencia y la justicia ausentes por demasiado tiempo de los campos de la industria de la nación.

El IFT se encuentra en un punto de inflexión crítico en lo que respecta a la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 y las promesas que ésta conlleva. Se requiere que este organismo tome acciones proactivas y bien fundadas para asegurar que las medidas regulatorias asimétricas generen beneficios sostenibles y de largo plazo para el pueblo mexicano que, al final de cuentas, depende del IFT para garantizar sus derechos establecidos en la Constitución mexicana en materia de servicios de telecomunicaciones, incluyendo banda ancha e Internet, y lograr las condiciones de competencia efectiva que la Constitución mexicana identifica como un medio para apoyar tales derechos.¹⁷ A menos que estos derechos contemplen el acceso a servicios de telecomunicaciones con tecnología avanzada, y de manera generalizada y económica, éste tendrá un efecto poco significativo para la mayoría del pueblo mexicano, lo cual resalta la necesidad de que el IFT actúe con decisión para evitar el riesgo de repetir los patrones conocidos de reformas legislativas mexicanas que no lograron cumplir lo que prometían. El denominador común de todos esos fracasos es que se registró un incremento inicial, pero efímero, de la competencia, el cual no pudo sostenerse en el tiempo frente a las acciones de AMX, que aprovechó su persistente posición preponderante en el sector para menoscabar la competencia. Estas experiencias de fracaso, a pesar de haber tenido varios nuevos operadores sólidos y de primer nivel en el mercado de telecomunicaciones, deben servir como referencia para las acciones futuras del IFT de manera que no se repitan, y deben servir como advertencia con respecto a los hallazgos prematuros de que existe una competencia efectiva. AT&T confía plenamente en que el IFT tomará en cuenta las lecciones del pasado para llevar al país hacia un sector de telecomunicaciones más competitivo que traerá beneficios duraderos a los consumidores mexicanos. AT&T se siente optimista y entusiasmada con respecto a las contribuciones que puede hacer en favor de ese objetivo, incluso a través de este documento.

El IFT se encuentra en un punto de inflexión crítico en lo que respecta a la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 y las promesas que esta conlleva. Se requiere que este organismo tome acciones proactivas y bien fundadas para asegurar que las medidas regulatorias asimétricas, entre otras, generen beneficios sostenibles y de largo plazo. La responsabilidad que recae sobre el IFT es histórica y, por lo mismo, la oportunidad de alcanzar el éxito y un verdadero cambio nunca ha sido tan grande.

Particularmente, confiamos en que el IFT cumplirá su mandato fundamental con la diligencia, inteligencia e inspiración que la experiencia nos hace esperar del regulador de las

¹⁷ Véase el Artículo Seis de la Constitución mexicana.

telecomunicaciones mexicanas. La responsabilidad que recae sobre este organismo es histórica: nada menos que reorganizar el sector de telecomunicaciones del país en el corto plazo a través de la generación de condiciones de competencia efectiva en donde nunca han existido. Por lo mismo, la oportunidad de lograr el éxito y un verdadero cambio nunca ha sido tan grande. AT&T espera que el IFT analice el presente documento con esta premisa en la mente, y espera con gran interés que se cumplan las promesas de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 en México a través de la aplicación justa y razonada de la ley y la regulación por parte del IFT, al considerar con cuidado las perspectivas expresadas en este documento.

2. MARCO LEGAL ACTUAL PARA LA REGULACIÓN DE UN AEP

La Reforma de Telecomunicaciones de 2013 brindó al Gobierno mexicano un mandato claro para establecer condiciones de competencia efectiva en la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con el objetivo de garantizar 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. El Artículo 6 de la Constitución estipula, en su tercer párrafo, que:¹⁸

“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.”

En el inciso B.II del mismo Artículo 6, se definen los servicios de telecomunicaciones como 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.

De acuerdo con la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, el IFT debe determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte negativamente la competencia y la libre concurrencia, así como a los usuarios finales. Un agente debía ser declarado preponderante, y mantenerse como tal, cuando tenga una participación directa o indirecta a nivel nacional de más de 50 por ciento en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, medido este porcentaje en función del número de usuarios, suscriptores, audiencia, tráfico en sus redes o la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos que se encuentren a disposición del IFT.¹⁹

Un agente deberá ser declarado preponderante y mantenerse como tal cuando tenga una participación directa o indirecta a nivel nacional de más de 50 por ciento en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

El IFT ha logrado mucho desde su creación, incluyendo la Resolución de Preponderancia en Telecomunicaciones emitida el 6 de marzo de 2014 (la “**Resolución de Preponderancia**”).²⁰ En marzo de 2014, el IFT declaró a AMX como AEP en el sector, por tener una participación de mercado en términos de suscriptores de 61,5 por ciento en el sector de telecomunicaciones, y le impuso una serie de medidas asimétricas.²¹

¹⁸ Decreto Constitucional, Artículo 6, párrafo 3.

¹⁹ Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio; y LFTR, Artículo 262.

²⁰ IFT. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil S.A.B. de C.V., Teléfonos de México. S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste. S.A. de C.V., Radiomóvil Dipsa S.A.B. de C.V., Grupo Carso S.A.B. de C.V. y Grupo Financiero Inbursa. S.A.B. de C.V. como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia. 6 de marzo de 2014. Web. 20 de enero de 2016. <http://www.ift.org.mx/node/3131>.

²¹ Resolución de Preponderancia, 884.

Como se señala líneas arriba, mientras AMX tenga el carácter de AEP, debe estar sujeta a (1) las medidas asimétricas que la LFTR impone de forma automática a los agentes económicos preponderantes;²² y (2) las medidas asimétricas que el IFT debe imponer con el fin de cumplir con su mandato constitucional y legal de evitar cualquier daño a la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.²³ Por otra parte, la reducción de la participación del AEP en el sector de telecomunicaciones a menos del 50 por ciento no elimina necesariamente de AMX la carga regulatoria de las medidas asimétricas impuestas por el IFT.²⁴ De hecho, la ley especifica que, en casos como las tarifas de

²² En lo que concierne a un subconjunto de regulaciones asimétricas, incluidas las tarifas asimétricas de interconexión, la ley establece que, mientras un agente económico siga siendo preponderante, estas medidas regulatorias obligatorias no pueden ser retiradas bajo circunstancia alguna, puesto que la ley estipula que sean impuestas al AEP de manera imperativa. Véase, por ejemplo, el Artículo 131 de la LFTR.

²³ Véase el Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio, que estipula lo siguiente:

“OCTAVO. Una vez constituido el [IFT] conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente:

...

El [IFT] deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del [IFT] una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate”.

Véase también el Artículo 262 de la LFTR que estipula que el IFT “impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes”.

²⁴ Véase el Artículo 276 de la LFTR que estipula que, una vez que el IFT “haya determinado que existen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de que se trate de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica y que ninguno de los agentes resultantes o participantes en el mismo actualiza los criterios para ser considerado como [PEA] en los términos de [la LFTR], el [IFT] extinguirá las obligaciones impuestas al agente económico en las resoluciones que lo hayan declarado preponderante, salvo que alguno de dichos agentes tenga poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes en los que participa, en cuyo caso, se mantendrán las obligaciones que le hayan sido impuestas en su calidad de agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado, hasta en tanto el [IFT] le imponga las medidas que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica”. Sin perjuicio del Artículo 276 de la LFTR, el Artículo 262 de la misma ley también hace referencia al objetivo de la ley de que se mantengan las medidas regulatorias asimétricas hasta que “existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate”.

interconexión asimétricas, incluso esta medida asimétrica obligatoriamente impuesta por ley, pueden ameritar continuar en el régimen asimétrico tras la reducción de la participación de AMX en el sector por debajo del 50 por ciento, durante el tiempo que hace la investigación si AMX tiene poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos y, también si se declara que sí tiene tal poder sustancial.²⁵ Actualmente, en la legislación mexicana no existen fundamentos legales o de mercado para modificar el carácter de preponderante de AMX y/o declarar extintas las medidas asimétricas: la participación del AEP en el sector de telecomunicaciones se mantiene por encima del 50 por ciento y no se han cumplido a plenitud las condiciones adicionales impuestas por la ley.

Según el caso, las medidas asimétricas pueden abordar: el suministro de información sobre la red y calidad de los servicios; acuerdos en exclusiva; limitaciones al uso de equipos terminales (es decir, dispositivos conectados) entre redes; regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales; y la separación contable, funcional o estructural potencial (es decir, separación y venta de activos o acciones o participaciones) del AEP.²⁶ Además, si las medidas regulatorias asimétricas actuales demuestran ser ineficaces o insuficientes para compensar las consecuencias negativas de una falta de competencia o evitar afectaciones a la competencia y la libre concurrencia, el IFT debe evaluar mejorarlas o bien establecer nuevas. La Resolución de Preponderancia establece que el IFT realizará una evaluación del impacto de las medidas en la competencia cada dos años.²⁷ En este marco, el presente documento considera la efectividad (o falta de ella) de ciertas medidas, y si existe competencia efectiva en el sector, en el contexto de comentarios recientes de AMX que sugieren que ya existen condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones en México y que su carácter de preponderante y/o las medidas asimétricas deben ser eliminados.²⁸

Si las medidas regulatorias asimétricas actuales demuestran ser ineficaces o insuficientes para compensar las consecuencias negativas de una falta de competencia, el IFT debe evaluar su mejora y/o implementación eficaz.

Como se mencionó líneas arriba, la ley es muy clara en el sentido de que el carácter de AEP se extingue solo cuando dicho agente alcanza una participación nacional en el sector

²⁵ Véase el Artículo 131 de la LFTR que sostiene lo siguiente: “El [IFT], previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con [el carácter de preponderante en el sector] o dejó de tener la participación [mayor a 50%], deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el [IFT] resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo”.

²⁶ Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio; y LFTR, Artículos 262, 266 y 267.

²⁷ Resolución de Preponderancia. Anexo 1, Medida 70 y Anexo 2, Medida 57.

²⁸ “El mercado mexicano de las telecomunicaciones ha experimentado cambios significativos como resultado de la Reforma en Telecomunicaciones de 2013. Un cambio significativo tiene que ver con el entorno competitivo con dos importantes jugadores internacionales —AT&T, el más grande del mundo, y Telefónica, el más grande de Iberoamérica— ampliando sus esfuerzos de inversión y presencia en el mercado. Existe una competencia más intensa y efectiva en el mercado mexicano como lo han aseverado nuestros competidores. Debido a lo anterior, América Móvil no debe estar en una posición de subsidiar a nuestros competidores con tarifas de interconexión asimétricas y otras medidas regulatorias asimétricas”. América Móvil. *Reporte financiero y operativo del tercer trimestre de 2015*, 8.

correspondiente de menos del 50 por ciento. Y mientras un agente económico sigue siendo preponderante, la obligación del IFT de imponerle medidas asimétricas continúa vigente. La participación de AMX en el sector no ha disminuido por debajo del 50 por ciento. Además, incluso en ese caso, las medidas asimétricas impuestas por el IFT al AEP no pueden ser extinguidas bajo circunstancia alguna mientras no existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.²⁹ Como se explica más a fondo líneas abajo, hasta el momento, no se han satisfecho las condiciones para eliminar las medidas asimétricas. Por lo tanto, en la actualidad, no existen fundamentos legales bajo la ley mexicana para eliminar tales medidas.

²⁹ Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio; LFTR, Artículos 262 y 276; y Resolución de Preponderancia, 257. El IFT se encuentra obligado a imponer medidas asimétricas al AEP en todos los casos en que su participación nacional en el sector supere el 50 por ciento. Véase también la nota al pie de página 11.

3. NO SE HAN CUMPLIDO LOS CRITERIOS PARA ELIMINAR EL CARÁCTER DE AEP DE AMX

México adoptó su ambiciosa reforma de telecomunicaciones tras una lucha de tan solo veintitrés años³⁰ por conseguir los medios para equilibrar el sector y lograr la competencia esperada por todos los mexicanos. Si tuviéramos que aprender una lección de aquel período, es que una competencia duradera puede ser frágil y se tiene que trabajar por ella, ya que no puede echar raíces de un día para otro. AT&T tiene el compromiso de generar este tipo de competencia en México, pero es evidente que con tan solo dos años de aplicación de regulaciones asimétricas al AEP (algunas de las cuales ni siquiera han sido implementadas),³¹ aún no se dan las condiciones para una competencia efectiva en cuanto a la prestación de servicios de telecomunicaciones. De hecho, así como queda claro que adolecemos de una competencia efectiva, también resulta evidente que se debe hacer más para crear las condiciones que permitan lograr este importante objetivo de la constitución, la ley y las medidas asimétricas. AMX sigue siendo preponderante en el sector de telecomunicaciones, su participación aún está por encima del 50 por ciento, y falta mucho para que los principales mercados del sector logren tener condiciones de competencia efectiva.

AMX sigue siendo preponderante en el sector de telecomunicaciones, su participación aún está por encima del 50 por ciento, y falta mucho para que los principales mercados del sector logren tener condiciones de competencia efectiva.

En los siguientes párrafos, AT&T explica por qué no existen fundamentos legales bajo la ley mexicana para determinar que el AEP ha dejado de tener el carácter de preponderante y que las medidas asimétricas impuestas a AMX deban extinguirse. Además, AT&T presenta algunas breves sugerencias con respecto a los factores que deben considerarse en última instancia para determinar la existencia de condiciones de competencia efectiva, aún en el caso en que la participación de AMX en el sector se redujera a 50 por ciento o menos.

3.1 *La preponderancia continúa: la participación de mercado del AEP se mantiene muy por encima de 50 por ciento*

En el contexto internacional, existen varios ejemplos de regulaciones asimétricas con un peso adecuado, y debidamente administradas, que, de hecho, parecen haber erosionado la posición del agente dominante y contribuido a la creación de una competencia efectiva. Esto es precisamente lo que la ley pretende lograr en México: que se mantengan las medidas asimétricas por el tiempo necesario para cambiar los hechos pertinentes sobre el terreno, y

³⁰ “En 1990, Telmex fue parcialmente privatizado. El gobierno vendió su porcentaje de control accionario a un consorcio encabezado por un conglomerado mexicano, Grupo Carso, que incluyó a Southwestern Bell y France Telecom como socios extranjeros. Como parte de la privatización, a Telmex se le otorgó una nueva concesión que contenía importantes disposiciones que sentaron las bases para un nuevo régimen regulatorio para las telecomunicaciones en México. La concesión fue otorgada por 50 años a partir de la fecha de la concesión original, el 10 de marzo de 1976. La nueva concesión expira en el año 2026”. OCDE, Reforma Regulatoria, 7.

³¹ La medida asimétrica más significativa que aún no ha sido implementada es aquella que exige a Telmex poner su inventario de infraestructura pasiva a disposición de los competidores. Véase el Artículo 267, párrafo I, de la LFTR; y la Resolución de Preponderancia, Anexo 2, Medida 23. Véase también la Sección 4 (Regulación asimétrica y la necesidad de fortalecerla) del presente documento.

que luego se eliminen para evitar interferir con el nuevo, y más competitivo, equilibrio del mercado.

La propia experiencia de AT&T con la regulación asimétrica ilustra muy bien lo que ésta puede lograr. AT&T fue declarada operador “dominante”³² en Estados Unidos en 1978 y, como consecuencia, fue regulada de manera asimétrica.³³ AT&T pudo salir de este régimen regulatorio asimétrico, mercado por mercado, solo después de demostrar que dicha regulación ya no era apropiada o legalmente necesaria en cada caso. Para hacerlo, AT&T primero tuvo que solicitar al regulador estadounidense³⁴ la eliminación de la regulación asimétrica. Luego, estuvo obligado a demostrar que la empresa ya no era “dominante” en el mercado en cuestión, y que el mercado y la competencia no se verían afectados por dicha eliminación. Esto no pasó a puertas cerradas y tampoco ocurrió de un día para otro. Muy por el contrario, el proceso se llevó a cabo dentro del marco de un procedimiento público y abierto que tomó en cuenta comentarios, contestó a tales comentarios y permitió apelaciones de las partes que comentaron, incluyendo competidores, revendedores, gobiernos estatales y locales, y otras partes interesadas. El proceso propiamente dicho duró varios años. De esta manera, AT&T quedó sujeta a la regulación asimétrica hasta que pudo demostrar en definitiva la existencia de condiciones de competencia efectiva en el mercado. Solo entonces pudo salir de tal régimen regulatorio.

Cabe destacar que antes de que AT&T se liberara del régimen total de regulación de operador dominante, y que la entidad regulatoria estadounidense evaluara las regulaciones asimétricas que tal dominio exige en los distintos sectores, a pesar del agresivo plan de desinversiones

³² El término “dominante” incluía varios elementos, tales como la existencia de poder de mercado (es decir, el poder de controlar precios), que se reflejaban en algunos factores del mercado claramente identificables como el número y tamaño de los competidores, la naturaleza de las barreras de acceso, la disponibilidad de servicios sustitutos y si una firma tiene el control de instalaciones clave (*bottleneck facilities*). También se analizó la capacidad de AT&T de subir los precios mediante una restricción de su producción (independientemente de si lo hizo o no), y/o de aumentarlos y mantenerlos por encima del nivel competitivo sin ahuyentar a los clientes de manera que el aumento no fuera rentable (de nuevo, independientemente de si lo hizo o no). Véase Con Referencia a la Moción de AT&T Corp. para ser Reclasificada como Operador No Dominante, 11 FCC Rcd 3271, 3273-79 (FCC 1995).

³³ La regulación asimétrica incluía, entre otras medidas: límites de precios y a sus incrementos; requerimientos de hasta 120 días de aviso previo para ciertas categorías de cambios de tarifa (en contraste con el aviso con un día de anticipación para operadores no dominantes); requerimientos para solicitar la aprobación previa y expresa del regulador para construir o ampliar una línea, o adquirir, rentar u operar cualquier línea, para lo cual AT&T debía justificar que se trataba de un acto de interés público; restricciones sobre cualquier suspensión, reducción o deficiencia en el servicio; restricciones a los subsidios cruzados entre ciertas líneas de negocio; y numerosas obligaciones sobre declaraciones de información al regulador. Véase Con Referencia a la Moción de AT&T Corp. para ser Reclasificada como Operador No Dominante, 11 FCC Rcd 3271, 3273-79 (FCC 1995).

³⁴ Cabe destacar que este enfoque de regulación asimétrica fue complementado, y respaldado, por una orden de desinversión, la cual implicó la separación estructural y funcional de AT&T, por la cual la División Antimonopolio del Departamento de Justicia y AT&T llegaron a un acuerdo para resolver la demanda antimonopólica del gobierno en contra de AT&T. El acuerdo tentativo fue registrado, con modificaciones, por la Corte de Estados Unidos para el Circuito del Distrito de Columbia. Véase *Estados Unidos vs. Western Electric Co.*, 552 Suplemento Federal 131 (D.D.C. 1982) (Sentencia Final Modificada (Modification of Final Judgment, MFJ), *aff'd sub nom. Maryland vs. Estados Unidos*, 460 U.S. 1001 (1983) (aprobación de la MFJ); *Estados Unidos vs. AT&T*, 569 Suplemento Federal 1057 (D.D.C. 1983) (Plan de Reorganización), *aff'd sub nom. California vs. Estados Unidos*, 464 U.S. 1013 (1983) (aprobación del Plan de Reorganización). En general, véase Kellog, Michael K.; Thorne, John; Huber, Peter W. *Federal Telecommunications Law* (Ley Federal de Telecomunicaciones) 206-248 (1992).

impuesto al participante dominante del mercado, incluyendo la separación estructural y las restricciones a la propiedad en común de otros agentes, tuvo que pasar más de una década de asimetría³⁵ para que el otrora operador dominante pudiera demostrar que ya no le correspondía ese título. Incluso entonces, fue la empresa anteriormente dominante quien tuvo la carga de demostrar que ya no era un agente dominante a través de un procedimiento abierto y con fuertes objeciones. Simplemente, sería poco razonable esperar que la regulación asimétrica mexicana tuviera un efecto sustancialmente mayor en tan solo dos años de implementación parcial.

En la Resolución de Preponderancia, el IFT estableció que AMX contaba con una participación de 61,5 por ciento en el sector de telecomunicaciones en términos de suscriptores, muy por encima del límite de 50 por ciento definido en la Constitución³⁶ y la LFTR para ser considerado preponderante.³⁷ La preponderancia de AMX en aquel momento queda claramente demostrada en la siguiente tabla que resume la participación de mercado que tenía por aquel entonces:³⁸

³⁵ Periodo comprendido entre (a) la conclusión en 1985 de los procedimientos legales conocidos colectivamente como “*Competitive Carrier Proceedings*” (Procedimientos de Operador Competitivo) (es decir, Política y Normas respecto de las Tarifas de Servicios de Operadores Comunes Competitivos y Autorizaciones de Instalaciones, Expediente CC No. 79-252, Aviso de Solicitud de Información y Propuesta de Elaboración de Normas, 77 FCC 2d 308 (1979); Primer Informe y Orden, 85 FCC 2d 1 (1980); Aviso Adicional de Propuesta de Elaboración de Normas, 84 FCC 2d 445 (1981); Segundo Aviso Adicional de Propuesta de Elaboración de Normas, FCC 82-187, 47 Reg. Fed. 17,308 (1982); Segundo Informe y Orden, 91 FCC 2d 59 (1982); Orden de Reconsideración, 93 FCC 2d 54 (1983); Tercer Aviso Adicional de Propuesta de Elaboración de Normas, 48 Fed. Reg. 28,292 (1983); Tercer Informe y Orden, 48 Fed. Reg. 46,791 (1983); Cuarto Informe y Orden, 95 FCC 2d 554 (1983), anulación AT&T vs. FCC, 978 F.2d 727 (Circuito del Distrito de Columbia (Circuito D.C.), 1992), auto de avocación denegado, MCI Telecommunications Corp. vs. AT&T, 113 S. Ct. 3020 (1993); Cuarto Aviso Adicional de Propuesta de Elaboración de Normas, 96 FCC 2d 1191 (1984); Quinto Informe y Orden, 98 FCC 2d 1191 (1984); Sexto Informe y Orden, 99 FCC 2d 1020 (1985), anulación MCI Telecommunications Corp. vs. FCC, 765 F.2d 1186 (Circuito D.C., 1985)), (b) la orden de 1995 que declara la no dominancia de AT&T en el mercado de servicios interestatales, domésticos y de larga distancia (Con Referencia a la Moción de AT&T Corp. para ser Reclasificada como Operador No Dominante, 11 FCC Rcd 3271, 3273-79 (FCC 1995)), y (c) la orden de 1996 que declara la no dominancia de AT&T en el mercado de servicios internacionales (Moción de AT&T Corp. para ser Declarada Operador No Dominante para Servicios Internacionales, Expediente CC No. 79-252, Orden, 11 FCC Rcd 17963 (1996)).

³⁶ Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio.

³⁷ LFTR, Artículo 262.

³⁸ Resolución de Preponderancia, 884.

Tabla 1 - Participación de mercado de AMX en el sector de telecomunicaciones (junio 2013)

Servicio	Total de Suscripciones	Suscripciones de AMX	Participación de mercado de AMX
Servicio de telefonía fija	20.346.630	13.745.941	67,6%
Servicio de banda ancha fija	13.449.161	8.991.318	66,9%
Servicio de telefonía móvil	102.614.320	71.964.923	70,1%
Servicio de banda ancha móvil	14.451.986	8.959.681	62,0%
Servicio de televisión restringida	14.386.380	0	0,0%
Servicio de radiolocalización móvil de personas	2.942	0	0,0%
Servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas	3.395.688	0	0,0%
Total en el sector	168.647.107	103.661.863	61,5%

Fuente: IFT, Resolución de Preponderancia.

Sin embargo, lejos de reducirse en respuesta a las medidas asimétricas, de acuerdo con información del propio IFT, la participación de mercado general de AMX en el sector en realidad se incrementó a 62,3 por ciento en el cuarto trimestre de 2015, lo que pone de manifiesto el mínimo efecto que han tenido las medidas regulatorias asimétricas implementadas a la fecha. La siguiente tabla presenta el detalle de dicha participación a diciembre de 2015.

Lejos de reducirse en respuesta a las medidas asimétricas, la participación de mercado general de AMX en el sector en realidad se incrementó, lo que pone de manifiesto el mínimo efecto que han tenido las medidas regulatorias asimétricas implementadas a la fecha.

Tabla 2 - Participación de mercado de AMX en el sector de telecomunicaciones (diciembre 2015)

Servicio	Total de Suscripciones	Suscripciones de AMX	Participación de Mercado de AMX
Servicio de telefonía fija	19.859.875	12.936.169	65,1%
Servicio de banda ancha fija	14.800.561	8.859.639	59,9%
Servicio de telefonía móvil	107.690.019	73.252.405	68,0%
Servicio de banda ancha móvil	63.647.493	44.969.627	70,7%
Servicio de televisión restringida	18.161.009	0	0,0%
Servicio de radiolocalización móvil de personas	854	0	0,0%
Servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas	570.000	0	0,0%
Total en el sector	224.729.811	140.017.840	62,3%

Fuente: IFT, Informe Estadístico Cuarto Trimestre, 2015

Es importante destacar que el número de nuevos suscriptores de Servicios de Banda Ancha Móvil creció de manera significativa de junio de 2013 a diciembre de 2015, lo que incrementó la participación del AEP en estos servicios de 8,6 por ciento a 28,3 por ciento del total del sector, como puede observarse claramente en la siguiente tabla:

Tabla 3 - Participación de los servicios en el sector de telecomunicaciones (Segundo Trimestre (2T) 2013 y Cuarto Trimestre (4T) 2015)

Servicio	Participación de los Servicios	
	2T 2013	4T 2015
Servicio de telefonía fija	12,1%	8,8%
Servicio de banda ancha fija	8,0%	6,6%
Servicio de telefonía móvil	60,8%	47,9%
Servicio de banda ancha móvil	8,6%	28,3%
Servicio de televisión restringida	8,5%	8,1%
Servicio de radiolocalización móvil de personas	0,0%	0,0%
Servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas	2,0%	0,3%
Total en el sector	100%	100,0%

Fuente: IFT, Resolución de Preponderancia e Cuarto Informe Trimestral Estadístico 2015

Como lo muestran las tablas anteriores, el crecimiento de la participación del AEP en el sector de telecomunicaciones se explica por el fuerte aumento en su número de suscriptores de Banda Ancha Móvil, el cual pasó de 8.959.681, en junio de 2013, a 44.969.627 en diciembre de 2015, con el consecuente crecimiento de su participación en ese servicio de 62 por ciento a 70,7 por ciento durante este periodo. El crecimiento relativo de AMX en esta área es particularmente importante para la participación del AEP en el sector en general, dado el peso relativo del Servicio de Banda Ancha Móvil en la conformación del sector. De hecho, el crecimiento de AMX en los Servicios de Banda Ancha Móvil no fue contrarrestado ni por la caída en su participación en los Servicios de Telefonía y Banda Ancha Fijas, ni por la disminución en su participación de mercado en el Servicio de Telefonía Móvil. Este crecimiento tampoco fue contrarrestado por el incremento en el número absoluto de suscriptores de televisión restringida, un mercado en el cual AMX no participa.

La participación de mercado del AEP en el sector se ha mantenido en un nivel extremadamente alto después de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, a pesar de la promulgación de las medidas asimétricas que ya han sido implementadas. Con el rápido crecimiento del número de suscriptores del Servicio de Banda Ancha Móvil, en general, y de la base de suscriptores de AMX, en particular, la participación del AEP en el sector de telecomunicaciones creció 0,8 puntos porcentuales en total de junio de 2013 a diciembre de 2015. Las medidas implementadas en la actualidad no han sido suficientes para reducir la participación de mercado de AMX, restringir la influencia de AMX en el sector de telecomunicaciones o crear las condiciones para una competencia efectiva en el sector. Por lo anterior, es claro que AMX sigue siendo el AEP en el sector y no existe justificación alguna bajo la ley mexicana para que deje de tener ese carácter.

Las medidas implementadas en la actualidad no han sido suficientes para reducir la participación de mercado de AMX, restringir la influencia de AMX en el sector de telecomunicaciones o crear las condiciones para una competencia efectiva en el sector. Es claro que AMX sigue siendo el AEP en el sector y, por ende, no existe

justificación alguna bajo la ley mexicana para que deje de tener ese carácter.

3.2 Medidas asimétricas y requisitos para declarar su extinción

Las condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones nunca han existido en México a causa del carácter incomparable de AMX, lo cual remonta sus raíces a las ventajas monopolísticas que el proceso de la privatización del monopolio mexicano de telecomunicaciones dejó en los servicios fijos y móviles. De hecho, el sector de telecomunicaciones en México nunca ha tenido condiciones de competencia efectiva.³⁹ Ante estos hechos, se modificó la Constitución a través de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 con el fin de establecer que, una vez que se determinara la existencia de un AEP, se le debían imponer las medidas necesarias para evitar daños a la competencia, a la libre concurrencia y a los usuarios finales.

De acuerdo con un conjunto de regulaciones asimétricas, incluidas las tarifas de interconexión asimétricas,⁴⁰ mientras un agente económico siga siendo preponderante, estas medidas regulatorias obligatorias no pueden ser retiradas bajo circunstancia alguna, puesto que la ley estipula que sean impuestas al AEP de manera imperativa. El carácter de AEP sugiere implícitamente la falta de competencia efectiva⁴¹. La lógica de este enfoque se explica en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, el cual indica que “con dichas medidas [asimétricas] [la ley] busca que se pueda acelerar el que un agente económico preponderante disminuya su participación sectorial por debajo del cincuenta por ciento, lo cual es deseable para generar un mejor entorno en la competencia...

Una vez que haya cambiado la estructura sectorial correspondiente y exista una competencia más equilibrada en cuanto al peso específico de cada uno de los competidores, *entonces* será posible que se dejen de aplicar las obligaciones [asimétricas] que el [IFT] haya impuesto al agente preponderante...”⁴² Esta visión coincide con el Estudio de la OCDE sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México (2012), el cual recomendó otorgar al agente regulador mexicano “la autoridad para imponer la separación funcional y, de ser necesario, estructural, a un operador que siga abusando de su dominancia... para ayudar a garantizar un

³⁹ “En México, la falta de competencia en telecomunicaciones ha generado mercados ineficientes que imponen costos significativos a la economía mexicana y que inciden de manera negativa en el bienestar de su población”. Véase OCDE, 2012:11.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, el Artículo 131 de la LFTR que estipula lo siguiente: “a) Los [AEP] no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y b) para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente”.

⁴¹ Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio; Resolución de Preponderancia, 257.

⁴² Véase el *Dictamen de las comisiones unidas de comunicaciones y transportes, radio, televisión y cinematografía, y de estudios legislativos, con proyecto de 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* (pág. 273). Senado de la República. Senado de la República, Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos. 1 de junio de 2014. Web. 13 de junio de 2016.

http://www.senado.gob.mx/comisiones/comunicaciones_transportes/docs/Telecom/dictamen_030714.pdf.

acceso equitativo y equivalencia de insumos”.⁴³ En este sentido, el carácter de AEP sirve de suplente legal del abuso de poder dominante, la falta de acceso equitativo al mercado y/o la falta de equivalencia de insumos.

De acuerdo con un conjunto de regulaciones asimétricas, la ley estipula que mientras AMX siga siendo preponderante, estas medidas regulatorias obligatorias no pueden ser declaradas extintas bajo circunstancia alguna.

Aún más, en el caso de que (1) el AEP solicitara la supresión o disminución en sus efectos de alguna de las medidas regulatorias asimétricas discrecionales (es decir, aquellas a las que no se hace referencia en el párrafo anterior) o (2) se asumiera, en teoría, la eliminación del carácter de preponderante en algún momento en el futuro y el otrora AEP solicitara la supresión o disminución en sus efectos de alguna medida regulatoria asimétrica obligatoria, estas mismas reformas y la ley exigen que, para eliminar cualquier medida asimétrica, también es necesario que el AEP obtenga una declaración afirmativa del IFT en el sentido de que existen condiciones de competencia efectiva en todos los mercados relevantes del sector de telecomunicaciones, antes de que dicha eliminación o disminución entre en vigor.⁴⁴ Lo que es más, la ley estipula que no pueden existir condiciones de competencia efectiva en un mercado en el cual opera un agente económico con poder sustancial de mercado (“**PSM**”),⁴⁵ lo cual debe ser evaluado conforme a los exigentes procedimientos establecidos en el Artículo 96 de la Ley Federal de Competencia Económica (“**LFCE**”).⁴⁶

Para suprimir o disminuir en sus efectos cualquier medida regulatoria asimétrica discrecional, o declarar extintas las medidas regulatorias asimétricas obligatorias tras la determinación de la no preponderancia de AMX, la empresa debe obtener primero una declaración afirmativa del IFT en el sentido de que existen condiciones de

⁴³ OCDE. (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México* (pág. 11). París: OECD Publishing. 30 de enero de 2015. Web. 14 de junio de 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060111-en>.

⁴⁴ LFTR, Apartado IV del Artículo 276. Sin perjuicio del Artículo 276 de la LFTR, el Artículo 262 de la misma ley también hace referencia al objetivo de la ley de que se mantengan las medidas regulatorias asimétricas hasta que “existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate”.

⁴⁵ Los Artículos 59 y 96 de la LFCE establecen ciertos elementos que deben considerarse para determinar la existencia de PSM y una competencia efectiva, y llegan a la conclusión legal de que no puede existir competencia efectiva mientras haya PSM en un mercado. Además, la LFCE tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopolísticas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Por ende, no se puede hablar de competencia efectiva cuando hay un agente con PSM en el mercado y/o existen restricciones para el funcionamiento de los mercados. Más aún, la propia entidad regulatoria (Comisión Federal de Competencia en 2007) indicó expresamente que “la ausencia de condiciones de competencia es equivalente a situaciones en las que prevalezca un agente económico con poder sustancial sobre el mercado relevante”. Dictamen Preliminar sobre la posible inexistencia de condiciones de competencia efectiva en diversos mercados concernientes al gas licuado de petróleo, emitido el 13 de agosto de 2007 en el expediente oficial DC-01-2007, 9.

⁴⁶ Véase el Artículo 262 de la LFTR; y el Artículo 96 de la Ley Federal de Competencia.

competencia efectiva en todos los mercados relevantes del sector de telecomunicaciones.

Al no haber una única métrica generalmente aceptada como suficiente en sí misma para determinar el PSM de un agente económico, las autoridades en materia de competencia alrededor del mundo suelen tomar en cuenta una variedad de factores para ese fin. Estos incluyen la participación de mercado de las empresas (incluyendo la firma líder), los márgenes de ganancias y las barreras de entrada al mercado. En el caso de México, estos se complementan con la amplia lista de factores contemplados expresamente en el Artículo 59 de la LFCE⁴⁷ que también deben tomarse en cuenta.

Para la determinación del PSM y el concepto asociado de dominancia, la ley mexicana⁴⁸ ordena el uso de índices de concentración de mercado incluyendo el Índice Herfindahl-Hirschman (“**IHH**”), que mide los niveles de concentración.⁴⁹ El IHH es utilizado por los reguladores de todo el mundo como un indicador del poder del agente económico dominante para fijar precios en el mercado (lo que, a su vez, es un indicador crítico del PSM en la ley mexicana). Con respecto a los servicios de telecomunicaciones móviles, por ejemplo, la siguiente gráfica muestra los niveles de IHH para una muestra de 54 países al tercer trimestre de 2015. El nivel de IHH de México está entre los más altos del mundo. Mientras que Estados Unidos registró un IHH de 2.668 puntos, el mercado altamente concentrado de México alcanzó un IHH de 5.397 puntos. Estos niveles solo fueron superados por Cuba, Palestina,

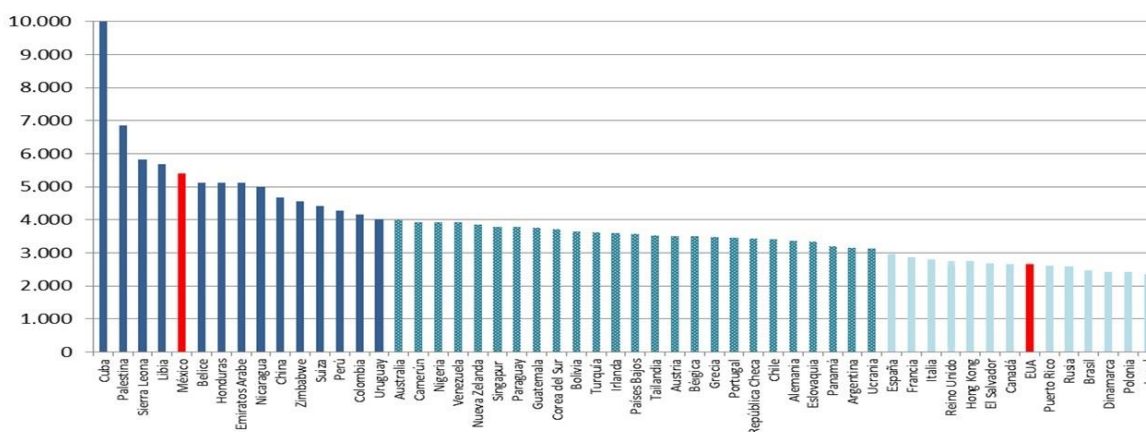
⁴⁷ Los criterios establecidos en el Artículo 59 de la LFCE incluyen, entre otros: la participación de mercado; la capacidad de fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder; los indicadores de ventas; el número de clientes; la capacidad productiva; la existencia de barreras de entrada al mercado; la existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores; la existencia y poder de sus competidores; las posibilidades de acceso del o de los agentes económicos y sus competidores a fuentes de insumos; el comportamiento reciente del o los agentes económicos que participan en dicho mercado; y los demás que se establezcan en las disposiciones regulatorias, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión. LFCE, Artículo 59.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, el Artículo 12, fracción XXII, párrafo tercero, inciso (a) y (g), de la LFCE (que exige hacer referencia a un índice (identificado posteriormente por el IFT como el IHH) con relación a la evaluación del IFT de la eficacia y justificaciones de las medidas regulatorias); Artículo 13 de las Disposiciones Regulatorias de la LFCE para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión (que exigen al IFT publicar los métodos que se utilizarán para calcular los niveles de concentración de mercado, los cuales incluirían al IHH, según indicó posteriormente el IFT); y Artículo Noveno Transitorio de la LFTR (que obliga a usar el IHH al evaluar ciertas acciones del AEP).

⁴⁹ El IHH es una herramienta utilizada comúnmente por las autoridades de competencia en el mundo para cuantificar los niveles de concentración en una actividad económica tal como los mercados. Los cálculos de IHH son un método para medir el grado en que los niveles de concentración varían desde un mercado perfectamente competitivo hasta un monopolio puro. El IHH se obtiene de la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado de los agentes económicos. El número IHH puede variar desde casi cero a 10.000. Entre más alto es el nivel de concentración de mercado, más cuidadosa debe ser la autoridad al evaluar la fuente de la concentración que disminuye su nivel de competencia. Véase IFT. Nota técnica del “Anteproyecto de criterio técnico para el cálculo y aplicación de un índice cuantitativo a fin de determinar el grado de concentración en los mercados y servicios correspondientes a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión”. 23 de octubre de 2015. Web. 14 de enero de 2016. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/5514/documentos/notatecnicaanteproyecto/deindicesdeconcentracion20151015engrose2.pdf>.

Sierra Leona y Libia, países que no suelen considerarse como ejemplos de mercados de telecomunicaciones con niveles óptimos de competencia contra el operador dominante.⁵⁰

Gráfica 1 - IHH en servicios móviles por país (3T-2015)



Fuente: GSMA Intelligence, Tercer Trimestre de 2015. Total de conexiones. No se incluyen operadores móviles virtuales (OMV).⁵¹

Las comparaciones a nivel internacional, como la realizada en la última gráfica, muestran que los niveles de concentración en los mercados de servicios de telecomunicaciones móviles en México son extremadamente altos en términos del IHH. Esta es una consecuencia directa e importante de los niveles extremadamente altos de participación del AEP en el sector, los cuales dificultan sobremanera la capacidad de los competidores para ejercer una restricción competitiva a su operación (o de hecho, a su abuso del mercado) sobre cualquier base sostenible.

Existen otros factores que también son relevantes para determinar si un mercado es competitivo. Como se mencionó anteriormente, la participación de AMX, que por sí sola excede de manera sustancial el límite legal del AEP de 50 por ciento en el sector, constituye un indicador a este respecto. En términos de participación absoluta de mercado, cabe destacar que, en comparación con otros países (así como con países claves a nivel mundial), la participación de AMX en los distintos mercados de telecomunicaciones es mucho más alta que la de los principales proveedores en otros países. De hecho, como puede observarse en la siguiente gráfica, la participación de mercado de AMX de 68,0 por ciento en telefonía móvil en México es bastante más alta que la de operadores celulares líderes en América Latina y otros países clave.⁵²

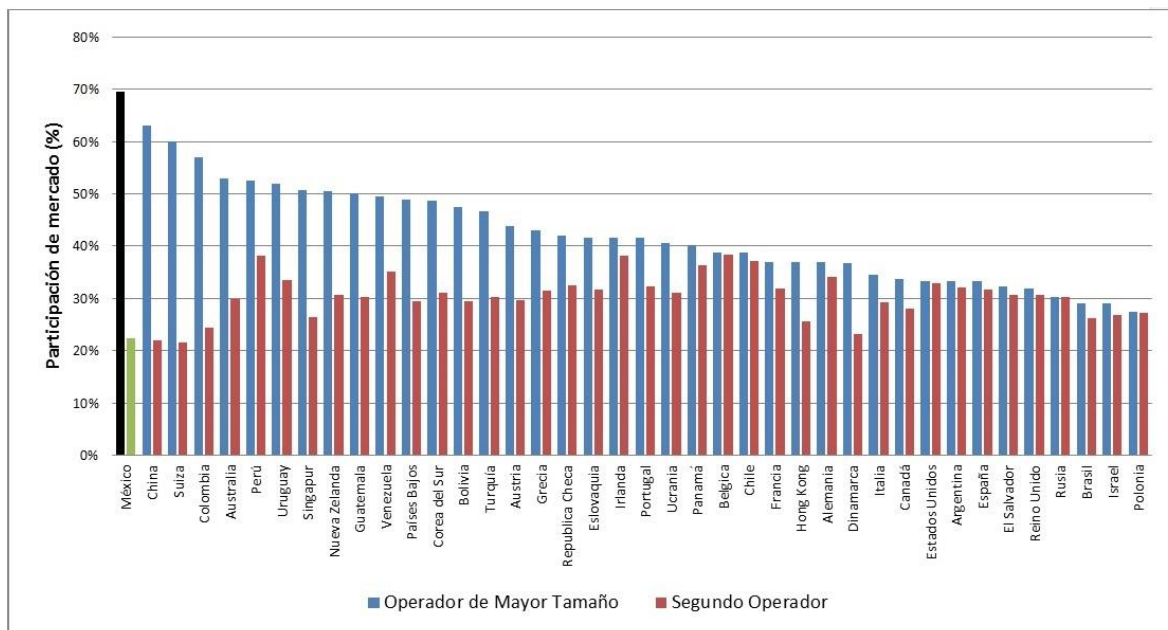
⁵⁰ “Global Cellular Markets Trends and Insight GSMA Intelligence – Q3 2015” (Tendencias y Perspectiva de los Mercados de Telefonía Celular a nivel Mundial – Tercer Trimestre 2015). GSMA Intelligence. Web. 05 de mayo de 2016. <https://gsmaintelligence.com/research/?report=54d8c9a0cd039>. (Total de conexiones. No se incluyen operadores móviles virtuales).

⁵¹ “Global Cellular Markets Trends and Insight – Q3 2015.” GSMA Intelligence. Web. 05 de mayo de 2016. <https://gsmaintelligence.com/research/?report=54d8c9a0cd039>. (Total de conexiones. No se incluyen operadores móviles virtuales).

⁵² “Global Cellular Markets Trends and Insight – Q3 2015.” GSMA Intelligence. Web. 05 de mayo de 2016. <https://gsmaintelligence.com/research/?report=54d8c9a0cd039>. (Total de conexiones. No se incluyen operadores móviles virtuales).

Gráfica 2 – AMX presenta la mayor participación de mercado en servicios móviles a nivel mundial

Participación de los dos operadores más grandes en los mercados de servicios móviles



Fuente: GSMA Intelligence 3T 2015, total de conexiones. No incluye OMV.⁵³

En conclusión, las condiciones para que AMX pierda el carácter de agente económico preponderante y se eliminen las medidas asimétricas que le fueron impuestas no se han satisfecho. Cerca de dos años después de la reforma de telecomunicaciones en México, y a pesar de la imposición de medidas asimétricas, la participación de mercado del AEP en el sector se ha incrementado ligeramente de 61,5 a 62,3 por ciento. Las medidas impuestas en la actualidad simplemente no han sido suficientes para crear el entorno para la competencia efectiva en el sector. En este sentido, las condiciones no están dadas para que AMX pierda el carácter de AEP o se declaren extintas las medidas asimétricas que se le impusieron. Los altos niveles de concentración y la larga historia de falta de competencia en el sector de telecomunicaciones mexicano representan un reto para lograr la competencia efectiva, que requiere de esfuerzo regulatorio significativo y de un compromiso importante por parte del regulador para los próximos años. Afortunadamente, las bases legales y regulatorias para lograr este objetivo ahora existen, lo mismo que el compromiso del IFT para lograrlo.

Las condiciones para que AMX pierda el carácter de agente económico preponderante y se eliminen las medidas asimétricas que se le impusieron no se han satisfecho.

⁵³ “Global Cellular Markets Trends and Insight – Q3 2015.” GSMA Intelligence. Web. 05 de mayo de 2016. <https://gsmaintelligence.com/research/?report=54d8c9a0cd039>. (Total de conexiones. No se incluyen operadores móviles virtuales).

4. REGULACIÓN ASIMÉTRICA Y NECESIDAD DE FORTALECERLA

4.1 *Marco legal*

La reforma constitucional establece que el IFT determinará la existencia de un AEP e implementará las medidas necesarias, tanto obligatorias como discrecionales, para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia. Según corresponda, tales medidas incluirán aspectos relacionados con: información; oferta y calidad de servicios; acuerdos en exclusiva; limitaciones al uso de equipos terminales (es decir, dispositivos conectados) entre redes; regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales; y, en los casos pertinentes, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.⁵⁴

El tipo de regulación asimétrica contemplado por estas medidas corresponde a la aplicación de distintos niveles de regulación o distintas formas de restricción regulatoria al AEP. Este tipo de regulación es una práctica particularmente común en el sector de telecomunicaciones e incluye diversos instrumentos tales como: regulación asimétrica de precios, incluyendo requisitos para adoptar estructuras de precios específicas o permisos para el cobro de márgenes asimétricos; requisitos diferenciados de informes para las empresas; diferentes requisitos en materia de normas de calidad; restricciones para la expansión o diversificación de las actividades de ciertas empresas en mercados relacionados, etc.

Dados los factores en juego en el mercado mexicano, la asimetría puede ser un instrumento poderoso de política pública y puede modificar los incentivos de los participantes en el mercado para evitar o disminuir el impacto negativo de la presencia de un agente preponderante y beneficiar de los consumidores. Por lo general, las medidas asimétricas son de carácter transitorio y no sustituyen los cambios estructurales. El hecho de que la asimetría puede en principio imponer costos y distorsionar las señales de precios y, en última instancia, la competencia. Autores como de Bijl y Peitz⁵⁵ ofrecen un marco analítico de referencia que ayuda a visualizar la naturaleza de la regulación que tiene como meta tomar ventaja de las eficiencias estáticas y dinámicas de la entrada efectiva de un nuevo competidor a través de un incremento en su participación de mercado y el desarrollo de competencia efectiva, así como los beneficios correspondientes para el consumidor, incluyendo aquellos vinculados con calidad, precios y cobertura. Si se tiene en cuenta la historia del mercado mexicano y de AMX, la regulación asimétrica en México compensa las desventajas teóricas mediante la promoción de un mercado competitivo y los beneficios que estos mercados ofrecen a los consumidores, entre otros. Estos factores están en juego en la estructura regulatoria asimétrica mexicana.

Si se tiene en cuenta la historia del mercado mexicano y de AMX, la regulación asimétrica en México compensa las desventajas teóricas mediante la promoción de un mercado competitivo y los beneficios que estos mercados ofrecen a los consumidores, entre otros.

⁵⁴ Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio, Fracción III; y LFTR, Artículo 262.

⁵⁵ de Bijl, Paul; Peitz, Martin. (2012). *Regulation and Entry into Telecommunications Markets* (Regulación y Entrada a los Mercados de Telecomunicaciones). Cambridge. Cambridge University Press.

Como se mencionó en secciones anteriores, el IFT declaró a AMX como AEP en marzo de 2014 y le impuso obligaciones asimétricas. La Resolución de Preponderancia establece que el IFT realizará una evaluación a efectos de competencia del impacto de las medidas cada dos años.⁵⁶ Con base en dicha evaluación, y en uso de sus facultades en virtud de la LFTR, el IFT puede modificar o fortalecer las medidas asimétricas existentes o establecer nuevas, según corresponda. En tales casos, el IFT deberá justificar que la modificación de las medidas o la imposición de nuevas medidas sean proporcionales y conducentes al logro de los objetivos originalmente planteados.⁵⁷

La resolución de preponderancia también permite al IFT imponer medidas totalmente nuevas al AEP cuando la conducta del agente preponderante genere efectos adversos adicionales a la competencia y la libre concurrencia.⁵⁸ Además, existen otras medidas que el IFT tiene la facultad de imponer al AEP, de acuerdo con la Constitución y la LFTR, las cuales no se derivan de la Resolución de Preponderancia, pero que pueden utilizarse con el fin de abordar y evitar los efectos negativos en la competencia y la libre concurrencia, así como de promover una competencia efectiva.⁵⁹ En este sentido, el IFT tiene la facultad para modificar o imponer nuevas medidas regulatorias asimétricas sobre el AEP, según proceda, de acuerdo con el marco regulatorio y legal vigente.

El IFT puede modificar o imponer nuevas medidas regulatorias asimétricas sobre el AEP, según proceda, de acuerdo con el marco regulatorio y legal vigente.

Las medidas impuestas anteriormente por el IFT no han logrado sus objetivos: revertir los efectos adversos sobre la competencia y la libre concurrencia en el sector donde opera el AEP. La elevada participación de mercado del AEP se mantiene incólume, lo que sigue siendo una señal de la extraordinaria posición de AMX en el mercado. Aún existen desafíos, particularmente en los servicios mayoristas, que afectan la capacidad de los agentes económicos no preponderantes de competir en el sector de telecomunicaciones. Estos factores también afectan a los consumidores finales y tienen un efecto altamente disuasivo en los flujos de inversión cruciales para la expansión del mercado y una verdadera competencia efectiva en México debido a la falta de acceso a infraestructura clave, la no replicabilidad de ciertas ofertas del AEP e imposibilidad actual de hacer uso de la infraestructura de Telmex a causa de algunos problemas que se describen más adelante.

El resto de esta Sección propone la modificación de ciertas medidas asimétricas existentes, así como la implementación de algunas medidas nuevas en virtud de las facultades regulatorias del IFT, además de otras medidas al amparo de la Constitución y la LFTR. En caso de implementarse, estas medidas ayudarán a remediar los temas que dieron pie a la preponderancia del AEP y a promover una competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones. Si bien AT&T reconoce que no se pretende utilizar de manera permanente la regulación asimétrica en este sector en México, las condiciones actuales del

⁵⁶ Resolución de Preponderancia. Anexo 1, Medida 70, y Anexo 2, Medida 57.

⁵⁷ Véase la LFTR, Artículo 276.

⁵⁸ LFTR, Artículo 276. (“En caso de que como resultado de su calidad de agentes económicos preponderantes se ocasionen afectaciones adicionales a la competencia y libre concurrencia aún después de que el Instituto [IFT] le hubiere impuesto las medidas [regulatorias asimétricas]... el [IFT] podrá imponer medidas adicionales, las cuales deberán estar directamente relacionadas con la afectación de que se trate”).

⁵⁹ LFTR, Artículo 276.

mercado hacen evidente la necesidad de mantenerla en tanto el AEP continúe teniendo una posición dominante en el sector.⁶⁰

Las medidas asimétricas también deben contemplar la aplicación eficaz de los requisitos al AEP. Las propuestas de AT&T que se describen más adelante tienen la intención de fortalecer las medidas asimétricas existentes, así como implementar nuevas medidas asimétricas estrictamente definidas que ayuden a establecer las condiciones para una competencia efectiva lo antes posible. AT&T espera que la implementación eficiente de dichas medidas llevará a su eventual eliminación, siempre y cuando la participación de mercado de AMX disminuya al punto de no ser considerado un AEP y el sector de telecomunicaciones presente condiciones de competencia efectiva. Si se puede incentivar a AMX para que cumpla con estas medidas con el fin de garantizar su pronta eliminación y el retiro de su carácter de AEP, como resultado de la eficacia y aplicación de las mismas, esto también contribuirá a acelerar el surgimiento de las condiciones necesarias para la competencia efectiva contemplada en la Reforma de Telecomunicaciones de 2013.

Las propuestas de AT&T tienen la intención de fortalecer las medidas asimétricas existentes, así como implementar nuevas medidas asimétricas estrictamente definidas que ayuden a establecer las condiciones para una competencia efectiva lo antes posible. La eficacia de tales medidas debería permitir su pronta eliminación, siempre y cuando se retire el carácter de AEP de AMX y surja una competencia efectiva en el sector.

4.2 Propuestas para mejorar las medidas asimétricas existentes y añadir medidas adicionales

Con base en la experiencia adquirida a lo largo de más de dos años de implementación de medidas asimétricas en México, AT&T comparte en las siguientes secciones su perspectiva en cuanto a la eficacia de éstas y presenta una serie de propuestas para mejorarlas. Dicho esto, cabe destacar que ciertas medidas asimétricas promulgadas por el IFT aún no han sido implementadas⁶¹ y, evidentemente, no forman parte del alcance de las recomendaciones de mejora expuestas en el presente documento, por lo que AT&T se limita a sugerir enfáticamente que entren en vigor lo antes posible. De hecho, un punto clave tanto de las propuestas descritas líneas abajo como de las medidas que aún no han sido implementadas es que se debe exigir una acción decisiva para acelerar el logro de los importantes objetivos de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013. Ciertamente, una ruta imperfecta seguida con vehemencia por el IFT será superior para alcanzar sus metas que un plan perfecto nunca puesto en acción.

⁶⁰ Como se mencionó en el apartado 3.1 de este documento (La preponderancia continúa: la participación de mercado del AEP se mantiene muy por encima de 50 por ciento), en el caso de AT&T, tomó más de diez años de aplicación de regulación asimétrica, incluso después de sus desinversiones y separación estructural, para eliminar su papel dominante y demostrar la no dominancia de la empresa en mercados específicos.

⁶¹ La medida asimétrica más significativa que aún no ha sido implementada es aquella que exige a Telmex poner su inventario de infraestructura pasiva a disposición de los competidores. LFTR, Apartado I del Artículo 267; y Resolución de Preponderancia, Anexo 2, Medida 23.

4.2.1 Tarifas de interconexión asimétricas

Como se explicó en la Sección 3.1 (La preponderancia continúa: la participación de mercado del AEP se mantiene muy por encima de 50 por ciento), las medidas asimétricas requieren ajustes para mitigar el carácter de AEP, y deben mantenerse por el tiempo necesario con el fin de crear el entorno para una competencia efectiva. Una vez que el IFT determine que el AEP ya no concentra más del 50 por ciento de participación en el sector, y que existe una competencia efectiva en los mercados respectivos que integran al sector, será posible eliminar la asimetría en las tarifas de interconexión para evitar distorsiones en las nuevas condiciones de equilibrio y mayor competencia del mercado, sin pasar por alto la asimetría pertinente exigida por ley en los casos que el AEP mantiene un poder sustancial de mercado.⁶²

En este contexto, una política regulatoria de tarifas de interconexión clara y bien definida es reconocida por la legislación mexicana⁶³ como una herramienta esencial para mejorar las condiciones de competencia en el mercado de telecomunicaciones y aumentar la competitividad de los proveedores de servicios en beneficio de los consumidores. En un mercado como el mexicano, unas tarifas de interconexión definidas adecuadamente proveen poderosos incentivos de mercado para impulsar la competencia en el corto y mediano plazo, mejorar la eficiencia estática e incentivar a los operadores a incrementar la teledensidad. La experiencia internacional también muestra que la aplicación de tarifas de terminación asimétricas por un tiempo suficiente permitiría volver a equilibrar la estructura del sector de las telecomunicaciones de un país.⁶⁴ En la medida en que las llamadas entrantes sean redituables, las empresas de telecomunicaciones realizarán sus mejores esfuerzos para promover y facilitar la recepción de llamadas de sus clientes desde cualquier red. Sin embargo, en un mercado desequilibrado como el de México, la importancia de la asimetría en las tarifas de interconexión radica justamente en el hecho de que, sin ella, un agente con PSM y la capacidad de diferenciar entre tarifas *on-net* y *off-net*⁶⁵ tiene tanto los incentivos como el poder para ejercer un estrechamiento de márgenes a los competidores.⁶⁶

En un mercado como el mexicano, unas tarifas de interconexión definidas adecuadamente proveen poderosos incentivos de mercado para impulsar la competencia en el corto y mediano plazo, mejorar la eficiencia estática e incentivar a los operadores a incrementar la teledensidad, ya que, en la medida en que las llamadas entrantes sean redituables, las empresas de telecomunicaciones realizarán sus mejores esfuerzos para

⁶² Véase la LFTR, Artículos 131 y 262.

⁶³ LFTR, Artículo 131.

⁶⁴ Véase el documento Asimetría en las tarifas de interconexión a las redes móviles en México, Informe para Telefónica. 29 de mayo de 2012. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/asimetria-en-las-tarifas-de-interconexion-a-las-redes-moviles-en-mexico.pdf>. Este documento se presentó anteriormente al IFT como parte de la Consulta pública de los Modelos de Costos de servicios de interconexión fijos y móviles (<http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/consulta-publica-de-los-modelos-de-costos-de-servicios-de-interconexion-fijos-y-moviles-0>).

⁶⁵ Este concepto es conocido popularmente como el “efecto club”. OCDE, Estudio de la OCDE sobre políticas de telecomunicaciones, 70-71.

⁶⁶ OCDE, Reforma Regulatoria, Sección 2.3 (Regulación de interconexión).

promover y facilitar la recepción de llamadas de sus clientes desde cualquier red.

Los criterios para la determinación de las tarifas de interconexión para todos los operadores, incluyendo aquellos que no son preponderantes, están definidos en el Artículo 131 de la LFTR.⁶⁷ Las tarifas de terminación para el AEP, tanto en tráfico fijo como móvil, deben ser asimétricas con respecto a otros participantes en el mercado: el AEP no cobrará a los demás operadores por el tráfico que termine en su red, mientras que otros operadores pueden negociar libremente con el AEP las tarifas de terminación en sus redes. En este último caso, el IFT resolverá cualquier desacuerdo entre las partes.

Por muchos años, el marco legal aplicable en México obligaba al regulador a determinar, de forma simétrica, las tarifas de interconexión en disputa entre operadores, y no podía prohibir la diferenciación entre tarifas *on-net* y *off-net*, las cuales son sumamente perjudiciales para el funcionamiento óptimo del mercado en México. Esto dio lugar a una serie de ventajas que permitían a AMX fijar precios imposibles de replicar,⁶⁸ mientras que los competidores se quedaban con una base económica de los precios que podían ofrecer de manera redituable. En respuesta a las fallas de mercado generadas por este marco legal y regulatorio, la autoridad regulatoria⁶⁹ fijó tarifas de interconexión tan bajas como le fue posible con la aparente intención de compensar dicha problemática.⁷⁰ Como resultado, el IFT estableció una metodología de costos incrementales puros de largo plazo para hacer frente a esta situación en 2014.⁷¹

Sin embargo, la LFTR de 2014 eliminó las restricciones que generaban estos enfoques de política pública, y estableció un nuevo paradigma en tarifas de interconexión: un techo para las tarifas de interconexión asimétricas de 0,00 pesos para el AEP, sin establecer una restricción similar para el resto de los operadores.⁷² Adicionalmente, el AEP ya no podía diferenciar entre tarifas *on-net* y *off-net*.⁷³ De acuerdo con la ley, estos dos instrumentos

⁶⁷ LFTR, Artículo 131.

⁶⁸ Véase el Expediente DE-37-2006: Expediente donde distintas compañías operadoras de servicio de telecomunicación fija y móvil presentan escritos de denuncia ante la Comisión Federal de Competencia contra Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. por la comisión de prácticas monopólicas relativas previstas en el Artículo 10, fracciones VII, IX, X y XI de la Ley Federal de Competencia Económica en el mercado del servicio de interconexión para la terminación de llamadas a las redes móviles. Véase también el Expediente RA-007-2011: Recurso de reconsideración interpuesto por Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. en contra de la resolución emitida por la COFECO que la sancionó por la comisión de prácticas monopólicas relativas previstas en el Artículo 10, fracciones VII, IX, X y XI de la Ley Federal de Competencia Económica en el mercado del servicio de interconexión para la terminación de llamadas a las redes móviles.

⁶⁹ Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), predecesora del IFT.

⁷⁰ México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Consulta Pública: Revisión de los lineamientos para desarrollar modelos de costos. 26 de noviembre de 2014. Web. 09 de mayo de 2016.

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/353/documentos/anexopift051114377.pdf>. (pág. 23-26.)

⁷¹ “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”. México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Diario Oficial de la Nación. 18 de diciembre de 2014. Web. 09 de mayo de 2016
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376422&fecha=18/12/2014.

⁷² Véase el Artículo 131 de la LFTR.

⁷³ Véase el Artículo 208 de la LFTR.

debían ser utilizados por el IFT para mejorar las condiciones de competencia en México.⁷⁴ Se ha aplicado un enfoque similar de tarifas de interconexión asimétricas en Europa y en diferentes países de América Latina con fines similares.⁷⁵

Diversos estudios sobre regulación y barreras de entrada al mercado en telecomunicaciones (ver de Bijl y Peitz⁷⁶ y Peitz⁷⁷)⁷⁸ han demostrado la ineficacia de las tarifas de interconexión

⁷⁴ Véanse los Artículos 131 y 208 de la LFTR.

⁷⁵ Existen varias experiencias en la implementación de regulaciones asimétricas de tarifas de interconexión en América Latina. Con el objetivo de establecer comparaciones relevantes, nos enfocamos en presentar dos regulaciones asimétricas en la región, Colombia y Perú, dadas las similitudes no solo de sus economías, sino también de las empresas involucradas en estos mercados.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia (CRC) basó su regulación asimétrica en la identificación de mercados de telecomunicaciones relevantes que fueran susceptibles de regulación *ex ante*, en particular, aquellos asociados con la existencia de un operador con un mercado sustancial (Comcel). La regulación asimétrica estaba orientada principalmente a prevenir y limitar cualquier abuso de poder por parte de una empresa dominante en el mercado doméstico. Esta también buscaba promover y regular la libre competencia en la provisión de servicios de telecomunicaciones. El modelo regulatorio de la CRC incluía regulación asimétrica en el mercado mayorista de tarifas de interconexión, en el que el agente con poder sustancial (Comcel) tuviera la obligación de ofrecer a los otros operadores un cargo de acceso por minuto más bajo. Aún más, el modelo regulatorio incluía al mercado de consumidores finales al establecer tarifas similares para las llamadas *on-net* y *off-net* para el operador con el mayor poder de mercado (Comcel). Véase CRC (2012) Resolución por medio de la cual se decide una actuación administrativa de carácter particular y concreto y se establecen medidas regulatorias particulares respecto del proveedor de redes y servicios con posición dominante en el mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* dominado en voz saliente COMCEL S.A. República de Colombia. Resolución No. 4002.

Osiptel, el organismo regulador de las telecomunicaciones en Perú, fijó como uno de sus objetivos principales el establecimiento de un modelo de regulación asimétrica que permitiría a un nuevo operador alcanzar una escala óptima, sin obstáculos por parte del operador establecido. De acuerdo con ello, estableció una estructura modelo de costos de interconexión que toma en cuenta los costos incrementales de interconexión de largo plazo de cada operador con base en la participación de mercado y márgenes de costos comunes. Este organismo implementó un modelo regulatorio sin cargos de acceso recíproco; cada concesionario ofrecía interconexión según sus costos. Posteriormente, Osiptel definió la aplicación gradual de cargos de interconexión, lo que conllevó la convergencia de costos durante un periodo determinado. Véase también OSIPTEL (2010) Procedimiento para la Fijación de Cargos de Interconexión Tope por Terminación de Llamadas en las Redes de los Servicios Móviles [en Perú]. 12 de agosto de 2010. Web. 14 de junio de 2016. <https://www.osiptel.gob.pe/Archivos/Regulaciones/ReviFijaCargoInterTope/Inf478GPR2010OSIPTEL.pdf>.

Varios de los enfoques asimétricos europeos se discuten en el Anexo C del documento “Asimetría en las tarifas de interconexión a las redes móviles en México, Informe para Telefónica, 29 de mayo de 2012. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/asimetria-en-las-tarifas-de-interconexion-a-las-redes-moviles-en-mexico.pdf>. (Este documento se presentó anteriormente al IFT como parte de la Consulta pública de los Modelos de Costos de servicios de interconexión fijos y móviles). (Véase <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/consulta-publica-de-los-modelos-de-costos-de-servicios-de-interconexion-fijos-y-moviles-0>).

⁷⁶ de Bijl y Peitz.

⁷⁷ Peitz, Martin. (2005). “Asymmetric access price regulation in telecommunications markets” (Regulación asimétrica de precios de acceso en los mercados de telecomunicaciones). *European Economic Review*, 49 (341-358). Peitz, Martin. (2005). “Asymmetric Regulation of Access and Price Discrimination in Telecommunications” (Regulación asimétrica del acceso y discriminación de precios en el sector de telecomunicaciones). *Journal of Regulatory Economics*, 28 (327-43).

⁷⁸ Arrow, Kenneth; Carlton, Dennis W.; Sider, Hal S. (1995). “The Competitive Effects of Line-of-business Restrictions in Telecommunications” (Efectos competitivos de las restricciones de la línea de negocios en el sector de telecomunicaciones). *Managerial and Decision Economics* (Vol. 16, págs. 301-321). (Reimpreso en

simétricas en un contexto en el que los participantes nuevos o alternativos eran relativamente pequeños en comparación con el operador dominante. De acuerdo con de Bijl y Peitz, una tarifa de interconexión asimétrica que favorece a los operadores no dominantes fomenta la competencia y genera beneficios para el consumidor (es decir, el “excedente del consumidor”, de acuerdo con el lenguaje del informe de 2012 de la OCDE).⁷⁹ Las reducciones simétricas sistemáticas en las tarifas de interconexión no favorecen la entrada de operadores no dominantes ni el bienestar del consumidor. Baranes, Benzoni y Hung Vong,⁸⁰ en un estudio empírico realizado entre 2002 y 2007, encontraron que la regulación asimétrica de las tarifas de interconexión impactó positivamente la participación de mercado de los operadores que competían con el agente establecido. Este fenómeno se explica por los incentivos ofrecidos a los operadores que entran a competir con la firma dominante para incrementar su base de clientes y lograr economías de escala que les permitan fortalecer sus posiciones respectivas de mercado. El estudio también mostró que los beneficios de recibir tarifas de terminación altas se transferían de los nuevos operadores a los consumidores finales con la idea de fortalecer su posición competitiva frente a otros operadores. Esto también se puede traducir en beneficios potenciales para los clientes de la firma dominante, que puede verse obligada a reducir sus precios minoristas para conservar a sus clientes en respuesta a los beneficios que se transfieren de los operadores no dominantes a sus usuarios finales.

Los beneficios de recibir tarifas de terminación altas se transferían de los nuevos operadores a los consumidores finales con la idea de fortalecer su posición competitiva.

La decisión de continuar implementando políticas de regulación asimétrica no debe ser producto de la definición de ciertos límites, sino del análisis del proceso que conduce hacia condiciones de competencia efectiva.⁸¹ Esto es congruente con el objetivo del poder legislativo en México, donde, además del límite de participación de mercado del 50 por ciento necesario para establecer o eliminar el carácter de AEP de AMX, el Artículo 131 de la LFTR impone requisitos adicionales en favor de las condiciones de competencia efectiva,

Deregulating Telecommunications - The Baby Bells Case for Competition, editado por Richard S. Higgins y Paul H. Rubin, John Wiley & Sons Ltd., 1995. Web. 14 de junio de 2016. <http://faculty.chicagobooth.edu/dennis.carlton/research/pdfs/CompetitiveEffectsLineBusiness.pdf>. En este ensayo, Arrow, Carlton y Sider argumentan que la entrada a un mercado desempeña un papel clave en la reducción de precios y en la creación de nuevos productos y servicios que benefician a los consumidores. Véase también Carlton, Dennis W. y W. Lavey, “Economic Goals and Remedies of the AT&T Modified Final Judgment” (Objetivos económicos y recursos de la sentencia final modificada de AT&T). *Georgetown Law Review* (agosto, 1983). En este estudio, Carlton y Lavey explican que uno de los objetivos principales del arreglo entre AT&T y el Departamento de Justicia de EE. UU. que llevó a la separación de AT&T fue la respuesta a la imperfecta regulación de subsidios cruzados. Web. 14 de junio de 2016. <http://faculty.chicagobooth.edu/dennis.carlton/research/pdfs/EconomicGoalsRemediesATTModifiedFinalJudgment.pdf>.

⁷⁹ La pérdida del excedente del consumidor medida a través de “los precios de los servicios de telecomunicaciones y el número correspondiente de suscripciones a dichos servicios, que se habrían podido observar en México si hubiera habido más competencia en ese sector”. OCDE. Estudio de la OCDE sobre políticas de telecomunicaciones, 137.

⁸⁰ Baranes, E.; Benzoni, L.; Hung Vuong, C. “How Does European Termination Rate Regulation Impact Mobile Operator Performance?” (¿Cómo afecta la regulación de las tarifas de terminación el desempeño de los operadores móviles?). *Intereconomics*, 46, 6 (2011), 346-53.

⁸¹ Baranes, Benzoni y Vuong, 346.

los cuales deben cumplirse antes de permitir que el IFT elimine las tarifas de interconexión asimétricas.⁸²

En este marco, una disminución prematura de la asimetría en las tarifas de interconexión⁸³ por parte del IFT no solo es subóptima, sino desfavorable para el logro de competencia efectiva y contraria a la intención del Artículo 131 de la LFRT. Con base en el modelo de Bijl y Peitz, calibrado para el mercado mexicano de telecomunicaciones móviles, Elbittar y Mariscal modelaron un escenario en el que el AEP continúa cobrando una tarifa de interconexión de 0,00 pesos por minuto y los operadores alternativos cobran una tarifa de interconexión entre 0,35 y 0,00 pesos por minuto. Elbittar y Mariscal encontraron que una tarifa de interconexión más baja disminuye la capacidad del operador entrante para competir de manera efectiva y favorece la concentración del mercado en favor del AEP. Como resultado, el bienestar de los consumidores experimenta *reducciones* en términos absolutos.⁸⁴

El objetivo aparente del IFT de disminuir la asimetría en las tarifas de interconexión no solo es subóptima, sino desfavorable para el logro de competencia efectiva.

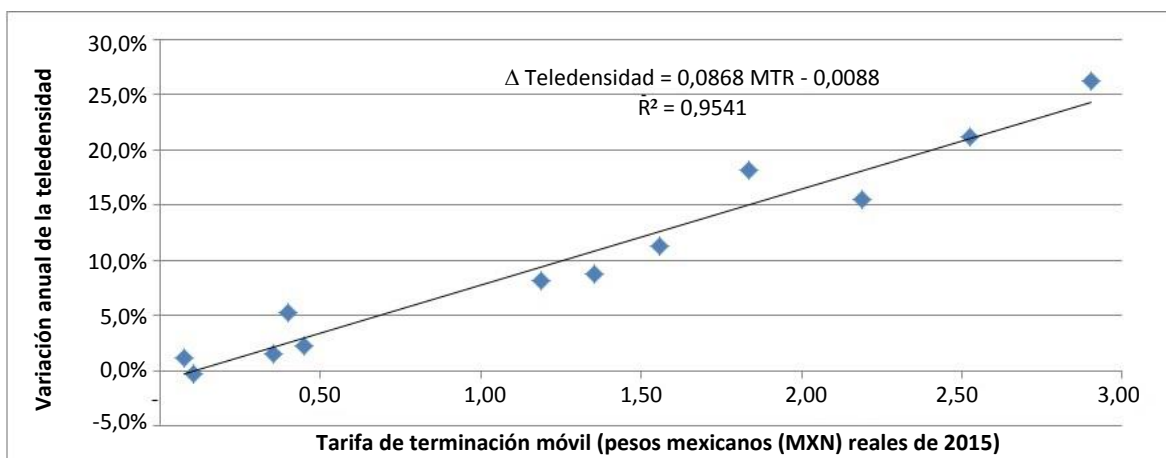
Estos hallazgos teóricos coinciden con la propia experiencia de México respecto a la relación entre las tarifas de terminación móviles y la teledensidad. En 2004, el sistema “el que llama paga nacional” fue introducido en México. Con este sistema, los operadores no cobran a los usuarios por recibir llamadas, pero sí por hacerlas. El operador cuya red recibía las llamadas de otro operador era acreedor al pago de tarifas de interconexión, mientras que el operador cuyo suscriptor hizo la llamada a un usuario de otra red debía pagar las tarifas de interconexión. El IFT recopiló datos sobre las tarifas de interconexión y la teledensidad durante este periodo. La siguiente gráfica presenta estos datos con las cifras del IFT:

⁸² Véase el Artículo 131 de la LFTR. (“Cuando el Instituto considere que existen condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, determinará los criterios conforme a los cuales los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, fijas y móviles, celebrarán de manera obligatoria acuerdos de compensación recíproca de tráfico, sin cargo alguno por terminación, incluyendo llamadas y mensajes cortos”)

⁸³ El modelo de costos de tarifas de interconexión del IFT fue diseñado con la intención expresa de no incluir la totalidad de los costos de los operadores en la terminación de llamadas en sus redes. Véase “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”. Diario Oficial de la Federación. 18 de diciembre de 2014. Web. 16 de enero de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376422&fecha=18/12/2014

⁸⁴ Elbittar, Alexander; Mariscal, Elisa. (2016). *Mobile Termination Rates Reduction: Impact on Effective Competition Conditions in Telecommunication* (Reducción de las tarifas de terminación móviles: impacto en las condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones), 17. México: CIDE. Impreso CIDE.

Gráfica 3 – Teledensidad vs. tarifa de terminación móvil 2004-2015



Fuentes: Cuentas anuales de suscriptores móviles registradas en el sitio web del IFT ⁸⁵; tarifas de interconexión de varias resoluciones del IFT (MXN reales de 2015) ⁸⁶

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, existe una correlación extremadamente fuerte (0,95) entre el valor de las tarifas de terminación móviles (en precios reales ajustados a la inflación) y la tasa de crecimiento de la teledensidad en México. De hecho, los datos desde 2004 sugieren que, por cada 10 centavos de MXN que se incrementan las tarifas de terminación móviles (en precios reales ajustados a la inflación), es razonable esperar que la tasa de crecimiento de la teledensidad aumente casi un punto porcentual (esto es, más de un millón de usuarios por año). Además, los datos sugieren que si la tarifa de interconexión cayera por debajo de un determinado nivel, la tasa de crecimiento de la teledensidad en México decrecería y estaría por debajo de cero.

Se puede observar el mismo fenómeno con un enfoque diferente mediante el modelo econométrico de difusión tecnológica desarrollado por Gruben y Verboven, ⁸⁷ el cual puede utilizarse para medir la velocidad y la adopción de telefonía móvil (es decir, teledensidad) en México con base en la tarifa de terminación móvil a través del tiempo. Con supuestos razonables, ⁸⁸ este modelo muestra que si la tarifa de terminación móvil usada en 2014 y 2015

⁸⁵ “Suscripciones a teléfonos celulares móviles”. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Web. 09 de mayo de 2016. <http://siemt.ift.org.mx>. (Los datos a los que se hace referencia se encuentran en el menú “Telefonía Móvil”).

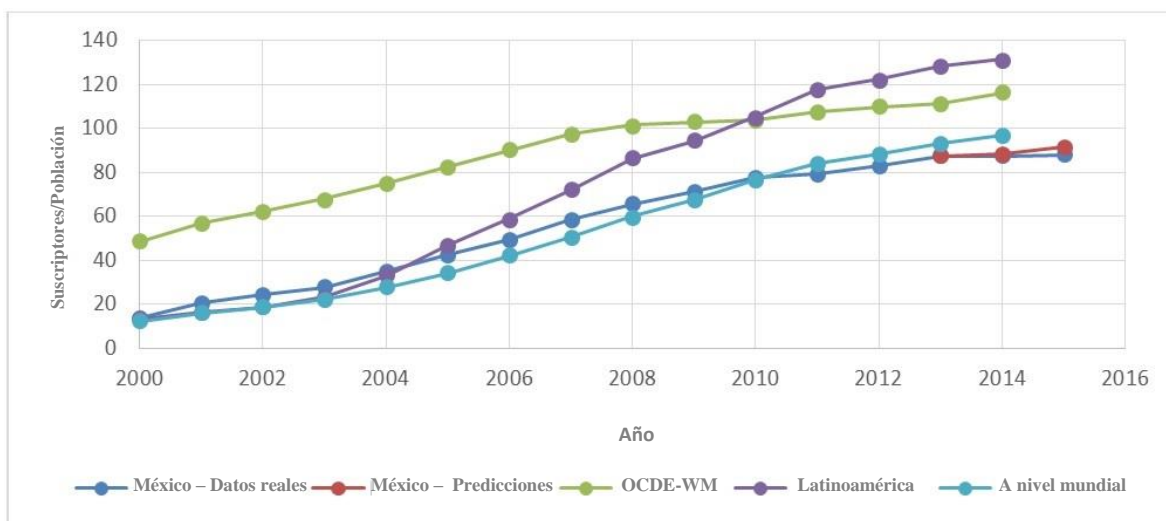
⁸⁶ Nota: en lo que respecta a las cifras de los años 2014 y 2015 (es decir, después de la implementación de la tarifa cero de interconexión), el precio de interconexión utilizado en la gráfica anterior corresponde al precio promedio ponderado entre todos los operadores.

⁸⁷ Gruber, H.; Verboven, F. (2001). “The diffusion of mobile telecommunications services in the European Union” (Difusión de los servicios de telecomunicaciones móviles en la Unión Europea). *European Economic Review*, Vol. 45, edición 3 (577-88).

⁸⁸ El periodo analizado es de 2000 a 2015. Los datos de teledensidad son los reportados por el IFT, lo mismo que las tarifas de interconexión utilizadas en los cálculos. Los datos de los países de la OCDE excluyen a México, y se obtuvieron de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Véase “Time Series by Country (Until 2014)” (Series temporales por país (hasta 2014)). Estadísticas. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Web. 04 de mayo de 2016. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Los países latinoamericanos incluidos en la gráfica son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela. La tarifa de terminación móvil que cobra el AEP es cero a partir

se hubiera duplicado para los operadores que no son el preponderante en México, la teledensidad en el país habría sido 1,4 puntos porcentuales mayor en 2014 y 3,3 puntos porcentuales mayor en 2015. En comparación, las tarifas actuales se traducen en una pérdida de más de 2,5 millones de usuarios de telefonía móvil en México durante ese periodo. La siguiente gráfica presenta estos resultados que ponen en evidencia que México se está quedando rezagado con respecto a otras naciones en términos de teledensidad, lo que pone de manifiesto la importancia de este aspecto, así como la necesidad de revertir esta situación.

Gráfica 4 – Evolución de la teledensidad móvil en el tiempo con predicciones basadas en las tarifas de terminación móvil de 2014-2015



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)

Las cifras mexicanas merecen atención a pesar de que la correlación no implique necesariamente causalidad. Las propias cifras del IFT confirman la existencia de una relación positiva profunda y fundamental entre las tarifas de interconexión y la teledensidad. En la medida que la teledensidad y el acceso asociado a las telecomunicaciones que esta implica constituyan un objetivo importante de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, del IFT y de la nación mexicana, las tarifas asimétricas de terminación móvil representan una sólida herramienta para tal fin. Además de la ley descrita líneas arriba y la teoría académica detallada en los párrafos anteriores, esto también corresponde a la experiencia real de México en el mercado de las telecomunicaciones móviles.

Las propias cifras del IFT confirman la existencia de una relación positiva profunda y fundamental entre las tarifas de interconexión y la teledensidad.

Mientras que las tarifas de interconexión asimétricas han sido asociadas en algunos casos con prácticas de arbitraje conocidas como “*traffic pumping*” (incentivo de tráfico), “*mileage pumping*” (incentivo de millas) o “*access stimulation*” (estímulo de acceso), AT&T claramente no aboga por abusos del mercado o aun por la aplicación permanente de la

del momento en que se emite la Resolución de Preponderancia (variable ficticia (*dummy*) A). La introducción del modelo “el que llama paga” se considera a partir de 1999 (variable ficticia (*dummy*) B).

asimetría. Afortunadamente, el IFT cuenta con los instrumentos para vigilar y prevenir dichos resultados, incluso en un entorno asimétrico mientras prevalezca el poder de mercado del AEP. Asimismo, AT&T es consciente de que existen argumentos que sugieren que la disminución de las tarifas de interconexión móviles puede estar correlacionada con reducciones de los precios a los usuarios finales y el posible incremento del consumo mensual de minutos por usuario. Sin embargo, AT&T es de la opinión que esta reducción teórica de precios o el incremento en el consumo de minutos tiene un costo real en términos de teledensidad, en especial, para los sectores de menores ingresos de la sociedad, para el acceso a las telecomunicaciones y, en última instancia, para las condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. Por ello, AT&T considera que la disminución drástica de las tarifas de interconexión móviles para los operadores que no son el AEP, que ha sido aplicada en los últimos años, es contraria al objetivo del Artículo 131 de la LFTR, que exige que se utilice la asimetría en las tarifas de interconexión para promover la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones.

Propuesta

Los operadores que no son el AEP deben ser autorizados para cobrar una tarifa de interconexión que cubra sus costos reales de terminación, para lo cual se incrementarían y mantendrían las tarifas de interconexión asimétricas hasta que se logre la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones, de manera congruente con el Artículo 131 de la LFTR. Como se explicó líneas arriba, el uso de las tarifas de terminación asimétricas bajo este enfoque orientado, se traducirá en mayor competencia, mayor teledensidad y mayores beneficios para los usuarios finales. Y en vista de la asimetría en las tarifas de interconexión impuesta por la ley, los precios no resutarán más altos al consumidor.

Los operadores que no son el AEP deben ser autorizados para cobrar una tarifa de interconexión que cubra sus costos reales de terminación, para lo cual se incrementarían y mantendrían las tarifas de interconexión asimétricas hasta que se logre la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones.

4.2.2 Precios orientados a costos de los servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados

La Resolución de Preponderancia explicaba que el despliegue de redes regionales o locales requiere de infraestructura complementaria para participar con eficacia en los diferentes mercados. Por lo tanto, puede que los operadores necesiten contratar servicios mayoristas tales como los servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados (“**SMAED**”) de otros operadores para tener acceso a otras redes de telecomunicaciones para el intercambio de voz y datos a través de la interconexión. El IFT explicó con mayor detalle cómo el agente económico que controla la infraestructura tiene el incentivo de negar los servicios mayoristas a sus competidores, de ofrecerlos a precios no competitivos o de ejercer otro tipo de prácticas que afectan la calidad de los servicios.⁸⁹

⁸⁹ Resolución de Preponderancia, 897.

De manera congruente con este diagnóstico, la Resolución de Preponderancia establece que el acceso a los SMAED del AEP debe estar sujeto a condiciones competitivas, de manera que los otros participantes puedan desplegar su propia infraestructura con mayor rapidez al reducir los costos hundidos para conectarse en lugares donde la teledensidad no les permite recuperar la inversión, pero en los que el AEP ya cuenta con su propia red. De esta forma, el IFT requiere que el AEP ofrezca los SMAED a precios competitivos y en tiempos razonables para asegurar la competencia.⁹⁰

El IFT requiere que el AEP ofrezca los SMAED a precios competitivos y en tiempos razonables para asegurar la competencia.

Ésta es la teoría. Sin embargo, en la práctica, las negociaciones para la prestación de los SMAED han enfrentado una serie de dificultades que necesitan ser resueltas para promover la competencia y evitar los efectos negativos persistentes de las acciones del AEP en el sector de las telecomunicaciones. La más significativa de todas ellas se relaciona con la determinación de las tarifas de los SMAED y las deficiencias de la oferta de referencia (“**OR**”) para dichos servicios, que, además del precio, incluye otras condiciones comerciales poco razonables propuestas por el AEP y aprobadas por el IFT para tal efecto.

El Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia establece una serie de medidas asimétricas al AEP en relación con los SMAED.⁹¹ De particular importancia es la medida 37, que establece que las tarifas para los SMAED a nivel local, de larga distancia nacional y de larga distancia internacional deben ser negociadas entre el AEP y los otros operadores. Si las partes no llegan a un acuerdo o solicitan al IFT que determine las tarifas, el IFT lo hará con base en la metodología de costos evitados (*retail minus*)⁹².

La metodología de costos *retail minus* usada por el IFT implica un descuento sobre los precios minoristas (libre mercado de Telmex). Esta metodología podría funcionar adecuadamente en mercados competitivos de enlaces dedicados en los que podría haber varios consumidores que no son operadores, como en el caso de los enlaces E1, por lo que podría tener sentido hablar de un mercado minorista. Desafortunadamente, el mercado mexicano no es lo suficientemente maduro para aplicar la metodología *retail minus* en la estimación de los costos de los SMAED. Esto se debe a la ausencia de un mercado minorista competitivo que sirva como punto de partida y referencia, ya que no existe un mercado minorista operativo eficaz con el cual comparar esta metodología, lo que se traduce en la imposibilidad de aplicar el mecanismo para resolver desacuerdos entre operadores que plantea esta medida asimétrica. Ante la ausencia de tal mecanismo, el AEP ha explotado esta laguna para demandar precios injustificadamente altos, lo que constituye una amenaza para el objetivo que la medida pretendía lograr.

No existe un mercado minorista operativo eficaz con el cual comparar la metodología “retail minus” para la determinación de precios de los SMAED, lo que se traduce en la imposibilidad de aplicar los mecanismos de la medida asimétrica que obligan al AEP a ofrecer los SMAED a

⁹⁰ Resolución de Preponderancia, 898.

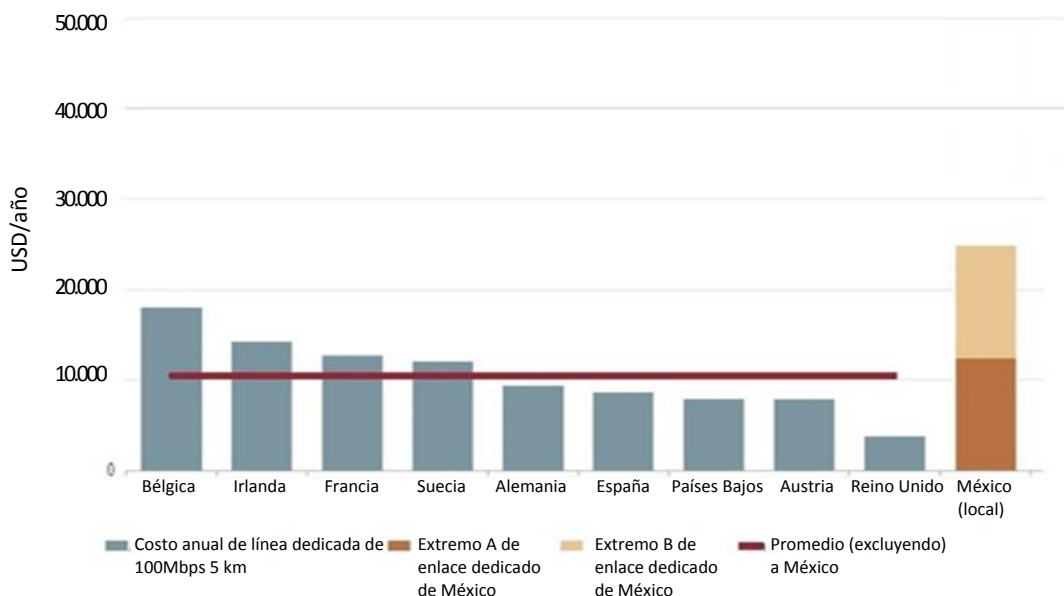
⁹¹ Resolución de Preponderancia. Anexo 2, Medidas 13-20 y 37-38.

⁹² Resolución de Preponderancia. Anexo 2, Medida 37.

precios competitivos y en tiempos razonables para asegurar la competencia.

Como se muestra en la siguiente gráfica, en muchos países europeos, el precio actual de un enlace dedicado de 100 Mbps es menor a USD 10.000 al año, mientras que en México el precio que cobra Telmex es de aproximadamente USD 25.324.⁹³ Esta diferencia en el precio se mantiene incluso después de ajustarlo en función del poder de paridad de compra (nivel de bienestar relativo) entre los países europeos y México.

Gráfica 5 – Referencia de precios para un enlace dedicado Ethernet de 100Mbps 5km



Fuente: Aetha con información de WIK-Consult, 2014, “Ethernet leased lines: A European benchmark” (Líneas arrendadas de Ethernet: un punto de referencia europeo), pág.15.

Las cifras anteriores demuestran cómo el AEP puede utilizar estrategias de estrechamiento de márgenes para afectar de manera negativa la capacidad de sus competidores de disputar el mercado control único que ejerce sobre los mercados de telecomunicaciones de México. De hecho, de acuerdo con un análisis econométrico desarrollado por Aetha Consulting,⁹⁴ la elasticidad del precio efectivo de los servicios móviles con respecto al precio de los enlaces dedicados, en la categoría de velocidad especificada en la siguiente gráfica,⁹⁵ puede estimarse de manera razonable en 27 por ciento. Esto significa que, en el conjunto de datos analizados de más de 25 países de la OCDE, cada punto porcentual de reducción en el precio de un enlace dedicado lleva a una reducción de 0,27 por ciento en el precio final efectivo de los

⁹³ A un tipo de cambio de 18,48 MXN/USD.

⁹⁴ Véase el **Anexo 1** (Servicios mayoristas de arrendamiento de líneas e infraestructura pasiva) al presente documento.

⁹⁵ El estudio utilizó el precio para líneas de 34 Mbps pues se dispone de un historial de datos más extenso en comparación con las líneas de 100 Mbps mostradas en la gráfica. Sin embargo, las líneas de 34 Mbps son sustitutos cercanos de las líneas de 100 Mbps, por lo que los resultados no se ven afectados de manera sustancial. En todo caso, es razonable esperar un resultado incluso más pronunciado para líneas de mayor velocidad (como las de 100 Mbps y 1Gbps), dado que sus precios han sido objeto de escrutinio por menos tiempo al tratarse de productos relativamente más nuevos.

servicios móviles. Estos resultados fuertemente sugieren que las reducciones en los precios de los SMAED de alta velocidad contrarrestarían estas tendencias de estrechamiento de márgenes y se traducirían en beneficios significativos para los usuarios finales de telefonía móvil en términos de precio y acceso al servicio.

Sin embargo, incluso con un descuento del 70 por ciento en las tarifas actuales, lo que podría acercar estos precios a los valores de referencia internacionales actuales, no hay forma de que la metodología *retail minus* utilizada en la actualidad impida a AMX duplicar sus tarifas de acceso al día siguiente para mantener los precios de los SMAED a un nivel injustificadamente alto y eliminar todos los beneficios potenciales para los consumidores. Simplemente, no existe un mercado minorista de referencia que demuestre que la metodología *retail minus* funciona o contrarresta este comportamiento abusivo. Los operadores son los únicos compradores de este tipo de enlaces, y lo hacen exclusivamente de forma mayorista. Además, sería imposible reemplazar este tipo de infraestructura en el corto plazo.

Al no haber una alternativa viable ante la ausencia de un mercado minorista para los SMAED en México, la única forma de resolver esta desconexión entre la teoría y la práctica es determinar el precio del acceso a los SMAED con base en modelos de precios orientados a costos. En el contexto mexicano, un modelo de fijación de precios orientado a costos que considere los insumos apropiados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales permitiría determinar precios justos y adecuados para los SMAED, a diferencia de la metodología *retail minus*, que sencillamente no funciona debido a la ausencia de mercados minoristas para estos servicios. Asimismo, existen diversos ejemplos de mercados internacionales en los que los modelos orientados a costos han generado resultados eficientes y razonables para permitir el uso de la infraestructura del agente dominante en circunstancias similares a las del mercado de SMAED en México.⁹⁶ Resulta razonable esperar resultados similares en términos de eficiencia cuando el modelo orientado a costos reemplace a la metodología *retail minus* no funcional que se utiliza actualmente para los SMAED en México.

Otro problema de las medidas asimétricas actuales en relación con los SMAED es que las sanciones impuestas en casos de fallas en el servicio en el marco de la OR son tan bajas que en realidad no disuaden al AEP de manipular el sistema y discriminar a sus competidores al brindarles únicamente servicios de baja calidad. Las sanciones máximas tienen un techo de 1,25 por ciento de los cargos mensuales por servicios, incluso en los casos en los que 1,00

⁹⁶ Dinamarca representa un ejemplo interesante. En 2004, el regulador de telecomunicaciones de ese país utilizó un modelo orientado a costos para la desagregación del bucle local (“**LLU**”) que lo llevó a fijar un precio de 945 coronas danesas por año. La corrida financiera más reciente del modelo por el regulador danés arroja un costo unitario de 700 coronas por año. Es poco probable que esta reducción se explique por cambios en los costos subyacentes: el principal factor de producción de la desagregación del bucle local de una línea es el trabajo (instalación de ductos, postes y cables), cuyo costo tiende a aumentar en el tiempo. También es poco probable que esa caída se explique por un incremento en los volúmenes. Los modelos de costos de Dinamarca fueron determinados para estimar el costo de todas las líneas fijas, no solo de aquellas utilizadas para desagregar el bucle local, y su volumen total disminuyó. Por lo tanto, la reducción parece ser el resultado de la mejora del modelo orientado a costos en el tiempo, producto de la experiencia adquirida por el regulador (por ejemplo, en modelar los costos de un “operador eficiente”), y de que el operador dominante colaborara de manera más eficaz en la recolección de datos del modelo en el tiempo. Estos cambios e incrementos en la eficiencia también pueden esperarse de manera razonable en México en los siguientes años.

por ciento del valor prometido no fue provisto en lo absoluto. Por el contrario, en la experiencia regulatoria europea, arreglos regulatorios similares incorporan penas de entre 15 y 25 por ciento de los cargos mensuales, los cuales se incrementan en casos de fallas recurrentes.⁹⁷ Para el AEP, los beneficios de mantener el poder de mercado hoy en día son mayores que el limitado costo de no cumplir con las obligaciones sustantivas impuestas por la medida asimétrica. Este defecto en esta medida debe ser abordado para establecer incentivos que fomenten la provisión de estándares de calidad razonables que puedan ser equiparables con los que el AEP ofrece.

Las sanciones impuestas en casos de fallas en el servicio de los SMAED en el marco de la OR son tan bajas que en realidad no disuaden al AEP de manipular el sistema y discriminar a sus competidores al brindarles únicamente servicios de baja calidad.

El problema con los niveles de servicio del AEP descritos líneas arriba de hecho es muy común en los mercados internacionales. Las gráficas sobre el desempeño de los niveles de servicio que se presentan más adelante fueron publicadas por el Consejo de Igualdad de Acceso (*Equality of Access Board*) de British Telecom Group plc (“**British Telecom**” o “**BT**”), una instancia de vigilancia compuesta por tres miembros independientes, un director no ejecutivo y un gerente sénior de la empresa. Este grupo tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de British Telecom con sus obligaciones conocidas en inglés como “the undertakings” (lo que se asemeja a una regulación asimétrica en el Reino Unido), hacer de conocimiento público la información sobre tal cumplimiento, elaborar un informe público anual sobre el tema, y ponerlo a disposición del regulador de telecomunicaciones del Reino Unido (Ofcom) y la industria; y asesorar públicamente a la empresa sobre las áreas en las que necesita mejorar sus niveles de cumplimiento de la regulación asimétrica a la que está sujeta. Su trabajo se enfoca particularmente en el Código de Prácticas de British Telecom,⁹⁸ en garantizar que la empresa ofrezca productos a sus competidores sobre una base de equivalencia de insumos y en la operación de la división de infraestructura de la empresa (Openreach).⁹⁹ Es importante destacar que la gráfica de la izquierda muestra cómo British Telecom discriminó a sus competidores durante el periodo analizado. Sin embargo, también evidencia una disposición clara y transparente hacia las mejoras y el cumplimiento por parte

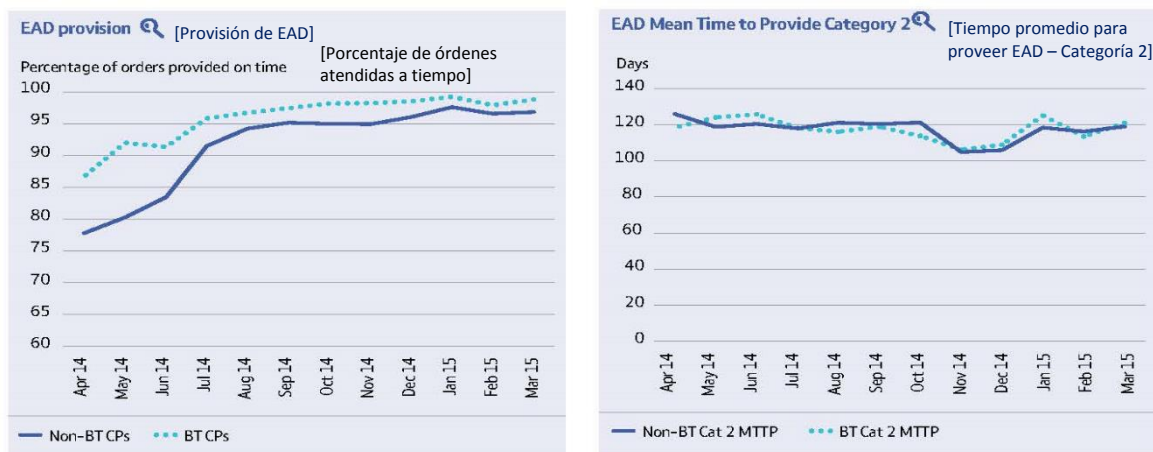
⁹⁷ Unión Europea. Publicación Oficial de la Unión Europea, Office Des Publications de l’Union Européenne. *Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003 (2006/C 210/02)* (Lineamientos sobre el método de determinación de multas impuestas de conformidad con el Artículo 23(2)(a) de la Regulación N.º 1/2003 (2006/C 210/02). 01 de septiembre de 2006. Web. 09 de mayo de 2016. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52006XC0901\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52006XC0901(01)). (Véase, en especial, el Art. 25).

⁹⁸ El Código de Prácticas de British Telecom es una declaración pública que contiene estrictas normas y un código de prácticas para sus empleados con el objetivo de cumplir con las obligaciones (similares a las obligaciones regulatorias asimétricas) que British Telecom acordó con el regulador de telecomunicaciones de su país (Ofcom) en 2005. Ver “Códigos de Prácticas de BT”. British Telecom. Web. 09 de mayo de 2016. <http://btplc.com/Thegroup/RegulatoryandPublicaffairs/Codeofpractice/index.htm>

⁹⁹ “*EAB Annual Report 2015*” (Informe Anual de EAB 2015). British Telecom. Consejo de Igualdad de Acceso. 12 de mayo de 2015. Web. 09 de mayo de 2016. http://www.btplc.com/Thegroup/Ourcompany/Theboard/Boardcommittees/EqualityofAccessBoard/Publications/EAB_Annual_Report_2015.pdf (pág. 20).

de la empresa en aparente respuesta a los informes públicos exigidos por el regulador de telecomunicaciones británico.

Gráfica 6 – Tiempo para proveer Ethernet para British Telecom (BT) y sus competidores en el Reino Unido



El desempeño en la provisión de *Ethernet Access Direct* (EAD) parece haber favorecido a los proveedores de comunicaciones (CP) de BT en la mayor parte de 2015; sin embargo, la brecha se ha ido reduciendo. El Consejo de Igualdad de Acceso de BT (*BT Equality of Access Board-EAB*) encontró que el desempeño se ve afectado por la manera en que los diferentes CP solicitan sus servicios y las fechas en las que se gestionan sus órdenes. Además, el uso de Openreach (división de infraestructura de BT) del proceso de consentimiento ("*deemed consent*" process) generó retrasos para completar las órdenes de servicios de los CP que no son de BT, pero no afectó de la misma manera a los que sí son parte de BT. Los CP de BT optaron por la compra de un volumen superior del producto "servicio de administración de proyectos", en comparación con los otros proveedores. El uso del servicio de administración de proyectos reduce algunas de las causas de las fallas en las órdenes, y esto ha mejorado el desempeño de los CP de BT. El servicio de administración de proyectos es ofrecido por Openreach a todos los CP sobre bases equivalentes a través de un contrato de "Servicios de Proyectos". Investigaciones y análisis profundos del EAB han concluido que (ya) no existen evidencias significativas de fallas en el cumplimiento de las obligaciones (que operan de manera similar a regulaciones asimétricas para BT). En términos generales, el desempeño de las reparaciones de EAD se mantuvo a un nivel similar tanto para los CP de BT como para los otros a lo largo del año.

Fuente: Consejo de Igualdad de Acceso de BT¹⁰⁰

Para tener una perspectiva más completa de la prestación de EAD, el EAB ha analizado el tiempo promedio de proveer datos (MTTP) tanto a los proveedores de comunicaciones de BT como a los otros proveedores. Los datos MTTP no toman en cuenta la calidad inicial de las órdenes presentadas por los proveedores de comunicaciones o los efectos de la aplicación del proceso de consentimiento por Openreach, pero sí proporcionan una visión sencilla de la experiencia comparativa. La Categoría 1 contempla órdenes relativamente directas. La Categoría 2 incluye órdenes que generalmente requieren la construcción de infraestructura adicional. En el caso de las órdenes de la Categoría 2, el desempeño ha sido similar para los proveedores de comunicaciones de BT y otros proveedores durante 2015. Las órdenes de la Categoría 1 han mostrado más variaciones, pues, al parecer, los CP que no corresponden a BT reciben un mejor servicio durante la mayor parte del año. Sin embargo, la investigación no ha logrado identificar preocupaciones en materia de equivalencia y el EAB continúa examinando esta área.

Se debe poner énfasis en el hecho de que British Telecom no es necesariamente un proveedor de telecomunicaciones distinto a AMX en términos cualitativos. Ambas empresas comparten los mismos incentivos económicos para poner trabas a las regulaciones que podrían beneficiar a la competencia y, por extensión, a los competidores más pequeños. De hecho, las gráficas anteriores indican que hubo discriminación por parte de British Telecom hacia

¹⁰⁰ "EAB Annual Report 2015". British Telecom. Consejo de Igualdad de Acceso. 12 de mayo de 2015. Web. 09 de mayo de 2016.

http://www.btplc.com/Thegroup/Ourcompany/Theboard/Boardcommittees/EqualityofAccessBoard/Publications/EAB_Annual_Report_2015.pdf (pág. 20).

sus competidores durante los periodos a los que se hace referencia. Sin embargo, éstas también muestran que los requisitos de elaboración de informes de las regulaciones británicas en materia de telecomunicaciones tuvieron un efecto beneficioso. El grado de discriminación de British Telecom en contra de sus competidores se fue reduciendo con el paso del tiempo como resultado de estos requisitos de elaboración de informes públicos, la respectiva publicación de información y la experiencia cada vez mayor del regulador del Reino Unido en la aplicación y uso de los remedios asimétricos en contra del operador dominante. Al parecer, uno de los resultados de estos requisitos ha sido una mayor eficiencia de las regulaciones asimétricas para lograr que un agente económico, inicialmente en falta, brindara a sus competidores servicios no discriminatorios de acuerdo con las exigencias de la regulación pertinente en el Reino Unido.

En la actualidad, no existe un proceso de rendición de cuentas público equivalente para el AEP con respecto al nivel de servicio de los SMAED y la posibilidad de que otros participantes en el mercado se vean afectados de manera similar a la representada en las gráficas anteriores. Esto se debe a que, hoy en día, el AEP no tiene obligación alguna de realizar un seguimiento o hacer públicos informes con los datos necesarios para realizar cuadros comparativos que midan el nivel de servicio ofrecido al AEP y sus filiales frente al nivel de servicio que ofrece el AEP a sus competidores. Esto debe cambiar. Las gráficas anteriores destacan que las obligaciones de presentar informes públicos y realizar un seguimiento usualmente corresponden a proveedores de servicios de telecomunicaciones sujetos a regulaciones asimétricas; y ponen de manifiesto la necesidad de medir, dar seguimiento y proveer incentivos al AEP para evitar, en México, los comportamientos discriminatorios que aparentemente surgieron en el Reino Unido, a pesar de su sólido régimen de presentación de informes y escrutinio público y transparente.

Varios países europeos han probado sistemas alternativos para asegurar la no discriminación, y han concluido que el régimen europeo y del Reino Unido de asegurar la equivalencia de insumos y de productos, así como la replicabilidad técnica, ofrece claras ventajas.¹⁰¹ Incluso con los esfuerzos razonables y el escrutinio público para garantizar los aspectos descritos líneas arriba, ha sido un reto para British Telecom ofrecer a los competidores niveles de servicios que se equiparen a los de la empresa. En contraste, AMX no tiene un historial de transparencia o la reputación de realizar negocios justos con sus competidores. Sin un escrutinio sólido y público por parte del IFT y del mercado, será extremadamente difícil que el nivel de servicio que AMX ofrece a sus competidores en los SMAED siquiera se aproxime al que se otorga a sí mismo y a sus filiales. En todo caso, la falta de claridad en estos temas exige a gritos la imposición de obligaciones de presentación de informes transparentes y públicos en cuanto al nivel de servicio de los SMAED, así como el escrutinio del IFT y del mercado. Cuando el rendimiento se mide, dicho rendimiento mejora. Cuando el rendimiento se mide y se informa públicamente, el ritmo de mejoramiento se acelera, lo que resulta beneficioso para todos en lo que concierne a los SMAED.

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, “2014 Annual Report” (Informe Anual 2014). Telecom Italia. Parità Di Accesso Organo Di Vigilanza. Web. 09 de mayo de 2016. http://organodivigilanza.telecomitalia.it/pdf/Annual_Report_2014.pdf (pág. 28).

Propuesta

El principal problema de las medidas discutidas en este apartado no es su alcance, sino los detalles que tienen que ver con su implementación. Para ayudar a resolverlo, AT&T hace las siguientes propuestas:

- El IFT debe definir los precios de los SMAED con base en un modelo orientado a costos que considere los insumos apropiados de manera consistente con las mejores prácticas internacionales. Estos precios deberían adoptarse como la mejor práctica, lo que trae la ventaja de abarcar los costos reales.
- Mientras se desarrollan los modelos de costos, se puede utilizar una referencia internacional como medida transitoria para definir los precios. Por ejemplo, en el año 2005, la Comisión Europea definió un techo a los precios con base en el tercero más bajo¹⁰² ofrecido para los países que son miembros de la OCDE.¹⁰³
- El AEP debe elaborar informes mensuales sobre la calidad, tiempos de prestación y otros indicadores clave de desempeño (*key performance indicators*, o KPI según sus siglas en inglés) definidos en las ofertas de referencia y las medidas asimétricas. Esto permitirá comparar los circuitos provistos por sí mismo con los enlaces que ofrece a sus competidores y terceros sobre bases comparables y homogéneas. Para estar en posibilidades de hacer dicha comparación, los circuitos suministrados “a sí mismo” (internos) deberán estar almacenados en sistemas de administración y provisión de

¹⁰² Se puede argumentar que el uso del tercer precio más bajo como referencia es arbitrario, y que no toma en cuenta las diferencias entre los países involucrados (topografía nacional, costos subyacentes, etc.). Sin embargo, estos asuntos también fueron abordados por la Comisión Europea cuando adoptó este enfoque en 2005. La Comisión Europea adoptó explícitamente esta metodología “para dar margen a las diferencias justificadas de estructuras de red y procedimientos de entrega en los distintos Estados miembros”. Unión Europea. Publicación Oficial de la Unión Europea, Office Des Publications de l’Union Européene. Recomendación de la Comisión del 21 de enero de 2005 sobre el suministro de líneas arrendadas en la Unión Europea (Parte 1 — Principales condiciones de suministro de líneas arrendadas al por mayor) [notificada con el número C(2005) 103] (2005/57/CE). 21 de enero de 2005. Web. 09 de mayo de 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005H0057&from=EN>.

(Anexo “Metodología y Datos de las Líneas Arrendadas de los Estados Miembros”, bajo el encabezado “Metodología”).

Lo que es más, si bien es común que existan variaciones en el nivel de costos subyacente en los países de referencia, se puede esperar que estas sean pequeñas por diversas razones. Primero, la metodología compara precios sobre la base de precios por kilómetro, lo que ignora las diferencias en la longitud promedio de los enlaces dedicados en los diferentes países. Segundo, las topologías de las regiones en las que se encuentran disponibles los enlaces dedicados no difieren mayormente de país a país. Es importante recordar que los precios regulados de los SMAED aplican solo en la región de intercambio del AEP. La topografía de las áreas de intercambio alrededor del mundo tiende a ser bastante homogénea (típicamente urbana, densamente poblada). Tercero, el costo del equipo de los SMAED no cambia de manera significativa entre los países; y cuando sí existen diferencias a nivel de costos (p. ej., componentes locales de los costos como la mano de obra), este puede y debe ser ajustado explícitamente.

¹⁰³ Véase la Recomendación de la Comisión 2005/57/EC, enero 2005.

servicio similares (idealmente, los mismos) a los de los enlaces “provistos de forma externa” a terceros.¹⁰⁴

- Se deben reforzar las sanciones por fallas en los SMAED para incentivar al AEP a suministrar un nivel de servicios a la par de aquellos proporcionados a sí mismo y a sus filiales, en congruencia con lo que la OR promete.

El IFT debe definir los precios de los SMAED con base en un modelo orientado a costos que considere los insumos apropiados de manera consistente con las mejores prácticas internacionales. Hasta que esto suceda, el IFT debe basar los precios en referencias internacionales. El AEP debe elaborar informes sobre indicadores clave de desempeño (KPI) y la OR debe contener sanciones significativas y disuasorias por fallas en el servicio.

4.2.3 Acceso a Infraestructura Pasiva

La Resolución de Preponderancia reconoce la necesidad de los competidores de contratar servicios mayoristas al AEP para acceder a infraestructura pasiva. El hecho de compartir infraestructura pasiva puede aumentar la competencia al permitir que los operadores entrantes accedan y utilicen sitios clave del AEP para tal fin. El acceso a dichos sitios acelera el despliegue de la red de los demás participantes y esto, a su vez, equilibra las condiciones de competencia en cuanto a cobertura y calidad en el servicio al evitar la duplicación de infraestructura innecesaria y disminuir el número de intervenciones a la infraestructura urbana (“**afectaciones**”). Además, permite el despliegue de infraestructura en zonas con limitada cobertura inalámbrica.

Las medidas asimétricas impuestas por la Resolución de Preponderancia con relación a la infraestructura pasiva buscan reducir los costos de despliegue de red al disminuir los requisitos de inversión y liberar recursos para financiar costos de operación. La Resolución de Preponderancia se refiere específicamente a los operadores de telefonía móvil, los cuales podrían generar importantes ahorros en los costos de construcción y operación de torres, al posicionar su infraestructura de transmisión en sitios y torres de otros operadores. El IFT destaca en dicha Resolución que esta situación genera ingresos al operador que arrienda espacios libres, de tal forma que el uso compartido de infraestructura pasiva no le represente una carga excesiva o desproporcionada.¹⁰⁵ De la misma manera, la Resolución de Preponderancia establece que el AEP debe permitir a otros operadores el acceso y uso compartido de su infraestructura pasiva, y que esa infraestructura esté disponible en condiciones no discriminatorias y sin derechos de exclusividad.¹⁰⁶

¹⁰⁴ La Resolución de Preponderancia establece que el AEP debe brindar los servicios de acceso y uso de infraestructura pasiva bajo ciertas condiciones de calidad con base en parámetros, incluyendo tiempo de prestación y calidad. Resolución de Preponderancia, Anexo 2, Medida 29.

¹⁰⁵ Resolución de Preponderancia, 896-898.

¹⁰⁶ Resolución de Preponderancia, Anexo 1, Medida 15 y Anexo 2, Medida 23.

El AEP debe permitir a otros operadores el acceso y uso compartido de su infraestructura pasiva y dicha infraestructura debe estar disponible en condiciones no discriminatorias y sin derechos de exclusividad.

La misma Resolución de Preponderancia establece que el AEP tiene dos años para elaborar el inventario de su infraestructura pasiva a partir de la fecha en que su sistema electrónico de gestión comience a operar, lo que es un tiempo excesivamente largo.¹⁰⁷ Por consiguiente, Telmex debe estar obligado a proporcionar, por lo menos, la geolocalización exacta del mencionado inventario de inmediato; de lo contrario, con el período de 24 meses de implementación contemplado por las medidas asimétricas, la infraestructura de Telmex no estará disponible sino hasta el año 2018, es decir, dos años después del establecimiento del sistema electrónico de gestión en 2016.

Adicionalmente, la OR de infraestructura pasiva aprobada por el IFT establece que las torres de Telmex no podrán utilizarse para instalar radiobases, sino únicamente para equipos de microondas. Para nivelar el terreno de juego con el AEP, también es importante que el IFT autorice el establecimiento de radiobases en tales torres y un espacio físico para cuartos de máquinas y para equipos electrónicos relacionados, tal y como lo hace Telesites actualmente. De lo contrario, el uso de las torres por parte de operadores que no son el AEP enfrentará una carga indebida y su alcance será extremadamente limitado.

Hasta ahora, AT&T no ha sido capaz de usar una sola torre de Telmex porque no cuenta con su inventario. Por lo tanto, esta medida asimétrica aún no ha sido totalmente implementada. Es probable que las torres de Telmex, que hasta ahora no se han dado a conocer, incluyan miles de localidades rurales que podrían ser atractivas para completar la cobertura de nuevos competidores en el corto plazo. AT&T está ansioso por alcanzar tales metas de cobertura, pero necesita la ayuda del IFT para modificar las medidas asimétricas establecidas para que logren sus objetivos.

AT&T no ha sido capaz de usar una sola torre de Telmex porque no cuenta con su inventario. Por lo tanto, esta medida asimétrica aún no ha sido totalmente implementada.

Propuesta

Dada la importancia de la infraestructura pasiva para los competidores del AEP, AT&T propone lo siguiente:

- Telmex debe proveer de inmediato, como mínimo, la ubicación de su inventario completo de infraestructura pasiva, incluyendo los geocódigos de los activos de infraestructura pasiva de Telmex. La entrega de tales inventarios no debería estar condicionada a la puesta en funcionamiento del sistema electrónico de gestión o verse

¹⁰⁷ Véase el Anexo 2, Artículo Sexto Transitorio de la Resolución de Preponderancia. A la puesta en funcionamiento del Sistema Electrónico de Gestión (SEG), el Agente Económico Preponderante deberá poner a disposición de los Concesionarios Solicitantes información básica de su red, y contará con un plazo de veinticuatro meses adicionales para integrar gradualmente, y bajo la supervisión del Instituto, las bases de datos necesarias para la prestación de los servicios materia de las presentes medidas.

limitada artificialmente de otra manera. Inicialmente, deberían de incluir al menos todos los sitios, torres,¹⁰⁸ rutas de los postes telefónicos y ductos.

- La información restante de la infraestructura pasiva requerida por las regulaciones, incluyendo la disponibilidad física de los activos de Telmex, deberá proporcionarse a más tardar en junio de 2017.
- Al igual que en el caso de Telesites, la OR debe dejar claro que los competidores pueden instalar radiobases en las torres de Telmex y tener acceso a espacio físico para cuartos de máquinas y equipos electrónicos relacionados, con las mismas reglas que aplican al uso de la infraestructura pasiva de Telesites bajo su OR.

Telmex debe proveer de inmediato, como mínimo, la ubicación de su inventario completo de infraestructura pasiva, incluyendo los geocódigos de los activos de infraestructura pasiva de Telmex. La información restante deberá proporcionarse a más tardar en junio de 2017. La OR debe dejar claro que los competidores pueden instalar radiobases en las torres de Telmex.

4.2.4 Medidas preventivas para restringir conductas anticompetitivas

Con la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, el IFT se encargó de determinar la existencia de un AEP en el sector de las telecomunicaciones e imponer las medidas necesarias para evitar afectaciones a la competencia, la libre concurrencia y los consumidores mexicanos.¹⁰⁹ Específicamente, la Sección XX del Artículo 267 de la LFTR, faculta¹¹⁰ al IFT para imponer “aquellas medidas adicionales que a juicio del [IFT] sean necesarias para ***prevenir*** prácticas monopólicas o promover la competencia” (énfasis añadido).

La ley faculta al IFT a imponer aquellas medidas adicionales que, a juicio del [IFT] sean necesarias para prevenir prácticas monopólicas o promover la competencia (es decir, ex ante).

Tal como se explica en detalle líneas arriba,¹¹¹ el AEP controla infraestructura clave y una participación de mercado que le permite apalancar dicha posición (en términos de tamaño, recursos, poder económico, oportunidad, motivos, etc.) para ejercer prácticas anticompetitivas que serían extremadamente nocivas y perjudiciales para el mercado, tales como: desplazar indebidamente a otros agentes económicos en el mercado de las telecomunicaciones, impedir su acceso al mismo y establecer ventajas sustanciales a favor del AEP a expensas de sus competidores. Las regulaciones asimétricas existentes no

¹⁰⁸ Esta información ya se encuentra en manos del IFT.

¹⁰⁹ Decreto Constitucional, Artículo Octavo Transitorio; y LFTR, Artículo 262.

¹¹⁰ Sección XX de Artículo 267 de la LFTR. (“En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el [IFT] podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:... Aquellas medidas adicionales que a juicio del [IFT] sean necesarias para prevenir prácticas monopólicas o promover la competencia”).

¹¹¹ Véase la Sección 3 (No se han cumplido los criterios para eliminar el carácter de AEP de AMX) del presente documento.

previenen ciertas prácticas anticompetitivas que son particularmente preocupantes.¹¹² Las más significativas incluyen:

- estrechamiento de márgenes;
- acuerdos comerciales cuyo objeto o efecto sea la comercialización o distribución exclusiva; y
- cualquier arreglo discriminatorio u otra acción cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea de incrementar los costos o alterar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan los competidores del AEP, incluyendo la discriminación en su contra.

Estas preocupaciones son las más críticas porque las prácticas descritas líneas arriba son difíciles de demostrar para los competidores, en virtud de que requieren de un largo proceso legal para resolverse y no pueden ser remediadas a través de una compensación monetaria debido a que las afectaciones al mercado son de larga duración, independientemente de cualquier suma de dinero que se pague a los competidores del AEP por sus respectivas pérdidas. Por lo tanto, las prácticas anteriores traen consigo un riesgo real de generar un daño irreparable, no solo para los competidores del AEP, sino para el mercado en general. Lo que es más, estos riesgos distan de ser solo teóricos. Las propias investigaciones recientes del IFT con relación a la probable infracción de la LFCE por parte del AEP dan cuenta de la legítima preocupación de que el AEP ya pudiera estar abusando de su posición para llevar a cabo prácticas anticompetitivas en perjuicio de la competencia y los consumidores, quienes dependen de esta competencia para acceder a los beneficios de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013.¹¹³

Estas preocupaciones también deben ser objeto de la regulación asimétrica, dado que la influencia del AEP en el mercado incrementa su capacidad de llegar a tales acuerdos con las contrapartes necesarias, quienes potencialmente tienen mucho más que perder si desafían al AEP que al discriminar a sus competidores. Esto produce un efecto de grandes proporciones, ya que, mientras que la integración vertical y horizontal protege al AEP de costos o restricciones en la disponibilidad de insumos provistos por terceros, el grado de dependencia de los competidores de los insumos de estos proveedores y, en algunos casos, del propio AEP, los deja en una posición altamente vulnerable frente a este tipo de abusos mientras prevalezca la preponderancia de AMX en el sector.

Propuesta

El IFT debería ejercer la facultad que se le confiere en virtud de la Sección XX del Artículo 267 de la LFTR mediante las siguientes medidas asimétricas:

¹¹² A pesar de que el Artículo 56 de la LFCE restringe algunas de estas prácticas para los agentes que han sido confirmados como dominantes en ciertos mercados, no existe prohibición alguna a dichas prácticas aplicable al AEP en los mercados en general.

¹¹³ Véase el documento “Aviso mediante el cual la Autoridad Investigadora del Instituto Federal de Telecomunicaciones informa del inicio de la investigación radicada bajo el número de expediente AI/DE-002-2016, por la probable comisión de conductas contrarias a la legislación aplicable en materia de competencia económica”. México. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Diario Oficial de la Nación. 29 de abril de 2013. Web. 09 de mayo de 2016. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5435484&fecha=29/04/2016.

- Se debe prevenir que el AEP realice estrechamiento de márgenes, incluyendo cualquier conducta que tenga por objeto o efecto reducir el margen existente entre el precio de acceso a una instalación esencial proporcionada por el AEP y el precio del bien o servicio ofrecido al comprador de tal bien y/o servicio que utiliza dicha instalación o insumo para su producción.
- Se debe restringir la participación del AEP en acuerdos cuyo objeto o efecto sea la exclusividad en la comercialización o distribución, incluyendo cualquier arreglo entre el AEP y cualquier otro agente económico que pudiera fijar, imponer o establecer la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios, tales como la división, distribución o asignación de (a) clientes, (b) proveedores, (c) localidades geográficas o (d) períodos de tiempo específicos. Un ejemplo de esto sería cualquier arreglo entre AMX y un fabricante de aplicaciones (ya sea un antivirus, medios sociales o aplicación de reservaciones) para vender u otorgar licencias a sus productos o servicios únicamente a AMX o a sus clientes en México.
- Se debe prohibir al AEP participar en cualquier arreglo discriminatorio u otra acción con algún tercero cuyo objeto o efecto directo o indirecto sea de incrementar los costos o alterar el proceso de producción o reducir la demanda que enfrentan sus competidores, incluyendo cualquier arreglo entre el AEP y otro agente económico que pudiera imponer la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios a los competidores del AEP (directa o indirectamente), o que favorezca los servicios y/o productos del AEP sobre los de sus competidores, por un período determinado o determinable. Un ejemplo de esto sería un arreglo entre AMX y un proveedor de contenidos (por ejemplo, un licenciante de películas) que exija a este último ofrecer licencia de contenido a un precio superior a los competidores de AMX.

El IFT debe imponer medidas asimétricas ex ante para prevenir prácticas anticompetitivas, tales como acciones o arreglos con el objeto o efecto de estrechar márgenes, ofrecer acuerdos de exclusividad o discriminar a los agentes que no son el AEP.

4.2.5 Replicabilidad de las ofertas del AEP

Los apartados (a) y (b) de la Sección II del Artículo 267 de la LFTR, incluyen la noción de que el IFT está facultado para exigir al AEP que obtenga la autorización previa del IFT para realizar **cualquier oferta al cliente**.¹¹⁴ Esta misma cláusula incluye la obligación, en su caso,

¹¹⁴ “En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el [IFT] podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:... (a) [El AEP] deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto. El [IFT] deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios. Para tal efecto, el [IFT] deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas. Dicho dictamen deberá analizar los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores. (b) Las tarifas de los servicios intermedios que provea a otros concesionarios deberán ser iguales o menores a aquellas que aplica o imputa a su operación, excepto en las

que “El [IFT] deberá asegurarse que las tarifas al público [y las ofertas] puedan ser replicables por el resto de los concesionarios”. El objetivo de esta obligación, que AT&T propone incluir dentro del alcance de las medidas regulatorias asimétricas del IFT, es asegurar que los competidores del AEP tengan la capacidad real de responder a sus ofertas en el mercado, y que dichas ofertas no sean utilizadas por AMX para desplazar a sus competidores, por ejemplo, por medio de subsidios cruzados, depredación de precios y otras prácticas anticompetitivas o acuerdos de trato exclusivo. Con esto, se garantizan a todos los usuarios finales los beneficios del acceso equitativo y no discriminatorio a todos los servicios, aplicaciones y contenidos disponibles para los clientes del AEP.

La ley contempla que el AEP obtenga autorización previa del IFT para realizar cualquier oferta al cliente, y que el IFT garantice la replicabilidad de las tarifas al público del AEP, para asegurar el acceso equitativo y no discriminatorio a todos los servicios, aplicaciones y contenidos disponibles para los clientes del AEP.

Las preocupaciones que contempla esta ley no son simplemente teóricas. El mercado ha sido testigo de numerosos casos en los que el AEP parece haber utilizado su posición en el mercado y la imposibilidad de sus competidores de replicar sus ofertas para desplazarlos y fortalecer su poder de mercado. La ley contempla que el IFT revise esos casos para garantizar que los clientes no sean discriminados, y que los competidores tengan la capacidad de replicar las ofertas del AEP.

El AEP parece haber utilizado su posición dominante en el sector y la imposibilidad de sus competidores de replicar sus ofertas para desplazarlos y fortalecer su poder de mercado.

Un ejemplo reciente de esto es el acuerdo exclusivo entre Telmex y Dropbox, que fue anunciado en noviembre de 2015. Derivado a lo que se anunció de parte de Telmex y Dropbox como acuerdo exclusivo, los clientes del servicio de Internet Infinitum de Telmex recibirían 5 GB extra de espacio de almacenamiento en la nube sin costo (además de los 2 GB que Dropbox suele ofrecer a sus clientes) y precios preferenciales por un espacio de almacenamiento en la nube ilimitado.¹¹⁵ Esto da a Telmex una ventaja sobre sus competidores que, debido a la exclusividad del acuerdo, no pueden igualar el alcance o el valor de su oferta. De esta forma, se deteriora la capacidad de los otros participantes para

casos en que esta Ley disponga algo distinto. No podrá imputarse tarifas distintas a las que tenga autorizadas ante el [IFT]. El [IFT] emitirá un dictamen a fin de evitar subsidios cruzados, depredación de precios o prácticas anticompetitivas”. Apartados (a) y (b) de la Sección II del Artículo 267 de la LFTR.

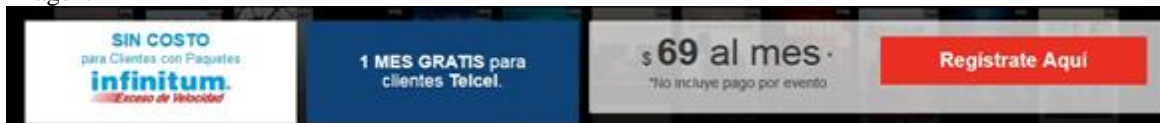
¹¹⁵ Véase “Una nueva alianza entre Dropbox y Telmex en beneficio de nuestros clientes.” *Telmex Blog*. Telmex, 3 de noviembre de 2015. Web. 21 de abril de 2016. <http://blog.telmex.com/2015/11/03/una-nueva-alianza-entre-dropbox-y-telmex-en-beneficio-de-nuestros-clientes>. (Anuncio de la alianza exclusiva entre Telmex y Dropbox, así como de los beneficios exclusivos ofrecidos a los clientes de Telmex en México). Véase también “Dropbox - Artículos de Prensa” *Dropbox Press Articles*. Dropbox, 2 de noviembre de 2015. Web. 21 de abril de 2016. <https://www.dropbox.com/news/articles>. (Anuncio de la alianza exclusiva entre Telmex y Dropbox, así como de los beneficios exclusivos ofrecidos a los clientes de Telmex en México). Véase también “Telmex ofrece 5 GB en Dropbox a clientes de Infinitum.” *El Financiero [Ciudad de México]* 3 de noviembre de 2015: 1. Web. 4 de abril de 2016. <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/telmex-ofrece-gb-en-dropbox.html>. (Informe sobre la alianza estratégica y exclusiva entre Telmex y Dropbox).

competir en el área de la Internet y se amplía la ventaja competitiva de Telmex. Debido a las ventajas en términos de escala que AMX heredó del monopolio telefónico mexicano, y que utiliza para acceder a tales acuerdos de exclusividad, esto también representa una ventaja injusta: al establecer un acuerdo con el AEP de México, Dropbox tendría mayor alcance y recibiría beneficios financieros superiores a los que podría haber obtenido con acuerdos no discriminatorios con todos los otros competitivos proveedores mexicanos de servicios. Pero es precisamente el potencial de este aprovechamiento de la escala y la base de clientes, lo que bloquea a los competidores y hace que estos acuerdos sean tan perjudiciales para los consumidores que no son de Telmex, los competidores de Telmex y la competencia en general.

Otro buen ejemplo de este fenómeno son las ofertas conjuntas de servicios de telecomunicaciones con video por Internet de AMX a través de su filial Claro Video México. Si bien este ejemplo contempla a una filial de AMX, vale la pena mencionar que cualquier acuerdo similar con un tercero (por ejemplo, Netflix, HBO, etc.) no sería menos perjudicial en vista de la preponderancia, perfil y abrumadora participación de AMX en el sector. El sitio de Internet de Claro Video México,¹¹⁶ por ejemplo, incluye una oferta que parece tener una ventaja clara y no replicable para los clientes del AEP, con respecto a todos los demás clientes en el mercado, al ofrecer servicios de contenido de video gratuitamente a sus clientes. Resulta relevante para este caso una resolución reciente del IFT sobre los servicios de televisión restringida,¹¹⁷ la cual reconoce que hay una presión competitiva creada a través del empaquetamiento de servicios de televisión restringida con telefonía e Internet. Sería razonable esperar que el empaquetamiento de contenidos de video y telefonía fija y móvil por parte del AEP incrementara aún más su participación en el sector, un objetivo contrario a la reforma de telecomunicaciones.

Asimismo, el AEP podría aprovechar los paquetes fijo-móvil para reducir su pérdida de clientes móviles, lo que ocasionaría daños duraderos a la competencia en el mercado. Este riesgo fue evidente en un caso en España. A las tres semanas del lanzamiento de Telefónica de “Movistar Fusión” como un paquete móvil-fijo, el regulador español recibió un volumen de reclamaciones sin precedentes de Vodafone, Orange, Xfera (Yoigo) y Jazztel, junto con docenas de proveedores de servicios de Internet (*Internet service providers* o ISP según sus siglas en inglés), en base a que su incapacidad de replicar lo que el operador dominante ofrecía en el mercado injustamente perjudicaba su capacidad para competir eficazmente por clientes en el mercado y que, además, restringía de manera ilícita las elecciones disponibles a sus clientes.¹¹⁸

¹¹⁶ Véase <http://www.clarovideo.com/mexico/home>, último acceso 3 de marzo de 2016, que incluye la siguiente imagen:



¹¹⁷ IFT, Datos relevantes de la Resolución emitida por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre la existencia de poder sustancial en el expediente AI/DC-002-2014. Diario Oficial de la Federación. 18 de noviembre de 2015, párrafo 6. Web. 16 de marzo de 2016. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415897&fecha=18/11/2015

¹¹⁸ Procedimiento de la CNMC 2012 AEM/2061: 2-4.

Es necesario destacar que mientras en la resolución de preponderancia existen algunas referencias a la replicabilidad de las ofertas del AEP, ¹¹⁹ ninguna de ellas sirve directamente para resolver los problemas resaltados anteriormente: (1) no hay obligación por parte del AEP para reportar, o método de los competidores del AEP para verificar, que el AEP ha cumplido efectivamente con sus obligaciones en materia de replicabilidad; (2) cualquier revisión de las ofertas del AEP son de naturaleza ex post, lo que no inhibe adecuadamente el incumplimiento de sus obligaciones en esta materia, por lo genérico de las sanciones en esta materia y el tiempo que toma llevar a cabo el procedimiento administrativo de sanción correspondiente; (3) mientras que el IFT obliga al AEP a registrar ciertas tarifas antes de que éstas sean ofrecidas al público en general, la experiencia de AT&T es que tal registro no se realiza previa verificación sustancial de que sea replicable por parte de los competidores del AEP en términos de contenido y/o precio. Además, mientras el método “retail minus” puede ser visto en algunas circunstancias como un método adecuado para poner la prueba la replicabilidad, la realidad discutida en el apartado 4.2.2 anterior (Precios orientados a costos de los servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados), la ausencia de ciertos mercados de “retail” impide que sea una metodología adecuada a esos casos, porque el AEP puede manipular los costos de suministro de algunos insumos esenciales (por ejemplo, SMAED), lo que significa que incluso ante la utilización del método “retail minus” para determinar los costos de insumos, AT&T está obligado a adquirir tales servicios del AEP en niveles que exceden por mucho el costo real de tales servicios/bienes del AEP. El resultado neto de usar el método “retail minus” fracasa en términos de replicabilidad en México porque hay mercados que simplemente no existen a nivel minorista. Por ende, mientras no existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de las Telecomunicaciones en México, se erige la necesidad regulatoria de que exista, se implemente y haga cumplir con una medida que obligue al AEP a tener tarifas que sean replicables desde el punto de vista comercial.

Propuesta

Se deberían imponer las siguientes medidas asimétricas al AEP:

- El AEP debe estar obligado de obtener la autorización previa del IFT para cualquier oferta, descuento o empaquetamiento de los productos y servicios del AEP con cualquier otro producto o servicio para que el IFT pueda evaluar y asegurar su replicabilidad. El IFT debe medir la replicabilidad económica de las ofertas a través de una prueba de “estrechamiento de márgenes”, ¹²⁰ lo que es una práctica

¹¹⁹ Las referencias principales a la replicabilidad en la Resolución de Preponderancia son las siguientes: (1) restricciones con respecto a exclusivos contenidos audiovisuales relevantes (o sea, no-replicables) (véase medidas segunda y cuarta de Anexo 4); (2) replicabilidad de niveles de calidad de servicio para los servicios de desagregación objeto de la oferta de referencia (véase medida vigésima séptima de Anexo 3), (3) obligaciones que el AEP ofrezca características técnicas que permitan al no-AEP replicar los servicios ofrecidos por el AEP a los usuarios finales (véase medida undécima de Anexo 3), (4) obligaciones respecto al nivel de servicios por parte del Operador Móvil Virtual (véase medida sexagésima cuarta de Anexo 1), (5) tarifas respecto del tráfico de la red del AEP, que ofrezca a sus usuarios en las modalidades de prepago y pospago (véase medida sexagésima cuarta de Anexo 1), y (6) un análisis de porque el IFT no querría regular directamente la replicabilidad de tarifas individuales o por paquetes de servicios, y más bien escogió hacer una revisión expost de las tarifas finales al usuario de acuerdo a asunto (5) de esta lista (véase Quinto Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Primer Circuito, Art. 71).

¹²⁰ Una prueba de estrechamiento de márgenes (o replicabilidad económica) suma los diferentes costos de un agente no preponderante y los compara con el actual precio de venta cobrado por el operador dominante (el

internacional común. Para mayor aclaración, esta autorización deberá ser aplicada para cualquier producto o servicio ofrecido por la AEP de ahora en adelante por el tiempo que sea necesario para crear un ambiente de competencia efectiva en México, incluyendo si la AEP tiene éxito en algún punto en un futuro en modificar su concesión para permitir, por ejemplo, ofertas de televisión.

- El IFT debe prohibir al AEP realizar cualquier oferta, descuento o empaquetamiento de sus productos o servicios con cualquier otro producto o servicio, a menos de que haya demostrado efectivamente al IFT que otros competidores del mercado pueden replicar la oferta, descuento o empaquetamiento inmediatamente bajo condiciones de no discriminación, incluyendo, según sea el caso, el uso de elementos, servicios, productos, ofertas, descuentos, etc. que efectivamente suministra el AEP a los competidores a través de un costo imputado y de manera no discriminatoria. Una vez más, esta medida deberá ser aplicada a cualquier producto o servicio ofrecido por la AEP de ahora en adelante por el tiempo que sea necesario para crear un ambiente de competencia efectiva en México, bajo cualquier régimen concesionario que tuviera efecto.
- El IFT debe declarar a DLA y sus filiales, que proveen los servicios de Claro Video, como parte del AEP, con la consecuente imposición de medidas asimétricas como la prohibición de adoptar acuerdos de exclusividad y realizar subsidios cruzados.

El IFT deberá autorizar previamente cualquier oferta, descuento o empaquetamiento de los productos y servicios del AEP con los de terceros, y deberá prohibir al AEP que realice dichas ofertas, descuentos o empaquetamientos en aquellos casos en que los competidores sean incapaces de replicarlas. DLA y sus filiales deben ser declarados parte del AEP.

AEP, en el presente caso). La prueba requiere el conocimiento de los costos de venta al público del AEP y los agentes no-preponderantes, que normalmente se obtienen de cuentas de costos o planes de negocio que el regulador requiere recibir para tales fines. Véase, por ejemplo, European Commission, EC Recommendation C (2013) 5761 final, 11.9.2013 on non-discrimination and costing. Annex II. Better Regulation. 11 de septiembre de 2013. Web. 30 de mayo de 2016. Este instrumento recomienda como una prueba de replicabilidad ex ante el uso de una prueba de estrechamiento de márgenes con un descuento de flujo de efectivo (DCF, por sus siglas en inglés) sobre el tiempo de retención de un cliente, tomando en cuenta los costos incrementales de largo plazo adicionales (LRIC+, por sus siglas en inglés) como un estándar de costo. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/c_2013_5761_en.pdf. Véase también Jaunaux, Laure y Marc Lebourges, Economic replicability tests for next-generation access networks. Telecommunications Policy 39 (2015) 486–501. Web. 30 de mayo de 2016. Esta obra discute la prueba de replicabilidad a la que obliga una recomendación de la Comisión Europea (EC Recommendation C(2013) 5761) así como una segunda prueba de replicabilidad conocida como “*competition migration test*” que busca asegurar que los precios de la nueva generación de acceso a redes de los operadores establecidos no cierre la puerta a los nuevos entrantes que sean eficientes con el cable cobre durante el periodo de transición. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596115000221/pdff?md5=b5fdeab89fa34979685ed719c9491242&pid=1-s2.0-S0308596115000221-main.pdf>.

4.2.6 Contratación pública

Los apartados (a) y (b) de la Sección XIX del artículo 267 de la LFTR¹²¹ facultan al IFT para imponer al AEP las siguientes condiciones en relación con la contratación pública a nivel Federal y otros niveles:

- a) [el AEP deberá] ofrecer tarifas correspondientes a todos los servicios de manera desagregada e individualizada y, en su caso, autorizadas por el IFT, y
- b) en los casos en que los demás concesionarios no cuenten con infraestructura en determinadas localidades y requieran la contratación de la provisión de determinados servicios intermedios, entre ellos enlaces, por parte del agente económico, se deberá establecer un sistema de seguimiento en la provisión de dichos servicios entre el órgano gubernamental respectivo, el concesionario que deba prestarle el servicio, el agente económico preponderante y el IFT. En este caso, las bases de licitación deberán contener obligaciones mínimas a cargo del agente económico preponderante, a las que deberá dar seguimiento preciso el IFT.

La aplicación de esta medida asimétrica, que aún no ha sido impuesta al AEP, tiene la doble virtud de: (1) promover la competencia en las adquisiciones gubernamentales del sector de las telecomunicaciones; y (2) proporcionar a las entidades públicas la oportunidad de contratar bienes y servicios en las condiciones más ventajosas posibles, como lo intenciona la ley. De hecho, dado que la ley exige al AEP ofrecer sus servicios de manera “desagregada e individualizada”, la aplicación de esta disposición como medida asimétrica permitiría que los competidores del AEP accedan a contratos del gobierno sin tener que equiparar el alcance de las ofertas del AEP: el gobierno podrá comprar del AEP o de otros competidores los servicios que hasta ahora únicamente ofrece el AEP (incluso en el caso de servicios intermedios que los competidores del AEP no proveen directamente) y será capaz de comprar todos los demás servicios de los competidores del AEP.

El IFT puede exigir al AEP ofrecer servicios al gobierno de manera “desagregada e individualizada” y proporcionar a los operadores que compiten con él los servicios intermedios que requieran para hacer ofertas competitivas en la contratación pública, lo que beneficia a la estructura de precios del gobierno y permite que los agentes que no son preponderantes compitan de manera más eficaz en este mercado.

¹²¹ “En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el [IFT] podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:… En materia de adquisiciones gubernamentales por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, del Distrito Federal, de los otros poderes federales o de organismos autónomos, [el AEP] deberá: (a) [o]frecer tarifas correspondientes a todos los servicios de manera desagregada e individualizada y, en su caso, autorizadas por el [IFT], y (b) [e]n los casos en que los demás concesionarios no cuenten con infraestructura en determinadas localidades y requieran la contratación de la provisión de determinados servicios intermedios, entre ellos enlaces, por parte del agente económico, se deberá establecer un sistema de seguimiento en la provisión de dichos servicios entre el órgano gubernamental respectivo, el concesionario que deba prestarle el servicio, el agente económico preponderante y el [IFT]. En este caso, las bases de licitación deberán contener obligaciones mínimas a cargo del [AEP], a las que deberá dar seguimiento preciso el [IFT]”. Apartados (a) y (b) de la Sección XIX del Artículo 267 de la LFTR.

Propuesta

La escala del área de contratación pública la hace un recurso importante para promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones, incluyendo debido a su volumen y alcance. Es por ello que resulta fundamental hacer efectivas las disposiciones contenidas en la Sección XIX del Artículo 267 de la LFTR como una medida regulatoria para el AEP. En consecuencia, lo mínimo que se propone es:

- El IFT debe exigir que el AEP proporcione las tarifas de todos los servicios a clientes gubernamentales de manera desagregada e individualizada y, en los casos pertinentes, con la aprobación previa del propio IFT.
- En aquellos casos en los que los otros concesionarios no tengan su propia infraestructura, el AEP deberá de proveer servicios intermedios y se deberá establecer un sistema de seguimiento para supervisar el suministro de estos servicios.

El AEP debe ofrecer servicios al gobierno de manera “desagregada e individualizada” y proporcionar a los operadores que compiten con él los servicios intermedios que requieran para hacer ofertas competitivas en la contratación pública.

5. EFECTOS NEGATIVOS SOBRE LA COMPETENCIA EFECTIVA AL PERMITIR QUE EL AEP PROPORCIONE SERVICIOS DE TELEVISIÓN

Al analizar la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, el Congreso mexicano consideró la posibilidad de que el IFT autorizara al AEP para proporcionar servicios adicionales de telecomunicaciones, incluyendo servicios de televisión, bajo ciertas condiciones. Como se indica líneas arriba, AMX ha expresado su interés en ofrecer servicios de televisión restringida “para seguir incrementando la competitividad en el mercado”.¹²² Como se explica con mayor detalle más adelante, la ley permite que el IFT extienda dicha autorización sólo si no se genera efectos adversos para la competencia y libre concurrencia, tal como se estipula en el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.¹²³

AT&T ya ha demostrado en las secciones anteriores que no existe justificación razonable alguna para eliminar el carácter de AEP de AMX o reducir el alcance de las medidas asimétricas. De hecho, las medidas adicionales detalladas líneas arriba son necesarias para fomentar la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones mexicano. Sobre la misma base de crear condiciones de mercado que fomenten la competencia y reduzcan la participación de mercado del AEP, tampoco existe justificación alguna, en virtud de la ley mexicana, para conceder a AMX la posibilidad de expandir su poder de mercado en este momento hacia otras áreas, tales como los servicios de televisión. Permitirle esta expansión tendría efectos negativos sobre la competencia para los servicios fijos y móviles en México, ya que AMX incrementaría su preponderancia en el sector de telecomunicaciones no solo mediante la adición de usuarios del mercado de servicios de televisión, sino también al reforzar su dominio único de los mercados de telecomunicaciones fijos y móviles a través de la oferta de paquetes de telefonía fija, telefonía móvil, televisión y servicios de transmisión libre (*over-the-top*, o OTT según sus siglas en inglés) que ningún otro competidor podría replicar por sí mismo. Esto le daría una ventaja adicional al AEP, pues aumentaría su concentración sectorial al reducir las tasas de pérdida de suscriptores producto del elevado costo del cambio de proveedor y las economías de escala que, de según los académicos y observadores del sector, se asocian de manera consistente con los paquetes de servicios ofrecidos por agentes económicos con dominancia en el mercado, como AMX.¹²⁴

¹²² “[E]s esencial que se le conceda a AMX la concesión para ofrecer servicios de televisión de paga para seguir aumentando la competitividad en el mercado.” Véase América Móvil. Reporte Financiero y Operativo del Tercer Trimestre de 2015 de América Móvil, 8.

¹²³ El Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR establece que “En el trámite de la solicitud, el [IFT] deberá asegurarse que el otorgamiento de la autorización no genera efectos adversos a la competencia y libre concurrencia. Se entenderá que se generan efectos adversos a la competencia y libre concurrencia, entre otros factores que considere el [IFT], cuando:

- a. Dicha autorización pueda tener como efecto incrementar la participación en el sector que corresponda del agente económico preponderante o del grupo de interés económico al cual pertenecen los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados, respecto de la participación determinada por el [IFT] en la resolución mediante la cual se le declaró [AEP] en el sector que corresponda.
- b. La autorización de servicios adicionales tenga como efecto conferir poder sustancial en el mercado relevante a alguno de los concesionarios o integrantes del [AEP] o de los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados en el sector que corresponda”.

¹²⁴ Prince, Jeffrey. (2012). “The Dynamic Effects of Triple Play Bundling in Telecommunications” (Efectos dinámicos del empaquetamiento de servicios Triple Play (voz, banda ancha y televisión) en el sector de

Por las mismas razones que se mantiene el carácter de AEP de AMX y las medidas regulatorias asimétricas correspondientes, no hay justificación razonable para concederle a AMX la capacidad de expandirse a otras áreas, como los servicios de televisión, pues esto tendría efectos negativos sobre la competencia y la libre concurrencia, ya que, por definición, AMX aumentaría su preponderancia en el sector de las telecomunicaciones, no solo mediante la adición de usuarios en el mercado de servicios de televisión, sino también al reforzar su participación en los mercados de telecomunicaciones fijos y móviles a través de la oferta de paquetes de telefonía fija, telefonía móvil, televisión y servicios OTT que ningún otro competidor podría replicar por sí mismo.

5.1 Marco legal: condiciones impuestas al AEP para proporcionar servicios de televisión

En la actualidad, existen numerosas causas para mantener las restricciones a la participación del AEP en el mercado de servicios de televisión. Éstas incluyen, entre otras, el título de concesión de Telmex (parte del AEP), la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 y la subsecuente LFTR. El título de concesión de Telmex prohíbe a la empresa explotar, directa o indirectamente, concesiones que ofrecen servicios de televisión al público (incluyendo televisión restringida), así como distribuir señales de televisión a través de su red sin contar con la previa autorización del regulador de telecomunicaciones (ahora el IFT)¹²⁵. El mismo título le prohíbe a Telmex realizar cualquier acción que pudiera traducirse en una ventaja exclusiva ilegítima o que tenga el efecto de favorecer la creación de un monopolio en mercados complementarios (como servicios de banda ancha móvil o banda ancha fija).¹²⁶

telecomunicaciones). Research Program on Digital Communications (Programa de Investigación de Comunicaciones Digitales) de Time Warner Cable, 1, 12; 26, disponible en <http://www.twcresearchprogram.org/publications.php>. (Utiliza un análisis econométrico para confirmar que el empaquetamiento reduce las tasas de abandono de los clientes, y que esto otorga a los proveedores de servicios de telecomunicaciones empaquetados un poder de mercado adicional, lo que les permite subir los precios por encima de los competidores en un monto similar al costo mayor de cambio de proveedor por el servicio empaquetado). Véase también, Thomas W. Hazlett, “Cable TV Franchises as Barriers to Video Competition” (Franquicias de televisión por cable como barreras para la competencia de los servicios de video) 12 Va. J.L. & Tech. 2, 71 (2007). (Destaca que “los proveedores de servicios de telecomunicaciones se benefician del empaquetamiento al menos en tres formas. En primer lugar, al aumentar el volumen de servicios prestados a través de una red, el operador disminuye sus costos promedio y amortiza su inversión con mayores unidades de ventas. En segundo lugar, los esfuerzos de comercialización se extienden de forma similar; el costo fijo de la relación con el cliente ahora incluye transacciones adicionales. En tercer lugar, el empaquetamiento reduce la pérdida de clientes, cuando los suscriptores se desconectan y reconectan a las redes. La pérdida de clientes es muy cara para las redes, quienes invierten en costos de adquisición de suscriptores con la esperanza de retenerlos en el largo plazo”).

¹²⁵ Véase el Título de Concesión de Telmex, Secciones 1-7 y 1-9. De manera más específica, las restricciones que prohíben a Telmex explotar, directa o indirectamente, concesiones que ofrezcan servicios de televisión al público (incluyendo televisión restringida), así como distribuir señales de televisión a través de su red sin la previa autorización del regulador (ahora el IFT).

¹²⁶ Título de Concesión de Telmex, Secciones 1-9 y 2-9.

La Reforma de Telecomunicaciones de 2013, que estuvo acompañada por una reforma a la ley de competencia económica, permite que el AEP solicite, e incluso obtenga teóricamente, la autorización para proporcionar servicios adicionales bajo la concesión de Telmex, y/o transitar hacia una concesión única, si cumple con ciertas condiciones.¹²⁷ De acuerdo con la LFTR, estas condiciones contemplan, en primer lugar, el cumplimiento de las obligaciones de su título de concesión, la Constitución, la LFTR y las regulaciones pertinentes, incluyendo la implementación eficaz y el cumplimiento de las medidas regulatorias asimétricas impuestas en su carácter de AEP durante un período de al menos dieciocho meses continuos y sin interrupciones.¹²⁸ En respuesta a tal solicitud por parte del AEP, la ley sostiene que el IFT debe determinar si dicha autorización generaría efectos adversos a la competencia efectiva y la libre concurrencia.¹²⁹ De acuerdo con la LFTR, tales efectos adversos incluyen cualquier incremento en la participación del AEP en el sector de las telecomunicaciones, en comparación con la participación del AEP en el sector que se especifica en la Resolución de Preponderancia.¹³⁰ Además, es frecuente que la entrada al mercado se vea obstaculizada por las reducciones de las tasas de pérdida de suscriptores que se darían como resultado del tipo de paquetes de servicios que AMX probablemente ofrecería producto de los elevados costos de cambiarse de proveedor.¹³¹ De acuerdo con las observaciones de tribunales y académicos, esta situación crea una barrera eficaz para la competencia y la libre concurrencia cuando es utilizada por actores económicos dominantes.¹³²

¹²⁷ Decreto Constitucional, Artículo Cuarto Transitorio y LFTR, Artículo 276 y Artículos Décimo y Décimo Primero Transitorios.

¹²⁸ LFTR, Artículo Décimo Transitorio. (“Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar servicios determinados [tal y como AMX y sus restricciones en cuanto a los servicios de televisión], previo al inicio del trámite para obtener la autorización para prestar servicios adicionales, acreditarán ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y éste supervisará el cumplimiento efectivo [1] de las obligaciones previstas en [la Reforma en Telecomunicaciones de 2013 y las reformas legislativas y regulatorias posteriores], así como [2] de la Ley Federal de Competencia Económica, sus títulos de concesión y disposiciones administrativas aplicables, conforme a lo siguiente:.. II. ***El agente económico preponderante deberá estar en cumplimiento efectivo de las medidas [asimétricas regulatorias] cuando menos durante dieciocho meses en forma continua...*** [y] IV. Una vez que el concesionario haya obtenido la certificación de cumplimiento, podrá ***solicitar*** ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones la autorización del servicio adicional...” (énfasis agregado)).

¹²⁹ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

¹³⁰ LFTR, Artículo Décimo Primero Transitorio, Párrafo a) (“Se entenderá que se generan efectos adversos a la competencia y libre concurrencia, entre otros factores que considere el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuando... [d]icha autorización pueda tener como efecto incrementar la participación en el sector que corresponda del agente económico preponderante o del grupo de interés económico al cual pertenecen los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción para prestar servicios determinados, respecto de la participación determinada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en la resolución mediante la cual se le declaró agente económico preponderante en el sector que corresponda”).

¹³¹ Prince, 26.

¹³² Farrell, J.; Shapiro, C. (1988). “Dynamic Competition with Switching Costs” (Competencia dinámica con costos por cambio de proveedor), *RAND Journal of Economics*, 19, 1, pág. 123-137 (uso de análisis econométrico para apoyar la conclusión de que los costos de cambiarse de proveedor crean una barrera eficaz para la entrada al mercado). http://www.stern.nyu.edu/networks/phdcourse/Farrell_Shapiro_Dynamic_competition_with_switching_costs.pdf. Véase también OCDE (2015), “Triple and Quadruple Play Bundles of Communication Services” (Paquetes Triple Play y Quadruple Play de servicios de comunicación). *OCDE Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 23. París: OECD Publishing. (Se indica que los beneficios para la competencia generados por servicios empaquetados vienen a costa de “disminuir significativamente las tasas de abandono que, a veces,

El requisito legal¹³³ de que el IFT determine si el hecho de autorizar a AMX para ofrecer servicios de televisión generaría algún efecto adverso para la competencia efectiva y la libre concurrencia también se ve afectado por el tiempo. AMX ha interpuesto numerosos amparos contra la ley y sus obligaciones regulatorias asimétricas.¹³⁴ Ya sea que cuenten, o no, con un sustento legal adecuado, mientras no se resuelvan, estas acciones legales impiden entender como se debe el entorno regulatorio que existiría en última instancia tras autorizar a AMX para ofrecer servicios de televisión. Por tal motivo, también impiden analizar de forma adecuada, y como lo exige la ley, si dicha autorización generaría algún efecto adverso para la competencia efectiva y la libre concurrencia.

Como se explica más adelante, la ley¹³⁵ establece que la autorización para prestar servicios adicionales tendría efectos adversos sobre la competencia efectiva y la libre concurrencia si provoca un incremento en el nivel de participación del AEP en el sector por encima del nivel de participación de 61,5 por ciento estipulado en la Resolución de Preponderancia.¹³⁶ Adicionalmente, si AMX ganara alguno de los varios amparos interpuestos contra la ley o las medidas asimétricas impuestas por el IFT, podría anticiparse de manera razonable que esta victoria aumentaría la participación del AEP en el sector más allá del límite legal para que el AEP pueda expandirse a servicios adicionales, lo cual probablemente imposibilitaría dicha autorización por parte del IFT independientemente de cualquier otro factor. De igual manera, el IFT no tendrá la información esencial necesaria para efectuar el análisis basado en el mercado, y exigido por la ley, para determinar si la autorización al AEP para ofrecer servicios de televisión reforzaría ilegalmente su participación en el sector, hasta que se den por finalizados, sin derecho a apelación, todos los amparos interpuestos por el EAP contra los distintos elementos de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013. Con tantos amparos contra el régimen regulatorio asimétrico, estos obstáculos legales en sí mismos crearían una barrera legal y obstáculo sustancial para cualquier autorización de AMX para proporcionar servicios de televisión.¹³⁷

podrían ser un indicio de mayores barreras al cambio de proveedores y que, eventualmente, podrían dañar la competencia”). <http://dx.doi.org/10.1787/5js04dp2q1jc-en>. Véase también, Estados Unidos vs. Bazaarvoice, Inc., 2014 U.S. Dist. LEXIS 3284, 176-177 (N.D. Cal. 8 de enero de 2014) (Se demuestra que Bazaarvoice, una empresa que crea y comercializa plataformas de comentarios y calificaciones de productos en línea, y que es dominante en su sector, viola la sección 7 de la Ley Clayton de EE. UU. a través de la práctica anticompetitiva de comprar PowerReviews Inc. en 2012, entre otras razones, porque el mayor costo de cambiarse de proveedor para los clientes que dicha combinación produciría constituiría una importante barrera de entrada al mercado para los competidores).

¹³³ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

¹³⁴ Por ejemplo, Telmex, juicio de amparo 65/2014, Juzgado 2º Especializado, Decreto de reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y resolución en la que se le declara como AEP; Telmex, juicio de amparo 57/2015, Juzgado 1º Especializado, Artículo 132, fracción I, Artículo Vigésimo Quito Transitorio de la LFTR; Telmex, juicio de amparo 219/2014, Juzgado 2º Especializado, Artículos 127, 131, primer y segundo párrafo, inciso a) y b), 138, fracciones V y VI, 206 y 208 de la LFTR; Telmex, juicio de amparo 1693/2015, Juzgado 2º Especializado, artículos 2, 3, 54, 71, 118, 120, 124, 125, 131, 132 y de la LFTR; Telcel (Radiomóvil Dipsa), juicio de amparo 42/2014, Juzgado 2º Especializado, Decreto de reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y resolución en la que se le declara como AEP; Telcel, juicio de amparo 1312/2015, Juzgado 2º Especializado, Artículo Vigésimo Transitorio de la LFTR.

¹³⁵ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

¹³⁶ Resolución de Preponderancia, 883-84.

¹³⁷ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

5.2 No se han cumplido los criterios para eliminar las restricciones que impiden al AEP proveer servicios de televisión

El IFT no debe autorizar a AMX proporcionar servicios de televisión mientras mantenga su carácter de AEP. Además de las consideraciones relacionadas con la ley de competencia, de acuerdo con la LFTR¹³⁸, AMX simplemente no ha cumplido con las condiciones legales necesarias para que dicha solicitud sea considerada con seriedad. Cualquier autorización para que el AEP proporcione servicios de televisión, incluyendo televisión restringida, muy probablemente significaría, en la práctica, un aumento en el número de suscriptores y en la participación del AEP en el sector, incluyendo los mercados de banda ancha y telefonía fija y móvil. La sola posibilidad de que esto ocurra, impide que el IFT autorice al AEP, en virtud de la LFTR¹³⁹, para participar en la prestación de servicios de televisión, puesto que, ante la ya desproporcionada participación de mercado de AMX, un incremento de esta naturaleza tendría un efecto adverso en la competencia efectiva y la libre concurrencia. Este seguirá siendo el caso a menos que se registre una caída dramática en el número de suscriptores del AEP en mercados de relevantes. Una caída de tal magnitud, probablemente requeriría un decremento significativo en el número de suscriptores de banda ancha móvil del AEP, debido al crecimiento explosivo en el número de suscriptores de este servicio en fechas recientes.¹⁴⁰

El AEP simplemente no ha cumplido con las condiciones legales necesarias para ofrecer servicios de televisión.

Lo que es más, en el caso de México, el AEP posee una serie de ventajas singulares en materia de infraestructura, incluyendo las redes fija e inalámbrica más grandes del país, las redes de cable de cobre y fibra óptica que conectan los hogares y negocios de 13 millones de clientes (es decir, 59,9 por ciento del mercado total de líneas fijas),¹⁴¹ las cuales podrían llevar señales de televisión restringida por todo México a un costo incremental relativamente menor y, por ende, fortalecer la posición del AEP en el sector de las telecomunicaciones. Por tal motivo, es evidente que la entrada del AEP al mercado de servicios de televisión se traduciría en ventajas exclusivas indebidas que sus competidores nunca podrían igualar por sí mismos. Esto significa que el título de concesión de Telmex también prohíbe dicha entrada al mercado de servicios de televisión, además de que ésta infringiría la letra y el espíritu de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, como se explicó anteriormente.

Es importante destacar una reciente resolución del IFT sobre servicios de televisión restringida que se refiere a los efectos del empaquetamiento de estos servicios con otras ofertas que resultan relevantes para el AEP.¹⁴² El IFT reconoció que existe una presión competitiva creada a través del empaquetamiento de servicios de televisión restringida con telefonía e Internet, los cuales, por supuesto, ya ofrece el AEP bajo otras denominaciones (o

¹³⁸ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

¹³⁹ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

¹⁴⁰ Véase la Tabla 2.

¹⁴¹ Véase la Tabla 2.

¹⁴² IFT. Datos relevantes de la Resolución emitida por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones sobre la existencia de poder sustancial en el expediente AI/DC-002-2014. Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 2015. Web. 16 de enero de 2016.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415897&fecha=18/11/2015.

sea, Claro Video y Uno TV). El propio IFT concluyó que dicho empaquetamiento permite a los proveedores de televisión restringida penetrar otros mercados de telecomunicaciones con la expectativa de obtener nuevas ganancias. Debido al alto grado de concentración del sector de las telecomunicaciones en México por la altísima participación del AEP en el sector, esta resolución pone de manifiesto que el hecho de permitir al AEP proporcionar servicios de televisión necesariamente afectaría de manera adversa la competencia efectiva y la libre concurrencia al aumentar aún más su participación en el sector de las telecomunicaciones con paquetes de servicios pegajosos (es decir, que reducen las tasas de pérdida de clientes) que resultan imposibles de replicar por sus competidores. Los propios pronunciamientos del IFT, aplicados a AMX, simplemente no respaldan la idea de eliminar las restricciones para ofrecer servicios de televisión. Esta conclusión va acorde con las restricciones legales respecto a tales ofertas que se describen líneas arriba.

De igual forma, aún sigue pendiente el requisito de que el AEP efectivamente cumpla con la regulación asimétrica, entre otras normas, por un período mínimo de dieciocho meses continuos e ininterrumpidos¹⁴³ para autorizarle a ofrecer nuevos servicios bajo su concesión. Esto es atribuible tanto al incumplimiento del AEP de algunas de sus obligaciones como a la falta de implementación de ciertas medidas cuyo alcance es aún futuro (p. ej., la entrega del inventario de infraestructura de Telmex después de dos años de la implementación del sistema electrónico de gestión),¹⁴⁴ lo que constituye un obstáculo para su cumplimiento. Los diferentes operadores del sector, incluyendo AT&T, tienen y proporcionarán información detallada con respecto al incumplimiento de las regulaciones asimétricas en respuesta a la petición del IFT. Sin importar cuál de estas dos causas tenga más peso, AMX aún no ha cumplido con la letra ni con el espíritu de sus obligaciones regulatorias asimétricas, y aunque sea únicamente por este motivo, la LFTR le impide ofrecer servicios de televisión.

Como se explicó líneas arriba, los amparos interpuestos por el AEP también imposibilitan cualquier autorización del IFT para que dicho agente ofrezca servicios de televisión. Si el IFT no puede anticipar las reglas de juego que se aplicarán al sector por causa de los amparos interpuestos por el AEP, tampoco puede saber si éstas colocarán a AMX en una posición que le permita abusar de los derechos otorgados para ofrecer servicios de televisión en perjuicio de la competencia efectiva y la libre concurrencia. Por tal razón, y en virtud de la LFTR, resulta imposible autorizar la expansión de la concesión del AEP.¹⁴⁵ Los propios amparos interpuestos por el AEP contra el régimen de regulación asimétrica crean tal incertidumbre que el IFT no puede realizar el análisis que la ley le exige en primer lugar. Por lo tanto, es necesario esperar los resultados de todos los juicios de amparo para evaluar la probabilidad de que la autorización de estos servicios adicionales impulse o mantenga a AMX por encima de los niveles de participación establecidos por ley para expandir el alcance de su concesión, o si esta tendría un impacto negativo en la competencia efectiva o la libre concurrencia.

¹⁴³ LFTR, Artículo Décimo Transitorio. Ver Nota 128 líneas arriba.

¹⁴⁴ Véase la Medida Transitoria 12 (pág. 1543) del Anexo I, y la Medida Transitoria 4 (pág. 1577) de la Resolución de Preponderancia, que dicen lo siguiente: “A la puesta en funcionamiento del Sistema Electrónico de Gestión el Agente Económico Preponderante deberá poner a disposición de los Concesionarios Solicitantes información básica de su red, y contará con un plazo de veinticuatro meses adicionales para integrar gradualmente, y bajo la supervisión del Instituto, las bases de datos necesarias para la prestación de los servicios materia de las presentes medidas.”

¹⁴⁵ Véase el Artículo Décimo Primero Transitorio de la LFTR.

Las limitaciones impuestas al AEP para prestar servicios de televisión por su título de concesión, la Constitución mexicana, la LFTR y otras regulaciones descritas líneas arriba son deseables. Éstas bloquean el acceso a una palanca importante que pudiera incrementar el nivel de concentración y desplace a otros participantes del sector. Adicionalmente, aumentan las oportunidades para que los competidores del AEP se pongan al día con las ventajas conferidas por el monopolio histórico del AEP, y evitan de forma correcta las ventajas exclusivas que tendría el AEP por el solo hecho de poseer una infraestructura única. Fue muy importante imponer limitaciones al AEP con respecto a la prestación de servicios de televisión, y sería extremadamente negativo retirarlas ahora con todo lo que aún está en juego.

Las limitaciones impuestas al AEP para prestar servicios de televisión por su título de concesión, la Constitución mexicana, la LFTR y otras regulaciones descritas líneas arriba son deseables. Éstas bloquean el acceso a una palanca importante que pudiera incrementar el nivel de concentración y desplace a otros participantes del sector. Adicionalmente, aumentan las oportunidades para que los competidores del AEP se pongan al día con las ventajas conferidas por el monopolio histórico del AEP, y evitan de forma correcta las ventajas exclusivas que tendría el AEP por el solo hecho de poseer una infraestructura única.

6. CONCLUSIONES

AT&T reconoce los esfuerzos sustanciales que se han hecho en México para enfrentar la falta histórica de una competencia efectiva en los servicios de telecomunicaciones, así como para superar el patrón del pasado en el que una reforma legislativa era seguida solo por mejoras temporales en el mercado sin lograr generar beneficios de largo plazo. La Reforma de Telecomunicaciones de 2013 fortaleció significativamente el marco regulatorio y legal existente en un esfuerzo por promover la competencia efectiva en el sector y lograr un mejor acceso a los servicios para los consumidores. AT&T realizó importantes inversiones como resultado de esta reforma con la expectativa de competir bajo condiciones nuevas y equilibradas, y así proveer servicios de telecomunicaciones perdurables en México.

Sin embargo, a pesar de la reforma y las medidas regulatorias asimétricas posteriores, AMX mantiene la misma posición dominante de siempre en el mercado, sin que ley o regulación alguna haya podido prevenir el incremento en su participación en el sector de las telecomunicaciones. Las medidas existentes han demostrado ser insuficientes para reducir el poder de mercado del AEP de una forma sustancial y que conlleve el beneficio de los consumidores en el largo plazo. Por consiguiente, corresponde al IFT adoptar las acciones necesarias para garantizar la competencia efectiva en México a través de acciones regulatorias adicionales, como se describe en detalle en este documento.

Ya se han sentado las bases para cambiar la manera en que los mexicanos se conectan entre sí. De esta manera, se reconoció el papel fundamental de las telecomunicaciones como un estímulo para el desarrollo de otras áreas de la economía, el permanente y marcado interés de la nación en el cambio y la influencia de la conectividad para respaldar los derechos de acceso a la información y libertad de expresión contemplados en la Constitución mexicana,¹⁴⁶ así como para garantizar los elementos sociales y materiales que ambos requieren. Sin embargo, la promesa de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 no se ha realizado aún, y se corre el riesgo de que pase a formar parte de la larga lista de fracasos por controlar el desbordante poder de AMX. Si bien la Reforma de Telecomunicaciones de 2013, y las leyes y regulaciones que se derivaron de ella, marcaron un auspicioso inicio hacia una competencia verdadera en el sector, alcanzar sus objetivos requerirá de un exhaustivo análisis y un esfuerzo continuo, tanto de los operadores del mercado como del regulador.

El propósito de este documento ha intentado proporcionar un punto de partida para el análisis y mostrar los rumbos más productivos para ese esfuerzo. Por ahora, lo que queda es recorrer el camino con determinación, e imponer regulaciones actualizadas y nuevas al AEP en el sector de las telecomunicaciones, entre otras medidas. Aunque en todo viaje siempre se corre el riesgo de tropiezos, no avanzar en el logro de este objetivo es la ruta más segura para el estancamiento que el sector, su regulador y todo México desean superar en su lucha por lograr una competencia efectiva. AT&T quiere contribuir al logro de este objetivo, y trabajar junto con la industria y el IFT en beneficio de los consumidores a los que todos atendemos.

La reorganización del sector de las telecomunicaciones en México en el corto plazo, mediante la creación de las condiciones necesarias para una competencia efectiva por parte del IFT, es una tarea monumental. Sin embargo, nunca se ha tenido una oportunidad tan clara para lograr esta transformación y los beneficios que traerá. AT&T espera con gran expectativa la revisión

¹⁴⁶ Véase el Artículo Seis de la Constitución mexicana.

de este documento por el IFT, así como el cumplimiento de las promesas de la Reforma de Telecomunicaciones de 2013 para la nación mexicana. Será necesario contar con la sabiduría, equidad y acciones del IFT, y AT&T confía plenamente en que el IFT utilizará estos mismos atributos al revisar el presente documento. Esperamos escribir juntos una nueva historia para el sector de las telecomunicaciones en México.

Anexo 1 (AETHA: Servicios mayoristas de arrendamiento de líneas e infraestructura pasiva)

Véase anexo.



Wholesale leased lines and passive infrastructure

Annex for AT&T Mexico

13 April 2016

Copyright © 2016. All Rights Reserved. No part of this document may be used or reproduced in any manner whatsoever without written permission.

Aetha Consulting Limited
Terrington House
13–15 Hills Road
Cambridge
CB2 1NL
United Kingdom

Phone: +44 (0)1223 755 575
Fax: +44 (0)20 7183 3716
Email: enquiries@aethaconsulting.com
www.aethaconsulting.com

Contents

1	Introduction.....	4
1.1	Data	4
2	Results.....	5
2.1	Leased Lines and Dark Fibre	5
2.2	Sharing of ducts and fibre	8
3	Conclusions.....	12

1 INTRODUCTION

In this report annex, we document an econometric study which examines the effects of regulatory actions involving leased lines, dark fibre, sharing of ducts, and the availability of network information. We measure the effects of these actions on retail mobile prices and the Herfindahl-Hirschman Index (HHI), a widely used measure of market concentration. We found that:

1. Low price of leased lines and regulation of the provision of dark fibre are significantly related to lower retail prices of mobile services.
2. Duct sharing and the existence of network information are related to lower values of the HHI (indicating less market concentration).

1.1 Data

The data that we used for the analysis are from 25 OECD countries. The following countries are included: Australia, Austria, Belgium, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Slovakia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, and the United Kingdom. All available data for these countries for the years 2005 to 2015 were used.

The leased line prices were sourced from the biennial OECD communication outlook reports providing data for 2007, 2009, 2011 and 2013,¹ as well as preliminary version of the OECD's 2015 data obtained directly. Effective prices per minute were sourced from Ovum's World Cellular Information Service (WCIS) database.²

The passive infrastructure access (duct sharing, dark fibre access and network information) data was sourced from:

1. Cullen *Duct Sharing – Regulation and Prices reports (2013, 2014 & 2015)*³
2. Ovum *Superfast – Access Policy tracker presentation (2015)*⁴
*A benchmark of Physical Infrastructure Access presentation (2012)*⁵
3. European Commission registered notifications to the regulators.

All macroeconomic data (e.g. GDP per capita) were sourced from *World Bank Open Data*.⁶

¹ OECD, 'Communications Outlook 2013', http://dx.doi.org/10.1787/comms_outlook-2013-en. The prior biennial editions have analogous titles.

² www.wcisplus.com. Retrieved online in database form via AT&T's subscription.

³ Provided by AT&T.

⁴ Provided by AT&T.

⁵ APT Policy and Regulator Forum.

⁶ Available at: <http://data.worldbank.org>.

2 RESULTS

2.1 *Leased Lines and Dark Fibre*

This section presents our regression analysis of the effect of regulation on retail mobile prices. The price variable that we used in the analysis is the effective price; that is, total voice revenues divided by total mobile minutes of use. Not surprisingly, that variable works much better than average revenue per subscriber. One would expect the regulatory variables, leased lines and dark fibre, to be more closely related to provision of minutes than attraction of subscribers.

We used two price variables for leased lines: 34Mbps and 2Mbps. Moreover, we used a dummy variable for dark fibre, which was unity where there was regulation.

In addition, we used two types of control variables to take account of determinants of prices other than the regulatory variables.

- Time trend: Prices of telecommunications services are generally subject to a strong negative time trend, because technology rapidly lowers costs over time.
- Fixed country effects: These are dummy variables for each country. They allow for the possibility that mobile prices differ among countries for reasons other than the regulatory variables and the time trend – so long as the differences are the same every year. Fixed effects do not explain the reason for these differences. They do, however, allow the effects of the regulatory variables to be estimated consistently in the presence of such differences. Because the estimates are consistent in the presence of such differences, they are much more robust. If fixed effects were not included in the model, such differences would bias the results.

All the variables except the binary variables were used in logarithmic form. This technique improves the efficiency of estimation, because, without the logarithmic transformation, the variances of the residuals would differ dramatically. The variances are much more similar after the transformation to logarithms.

The regression took account of serial correlation. Doing so almost always improves the efficiency of estimation on economic time-series data. It also leads to better estimates of statistical significance. Because there are relatively few observations for each country, a single autoregressive parameter was estimated that applies to all the countries.

The method of estimation was generalized least squares. That method is appropriate with time-series cross-section data that are subject to serial correlation.

Figure 2-1 shows the output from the regression:

Figure 2-1: Econometric output of leased lines and dark fibre access

- Cross-sectional time-series FGLS regression
- **Coefficients:** generalized least squares
- **Panels:** homoskedastic
- **Correlation:** common AR(1) coefficient for all panels (-0.0211)
- **Estimated covariances:** 1
- **Number of observations:** 58
- **Estimated autocorrelations:** 1
- **Number of groups:** 14
- **Estimated coefficients** 18
- **Obs per group:**
 - **Min:** 2
 - **Average:** 4.142857
 - **Max:** 5
- **Wald chi2(17):** 923.55
- **Prob > chi2:** 0.0000

Logp	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Logyear	-2540.0433	240.25545	-10.47	0.000	-3010.5831	-2060.5035
logleased34mb	0.2694399	0.1266388	20.13	0.033	0.0212323	0.5176475
logleased2mb	0.2000535	0.1201609	10.66	0.096	-0.0354576	0.435564
Fibre	-0.235734	0.0875798	-20.69	0.007	-0.4073872	-0.0640809
country_2	-0.4291026	0.1838155	-20.33	0.020	-0.7893744	-0.0688308
country_3	-0.1449517	0.1574948	-0.92	0.357	-0.4536358	0.1637323
country_4	0 (omitted)					
country_5	0 (omitted)					
country_6	0.0358944	0.2739903	0.13	0.896	-0.5011168	0.5729055
country_7	0 (omitted)					
country_8	0 (omitted)					
country_9	-0.6576201	0.1688381	-30.89	0.000	-0.9885366	-0.3267035
country_10	-0.1887466	0.1628922	-10.16	0.247	-0.5080095	0.1305162
country_11	-0.6540378	0.1698366	-30.85	0.000	-0.9869113	-0.3211642
country_12	0 (omitted)					
country_13	0 (omitted)					
country_14	-0.7576853	0.2300898	-30.29	0.001	-10.208653	-0.3067176
country_15	-0.7174162	0.1675299	-40.28	0.000	-10.045769	-0.3890637
country_16	0 (omitted)					

Logp	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
country_17	0 (omitted)					
country_18	0.0085873	0.1940773	0.04	0.965	-0.3717972	0.3889718
country_19	-0.5261425	0.1938552	-20.71	0.007	-0.9060916	-0.1461934
country_20	0 (omitted)					
country_21	-0.534606	0.2042108	-20.62	0.009	-0.9348519	-0.1343602
country_22	0 (omitted)					
country_23	0 (omitted)					
country_24	-10.10685	0.2244279	-40.93	0.000	-10.546721	-0.6669795
country_25	-0.8211058	0.1743116	-40.71	0.000	-10.16275	-0.4794613
cons	19260.674	1850.0559	10.41	0.000	15630.971	22890.377

Where:

- **logp:** logarithm of effective price per minute
- **logyear:** logarithm of year
- **logleased34mb:** logarithm of the price of 34Mbps leased line price
- **logleased2mb:** logarithm of the price of 2Mbps leased line price
- **fibre:** a dummy variable that is unity where there is regulation (partial or full) of the provision of dark fibre. It enters the regression with a one-year lag
- **country:** the country variables are fixed country effects
- **cons:** constant term in the regression.

As the output shows, 11 of the 25 countries were excluded from the regression. They were excluded because no data were available for either leased line prices or for the effective price per minute. Chile, Czech Republic, Estonia, Finland, Hungary, Netherlands, Slovakia, Sweden and Switzerland are excluded because data for leased line prices are lacking⁷. Luxembourg and Iceland were excluded because no data on the effective price minute are available⁸.

The exclusions naturally reduce the precision of the estimates. Nevertheless, the regression results still have high statistical significance. The estimated coefficient for logleased34mb is statistically significant at the 3.3% level. The coefficient for logleased2mb is statistically significant at the 9.6% level.

In the logarithmic specification, the coefficients can be interpreted as elasticities. The estimated elasticity of the effective price of mobile services with respect to the price of 34Mbps leased lines is 27%. Thus, for example, a 1% reduction in the price of 34Mbps leased lines is related to a 0.27% reduction in the retail price. The estimated elasticity of the effective price of mobile services with respect to the price of 2Mbps leased lines is 20%. A 1%

⁷ For example, 'OECD Leased Line Price Benchmarking August 2015'.

⁸ Data for the effective price per minute was collected from WCIS.

reduction in the price of 2Mbps leased lines is related to a 0.20% reduction in the retail price. These elasticities are quite large, given that the mobile market is much bigger than the markets for leased lines.

The coefficient for (lagged) fibre was significant at the 1% level. It indicates that the regulation of the provision of fibre is related to a 24% reduction in the effective price of mobile services.

The coefficient of logyear is significant at the 1% level. It indicates a strong negative trend in the effective price – a reduction of 21% between 2005 and 2015 (apart from the effects of the other variables).

Examination of the data indicated that the regression results appear not to be largely affected by a few extreme (and possibly erroneous) observations. Mobile prices do differ substantially across countries, but that variation is accounted for (in part) by the fixed country effects. It does not materially affect the estimates of the other variables. Figure 2-2 shows a scatter plot of logp vs. logleased34mb.

Figure 2-2: Scatter plot of logp vs. logleased34mb

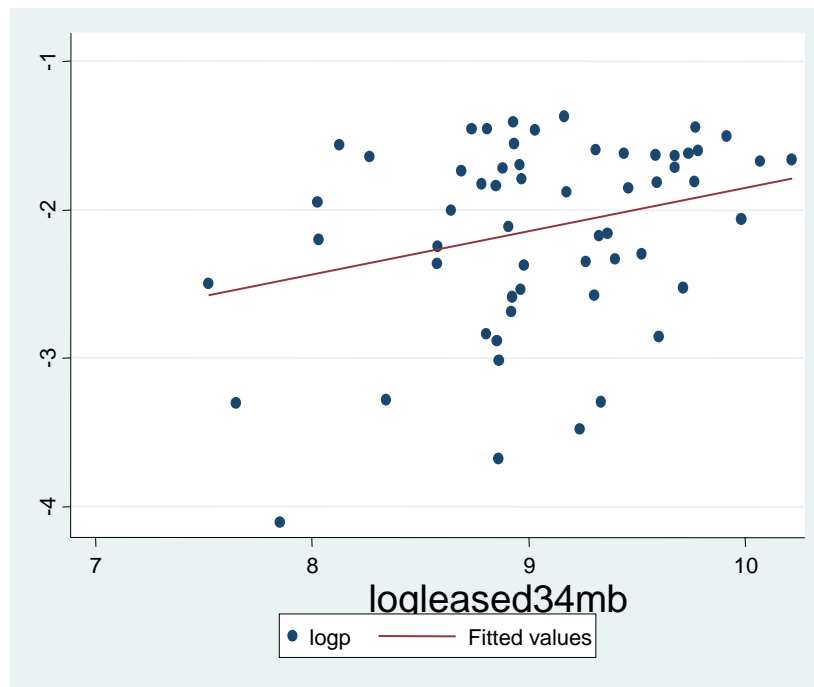


Figure 2-2 illustrates the positive relationship between logp and logleased34mb. The line in Figure 2-2 shows the simple regression of the fitted values (in the actual more complex model) vs. logleased34mb. The line corresponds to an elasticity of 0.29 – quite close to the elasticity of 0.27 shown in Figure 2-1.

2.2 *Sharing of ducts and availability of network information*

This section presents our regression analysis of the effect of regulation on the mobile market concentration. The concentration variable that we used in the analysis is the HHI; that is, the sum of the squares of revenue market shares of each operator.

We used a dummy variable for whether there was regulation enforcing the sharing of ducts and for whether network information was readily available. Both variables were 1 if regulation existed and zero if not.

In addition, we used three types of control variables to take account of determinants of concentration other than the regulatory variables.

1. Fixed country effects: These are dummy variables for each country. They allow for the possibility that concentration differ among countries for reasons other than the regulatory variables and the time trend – so long as the differences are the same every year. Fixed effects do not explain the reason for these differences. They do, however, allow the effects of the regulatory variables to be estimated consistently in the presence of such differences. Because the estimates are consistent in the presence of such differences, they are much more robust. If fixed effects were not included in the model, such differences would bias the results.
2. Gross domestic product per capita.
3. Time trend.

All the variables except the binary variables were used in logarithmic form. This technique improves the efficiency of estimation, because, without the logarithmic transformation, the variances of the residuals would differ dramatically. The variances are much more similar after the transformation to logarithms.

The regression took account of serial correlation. Doing so almost always improves the efficiency of estimation on economic time-series data. It also leads to better estimates of statistical significance. Since there are many observations for each country in this regression, a separate autoregressive parameter was estimated for each country.

The method of estimation was generalized least squares. That method is appropriate with time-series cross-section data that are subject to serial correlation.

Figure 2-3 shows the econometric output of this regression.

Figure 2-3: Econometric output of duct sharing and availability of network information

- Cross-sectional time-series FGLS regression
- **Coefficients:** generalized least squares
- **Panels:** homoskedastic
- **Correlation:** panel-specific AR(1)
- **Estimated covariances:** 1
- **Number of observations:** 179
- **Estimated autocorrelations:** 20
- **Number of groups:** 20
- **Estimated coefficients** 23
- **Obs per group:**
 - **Min:** 6
 - **Average:** 8.95
 - **Max:** 10
- **Wald chi2(17):** 285.97
- **Prob > chi2:** 0.0000

loghhirev	Coef.	Std.Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
duct	-.027128	.0108458	-2.50	0.012	-.0483854	-.0058705
Network_information	-.038345	.0178007	-2.15	0.031	-.0732336	-.0034563
loggdp	-.2535642	.0860277	-2.95	0.003	-.4221755	-.084953
country_2	.2418296	.0552432	4.38	0.000	.1335548	.3501043
country_3	.2936615	.0558981	5.25	0.000	.1841034	.4032197
country_4	0 (omitted)					
country_5	-.0345441	.1053598	-0.33	0.743	-.2410455	.1719573
country_6	.1398137	.0684111	2.04	0.041	.0057304	.273897
country_7	.017001	.1200184	0.14	0.887	-.2182308	.2522328
country_8	.271812	.0539068	5.04	0.000	.1661566	.3774675
country_9	.7784661	.6039473	1.29	0.197	-.4052488	1.962181
country_10	-.1821098	.1554927	-1.17	0.242	-.4868699	.1226502
country_11	.1267823	.0778312	1.63	0.103	-.025764	.2793286
country_12	0 (omitted)					
country_13	0 (omitted)					
country_14	.346612	.0582733	5.95	0.000	.2323984	.4608255
country_15	.052367	.0946247	0.55	0.580	-.1330941	.237828
country_16	0 (omitted)					
country_17	.2443035	.0519656	4.70	0.000	.1424528	.3461543

loghirev	Coef.	Std.Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
country_18	.7056223	.0651525	10.83	0.000	.5779259	.8333188
country_19	.1413008	.0803454	1.76	0.079	-.0161732	.2987749
country_20	.1730784	.1100643	1.57	0.116	-.0426437	.3888005
country_21	.1438526	.0933533	1.54	0.123	-.0391165	.3268216
country_22	.1721348	.055437	3.11	0.002	.0634804	.2807893
country_23	.5048958	.1072853	4.71	0.000	.2946204	.7151711
country_24	-.0567927	.1443236	-0.39	0.694	-.3396618	.2260764
country_25	0 (omitted)					
cons	10.60206	.9132127	11.61	0.000	8.812195	12.39192

Where:

- **loghirev:** logarithm of the HHI based on revenues
- **duct:** a dummy variable. It is unity if there is duct sharing and zero otherwise.
- **network_information:** a dummy variable. It is unity if network information is readily available and zero otherwise. It enters the equation with a one-year lag;
- **loggdp:** logarithm of per-capita GDP. It enters the equation with a one-year lag
- **cons:** constant term in the regression.

As the output shows, some of the countries were excluded from the regression. They were excluded because no data were available for either HHI or a regulatory variable. Chile was excluded because there was no data for network information. Hungary, Luxembourg and Iceland were excluded because no data HHI was available⁹.

The exclusions naturally reduce the precision of the estimates. Nevertheless, the regression results still have high statistical significance. The estimated coefficient for duct is statistically significant at the 1.2% level. The estimated coefficient for (lagged) network_information is statistically significant at the 3.1% level. The estimated coefficient for (lagged) loggdp is significant at the 1% level.

As discussed in Section 2.1, in a logarithmic specification, the coefficients can be interpreted as elasticities. Therefore, the estimated elasticity of the HHI was 2.7% and 3.8% with respect to the duct sharing and (lagged) network_information respectively.

⁹ Data for the effective price per minute was collected from WCIS.

3 CONCLUSIONES

A low price for leased lines and the regulation of the provision of dark fibre have a strong and significant effect, lowering the retail price of mobile services. Duct sharing and the existence of network information have a strong and significant effect, lowering market concentration as measured by the HHI.