

RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE ALESTRA, S. DE R.L. DE C.V. Y LAS EMPRESAS AVANTEL, S. DE R.L. DE C.V. Y AXTEL, S.A.B DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO DE 2015 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016.

ANTECEDENTES

- I.- **Concesiones de Alestra, S. de R.L. de C.V.** El 6 de diciembre de 1995, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo, la "Secretaría"), otorgó en favor de Alestra, S. de R.L. de C.V. (en lo sucesivo, "Alestra"), un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones con autorización para prestar el servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional (en lo sucesivo, la "Concesión de Alestra").

Mediante oficio 2.-268/00 del 30 de mayo de 2000, la Secretaría otorgó el Anexo "C" de la Concesión de Alestra, en el que se autorizó a dicha concesionaria a prestar diversos servicios adicionales, entre otros, el de telefonía local a usuarios residenciales y comerciales.

- II.- **Concesiones de Avantel, S. de R.L. de C.V.** El 15 de septiembre de 1995, la Secretaría otorgó a Avantel, S. de R.L. de C.V. (en lo sucesivo, "Avantel"), un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar entre otros, el servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional.

Asimismo, el 12 de abril de 1999, la Secretaría otorgó a Avantel un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar entre otros, el servicio de telefonía local (en lo sucesivo y de manera conjunta, la "Concesión de Avantel").

- III.- **Concesiones de Axtel, S.A.B de C.V.** El 17 de junio de 1996, la Secretaría otorgó originalmente a Telefonía Inalámbrica del Norte, S.A. de C.V., actualmente Axtel, S.A.B. de C.V. (en lo sucesivo, "Axtel"), un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar, entre otros, el servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional.

Asimismo, el 7 de octubre de 1998, la Secretaría otorgó Axtel un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar servicios de acceso inalámbrico fijo o móvil; en las 9 (nueve) regiones en que se dividió el territorio nacional (en lo sucesivo, la "Concesión de Axtel") y 9 (nueve) títulos de concesión para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar servicios de acceso inalámbrico fijo o móvil, para cada una de las 9 (nueve) regiones en que se dividió el territorio nacional (en lo sucesivo y de manera conjunta, la "Concesión de Axtel").

IV.- Decreto de Reforma Constitucional. El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, el "DOF"), el "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°., 7°., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones" (en lo sucesivo, "Decreto"), mediante el cual se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto"), como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, la "Constitución") y en los términos que fijen las leyes, teniendo a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

Por otra parte, el órgano de gobierno del Instituto se integra por siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República.

V.- Publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. El 14 de julio de 2014 se publicó en el DOF el "DECRETO por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión" (en lo sucesivo, el "Decreto de Ley"), entrando en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTyR")

el 13 de agosto del 2014, de conformidad a lo establecido en el artículo Primero Transitorio del citado Decreto de Ley.

- VI.- Publicación del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.** El 4 de septiembre de 2014 se publicó en el DOF el "ESTATUTO Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones" (en lo sucesivo, el "Estatuto"), mismo que entró en vigor el 26 de septiembre de 2014 y fue modificado el 17 de octubre de 2014.
- VII.- Metodología para el cálculo de costos de interconexión.** El 18 de diciembre de 2014, el Instituto publicó en el DOF, el "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", aprobado mediante Acuerdo P/IFT/EXT/161214/277 (en lo sucesivo la "Metodología de Costos").
- VIII.- Publicación de Tarifas de Interconexión del año 2015.** El 29 de diciembre de 2014, el Instituto publicó en el DOF el "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que se utilizará para resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten respecto de las condiciones aplicables al año 2015", aprobado mediante Acuerdo P/IFT/EXT/191214/284 (en lo sucesivo, el "Acuerdo de Tarifas 2015").
- IX.- Sistema Electrónico de Solicitudes de Interconexión.** El 29 de diciembre de 2014 se publicó en el DOF el "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece el Sistema Electrónico de Solicitudes de Interconexión" (en lo sucesivo, el "Acuerdo del Sistema"), mediante el cual se estableció el Sistema Electrónico de Solicitudes de Interconexión, (en lo sucesivo, el "SESI").
- X.- Solicitudes de resolución de condiciones de interconexión no convenidas.** El 13 de julio de 2015, el representante legal de Alestra presentó ante el Instituto, escritos mediante los cuales solicitó su intervención para resolver los términos, tarifas y condiciones que no pudo convenir con Avantel y Axtel, correspondientes a los expedientes IFT/221/UPR/DG-RIRST/144.130715/ITX e IFT/221/UPR/DG-RIRST/145.130715/ITX, respectivamente, para los períodos

comprendidos entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2016; (en lo sucesivo, las "Solicitudes de Resolución").

Para efectos de lo anterior, el representante legal de Alestra manifestó que mediante solicitudes IFT/UPR/873 y IFT/UPR/871 del SESI, de fecha 13 de marzo de 2015, solicitó, respectivamente de manera formal, tanto a Axtel como a Avantel, el inicio de negociaciones a fin de determinar las tarifas de interconexión aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016. Aunado a lo anterior, el representante legal de Alestra, mediante el mismo SESI y a través de las mismas solicitudes con fecha 9 de julio de 2015, requirió tanto a Axtel como a Avantel, las tarifas aplicables para el periodo 2015.

- XI.- Acuerdo de Admisión y de Vista.** Mediante Acuerdos número 17/07/001/2015, de fecha 17 de julio de 2015, emitidos dentro de los expedientes (IFT/221/UPR/DG-RIRST/144.130715/ITX y IFT/221/UPR/DG-RIRST/145.130715/ITX), notificados el 5 de agosto de 2015 tanto a Alestra como a Axtel y Avantel; se tuvo por reconocida la personalidad con que se ostentó el representante legal de Alestra, admitiéndose a trámite sus Solicitudes de Resolución.

Asimismo, en términos de la fracción III del artículo 129 de la LFTyR, se dio vista tanto a Axtel como a Avantel de las Solicitudes de Resolución y se les requirió para que en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente a que surtiera efectos legales la notificación del Acuerdo en comento, manifestaran lo que a su derecho conviniera e informaran si existían condiciones que no habían podido convenir con Alestra y, de ser el caso, señalaran expresamente en qué consistían los desacuerdos, fijaran su postura al respecto y ofrecieran los elementos de prueba que estimaran pertinentes (en lo sucesivo, los "Acuerdos de Vista").

- XII.- Solicitudes de ampliación del plazo.** El 12 de agosto de 2015, el representante legal de Avantel y Axtel, presentó ante el Instituto escritos mediante los cuales solicitó prórroga para dar debido cumplimiento al requerimiento formulado en los Acuerdos de Vista.

Mediante Acuerdos 14/08/002/2015, de fecha 14 de agosto de 2015, el Instituto otorgó a Avantel y Axtel una ampliación de tres (3) días hábiles para que diera respuesta a los Acuerdos de Vista respectivos y se tuvo por reconocida la personalidad con que se ostentó el representante legal de

Avantel y Axtel. Dichos acuerdos fueron notificados por instructivo a los referidos concesionarios el 19 de agosto de 2015.

XIII.- Respuestas los Acuerdos de Vista. El 24 de agosto de 2015 el representante legal de Avantel y Axtel presentó, ante el Instituto, escritos mediante los cuales dio contestación a los Acuerdos de Vista. En dichos escritos, Avantel y Axtel manifestaron lo que a su derecho convino y fijaron su postura, (en lo sucesivo, la "Respuesta de Avantel" y la "Respuesta de Axtel").

XIV.- Desahogo de Pruebas. Por Acuerdo 07/09/003/2015, de fecha 7 de septiembre de 2015, notificado el 10 de septiembre tanto a Alestra como a Avantel y Axtel se admitió a trámite la Respuesta de Avantel y la Respuesta de Axtel. Además, se acordó la admisión de las pruebas ofrecidas por estos últimos concesionarios, se precisó que Alestra no presentó pruebas para ninguna de sus Solicitudes de Resolución y se tuvo por fijada la Litis; otorgando un plazo no mayor a dos (2) días hábiles para que presentaran sus correspondientes alegatos por escrito ante el Instituto.

XV.- Alegatos. Con fecha 14 de septiembre de 2015 el representante legal de Alestra presentó, ante el Instituto, escritos mediante los cuales rindió sus correspondientes alegatos.

El 14 de septiembre de 2015 el representante legal de Axtel y Avantel, presentó ante el Instituto escritos mediante los cuales solicitó se le otorgara prórroga para presentar sus alegatos.

El 28 de septiembre de 2015, el Instituto notificó a Avantel y Axtel, los Acuerdos 18/09/004/2015, mediante el cual se les otorgó ampliación de un (1) día hábil contado a partir del día siguiente a la fecha de notificación para que presentaran sus alegatos.

El 29 de septiembre de 2015, el representante legal de Avantel y Axtel presentó, ante el Instituto, escritos mediante los cuales rindió sus correspondientes alegatos.

XVI.- Escritos de Alestra de 29 de septiembre de 2015. Con dicha fecha Alestra presentó ante el Instituto escritos mediante los cuales reitera sus solicitudes de desacuerdos para que el Instituto resuelva las tarifas términos y condiciones no convenidas con Axtel y Avantel.

XVII.- Cierre de la instrucción y acumulación. El 15 de octubre de 2015, el Instituto notificó a Alestra, Axtel y Avantel, el Acuerdo 09/10/005/2015, de fecha 9 de octubre de 2015, mediante el cual se acordó que toda vez que el plazo para formular alegatos había concluido, el procedimiento guardaba estado para que el Pleno del Instituto dictase la resolución sobre las cuestiones planteadas por las partes. Asimismo, y toda vez que los procedimientos iniciados de manera independiente por Alestra con Avantel y Axtel tienden al mismo efecto, en términos del artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, la "LFPA"), y siendo legalmente factible, se ordenó la acumulación.

XVIII.- Publicación de Tarifas de Interconexión del año 2016. El 1 de octubre de 2015, el Instituto publicó en el DOF el "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que se utilizará para resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten respecto de las condiciones aplicables al año 2016.", aprobado mediante Acuerdo P/IFT/120815/347 (en lo sucesivo, el "Acuerdo de Tarifas 2016").

En virtud de los referidos Antecedentes, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Competencia del Instituto. De conformidad con los artículos 6º, apartado B fracción II, 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución y 7º, primer párrafo de la LFTyR; el Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confiere la Constitución y en los términos que fijan la LFTyR y demás disposiciones aplicables.

Con fundamento en los artículos 7, 15, fracción X, 17, fracción I, y 129 de la LFTyR, el Pleno del Instituto está facultado, de manera exclusiva e indelegable, para resolver y establecer los términos y condiciones de interconexión que no hayan podido convenir los concesionarios respecto de sus redes públicas de telecomunicaciones, una vez que se solicite su intervención.

Adicionalmente el artículo 6, fracción I del Estatuto establece que corresponde al Pleno, además de las atribuciones establecidas como indelegables en la LFTyR, la de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación eficiente del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructura activa, pasiva e insumos esenciales.

Por lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en los artículos indicados, el Pleno del Instituto resulta competente para emitir la presente Resolución que determina las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, antes señalados.

SEGUNDO.- Importancia de la Interconexión e Interés Público.- El artículo 6, apartado B, fracción II, de la Constitución establece que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, y es deber del Estado garantizar que se presten en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 25 constitucional, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco que otorga la propia Constitución.

Aunado a lo anterior, y del análisis de los artículos 25 y 28 de la Constitución, se desprende que las telecomunicaciones constituyen un área importante para el desarrollo nacional al propiciar condiciones para la mayor eficacia de toda una serie de derechos fundamentales; como a la información, a la libertad de expresión, a la educación, de participación democrática, la integración de las comunidades indígenas, entre otros.

Por su parte, el artículo 2 de la LFTyR en concordancia con el artículo 6 de la Constitución señala que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general; y que corresponde al Estado ejercer la rectoría en la materia, proteger la seguridad y la soberanía de la Nación y garantizar su eficiente prestación, y que para tales efectos establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. En este sentido, se observa que es a través del desarrollo y la promoción de una competencia efectiva que se garantizan mejores condiciones para el país.

En este tenor, la LFTyR establece el deber del Estado de garantizar la competencia en el sector telecomunicaciones, por lo tanto se requiere de una regulación adecuada, precisa e imparcial de la interconexión, misma que debe promover y facilitar el uso eficiente de las redes, fomentar la entrada en el mercado de competidores eficientes, y permitir la expansión de los existentes, incorpore nuevas tecnologías y servicios, y promover un entorno de sana competencia y libre concurrencia entre los operadores.

Al respecto, las telecomunicaciones son estratégicas para el crecimiento económico y social de cualquier país. El desarrollo de la infraestructura y de las redes de comunicación se ha convertido en una prioridad inaplazable particularmente para países como México, en el que se requiere un aumento en la tasa de penetración de los servicios de telecomunicaciones.

El desarrollo tecnológico, así como la marcada tendencia de globalización y convergencia de las telecomunicaciones, han promovido que las fuerzas del mercado asuman un papel más activo en la asignación de los recursos incentivando el surgimiento de nuevas empresas, las cuales requieren de un entorno regulatorio que permita la acción natural de las fuerzas de mercado y de la sana competencia entre todos los participantes mediante la rectoría del Estado.

En este tenor, la competencia es un factor decisivo para la innovación y el desarrollo de los mercados de las telecomunicaciones. Un mercado en competencia implica la existencia de distintos prestadores de servicios, a fin de permitir que los usuarios elijan libremente a aquel concesionario que ofrezca las mejores condiciones en precio, calidad y diversidad. Es en este contexto de competencia en el que la interconexión entre redes se convierte en un factor de interés público, en tanto a que cualquier comunicación que inicie pueda llegar a su destino, independientemente de la red pública de telecomunicaciones que se utilice; evitando que una determinada empresa pueda tomar ventaja de su tamaño de red, y permitiendo que la decisión de contratar los servicios por parte de los usuarios sea por factores de precio, calidad y diversidad.

Uno de los elementos que el usuario considera para contratar los servicios de telecomunicaciones es el número de usuarios con los cuales podrá comunicarse. A medida que las redes interconectadas cuenten con un mayor número de usuarios suscritos, mayor será el beneficio que se obtenga de conectarse a la misma, lo que se conoce como externalidad de red en los servicios de telecomunicaciones. En caso de no existir interconexión, el usuario tendría que contratar necesariamente los servicios de telecomunicaciones con todas las redes existentes para asegurar que su universo

de llamadas llegue a su destino. De esta forma, sólo podría establecer comunicación con los usuarios que también hayan contratado los servicios de telecomunicaciones con la red a la que él se encuentre suscrito. Esta situación repercutiría en la toma de decisión para adquirir dichos servicios, ya que estaría afectada sensiblemente por el tamaño de las redes, haciendo a un lado criterios relacionados con precio, calidad y diversidad y eliminando el beneficio social de la externalidad de red en los servicios de telecomunicaciones.

Por ello, el legislador estableció (i) la obligación de todos los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de adoptar diseños de arquitectura abierta para garantizar la interconexión e interoperabilidad de sus redes, contenida en el artículo 124 de la LFTyR, (ii) la obligación de los concesionarios de redes públicas de interconectar sus redes de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la LFTyR, y (iii) los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes con las de otros concesionarios en condiciones no discriminatorias, transparentes y basadas en criterios objetivos y a tal efecto, suscribirán un convenio en un plazo no mayor a sesenta (60) días naturales, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera celebrado el convenio, a solicitud de uno o ambos concesionarios, el Instituto deberá resolver sobre las condiciones términos y tarifas que no hayan podido convenir, de conformidad en el artículo 129 de la LFTyR.

En este sentido, la interconexión se ha convertido en los últimos años en un factor crítico debido al desarrollo tecnológico y al surgimiento de nuevos servicios, ya que ésta permite que los distintos concesionarios coexistan para ofrecer sus servicios a todos los usuarios y a su vez compitan por el mercado de las telecomunicaciones.

El principio a salvaguardar es el interés público, ya que otorga al usuario la oportunidad de adquirir servicios a menor precio, mayor calidad y diversidad, de ahí que los concesionarios estén obligados a entregar el tráfico a su destino final o a un concesionario o combinación de concesionarios que puedan hacerlo, proveyendo los servicios de interconexión a que los obliga la normatividad de la materia.

Para lograr lo anterior, el Instituto, tiene dentro de sus facultades promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, determinando las condiciones que, en materia de interconexión, no han podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

La emisión de las resoluciones en materia de desacuerdos de Interconexión, como expresión de la rectoría que ejerce el Estado en materia de telecomunicaciones,

tiende a procurar una sana competencia entre los concesionarios, sin dejar de priorizar, de manera preponderante, los intereses de los usuarios o consumidores finales, en términos de lo establecido en los artículos 7º, 124 y 125 de la LFTyR.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo, la "SCJN") ha sostenido que los servicios de interconexión son considerados como básicos para el desarrollo del país y coadyuvan a mejorar las condiciones de vida en sociedad. Dicha determinación encuentra sustento en la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 112/2004, con número de Registro 180524, emitida por la Segunda Sala de la SCJN, Localizada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, Página 230.¹

Resulta inherente a estas resoluciones el interés público, pues al resolver las cuestiones no acordadas entre las partes sobre las condiciones de interconexión, obligación de interconectar y fijación de tarifas, no se debe atender preponderantemente al interés particular de los concesionarios, sino al del público usuario, ya que se deben tomar en consideración los principios establecidos en la LFTyR, entre los que destaca la competencia efectiva.

En efecto, las disposiciones de la LFTyR relativas a la interconexión son de orden público e interés social, la propia ley atribuye ese carácter al ordenamiento en general, tomando en cuenta que el fin inmediato y directo de esas normas y el actuar del Instituto es tutelar los derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja, como sucedería con la falta de interconexión o con una interconexión que dificultara la competitividad de los concesionarios en los mercados finales; y para procurarle la satisfacción de necesidades, o algún provecho o beneficio, como sería el desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de comunicaciones, además de la posibilidad de tarifas mejores.

TERCERO.- Obligatoriedad de la interconexión.- En el artículo 125 de la LFTyR está previsto que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones tienen la obligación de interconectar sus redes con las de otros concesionarios, en condiciones no discriminatorias, transparentes y basadas en criterios objetivos.

¹ Producción y servicios. El artículo 18, fracciones I, II, III, V, VI, VII, X y XI, de la Ley del Impuesto Especial Relativo (vigente durante el año de 2002), en cuanto concede exenciones por la prestación de servicios de telefonía, internet e interconexión, mas no por el de televisión por cable, no es violatorio del principio de equidad tributaria.

Lo anterior pone de manifiesto que no existe supuesto normativo alguno en la LFTyR que prevea la posibilidad de que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones nieguen dicha interconexión, al ser una obligación.

Ahora bien, el artículo 129 de la LFTyR dispone que los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones, deberán interconectar sus redes, y a tal efecto, suscribirán un convenio en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de que sea presentada la solicitud correspondiente. Esto es, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones tienen la libertad de negociar los términos, condiciones y tarifas de la interconexión, mismos que deberán reflejarse en el convenio que al efecto suscriban, sin embargo, dicha libertad de negociación no implica de modo alguno negarse a interconectar sus redes públicas de telecomunicaciones.

En este sentido, la LFTyR en su artículo 298, inciso D) fracción I, establece la sanción aplicable al concesionario que incumpla con las obligaciones en materia de operación e interconexión de redes de telecomunicaciones.

La interconexión, se encuentra definida en el artículo 3º, fracción XXX, de la LFTyR como:

"Conexión física o virtual, lógica y funcional entre redes públicas de telecomunicaciones que permite la conducción de tráfico entre dichas redes y/o entre servicios de telecomunicaciones prestados a través de las mismas, de manera que los usuarios de una de las redes públicas de telecomunicaciones puedan conectarse e intercambiar tráfico con los usuarios de otra red pública de telecomunicaciones y viceversa, o bien permite a los usuarios de una red pública de telecomunicaciones la utilización de servicios de telecomunicaciones provistos por o a través de otra red pública de telecomunicaciones";

En este sentido la interconexión es el instrumento que garantiza la interoperabilidad de las redes y de los servicios, esto es, que los usuarios de una red puedan conectarse y comunicarse con los usuarios de otra y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red. La obligatoriedad de la interconexión incluye ofrecer de manera no discriminatoria aquellas funciones necesarias para llevar a cabo la interconexión, en las mismas condiciones y con cuando menos la misma calidad de servicio que se otorguen a otros concesionarios que utilicen servicios de interconexión, capacidades o funciones similares.

El bien jurídico tutelado por los artículos 124 y 125 de la LFTyR es permitir la comunicación de los usuarios con independencia de la red de telecomunicaciones con quien tenga contratados los servicios, y de este modo consumar la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones para que los usuarios de una red (A) puedan comunicarse con los usuarios de otra red distinta (B). Si no hubiere interconexión entre la red A y la red B, un usuario necesariamente tendría que contratar sus servicios con ambas redes para asegurar que su universo de llamadas llegue a su destino. En caso de no hacerlo de esta forma, sólo podría establecer comunicación con los usuarios que también hayan contratado sus servicios con la red que él haya contratado. Esta situación repercutiría en que su decisión para adquirir sus servicios estaría afectada sensiblemente por la cobertura de las redes haciendo a un lado criterios relacionados con precio, calidad y diversidad de servicios.

Es así que el artículo 125 de la LFTyR es garante del derecho que asiste a los usuarios de servicios de telecomunicaciones de tener comunicación con usuarios conectados a otras redes públicas de telecomunicaciones, así como de poder utilizar servicios proporcionados por otras redes, lo cual se logra con el cumplimiento de la obligación de todo concesionario de interconectar su red para garantizar el citado derecho de los usuarios. El objetivo último de un convenio de interconexión es que mediante la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, se privilegie el interés público al permitir que los usuarios de una red puedan comunicarse con los usuarios de otra red y viceversa, o utilizar servicios proporcionados por la otra red.

El artículo 129 de la LFTyR faculta a la autoridad para que, a solicitud de parte, intervenga tanto en el caso en que no exista convenio de condiciones de interconexión previo o interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, así como en el caso en que algún concesionario solicite el inicio de negociaciones para convenir nuevos términos, condiciones o tarifas de interconexión, los cuales no estén acordados en convenios de interconexión previamente celebrados.

En virtud de lo anterior, se concluye que: (i) la interconexión es el mecanismo que materializa la interoperabilidad de las redes y de los servicios, esto es, que los usuarios de una de las redes públicas de telecomunicaciones puedan conectarse e intercambiar tráfico con los usuarios de la otra red pública de telecomunicaciones y viceversa, o bien permite a los usuarios de una red pública de telecomunicaciones la utilización de servicios de telecomunicaciones; (ii) los concesionarios están obligados a interconectar sus redes y, a tal efecto, suscribir un convenio en un plazo no mayor de sesenta (60) días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite; (iii) transcurridos los sesenta (60) días naturales a que hace alusión el artículo 129 de la

LFTyR, sin que las partes hayan llegado a un acuerdo, a solicitud de parte, el Instituto resolverá los términos y condiciones de interconexión no convenidos sometidas a su competencia, dicha solicitud deberá someterse al Instituto dentro del plazo de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a que haya concluido el periodo de los sesenta (60) días naturales, y (iv) la obligatoriedad de la interconexión incluye el ofrecer de manera no discriminatoria aquellas funciones necesarias para llevar a cabo la interconexión, en las mismas condiciones y con cuando menos la misma calidad de servicio con que se presten a la propia operación, a las filiales y subsidiarias.

Una vez analizado el marco regulatorio se desprende que los únicos requisitos para ser sujeto de la obligación de interconexión son: (i) ser concesionario que opere una red pública de telecomunicaciones, y (ii) que un concesionario que opere una red pública de telecomunicaciones la solicite a otro.

En consecuencia, en autos está acreditado que Alestra, Axtel y Avantel tienen el carácter de concesionarios que operan una red pública de telecomunicaciones y que efectivamente Alestra requirió tanto a Axtel como a Avantel el inicio de negociaciones para convenir los términos, condiciones y tarifas de interconexión, según se desprende de los Antecedentes I, II, III y X de la presente Resolución.

Por ello, conforme al artículo 124 de la LFTyR, Alestra, Axtel y Avantel están obligados a garantizar la eficiente interconexión de sus respectivas redes públicas de telecomunicaciones, formalizando en todo caso, la suscripción del convenio respectivo que estipule los términos, condiciones y tarifas aplicables.

CUARTO.- Plazos.- En virtud de que Alestra notificó a Axtel y Avantel, con fecha 13 de marzo de 2015, vía trámites IFT/UPR/873 e IFT/UPR/871 del SESI respectivamente, el inicio de las gestiones para establecer términos, condiciones y tarifas aplicables a la interconexión entre las respectivas redes públicas de telecomunicaciones de dichos concesionarios y dado que ha transcurrido en exceso el plazo legal de sesenta (60) días naturales, sin que a la fecha de emisión de la presente Resolución las partes hayan acordado los mencionados términos, condiciones y tarifas de interconexión, el Instituto, de conformidad con el artículo 129 de la LFTyR, resolverá sobre aquellos puntos de desacuerdo que se someten a su consideración.

Asimismo se acredita que Alestra solicitó la intervención del Instituto para la resolución de los desacuerdos dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al plazo de 60 días antes mencionado. Todo ello de conformidad con la fracción I del artículo 129 de la LFTyR.

Cabe mencionar que mediante trámites IFT/UPR/873 e IFT/UPR/871 del SESI, las negociaciones materia de las Solicitudes de Resolución entre Alestra y Axtel y Avantel iniciaron su trámite dentro de dicho sistema teniéndose así por satisfechos los requisitos de procedibilidad que marca el artículo 129 de la LFTyR.

Por otra parte, Alestra manifestó que no había alcanzado un acuerdo con Axtel ni con Avantel, lo cual quedó corroborado con las Respuestas de estos últimos, de las cuales se desprende que no han convenido las condiciones de interconexión propuestas por Alestra.

Por tanto, se materializa la hipótesis normativa prevista en el artículo 129 de la LFTyR, por lo que el Instituto se encuentra plenamente facultado para resolver aquellas condiciones de interconexión no convenidas entre las partes, es decir, los términos, condiciones y tarifas relacionadas con la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones de dichos concesionarios.

QUINTO.- Aplicación del Artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley.- Como quedó establecido en el Antecedente IV, el 14 de julio de 2014, se publicó en el DOF el Decreto de Ley.

Como parte del régimen transitorio de dicho Decreto estableció, en su artículo Vigésimo, lo siguiente:

"**VIGÉSIMO. (...)**

Para efectos de lo dispuesto en el inciso b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y hasta en tanto los concesionarios a que se refiere ese inciso no acuerden las tarifas de interconexión correspondientes o, en su caso, el Instituto no resuelva cualquier disputa respecto de dichas tarifas, seguirán en vigor las que actualmente aplican, salvo tratándose del agente económico al que se refiere le párrafo segundo del artículo 131 de la Ley en cita, al que le será aplicable el inciso a) del mismo artículo. (Énfasis añadido)

Es decir, en términos de lo dispuesto por el artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley, el Instituto resolverá los diferendos que se promuevan sobre las tarifas de interconexión por servicios prestados en el 2015 con base en las tarifas que se determinen en la presente, mismas que serán aplicables desde su resolución; esto es, en el caso que nos ocupa, las tarifas que determine el Instituto de conformidad con el artículo 131 de la LFTyR serán aplicables a partir de ese momento.

Cabe señalar que el mismo artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley, a fin de dotar de certeza jurídica contempla que hasta en tanto el Instituto no determine una tarifa de conformidad con lo señalado en el párrafo anterior, o los concesionarios convengan una tarifa, seguirán en vigor las que "actualmente aplican", es decir, las aplicables al periodo previo a la determinación de las tarifas.

Para estos efectos, por lo que hace al periodo 2015, la tarifa para el periodo comprendido del 1 de enero de 2015 y hasta el 03 de noviembre de 2015, en términos del segundo párrafo del artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley, deberá hacer extensiva la tarifa aplicable a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

SEXTO.- Valoración de las pruebas ofrecidas por las partes. En términos generales la prueba es el medio de demostración de la realidad de un hecho o de la existencia de un acto. Es así que dentro del procedimiento de mérito, la prueba cumple la siguiente función: i) fija los hechos materia del desacuerdo, ii) generar certeza acerca de las afirmaciones y alegaciones de los concesionarios sujetos del desacuerdo.

Por su parte la LFPA y el Código Federal de Procedimientos Civiles (en lo sucesivo, el "CFPC") establecen que en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Asimismo, establece en cuanto a su valoración que la autoridad goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, y para fijar el resultado final de dicha valuación.

En ese sentido, respecto a las pruebas ofrecidas por los concesionarios en el procedimiento de mérito, este instituto valora las pruebas ofrecidas en el sentido siguiente:

6.1. Pruebas ofrecidas por Avantel y Axtel.

Documental

Avantel y Axtel ofrecen de su parte la documental, consistente en copia simple del correo electrónico que emitió el SESI, el 14 de julio de 2015, a través de la cual se hace constar que Alestra no presentó la solicitud de desacuerdo respectivo dentro del plazo que tenía para tal efecto, ni mucho menos ingreso a dicho sistema el acuse, tal y como

se le ordena expresamente en el numeral 3.5 del Acuerdo. Razón por la cual, los estatus de los folios electrónicos IFT/UPR/871 e IFT/UPR/873 dicen: "trámite cerrado".

Respecto de la prueba ofrecida por Avantel y Axtel se desestima, en virtud de que mediante folios electrónicos IFT/UPR/871 e IFT/UPR/873 generados en el SESI en fecha 13 de agosto de 2015 y que forman parte de los expedientes administrativos, queda acreditado que Alestra inicio trámite de desacuerdo de interconexión con Aventel y Axtel con fecha 13 de marzo de 2015.

Presuncional

En relación a la Presuncional, en su doble aspecto, legal y humana, ofrecida como prueba por Avantel y Axtel, se les da valor probatorio en términos del artículo 218 del CFPC al ser ésta la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos y probados al momento de hacer la deducción respectiva.

Instrumental de actuaciones

Respecto a las Instrumental de actuaciones ofrecida por Avantel y Axtel, consistente en todo lo actuado en el presente procedimiento, se les da valor probatorio al constituirse dicha prueba con las constancias que obran en el sumario y en términos del principio ontológico de la prueba, conforme al cual lo ordinario se presume.

6.2. Pruebas ofrecidas por Avantel y Axtel en sus escritos de alegatos.

Por lo que hace a las pruebas ofrecidas por Avantel y Axtel en sus correspondientes escritos de Alegatos, cabe aclarar que, mediante Acuerdos de Admisión, el Instituto le solicitó expresamente tanto a Avantel como a Axtel que manifestaran lo que a su derecho conviniera e informaran si existían condiciones que no habían podido convenir con Alestra y, de ser el caso, señalaran expresamente en qué consistían los desacuerdos, fijaran su postura al respecto y **ofrecieran los elementos de prueba que estimaran pertinentes** (momento procesal oportuno para ofrecer y exhibir pruebas).

En este sentido, las pruebas ofrecidas por Axtel y Avantel en sus correspondientes alegatos no se admitieron a trámite toda vez que no fueron ofrecidas y exhibidas en el momento procesal oportuno, es decir, que lo hizo fuera del plazo legal establecido, por lo que en términos del artículo 288 del CFPC, se tiene por precluido su derecho al haber ofrecido sus pruebas fuera del plazo establecido en el artículo 129 de la LFTyR.

No obstante lo anterior, se señala que el reporte ofrecido por Avantel y Axtel, denominado "Mexican Fixed and Mobile Termination Rate model analysis and sensitivity considerations", no genera convicción a este Instituto respecto a que el Instituto, en la Metodología de Costos a que se refiere el Antecedente VII, se pronunció acerca de cuál es el enfoque eficiente en la determinación de las tarifas de interconexión. En este sentido el Instituto ya ha definido que la Metodología de Costos aplicable a las tarifas de terminación que estarán vigentes durante 2015 y 2016, como se señala previamente en los antecedentes, aplicando un modelo de Costo Incremental de Largo Plazo Puro para la determinación de tarifas de interconexión para los años referidos.

SÉPTIMO.- Condiciones no convenidas sujetas a resolución.

En las Solicitudes de Resolución, Alestra plantea las siguientes condiciones, términos y tarifas de interconexión que no pudo convenir con Axtel y Avantel:

- a)** Tarifas para el servicio de interconexión para tráfico local en usuarios de la red de telefonía local de Axtel y Avantel para los periodos comprendidos entre el 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.

Por su parte, Axtel y Avantel en sus correspondientes escritos de Respuestas, presentados en el procedimiento en que se actúa, señaló como condición no convenida la siguiente:

- b)** Las tarifas de interconexión por el tráfico originado en las redes, local y de larga distancia, de Axtel y Avantel con destino a la red local de Alestra para los períodos señalados.

Al respecto, el artículo 129 de la LFTyR señala que los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto, suscribirán un convenio en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de que uno de ellos lo solicite. Asimismo, señala que en el caso de concesionarios cuyas redes públicas de telecomunicaciones se encuentren interconectadas y con motivo de la terminación de la vigencia de sus convenios puedan acordar nuevas condiciones de interconexión y no exista acuerdo entre las partes deberán presentar ante el Instituto sus solicitudes de resolución sobre el desacuerdo de interconexión.

El mencionado artículo 129 prevé la obligación de los concesionarios de interconectar las redes públicas de telecomunicaciones, y tal efecto, suscribirán un convenio de

interconexión. Asimismo, dicho precepto señala que en el caso de concesionarios cuyas redes públicas de telecomunicaciones se encuentren interconectadas y con motivo de la terminación de la vigencia de sus convenios, los concesionarios pueden acordar nuevas condiciones de interconexión, conforme al procedimiento administrativo aludido, esto es, dentro de un plazo de sesenta días naturales, por lo tanto, se entiende que el convenio que a tal efecto suscriban las partes deberá permitir la prestación de los servicios de interconexión entre sus redes públicas de telecomunicaciones sin que existan elementos pendientes de acordar para el periodo de referencia; de la misma forma, la resolución que emita el Instituto a efecto de resolver sobre las condiciones no convenidas deberá operar en el mismo sentido, de tal forma que, una vez que ésta sea emitida por la autoridad no existan elementos pendientes de definición que impidan la prestación de los servicios.

Es así que el Instituto deberá resolver sobre las tarifas, términos y condiciones que no hayan podido convenir las partes durante los sesenta días naturales que tienen para suscribir el convenio.

Ahora bien, toda vez que se actualizó el supuesto de que los concesionarios llevaron a cabo las negociaciones durante los sesenta días naturales que marca el artículo 129, se hace necesario determinar cuáles son las condiciones no convenidas, en este sentido toda vez que Alestra dio inicio al procedimiento es que, en su escrito de Solicitud de Resolución, planteó las que por su parte consideraba con tal carácter, por lo tanto se necesitaba conocer cuáles eran las que la contraparte en el presente procedimiento consideraba como tales.

Es así que mediante el Acuerdo de Admisión el Instituto le solicitó expresamente a Avantel y Axtel que manifestaran lo que a su derecho conviniera e informaran si existían condiciones que no habían podido convenir con Alestra y, de ser el caso, señalaran expresamente en qué consistían los desacuerdos, fijaran su postura al respecto y ofrecieran los elementos de prueba que estimaran pertinentes, por lo que mediante las Respuestas de Axtel y Avantel dichos concesionarios fijaron su postura, indicando además como condición no convenida la anteriormente señalada en el inciso b).

De lo anterior, y toda vez que Alestra, Axtel y Avantel señalaron expresamente a éste Instituto cuáles eran las condiciones no convenidas en el procedimiento en el que se actúa, éste Instituto determina que para que proceda eficazmente la prestación de los servicios de interconexión entre sus redes públicas de telecomunicaciones se

deberá resolver todas y cada una de las condiciones solicitadas por los concesionarios.

Por lo que, en términos del artículo 129 de la LFTyR es procedente resolver las condiciones solicitadas por Alestra, Axtel y Avantel.

Por otro lado, en los Alegatos de Alestra, dicho concesionario adjuntó un proyecto de Convenio Modificadorio, mismo que solicita sea sometido a consideración de la contraparte, al respecto este Instituto señala que dicho proyecto de Convenio Modificadorio fue presentado en un momento en que es imposible para su contraparte manifestar su posición al respecto, por lo que no resulta procedente que en el presente procedimiento de resolución se de vista a la contraparte para que se lleven a cabo negociaciones, al no tratarse de la etapa procesal para este fin.

Por lo anterior, previo al análisis de las condiciones no convenidas, el Instituto procede, en primera instancia, a analizar específicamente las argumentaciones generales de Axtel y Avantel en relación al presente procedimiento, para posteriormente en términos de lo dispuesto por los artículos 15 fracción X, 124, 125, 131 y 132 de la LFTyR y 6º fracción XXXVII del Estatuto, resolver sobre aquellos puntos de desacuerdo que en materia de interconexión fueron sometidos por las partes.

A. Improcedencia de las Solicitudes de Resolución por infringir diversas disposiciones regulatorias

Argumentos de las partes

Axtel y Avantel señalan que en el Acuerdo del Sistema se establecen claramente los requisitos de procedencia para tramitar entre sí las solicitudes electrónicas de suscripción de los convenios de interconexión, sus modificaciones y para acordar nuevas condiciones de interconexión a partir de la entrada en vigor de la LFTyR. En este sentido, Axtel y Avantel señalan que de acuerdo con los artículos 3, 3.1 y 3.5 del citado acuerdo, se desprenden los requisitos que deben cumplirse en la formulación de la solicitud para acordar las nuevas condiciones y tarifas de interconexión, Alestra fue omiso y no cumplió con los requisitos de procedencia, ya que no ingresó en tiempo y forma sus solicitudes de desacuerdo y no presentó escrito de acuse, tal y como lo ordena expresamente el numeral 3.5 de Acuerdo en comento.

Por lo que indican, procede que el Instituto desestime dichas solicitudes por no encontrarse conforme a derecho en franca violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Por otra parte, Axtel y Avantel también refieren que el presente procedimiento administrativo quedó sin materia, debido a que Alestra se encontraba obligada a cumplir con los requisitos y formalidades del procedimiento para que las Solicitudes de Resolución fueran procedentes, por lo que al no cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad, que eran un requisito sine qua non para la procedencia de las solicitudes de desacuerdo de interconexión de Alestra, procede que ese Instituto considere dentro del procedimiento, la oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo conforme lo dispone el artículo 84 de la LFPA.

Asimismo, Axtel y Avantel manifiestan que la actuación administrativa invariablemente debe sujetarse a los que expresamente rigen las disposiciones jurídicas, ello en virtud de que los actos de autoridad no pueden infringir disposición legal alguna, ni mucho menos violar los principios legales de los actos administrativos. Axtel y Avantel indican que las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les está permitido por la Constitución y demás ordenamientos, por lo que si actúan fuera de sus atribuciones, estarán realizando actos viciados de incompetencia y violatorios de los artículos 16 y 14 constitucional. Para justificar lo anterior, hacen referencia a las Tesis de Jurisprudencia sentadas por el Sexto Tribunal Colegiado del Primer Circuito sobre este tema.

En este sentido, Axtel y Avantel manifiestan que el instituto tenía la obligación de revisar si las Solicitudes de Resolución presentadas por Alestra cumplían con los requisitos de procedencia, situación que señalan, el Instituto omitió valorar conforme a derecho, propiciando una evidente ilegalidad.

Axtel y Avantel manifiestan que las Solicitudes de Resolución iniciadas por Alestra infringen diversas disposiciones regulatorias, para ello hacen referencia a los artículos 8 y 9 del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad (en lo sucesivo, el "Plan de Interconexión"), de lo cual señalan que el inicio de las Gestiones de Interconexión, se acreditará ante el Instituto, con la documentación que contenga la manifestación expresa para el inicio de las gestiones. Por lo que, Axtel y Avantel manifiestan que Alestra fue omiso en señalar en los escritos de inicio de negociaciones, así como en las Solicitudes de Resolución el establecimiento de los términos y condiciones que debían regir los convenios de interconexión, por lo que al no haberlas, el Instituto se encuentra material y jurídicamente imposibilitado de pronunciarse.

Consideraciones del Instituto

Las manifestaciones de Axtel y Avantel resultan infundadas, toda vez que el artículo 129 de la LFTyR estableció que para efecto de que los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones interconecten sus redes y suscriban un convenio de interconexión, el Instituto establecería un Sistema Electrónico a través del cual, los concesionarios interesados tramitarán entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos.

El supuesto anterior se actualizó con la emisión por parte del Instituto del Acuerdo del Sistema, y su puesta en operación el 30 de enero de 2015, con lo cual la solicitud de inicio de negociación es electrónica, así como todas las negociaciones subsecuentes; asimismo, lo establecido en el SESI permite tener certeza de quien es el concesionario solicitante, el concesionario solicitado, se acredita fehacientemente cuáles fueron las condiciones de interconexión no convenidas, incluyendo su temporalidad, con lo cual se acredita la hipótesis normativa establecida en el artículo 129 de la LFTyR.

En cuanto a que no se cumplió con lo establecido en los artículos 8 y 9 del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, dicha afirmación resulta improcedente debido a que si bien es cierto, se establece en el Plan de Interconexión que el solicitante deberá realizar la solicitud correspondiente por escrito en la que se señale las condiciones de interconexión que requiere sean determinadas por la Autoridad, acompañando la misma de la información que estime pertinente con relación a la prestación de los Servicios de Interconexión respectivos, incluyendo, el documento que acredite fehacientemente el inicio de las Gestiones de Interconexión, clerto es también que el artículo TERCERO Transitorio del Decreto de Ley, establece que las disposiciones reglamentarias y administrativas y las normas oficiales mexicanas en vigor, continuarán aplicándose hasta en tanto se expidan los nuevos ordenamientos que los sustituyan, **salvo en lo que se opongan a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.**

Es así que, si el artículo 129 de la LFTyR establece que el Instituto implantará un sistema electrónico a través del cual los concesionarios interesados en interconectar sus redes, tramitarán entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos, tácitamente queda sin efecto lo indicado en el Plan de Interconexión.

Aunado a lo anterior, el Instituto favorecerá la pronta y efectiva interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones para lo cual evitará actuaciones procesales que tengan como consecuencia retrasar la interconexión efectiva entre redes

públicas de telecomunicaciones o las condiciones no convenidas que permitan la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, es en ese sentido que lo argumentado por Axtel y Avantel resulta infundado.

El Instituto al admitir las solicitudes de desacuerdo corroboró que se cumpliera con lo establecido en el artículo 129 de la LFTyR y el Acuerdo del SESI, es así que al existir las solicitudes hechas por Alestra a Axtel y Avantel para iniciar negociaciones éstas son consideradas válidas y tratadas como presunción legal, misma que se conoce como la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos, probados al momento de hacer la deducción respectiva, por tanto resulta infundado el argumento de Axtel y Avantel.

B. Improcedencia de las Solicitudes de Resolución por carencia de Litis

Argumento de las partes

El representante legal de Axtel y Avantel manifiesta que las Solicitudes de Resolución iniciadas por Alestra deben ser declaradas improcedentes por parte del Instituto, en virtud de que no cumplen con el requisito mínimo para fijar la Litis, al pedir únicamente y de manera general que el Instituto resuelva las tarifas de interconexión para los períodos comprendidos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015 y del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, sino que es requisito *sine qua non* para fijar la Litis, señalar claramente la pretensión de las tarifas aplicables a los años 2015 y 2016.

Axtel y Avantel manifiestan que Alestra, al no haber señalado en el escrito de inicio de negociaciones, ni tampoco en las Solicitudes de Resolución, propuestas de tarifas o posturas sobre los términos y condiciones que debían regir las interconexiones para los períodos señalados, no se materializa la existencia de condiciones no convenidas entre las partes, ya que al no existir postura concreta de Alestra, Axtel y Avantel se encontraron imposibilitadas jurídicamente para iniciar alguna negociación y les resulta inviable jurídica y materialmente que el Instituto pretenda dirimir alguna controversia dado que en ningún momento se constituyeron condiciones no convenidas entre las partes.

Asimismo, Axtel y Avantel señalan que, como se advierte de los escritos de Inicio de negociaciones y de los desacuerdos de interconexión presentados por Alestra, en ninguna parte especifican a qué convenios de interconexión corresponden las tarifas que dicho operador desea modificar, si a las de origen local o las de origen de larga distancia.

De lo anterior Axtel y Avantel solicitan conforme lo establece el artículo 57, fracción V de la LFPA, poner fin al procedimiento administrativo ya que no hay materia para la resolución del presente procedimiento de desacuerdo de interconexión, el cual, es requisito indispensable que Alestra subsane de origen el procedimiento viciado, ya que de continuarlo así, vulneraría la garantía de seguridad jurídica establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, Alestra en sus alegatos desestima las manifestaciones de Axtel y Avantel por infundadas e improcedentes.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, se señala que las peticiones realizadas por Alestra a Axtel y Avantel como condiciones no convenientes acreditan la hipótesis normativa prevista en el artículo 129 de la LFTyR, por lo que este Instituto se encuentra plenamente facultado para resolver aquellas condiciones de interconexión no convenientes entre las partes.

Cabe mencionar, que el artículo 129 de la LFTyR dispone que los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones, deberán interconectar sus redes, y a tal efecto, suscribirán un convenio en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de que sea presentada la solicitud correspondiente. De lo anterior se observa que dicho artículo no establece como requisito que el concesionario que solicita el inicio de negociaciones señale al concesionario al cual solicita la interconexión, su postura sobre los términos y condiciones que requiere se establezcan o que tenga que realizar una propuesta sobre las tarifas que propone se apliquen.

De acuerdo a lo anterior, el plazo de sesenta (60) días naturales establecido en el artículo 129 de la LFTyR para que Alestra, Avantel y Axtel acordaran los términos y condiciones de interconexión, transcurrió del 13 de marzo de 2015 al 11 de mayo de 2015. Por lo que, de acuerdo al artículo 131 de la LFTyR el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 131. (...)

(...)

b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que

determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

Las tarifas que determine el Instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestionamiento de red, el volumen de tráfico u otras que determine el Instituto.

Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

(...)"

Al haber presentado Alestra las Solicitudes de Resolución, el Instituto tiene la facultad, en términos del artículo 129 de la LFTyR, de admitir, sustanciar y resolver, a efecto de que no se vean vulnerados sus derechos en materia de interconexión.

Lo anterior máxime que las Resoluciones que emite este Instituto son de interés público, más aún si se considera que la misma LFTyR en su artículo 125 indica que la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, sus tarifas, términos y condiciones, son de orden público e interés social.

El interés público quedó expresamente establecido en el artículo 125 de la LFTyR, al señalar:

"Artículo 125. Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones estarán obligados a interconectar sus redes con las de otros concesionarios en condiciones no discriminatorias, transparentes y basadas en criterios objetivos y en estricto cumplimiento a los planes que se refiere el artículo anterior, excepto por lo dispuesto en esta Ley en materia de tarifas.

La interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, sus tarifas, términos y condiciones, son de orden público e interés social.

Los términos y condiciones para interconexión que un concesionario ofrezca a otro con motivo de un acuerdo o de una resolución del Instituto, deberán otorgarse a cualquier otro que lo solicite, a partir de la fecha de la solicitud."

Adicionalmente, sobre que Alestra no especifica a qué convenios de interconexión corresponden las tarifas que dicho operador desea modificar si las de origen local o las de origen de larga distancia, se señala que dicho señalamiento no se puede considerar una razón suficiente para no atender el diferendo materia del presente procedimiento, toda vez que durante el proceso de negociaciones Axtel y Avantel tuvieron a salvo su derecho para detallar todos aquellos aspectos que consideraran necesarios.

Adicionalmente, de conformidad con las disposiciones regulatorias que resultan aplicables el valor de las tarifas de interconexión por terminación en una determinada red no depende de la red de origen, por lo que carecen de sustento dichos señalamientos.

Finalmente se señala que el 24 de diciembre de 2014 se publicó en el DOF el "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las disposiciones que deberán cumplir los concesionarios que presten servicios públicos de telecomunicaciones a través de redes públicas de telecomunicaciones, derivado de la obligación de abstenerse de realizar cargos de larga distancia nacional a usuarios por las llamadas que realicen a cualquier destino nacional a partir del 1 de enero de 2015", el cual establece en la disposición Cuarta lo siguiente:

"Cuarto. Tarifas de Interconexión. Las tarifas de interconexión aplicables en la originación, terminación o tránsito de tráfico serán, según corresponda. (i) las acordadas libremente entre los concesionarios; (ii) las establecidas como tarifas de originación o tránsito dentro del mismo nodo regional, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Primero, incisos a) y d) de la "Resolución mediante la cual el Pleno de Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las tarifas asimétricas por los servicios de interconexión que cobrará el agente económico preponderante", adoptada mediante el Acuerdo P/IFT/2603 14/17 del Pleno del Instituto; (iii) las establecidas en el artículo 131 de la Ley, de conformidad con los artículos Vigésimo y Trigésimo Quinto transitorios del Decreto de Ley, o (iv) aquellas que en su momento determine el Instituto en la resolución de desacuerdos de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables."

Asimismo, en el Considerando Noveno de dicho acuerdo se señala lo siguiente:

"(...)

En virtud de que la Ley determina la consolidación de todas las áreas de servicio local existentes en el país, las disposiciones que se emiten a través del presente acuerdo contemplan la creación de una sola área de servicio local que abarque todo el territorio nacional y en consecuencia

sólo serán posibles cobros por originación, terminación y tránsito local. En el caso del Agente Económico Preponderante, no cobrará por la terminación de tráfico en su red de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Ley.
(...)"

En este entendido se concluye que a partir del 1 de enero de 2015 y en virtud de que todo el territorio nacional se trata de una sola área de servicio local, solamente existe tráfico de servicio local.

Por lo anterior, el Instituto se abocará a resolver los términos y condiciones que en materia de interconexión no hayan podido convenir Alestra, Axtel y Avantel. En este sentido, dichos concesionarios deberán suscribir el convenio de interconexión correspondiente conforme a los términos y tarifas que el Instituto determine en la presente Resolución.

C. Gradualidad

Argumento de las partes

Por otra parte Axtel y Avantel solicita se realicen una serie de adecuaciones, que a su juicio consideran convenientes para aplicarse al Modelo de Costos del Instituto, con el fin de promover el sano desarrollo del sector, ya que consideran que los supuestos y parámetros actuales de dicho Modelo de Costos resultan discriminatorios y perjudiciales para los operadores fijos de menor escala.

Sobre el factor de gradualidad del Modelo de Costos utilizado por el Instituto, Axtel y Avantel manifiestan que lejos de representar un beneficio para los operadores de menor escala, como en su caso, perjudica a estos operadores ya que los montos que la gradualidad implica para este tipo de concesionarios, suponen una transferencia de recursos hacia los operadores móviles no preponderantes, pues no sólo el flujo de minutos hacia ese tipo de redes es mayor, sino que además, las tarifas de interconexión son sensiblemente superiores para ese tipo de concesionarios, por lo que la supuesta gradualidad, también lo es.

Asimismo, sobre las tarifas de interconexión de dicho Modelo de Costos, señalan que lejos de propiciar una situación de competencia y convergencia en el sector, atentan aún más en contra de la convergencia del sector, pues si antes la relación entre las tarifa de interconexión de operadores fijo y móviles era de aproximadamente 14 veces, después del mencionado acuerdo, esta diferencia se elevó hasta más de 62 veces.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, el Instituto señala que el inciso b) del artículo 131 de la LFTyR a la letra menciona:

“(...) b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente. El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia. Las tarifas que determine el Instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestionamiento de red, el volumen de tráfico u otras que determine el Instituto. Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado. (...)”

El mencionado artículo establece la facultad discrecional del Instituto de establecer la Metodología de Costos. Lo anterior se actualizó con la publicación en el DOF el 18 de diciembre de 2014 de la Metodología de Costos a la que se refiere el Antecedente VIII de la presente Resolución, en donde el Instituto se pronunció acerca de cuál es el enfoque eficiente en la determinación de las tarifas de interconexión, en los siguientes términos:

“TERCERO.- En la elaboración de los Modelos de Costos, para los servicios de conducción de tráfico, se empleará el enfoque de Costo Incremental de Largo Plazo Puro, el cual se define como la diferencia entre el costo total a largo plazo de un concesionario que preste su gama completa de servicios, y los costos totales a largo plazo de ese mismo concesionario, excluido el servicio de interconexión que se presta a terceros.

La unidad de medida que se empleará en los Modelos de Costos para los servicios de conducción de tráfico cuando éstos se midan por tiempo, será el segundo.

La unidad monetaria en la que se expresarán los resultados de los Modelos de Costos será en pesos mexicanos.”

Asimismo, por lo que hace a las tarifas aplicables para el año 2015 el Instituto señaló lo siguiente:

PRIMERO.- El Instituto determina que tratándose de servicios de conducción de tráfico y tránsito, la Metodología para la elaboración de Modelos de Costos incluirá un factor de gradualidad para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015.

En este sentido el Instituto ya ha definido que la Metodología de Costos aplicable a las tarifas de terminación que estarán vigentes durante 2015, considera un modelo de Costo Incremental de Largo Plazo Puro, así como un factor de gradualidad, por lo que la utilización o no de dicho factor de gradualidad no es materia del presente procedimiento. No obstante lo anterior, se señala que el Instituto consideró que un factor de gradualidad permitiría a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones ajustar los precios relativos de sus servicios y modificar sus planes de negocios toda vez que tienen conocimiento previo de que la recuperación de los costos comunes y compartidos se realizará bajo un nuevo entorno regulatorio.

Lo anterior, constituye un elemento objetivo en la industria que hizo necesario considerar el establecimiento de un factor de gradualidad, lo cual es consistente con el principio de que las tarifas de interconexión deben ser transparentes y razonables. Ahora bien, el valor del factor de gradualidad del 50% establecido por el Instituto en el Acuerdo de Tarifas 2015 es consistente con las reducciones graduales observadas en la experiencia internacional, en donde los ajustes graduales se realizan a través de reducciones escalonadas en los cuales el margen adicional se define únicamente en función del tiempo que se requiere transitar hacia la tarifa objetivo por lo que es consistente con la política pública que al efecto determine el órgano regulador.

Por lo que hace a la diferencia en los valores de las tarifas se señala que los mismos se obtienen de un modelo de costos fijo y un modelo de costos móvil, los cuales se elaboraron de conformidad con la metodología establecida por el Instituto, en apego a las mejores prácticas internacionales, y arrojan resultados robustos; por lo que *a priori* no existe ninguna razón por la cual se deba de mantener una relación entre las tarifas fijas y las tarifas móviles.

D. Asimetría

Argumentos de las partes

Referente a la asimetría, Axtel y Avantel señalan que resulta incongruente que los supuestos utilizados para modelar las tarifas de interconexión de los operadores fijos, no reflejen las características de los operados no preponderantes, mientras que por otro lado, el Modelo de Costos para los servicios móviles busque adecuarse en mayor medida a las características de las redes de los operadores no preponderantes. Para exemplificar esto, señalan que la cuota de mercado utilizada en el Modelo de Costos para los operadores no preponderantes fijos es del 36%, cuando Axtel posee una participación de mercado nacional que no sobrepasa el 5%, mientras que para el mercado móvil se asume una participación del 16%, el segundo operador móvil de mayor tamaño posee una participación de mercado del 22%. En este sentido, Axtel y Avantel solicitan se estimen las tarifas de interconexión de los operadores fijos no preponderantes con al menos las mismas previsiones utilizadas para modelar las tarifas de los operadores móviles no preponderantes.

Axtel y Avantel mencionan que la variable participación de mercado tiene un impacto significativo en la tarifa, al permitir asumir el nivel de tráfico que cursa la red en función de los supuestos factores de enrutamiento y número de minutos cursados.

En este sentido indican que no existe una clara justificación para estas medidas, ya que ninguna es representativa de las condiciones reales del mercado, pero tampoco se explica el cómo se llega particularmente a esos porcentajes de cuota de mercado.

Consideraciones del Instituto

La definición de la escala del operador hipotético distinto al Agente Económico Preponderante fue plenamente justificada en el Acuerdo de Tarifas 2015, considerando que en el caso de los operadores móviles, uno de los elementos que consideran los usuarios para la contratación de los servicios es la calidad con la que éstos se ofrecen, siendo uno de los parámetros relevantes la cobertura de las redes por lo que, un operador alternativo debe contar con una cobertura nacional que le permita competir con el Agente Económico Preponderante.

Mientras tanto, en los servicios de telecomunicaciones fijos se observa que los operadores alternativos se concentran en ciertas regiones geográficas o en las ciudades principales o atienden segmentos del mercado muy específicos como pueden ser los empresariales con lo cual no se puede considerar que cada uno de los mismos opere a escala nacional.

Por lo que, en este caso el conjunto de todos los operadores distintos al Agente Económico Preponderante permiten ofrecer una alternativa a éste último para casi la totalidad de la población; por lo que la escala de operación en el modelo fijo y en el modelo móvil debe atender a las características particulares de cada uno de los segmentos de la industria.

E. Tecnología

Con relación a la tecnología NGN considerada en el Modelo de Costos, Axtel y Avantel indican que no existe una justificación técnica contundente para su utilización en dicho modelo, mientras que para el Modelo de Costos para las redes móviles sólo contempla tecnologías 2G y 3G, dejando fuera de las estimaciones tecnologías como 4G y LTE, manifestando que lo anterior constituye un tratamiento discriminatorio y favorable para los concesionarios móviles sobre los concesionarios fijos.

En este sentido, Axtel y Avantel indican que las condiciones de un mercado representativo en cualquier entorno regulatorio muestra redes que ya ofrecen tecnología 4G, tecnología que al día de hoy todos los operadores ofrecen en sus redes, mientras que para el modelo fijo prevé una red NGN para el operador representativo de las redes fijas. Señalan que bajo el esquema de costos incrementales de largo plazo puros, el costeo se basa en el uso intensivo de elementos de red, y que en una red de tecnología de punta, los costos podrían ser menores, sobre todo, si se asume que los costos de sustitución de la tecnología 3G a la 4G son menores comparados con otras transiciones tecnológicas.

Axtel y Avantel señalan que para el caso del modelo de las redes fijas, el impacto de modelar la tecnología NGN tiene como resultado costos y tarifas más bajas en la parte de commutación y transporte para estas. Indican que es necesario denotar, que la convergencia tecnológica permite la utilización de la misma tecnología y elementos de red para prestar diferentes servicios. En este caso, la red de transporte de las redes móviles es igual o similar a la de las redes fijas que hoy se modelan a través de modelos de redes NGN.

También señalan que la utilización de un modelo Bottom Up, prospectivo, como el de los costos incrementales de largo plazo puros utilizado por el Instituto, debe contar con la mejor tecnología disponible, asumiendo que existen los incentivos para que las redes sean eficientes y por tanto se refleje en el resultado de los modelos, los menores costos posibles para beneficio de los usuarios.

Axtel y Avantel concluyen que es necesario explorar la aplicación no solo de una tecnología de punta como lo es 4G al modelo de costos móvil del Instituto, sino también considerar que hoy estas redes utilizan elementos NGN en sus funcionalidades de transporte.

Consideraciones del Instituto

Los argumentos de Axtel y Avantel son imprecisos toda vez que tanto en el modelo fijo como en el modelo móvil se utilizó una arquitectura de red que reflejara las tecnologías modernas equivalentes; esto es tecnologías disponibles y probadas con el costo más bajo previsto a lo largo de su vida útil.

En el caso de las redes fijas se decidió modelar una red troncal basada en redes de nueva generación (NGN) toda vez que es la tecnología que utilizaría un nuevo entrante en el despliegue de sus redes. Que un operador que comenzara su operación en unos 4 o 5 años utilizaría en el despliegue de sus redes, es decir, no desplegaría una red telefónica conmutada en la red troncal sino una red multiservicio NGN basada en todo sobre IP. Lo anterior es consistente con la tecnología utilizada en la red de transmisión y en la red de conmutación del modelo móvil; ahora bien, por lo que hace a la capa de radio del modelo móvil la utilización de la tecnología LTE no respondía al principio de utilizar tecnologías modernas y eficientes por diversas razones como son que en el mediano plazo se concentrarán en el transporte de servicios móviles de datos de alta velocidad; que las bandas disponibles (1.7-2.1 GHz) son menos adecuadas para despliegues de alta cobertura, y que, en consecuencia es menos probable que se utilicen para la terminación de grandes volúmenes de voz de telefonía móvil a corto o mediano plazo.

F. Costo de Capital

Consideraciones del Instituto

Axtel y Avantel manifiestan que no se encuentra justificado económicamente el considerar que los operadores no preponderantes fijos poseen un costo de capital promedio ponderado del 7%, mientras que el costo de capital utilizado en el modelo de costos para redes móviles es del 9.7%, siendo que en un contexto internacional, la gran mayoría de los operadores hoy día son convergentes y ofrecen ambos servicios o cuentan con filiales que así lo hacen.

En ese sentido, Axtel y Avantel mencionan que siguiendo la propuesta de la consulta que ofreció el Instituto a finales de 2014, cualquier operador representativo con diferente alcance que el de alcance nacional, debería de tener, solo por escala, acceso a crédito y deuda en condiciones menos favorables y por tanto su WACC debería ser más alta que la del operador representativo, dando como posible resultado, tarifas más altas.

Concluyen que en un contexto de mercado como el mexicano, una empresa de servicios fijos como en su caso, con diferente alcance que Telmex por ejemplo, enfrentaría un costo de capital mayor, dado la diferente escala financiera de las empresas, así como su propio nivel de desempeño en el mercado.

Consideraciones del Instituto

El costo de capital se ha calculado con base en la Metodología de Costo de Capital Promedio Ponderado mientras que el costo de capital accionario se realiza mediante el modelo de evaluación de activos financieros (CAPM), los cuales son ampliamente utilizados en todas las industrias.

Asimismo, los datos para el cálculo proceden de una fuente reconocida y pública como es la página del profesor Aswath Damodaran², con lo cual son replicables y verificables; mientras que no existe ninguna razón por la cual *a priori* se pueda señalar que el WACC de un operador móvil deba ser menor o mayor al de un operador fijo.

Una vez analizadas las manifestaciones generales de las partes se procederá a resolver sobre las condiciones no convenidas.

G. Participación de mercado.

Argumentos de las partes

Argumentan Axtel y Avantel que existe un fuerte error de criterio al suponer en el modelo de costos que la cuota de mercado de los operadores no preponderantes fijos es del 36%, cuando el operador fijo no preponderante de mayor tamaño, Axtel, posee una participación de mercado nacional que no sobrepasa el 5%. Esta situación contrasta notablemente con el supuesto utilizando para la cuota de mercado del operador móvil, en donde se asume que el operador no preponderante móvil posee

²<http://people.stern.nyu.edu/adamodar/>

una participación de mercado del 16%, cuando tan sólo el segundo operador móvil de mayor tamaño posee una participación de mercado de 22%.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, el Instituto considera que las manifestaciones hechas por Axtel y Avantel son infundadas dado que el tamaño del operador a modelar está primordialmente determinado por el número de operadores existentes en cada uno de los mercados (fijo y móvil).

Es decir, la decisión de modelar un mercado móvil con tres operadores se justifica en la cantidad de espectro disponible y utilizado actualmente por los operadores. Mientras que, en el mercado fijo se observa que salvo ciertas zonas rurales, la mayor parte de la población del país podría contar cuando menos con dos opciones de operador, el Agente Económico Preponderante y un operador alternativo y/o algún operador de cable. Aun cuando la participación de mercado del Agente Económico Preponderante no refleja esta situación ya que sigue ostentando una participación de mercado significativa, para efectos del modelo se puede considerar un mercado de dos operadores.

Por lo que, la participación de mercado de los operadores fijos modelados fue de 64% para el operador fijo de escala y alcance del Agente Económico Preponderante y 36% para el operador alternativo, correspondiente a la participación de mercado en una región en el que se puede asumir que cada usuario tiene al menos dos opciones de operador.

Para el caso de los operadores móviles, la participación de mercado fue del 16% para el operador móvil alternativo hipotético no preponderante, correspondiente a la cuota de mercado asociado a un mercado de 3 operadores compuesto por un operador de escala y alcance del AEP y otros dos operadores alternativos que compiten por la cuota de mercado restante.

Una vez analizadas las manifestaciones generales de las partes se procederá a resolver sobre las condiciones no convenientes.

1. Determinación de la Tarifa de Interconexión para los períodos 2015 y 2016.

Argumentos de las partes

Alestra manifiesta tanto en sus Solicitudes de Resolución como en sus escritos de alegatos que, dado que no alcanzó acuerdo alguno con Axtel y Avantel sobre las tarifas de interconexión que Alestra deberá pagar a éstos, por servicios de terminación de tráfico en su red del servicio local fijo, solicita la intervención de este Instituto para determinar las tarifas aplicables al servicio antes indicado, a fin de brindar certeza y establecer las tarifas aplicables para los períodos comprendidos del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015 y del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2016, acorde con la necesidad de alcanzar los objetivos de una sana competencia y desarrollo eficiente conforme a la regulación aplicable.

Asimismo, en los Alegatos de Alestra se reitera su solicitud de determinación de las tarifas de servicios de terminación fija en la red de Axtel y Avantel para el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015 y del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, ya que señala, el Instituto cuenta con facultades para resolver los desacuerdos que se susciten.

Del mismo modo, Alestra señala que los criterios de costos publicados por el Instituto en el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que se utilizará para resolver los desacuerdos de interconexión, deben aplicarse al presente, a fin de evitar efectos discriminatorios manteniendo el principio de uniformidad de criterio e incentivar el desarrollo del sector de las telecomunicaciones.

El representante legal de Alestra presentó ante el Instituto, el 29 de septiembre de 2015, escrito mediante el cual reitera sus Solicitudes de Resolución y señala que deberán determinar la tarifas aplicables a los servicios de originación y terminación del servicio fijo que Alestra deberá pagar a Axtel y Avantel para los períodos 2015 y 2016, valorando apropiadamente los principios de trato no discriminatorio, sana competencia y certeza jurídica de las partes, empleando los criterios de costos publicados por el Instituto.

Consideraciones del Instituto

La interconexión es de vital importancia para el desarrollo de una sana competencia porque asegura que cualquier comunicación que inicie un usuario pueda llegar a su destino, independientemente de la red pública de telecomunicaciones que se utilice; propiciando así que la decisión de con qué empresa contratar los servicios, esté sustentada en factores de precio, calidad y diversidad.

En este sentido, se considera que en un escenario donde se fomenta la competencia en la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones, es necesario establecer tarifas que estén basadas en costos, ya que esto constituye una política que promueve el desarrollo de la competencia, en la medida que no se distorsiona el crecimiento eficiente del sector, ya que todos los participantes del mercado acceden a un elemento básico como lo es la interconexión, sin que ninguno obtenga ventajas extraordinarias en la prestación de dicho servicio.

En tal virtud, para la determinación de las tarifas de interconexión en las redes públicas de telecomunicaciones de Axtel, Avantel y Alestra, se debe considerar que los objetivos plasmados en la LFTyR establecen las bases para la fijación de las tarifas de interconexión con base en costos.

A tal efecto, el artículo 124 de la LFTyR establece lo siguiente:

"Artículo 124. Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para garantizar la interconexión e interoperabilidad de sus redes."

A tal efecto, el Instituto elaborará, actualizará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tasación, sincronización e interconexión, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios, prevaleciendo los de los primeros y podrán tomar en cuenta las recomendaciones y mejores prácticas internacionales, teniendo los siguientes objetivos:

I. Promover un amplio desarrollo de nuevos concesionarios, tecnologías, infraestructuras y servicios de telecomunicaciones, por medio del despliegue y la inversión en redes de telecomunicaciones y el fomento de la innovación;

II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios excepto por las medidas asimétricas o específicas que dispone esta Ley;
(...)

V. Fomentar condiciones de competencia efectiva;

(...)"

Asimismo, el Artículo 131 de la LFTyR dispone lo siguiente:

"Artículo 131. (...)

(...)

b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

Las tarifas que determine el Instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestionamiento de red, el volumen de tráfico u otras que determine el Instituto.

Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

(...)"

En este orden de ideas, el artículo 137 de la LFTyR señala a la letra lo siguiente:

"Artículo 137. El Instituto publicará en el Diario Oficial de la Federación, en el último trimestre del año, las condiciones técnicas mínimas y las tarifas que hayan resultado de las metodologías de costos emitidas por el Instituto, mismas que estarán vigentes en el año calendario inmediato siguiente."

En estricto cumplimiento al artículo citado, el Instituto debió emitir una metodología de costos, así como publicar en el DOF las tarifas que estarían vigentes durante 2015.

Es así que el 18 de diciembre de 2014 el Instituto publicó en el DOF la Metodología de Costos, misma que establece los principios básicos a los cuales se deberá sujetar la autoridad reguladora al momento de elaborar los modelos de costos que calculen las tarifas de interconexión.

Dentro de los objetivos de la LFTyR está el de promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en esa materia para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los concesionarios,

permissionarios e intermediarios (servicios de interconexión) a fin de que se presten mejores servicios y se otorguen precios adecuados en beneficio de los usuarios, promoviendo una adecuada cobertura social.

Es por ello que la emisión de las resoluciones en materia de desacuerdos de interconexión, como expresión de la rectoría que ejerce el Estado en materia de telecomunicaciones, tiende a procurar una sana competencia entre los concesionarios, sin dejar de considerar, de manera preponderante, los intereses de los usuarios o consumidores finales, en términos de lo establecido en los artículos 7º, 124 y 125 de la LFTyR.

Por lo anterior, se observa que el objetivo de la política en materia de tarifas de interconexión que ha definido el Instituto es regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y que en el contexto actual dicho objetivo se cumple mediante la aplicación de la ya señalada Metodología de Costos, la cual, en el caso de las tarifas de terminación, consiste en el cálculo de costos con base en el CILP Puro.

Respecto a la tarifa de originación solicitada por Alestra este Instituto señala que la disposición Novena de las "DISPOSICIONES QUE DEBERÁN CUMPLIR LOS CONCESIONARIOS QUE PRESTEN SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES A TRAVÉS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES, DERIVADO DE LA OBLIGACIÓN DE ABSTENERSE DE REALIZAR CARGOS DE LARGA DISTANCIA NACIONAL A USUARIOS POR LAS LLAMADAS QUÉ REALICEN A CUALQUIER DESTINO NACIONAL A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2015", establece lo siguiente:

505

"Novena. Prescripción. Se elimina la Prescripción y el Servicio de Selección por Prescripción. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que presten Servicio Fijo, Servicio Móvil o ambos serán responsables de conducir las llamadas originadas por sus clientes hasta el destino o entregar la comunicación a la red o combinación de redes que puedan terminarla."

Ahora bien, y toda vez que hasta antes de las citadas disposiciones los únicos concesionarios, que ofrecían el servicio de prescripción de larga distancia a sus usuarios fijos era Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., se sigue que no existían usuarios de Axtel o Avantel pre-suscritos con Alestra para la prestación del servicio de larga distancia, y toda vez que ya se ha eliminado dicha obligación resulta innecesario pronunciarse sobre la determinación de una tarifa por originación.

Ahora bien, por lo que hace a las tarifas de interconexión que deberán estar vigentes durante 2015 y 2016, previstas en el citado artículo 137 de la LFTyR, el Instituto publicó en el DOF el 29 de diciembre de 2014 y el 1 de octubre de 2015, el Acuerdo de Tarifas 2015 y el Acuerdo de Tarifas 2016, respectivamente, en los cuales determinó las tarifas por los Servicios de Interconexión que han resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad con la LFTyR, y que utilizará para resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten.

En consecuencia, las tarifas de interconexión, objeto del presente procedimiento, han sido determinadas por la autoridad en los Acuerdos antes citados a partir de la aplicación de la metodología respectiva.

En tal virtud, la tarifa por los Servicios de Interconexión que Alestra, Axtel y Avantel deberán pagarse de manera recíproca por los servicios de terminación del servicio local en usuarios fijos, será la siguiente:

- a) Del 04 de noviembre al 31 de diciembre de 2015, será de \$0.004179 pesos M.N. por minuto de interconexión.
- b) Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, \$0.003088 pesos M.N. por minuto de interconexión.

La aplicación de estas tarifas se calculará con base en la duración real de las llamadas, sin redondear al minuto, debiendo para tal efecto sumar la duración de todas las llamadas completadas en el periodo de facturación correspondiente, medidas en segundos y multiplicar los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

Asimismo, dichas tarifas ya incluyen el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

Cabe señalar que el propio Acuerdo de Tarifas 2015 establece que en términos de lo dispuesto por el artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley, el Instituto resolverá los diferendos que se promuevan sobre las tarifas de interconexión por servicios prestados en el 2015 con base en las tarifas señaladas, mismas que serán aplicables desde su resolución, esto es del 04 de noviembre al 31 de diciembre de 2015.

Esto es, en el Artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley, que a la letra señala:

"VIGÉSIMO. (...)

Para efectos de lo dispuesto en el inciso b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y hasta en tanto los concesionarios a que se refiere ese inciso no acuerden las tarifas de interconexión correspondientes o, en su caso, el Instituto no resuelva cualquier disputa respecto de dichas tarifas, seguirán en vigor las que actualmente aplican, salvo tratándose del agente económico al que se refiere le párrafo segundo del artículo 131 de la Ley en cita, al que le será aplicable el inciso a) del mismo artículo."

El inciso b) del artículo 131 de la LFTyR se refiere a las tarifas de interconexión aplicables a los concesionarios distintos al agente económico preponderante, para las cuales hasta en tanto los concesionarios a que se refiere ese inciso no acuerden las tarifas de interconexión correspondientes o, en su caso, el Instituto no resuelva cualquier disputa respecto de dichas tarifas, seguirán en vigor las que resulten aplicables para el periodo previo a la determinación correspondiente, ya sea por convenio de las partes o determinación del Instituto.

De esta forma desde 1 de enero hasta 03 de noviembre de 2015, tratándose del servicio local de terminación en usuarios fijos, deberá hacer extensiva la tarifa aplicable a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Por otra parte y con el fin de que los términos, condiciones y tarifas de interconexión determinadas por este Instituto en la presente Resolución sean ofrecidos de manera no discriminatoria a los demás concesionarios que lo soliciten y que requieran servicios de interconexión, capacidades o funciones similares, el Pleno del Instituto estima conveniente poner la presente Resolución a disposición de los concesionarios. Para efectos de lo anterior y en términos de lo dispuesto por los artículos 129 fracción IX, 176, 177, fracción XV y 178 de la LFTyR, la presente Resolución será inscrita en el Registro Público de Telecomunicaciones a cargo del propio Instituto.

Lo anterior, sin perjuicio de que Alestra, Axtel y Avantel formalicen los términos, condiciones y tarifas de interconexión que se ordenan a través de la presente Resolución y a tal efecto suscriban el correspondiente convenio. En tal sentido, dichos concesionarios, conjunta o separadamente, deberán inscribir el convenio de interconexión en el Registro Público de Telecomunicaciones, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 128 y 177 fracción VII de la LFTyR.

Con base en lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos, 28, párrafo décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción IV y VII, 15, fracción X, 17, fracción I, 125, 128 y 129, fracciones

VII, VIII y IX, 176, 177 fracción VII, 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Vigésimo Transitorio del 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; 16 fracción X, 32, 35, fracción I, 36, 38, 39 y 57 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 72, 73, 74, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 4 fracción I y 6, fracción XXXVII, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO.- La tarifa de interconexión que Alestra, S. de R.L. de C.V. y las empresas Axtel, S.A.B. de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V. deberán pagarse de manera recíproca por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, será la siguiente:

- Del 04 de noviembre al 31 de diciembre de 2015, \$0.004179 pesos M.N. por minuto de interconexión.

Las contraprestaciones se calcularán sumando la duración de todas las llamadas completadas en el período de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicando los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

La tarifa anterior ya incluye el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

SEGUNDO.- La tarifa de interconexión que Alestra, S. de R.L. de C.V. y las empresas Axtel, S.A.B. de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V. deberán pagarse de manera recíproca por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, será la siguiente:

- Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, \$0.003088 pesos M.N. por minuto de interconexión.

Las contraprestaciones se calcularán sumando la duración de todas las llamadas completadas en el período de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicando los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

La tarifa anterior ya incluye el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

TERCERO.- En términos del artículo Vigésimo Transitorio del "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", para el periodo comprendido del 1 de enero al 03 de noviembre de 2015, tratándose del servicio de terminación del servicio local en usuarios fijos de las empresas Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y Alestra, S. de R.L. de C.V. deberá hacer extensiva la tarifa aplicable a la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

CUARTO.- Dentro de los 10 (diez) días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos legales la notificación de la presente Resolución y con independencia de su obligación de cumplir con la prestación del servicio de interconexión conforme a las condiciones y tarifas establecidas en la presente Resolución, Alestra, S. de R.L. de C.V. y las empresas Axtel, S.A.B. de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V. deberán celebrar los convenios de interconexión de sus redes públicas de telecomunicaciones conforme a los términos y condiciones determinados en los Resolutivos PRIMERO, SEGUNDO y TERCERO de la presente Resolución. Celebrando el convenio correspondiente, deberán remitir conjunta o separadamente un ejemplar original o copia certificada del mismo a este Instituto Federal de Telecomunicaciones, para efectos de su inscripción en el Registro Público de Telecomunicaciones, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su celebración, de conformidad con los artículos 128, 176 y 177, fracción VII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

QUINTO.- En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se hace del conocimiento de Alestra, S. de R.L. de C.V. y las empresas Axtel, S.A.B. de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V. que la presente Resolución constituye un acto administrativo definitivo y por lo tanto, procede interponer ante los Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción territorial en toda la República, el juicio de amparo indirecto dentro del plazo de quince días hábiles contado a partir de que surta efectos la notificación de la presente Resolución, en términos del artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO.- Notifíquese personalmente a los representantes legales de Axtel, S.A.B. de C.V., Avantel, S. de R.L. de C.V. y Alestra, S. de R.L. de C.V. el contenido de la presente Resolución, en términos de lo establecido en el artículo 129 fracción VIII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.



Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar
Comisionado Presidente

Luis Fernando Borjón Figueroa
Comisionado


Adriana Sofía Labardini Inzunza
Comisionada

Mario Germán Fromow Rangel
Comisionado


Ernesto Estrada González
Comisionado
María Elena Estavillo Flores
Comisionada

Adolfo Cuevas Teja
Comisionado

La presente Resolución fue aprobada por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su XXV Sesión Ordinaria celebrada el 4 de noviembre de 2015, en lo general por unanimidad de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar, Luis Fernando Borjón Figueroa, Ernesto Estrada González, Adriana Sofía Labardini Inzunza, María Elena Estavillo Flores, Mario Germán Fromow Rangel y Adolfo Cuevas Teja; con fundamento en los párrafos vigésimo, fracciones I y III; y vigésimo primero, del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 7, 16 y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; así como en los artículos 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, mediante Acuerdo P/IFT/041115/498.

El Comisionado Luis Fernando Borjón Figueroa manifestó voto en contra de los Resolutivos Segundo y Cuarto en lo conducente al Resolutivo Segundo.

La Comisionada María Elena Estavillo Flores manifestó voto en contra del Resolutivo Segundo, en relación con la determinación de las tarifas para 2016; así como del Resolutivo Cuarto, en lo que se refiere a la celebración del convenio con las tarifas determinadas para 2016.

El Comisionado Adolfo Cuevas Teja manifestó voto en contra de los Resolutivos Primero y Segundo respecto a las tarifas fijadas y su parte considerativa; así como del Resolutivo Cuarto, en lo referente a ordenar la celebración de convenios de interconexión conforme a las tarifas señaladas en los Resolutivos Primero y Segundo.

Los Comisionados Luis Fernando Borjón Figueroa y Adolfo Cuevas Teja, previendo su ausencia justificada a la sesión, emitieron su voto razonado por escrito, en los términos señalados, de conformidad con el artículo 45, tercer párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y artículo 8, segundo párrafo, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.